

REVISTA PORTUGUESA DE
CIÊNCIA POLÍTICA

PORTUGUESE JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE

Revista Portuguesa de Ciência Política

Portuguese Journal of Political Science

Número 6 - 2016

Publicação Anual do Observatório Político.

A Revista Portuguesa de Ciência Política (RPCP) é uma marca registada e uma publicação oficial de carácter científico do Observatório Político, destinada à edição, circulação e publicitação de estudos e investigações académicas originais e inovadores no domínio dos estudos políticos. Faz convergir as várias perspectivas dos estudos políticos: a teoria política, os processos e instituições políticas, a estratégia e a segurança. A RPCP cumpre as normas de referência do Catálogo Latindex – sistema de Informação Internacional de Revistas Científicas e do European Reference Index for the Humanities (ERIH) da European Science Foundation (ESF).

Diretora

Cristina Montalvão Sarmento

Conselho Editorial

Cristina Montalvão Sarmento, Patrícia Oliveira e Suzano Costa

Editores Executivos

Cristiana Oliveira e Nuno Lopes

Conselho Académico

Adriano Moreira, Alcino Pinto Couto, Alfonso Galindo Hervás, Andrew Linklater, Annabela Rita, André Freire, André Corsino Tolentino, António Correia e Silva, Armando Marques Guedes, Carlos Baptista, Carlos César da Lima Motta, Eduardo Viana, Gianfranco Pasquino, Gianluca Passarelli, Jacques de Champchesnel, Jorge Bacelar Gouveia, José Adelino Maltez, José Eduardo Franco, José Lamego, José Manuel Pureza, José Manuel Moreira, Kevin Mulcahy, Kirk Bowman, Lúcia Maria Paschoal de Guimarães, Luís Andrade, Luís Filipe Lobo-Fernandes, Luís Salgado de Matos, Manuel Meirinho, Maria Assunção Esteves, Mário Losano, Miguel Anacoreta Correia, Olivier Dabène, Paulo Ferreira da Cunha, Paulo Gorjão, Pedro Ferre, Pierre Léglise-Costa, Rui Vieira Nery

Colaboraram no número VI da Revista Portuguesa de Ciência Política

Revisores Científicos

Maria do Céu Pinto, Maria Saudade Baltazar, José Fontes, João Cardoso Rosas, Goffredo Adinolfi, Manuel Loff, Marco Martins, António Silva Ribeiro, Teresa Rodrigues, Eduardo P. Correia, Carlos Baptista, Filipe Montargil, Marcos Faria

Montagem e Implementação do Sistema de Revisão Científica

Cristiana Oliveira, Nuno Lopes e Patrícia Oliveira

Fotografia de Capa

PANTØNIO. Lisbon, Portugal. September 2014. (photo © Francisco Gomes)

Revisão

Pandora Guimarães, Patrícia Oliveira, Cristiana Oliveira e Patrícia Tomás

Editor

Observatório Político

Características Técnicas

Publicação anual, 300 exemplares impressos, distribuição nacional e internacional

Concepção e Revisão Gráfica

Pandora Guimarães

Impressão e Acabamentos

Europress

Depósito Legal

337483/11

ISSN

1647-4090

Correspondência relativa a assinaturas, colaboração de permutas e oferta de publicações deve ser dirigida a:

OBSERVATÓRIO POLÍTICO, Associação de Investigação em Estudos Políticos

Rua Almerindo Lessa, Pólo Universitário do Alto da Ajuda, 1349-055 Lisboa Portugal

Tel.: (+351) 21 361 94 30 - Email: revista@observatoriopolitico.pt

Para mais informações consulte www.observatoriopolitico.pt

REVISTA PORTUGUESA DE
CIÊNCIA POLÍTICA

PORTUGUESE JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE

Índice

Editorial

9

I. Ordem

Que consequências para a responsabilidade de proteger após a intervenção na Líbia e a inação na Síria? 13

Susana Rogeiro Nina

Proposta de um modelo de poder local: analisar novas formas de democracia em Portugal no contexto Europa 27

Cristina Simões

II. Desordem

A questão territorial no Ártico: uma questão de desordem mundial? 53

Carla Sofia Carreira Jacinto

Criminalidade marítima no século XXI: a migração da ameaça do Índico para o Atlântico – uma contribuição portuguesa para a mitigação do fenómeno no Golfo da Guiné 71

Cláudia Ramos Teles e Pedro Gonçalves

III. Global alternatives

Global alternatives 93

Bruno G. Bernardes, Miguel C. Matos, Pedro Sobral e Rui Coelho

Éléments pour une histoire de la critique de la valeur 97

Anselm Jappe

Hegemonia: entre a força e o consenso 113

Carlos Serrano Ferreira

Global justice? Politics, power and the international criminal court	135
Tor Krever	

Popular sovereignty, globalization and political rights	155
Ludvig Beckman, Ulf Mörkenstam e Jouni Reinikainen	

Present, past and future of the Welfare State in Portugal: sustainability in debate	179
Raquel Varela e Renato Guedes	

The left in Latin America: a new paradigm?	199
Ronaldo Munck	

Recensões

Do fim do comunismo ao exacerbar do nacionalismo: o caso húngaro na visão de Paul Lendvai	223
Mariana Carmo Duarte	

<i>E se as mulheres não precisarem de ser salvas?</i> Desconstruindo a narrativa liberal sobre o salvamento das mulheres muçulmanas	229
Verónica Ferreira	

Resumos – Abstracts	237
----------------------------	-----

Autores – Authors	245
--------------------------	-----

Editorial

No mundo atual da pós-modernidade *líquida* de Bauman ou *reflexiva* como a classifica Beck, a **ordem** e **desordem** convivem, numa apoteose de crise, cujo significado último é a perda de controlo do poder político sobre alguns riscos sistémicos que recaem sobre as unidades estatais.

Afirma-se um cenário em que o termo crise ultrapassa a sua condição de excecionalidade, para tender a ser o estado natural do político, o que alimenta as recentes construções teóricas como a *pós-democracia* de Crouch ou o *estado de exceção* de Agamben.

Dessa *transnacionalidade* que se reconhece incrementar o risco, surge o esforço de compreender os desafios globais, que se colocam face à nova dinâmica do político, cuja a apreensão se persegue.

Deste modo se entende a estruturação deste número seis da *Revista Portuguesa de Ciência Política*, numa reflexão sobre o estado atual do mundo em contexto de desordem mundial, sem por isso haver uma concepção de ponto de partida ou de chegada nos textos aqui reunidos.

Ao invés disso, dir-se-ia que entre eles se procura estabelecer um alinhamento mais ou menos indicativo sobre a (des)ordem do funcionamento sistémico, entendido nas suas fragilidades ao nível social, económico e geoestratégico.

Em torno da ideia de ordem está presente uma reflexão sobre as consequências do exercício de uma soberania responsável, na implementação e redefinição do poder nos cenários de intervenção e de inação na Líbia e na Síria. Segue-se a análise de novas formas de democracia, numa proposta de modelo de poder local com base numa análise comparativa sobre a participação política, o exercício da democracia e as expectativas dos cidadãos em Portugal e em contexto Europeu.

A percepção da eminência do conflito, a disputa pelos recursos através de questões territoriais como as do Ártico, ou as ameaças à segurança marítima do Índico ao Atlântico, traduzem um diagnóstico possível em torno da ideia de desordem, ou mais concretamente sobre o agravamento do ambiente de paz nas relações internacionais.

É, portanto, este cenário generalizado de crise, do qual os textos reunidos constituem uma amostra, que a pesquisa em torno de alternativas políticas, sociais, económicas, mas também teóricas, se constituem como propostas alternativas.

Assim, sob a organização de Bruno G. Bernardes, Miguel C. Matos, Pedro Sobral e Rui Coelho, investigadores e membros associados do Observatório Político, a compilação de textos sobre o título **Global alternatives** soma a este número da *Revista Portuguesa de Ciência Política* as perspectivas de renovação do estado do político, através dos contributos pertinentes de Anselm Jappe, Carlos Serrano Ferreira, Tor Krever, Ludvig Beckman, Ulf Mörkenstam, Jouni Reinikainen, Raquel Varela,

Renato Guedes e Ronaldo Munck que se dispuseram, sob *peer review*, a pronta colaboração nesta secção temática.

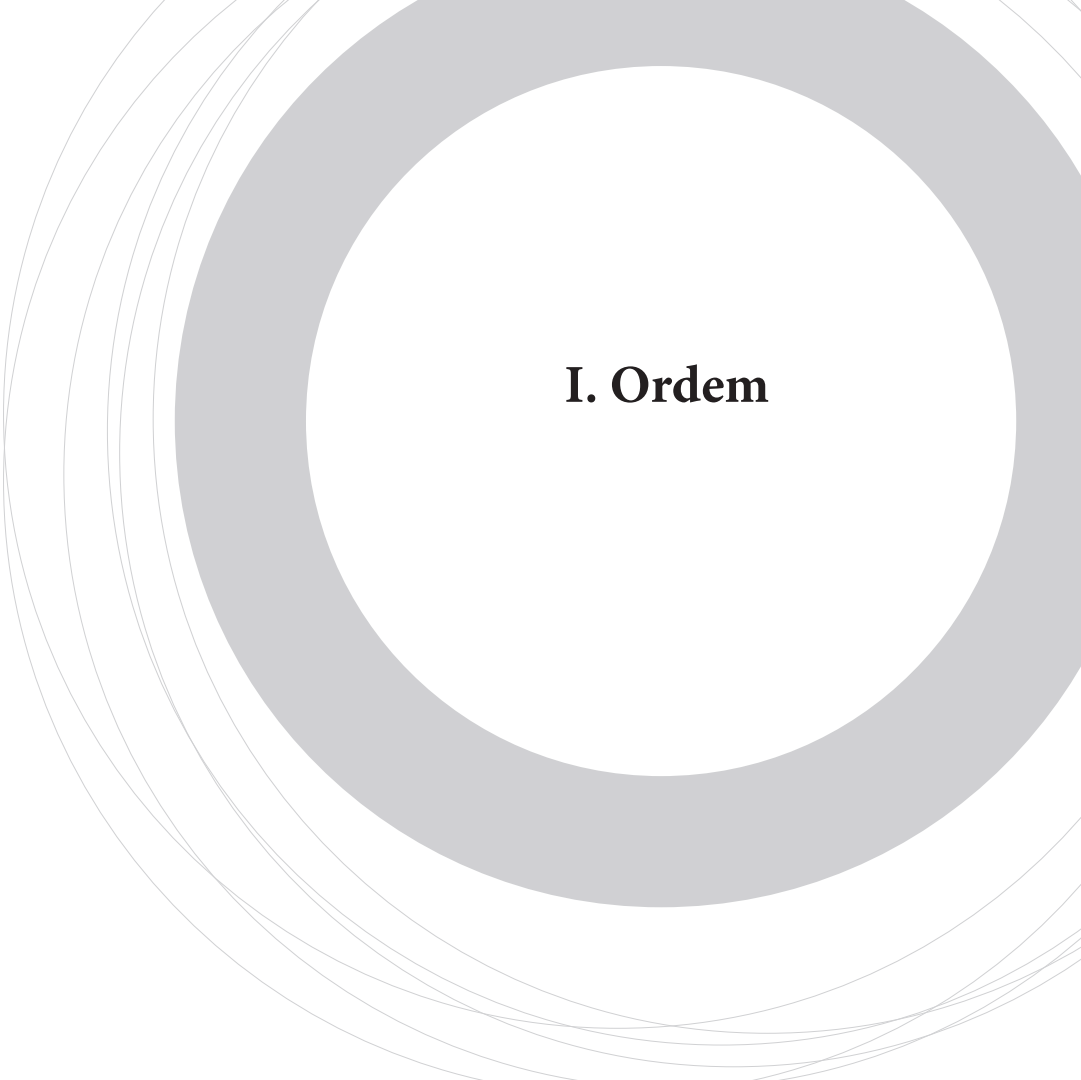
Já as recensões apresentadas neste número da RPCP constituem escolhas imprevisivelmente marcadas pelas forças das circunstâncias; talvez possam ser, por isso mesmo, contributos úteis para uma discussão futura mais esclarecida.

Do conteúdo à capa, a escolha por **Pantonio** dá continuidade à colaboração informal entre a arte e a cultura, sempre presentes no Observatório Político. Desde já, agradecemos o contributo visual do artista, cuja forma híbrida e subterrânea concede outra dimensão ao exercício teórico.

A RPCP cumpriu todos os critérios de inclusão na Latindex - Sistema de Informação Internacional de Revistas Científicas, onde está inscrita, pelo que constará também no European Reference Index for the Humanities (EHRI). Estando candidata à inclusão noutros catálogos de referência científica, informamos os nossos leitores que, doravante, a RPCP terá uma tiragem semestral, cumprindo o esforço contínuo e desafiante de inclusão da produção científica nos programas de ciência aberta, tal como ela é considerada hoje.

Por fim, uma justa nota de agradecimento à Cristiana Oliveira e ao Nuno Lopes, e em particular à Pandora Guimarães, pela disponibilidade e prontidão com que abraçam este projeto, atentos à qualidade e montagem editorial, dedicados aos nossos leitores, a quem também agradecemos.

Cristina Montalvão Sarmiento
Patrícia Oliveira

A decorative graphic consisting of several concentric circles. The innermost circle is white and contains the text 'I. Ordem'. Surrounding this is a thick, solid gray ring. Outside the gray ring are several thin, light gray concentric circles that fade out towards the top right corner of the page.

I. Ordem

Que consequências para a responsabilidade de proteger após a intervenção na Líbia e a inação na Síria?

Susana Rogeiro Nina
ISCTE-IUL

Introdução

Com a paz de Vestefália institui-se uma nova ordem mundial revestindo a soberania estatal de um cariz absoluto. A emergência de novos valores no pós II Guerra Mundial, com a crescente afirmação dos direitos humanos, reconfigurou o conceito de soberania e a comunidade internacional viu-se confrontada com a questão, se perante Estados violadores de direitos humanos estes deveriam perder os seus direitos soberanos e ser objeto de uma intervenção humanitária.

Todavia, esta questão não tem sido consensual na comunidade internacional, não havendo consenso sobre a sua legitimação, pelo que em 2011, o então Secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan considerou premente a procura de uma alternativa. A partir do trabalho levado a cabo pela Comissão Internacional sobre a Intervenção e Soberania dos Estados (ICISS) a soberania assumiu um carácter dual, cunhando-se o termo “Responsabilidade de Proteger” (R2P).

Se de início foi aceite de forma unânime pelos membros da comunidade internacional, a aprovação pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) da Resolução autorizando uma intervenção militar na Líbia envolveu a doutrina em suspeitas semelhantes às que a intervenção humanitária havia enfrentado. A intervenção na Líbia e a inação na Síria vieram abrir espaço para questionamentos sobre a verdadeira legitimidade da R2P, confrontando a comunidade internacional com os novos equilíbrios de poder. O veto da China e da Rússia a uma intervenção na Síria e a consequente proposta do Brasil para uma Responsabilidade ao Proteger (RWP), apresentam-se como desafios para a comunidade internacional e para o futuro da R2P.

O presente ensaio procura responder à questão “*Que consequências para a Responsabilidade de Proteger após a intervenção na Líbia e a inação na Síria?*”, encontrando-se dividido em três partes. Na primeira parte fornece-se uma visão geral dos problemas suscitados com o conceito da intervenção humanitária, em particular com a questão da soberania estatal e com a emergência dos direitos humanos. A segunda secção analisa a R2P e os debates que suscitou durante a sua formulação e os ajustes conceptuais a que esteve sujeita. Na terceira e última parte é feita uma reflexão sobre a intervenção na Líbia e as suas consequências no conflito sírio para equilíbrio de poderes na sociedade internacional, e qual o destino reservado para a R2P em futuros cenários.

Intervenção Humanitária: a problemática da soberania e dos direitos humanos

Analisar as fragilidades do conceito de intervenção humanitária, implica necessariamente uma abordagem ao conceito de soberania, das suas transformações e desafios e a referência à crescente importância da defesa dos direitos humanos, enquanto conceito normativo e produtor de profundas alterações nas normas e padrões de comportamento. Será a tentativa de conciliar a dicotomia entre soberania e direitos humanos que estará na génese da reinterpretação pelo ICISS, em 2005, dos conceitos e que lançará os fundamentos para a doutrina da R2P.

O sistema vestefaliano que dominou relações internacionais desde o século XVII pressupunha a soberania como a autoridade do Estado para tomar decisões sobre a sua população e seu território, sendo que o pressuposto chave desta premissa era a ideia que a ordem internacional só podia ser mantida se os Estados respeitassem a soberania uns dos outros (Rochester 2006; Slomanson 2007). Constata-se, assim, que a soberania é entendida como a regra básica para o funcionamento da sociedade internacional, em que o princípio de igualdade dos Estados é fundamental para a sua proteção de interferências externas (Bull 2002).

Os processos de descolonização da década de 1960 e 70 reforçaram o valor vestefaliano de soberania. O princípio da autodeterminação permitiu que igualdade jurídica e a soberania se associassem a fim de garantir a convivência internacional. De facto, a soberania estatal cristalizou-se como o princípio cardinal do direito internacional e ordem global e como o fundamento da Carta das Nações Unidas, estando o equilíbrio internacional alicerçado no respeito dos Estados pela soberania uns dos outros. Assim, é inegável que o princípio cardinal da Carta das Nações Unidas, presente no Artigo 2º (4), reside na proibição do uso força, sendo os Estados livres para dentro das suas fronteiras estancar rebeliões (Goodrich e Hambro 1949, 103), e, simultaneamente, fazerem uso de meios militares para proteger as suas populações de uma ameaça externa (Gray 2008). Em virtude do Artigo 2º (7), a dicotomia internacional-doméstica, foi corporativizada (Gray 2008) com a ONU a ser proibida de intervir em assuntos que dependiam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado. Durante a Guerra Fria estas regras foram aplicadas tão estritamente, que a ONU e os seus membros, invariavelmente, se tornaram espectadores passivos face à ampla violação dos direitos humanos e episódios de limpezas étnicas.

A argumentação que defende a soberania como um pilar fundamental do sistema internacional não é recente. Contudo, as transformações societais, com a emergência de novos valores permitiram o questionamento da ordem axiológica vigente. Se para os teóricos que colocam a tónica na soberania como um valor absoluto, a mesma representa a norma básica do direito internacional, para outros a soberania não pode mais ser considerada como o pilar principal, partilhando o espaço com os direitos humanos.

É inegável que o conceito de soberania tem sofrido profundas alterações, tendo sido Francis Deng (1993, 1995) o primeiro a, explicitamente, desafiar o princípio da não intervenção ao articular uma abordagem de soberania com a responsabilidade de proteger as pessoas de um determinado território. A nova interpretação introduzida por Deng foi abraçada por vários teóricos (e.g. Tésou 1997; Barkin 1998) e descrita como um novo princípio da ordem internacional (Etzioni 2006).

Ao nível da teoria política várias tentativas têm sido feitas com o intuito de demonstrar que a soberania e a intervenção humanitária repousam sobre a mesma base: ambas se justificam apenas e na medida em que diminuem a vulnerabilidade das populações. Neste sentido, para Shue (2004) os Estados soberanos, além de direitos, também têm deveres, pelo que o seu comportamento deve ser restringido e a soberania limitada passando esta a ser justificada, cada vez mais, em função do papel do Estado como garante de determinados direitos básicos (Reus-Smit 2001).

O fim da Guerra Fria anunciou um reequilíbrio entre a soberania e a defesa da proteção humana, especialmente com a introdução do uso da força. A distribuição global de poder permitiu uma série de mandatos do CSNU com um cariz mais intervencionista, levando o então secretário-geral das nações unidas, Kofi-Annan, a afirmar a existência de uma norma internacional em desenvolvimento com o intuito de proteger as populações ameaçadas. Por um lado, o surgimento de novos atores no palco internacional, novos Estados e novas organizações internacionais, complexificaram a tarefa de definir as matérias que se inserem no domínio reservado dos Estados. Por outro, emergiram novos desafios à paz e à segurança internacional como resultado do aumento dos conflitos internos e de Estados falhados, que implicam a internacionalização das ameaças: crises humanitárias, violações dos direitos humanos, conflitos étnicos (Keohane 1993, 269-300). Neste contexto, algumas correntes afirmam que o princípio da não intervenção é algo do passado: a soberania deixou de ser um recurso do governo para passar a ser um conceito funcional para as sociedades (Tésou 2003).

A literatura parece, agora, concordar que a soberania não é absoluta e que a sua defesa não pode ser feita partindo da premissa que o Estado tem total liberdade. Contudo, vozes críticas referem que os Estados podem legitimamente discordar da organização dos seus sistemas políticos, pelo que as condições domésticas não estão dependentes da manutenção da ordem internacional. Outros argumentam que as recentes interpretações de soberania são sinónimo de um novo intervencionismo, onde os interesses ocidentais se sobrepõem aos reais interesses da comunidade internacional (Ayoob 2002; Chandler 2002, 2006). O debate sobre a redefinição do conceito de soberania tem sido central na discussão sobre a intervenção humanitária e a R2P. Existe uma aceitação crescente que as intervenções humanitárias são legítimas em casos extremos de violações dos direitos humanos, em consonância com o direito internacional. Enquanto uns argumentam que a soberania não é

mais um valor sacrossanto (Chopra e Weiss 1992), outros, sugerem que existe uma hierarquia no que diz respeito às responsabilidades de cada Estado soberano que, em última análise, inclui objetivos humanitários (Jackson 2004).

A diminuição da margem de ação dos Estados é replicada nos direitos humanos. Este novo conceito da ciência jurídica, desenvolvido a partir da Revolução Francesa surge com o intuito de proteger o indivíduo, deixando de ser a sociedade a referência da elaboração das normas: a perspectiva deixou de ser a dos deveres do indivíduo para com o Estado para ser a dos direitos dos indivíduos, sobretudo contra o Estado (Bobbio 1996). A partir de meados do século XX, a necessidade de novas interpretações de soberania estavam em consonância com a emergência dos direitos humanos, que apesar de codificados em tratados, práticas e decisões judiciais, o comportamento real de alguns Estados no tratamento dos seus cidadãos revela o seu carácter “embrionário” (Beitz 2002).

Do mesmo modo que o significado da soberania evoluiu enquanto conceito jurídico, o regime de direitos humanos seguiu um padrão semelhante. De facto, os direitos humanos não são desenvolvidos dentro de um sistema estático, pelo que a sua penetração em todas as áreas políticas é um reflexo da capacidade do CSNU em lidar com ameaças à paz e à segurança internacional. Na década de 1990, quando confrontados com situações que ameaçavam a segurança internacional com violações sistemáticas dos direitos humanos, o CSNU arrogou a si a legitimidade de ação. Alguns juristas (e.g. Cassese 1999) têm argumentado que, gradualmente os direitos humanos assumem-se como uma das principais preocupações da comunidade internacional e que as obrigações pelo seu respeito conferem legitimidade para tomar medidas para o seu cumprimento.

Se a reavaliação do conceito de soberania tem sido relativamente consensual, já os direitos humanos levantam questões mais complexas. Dado o seu carácter normativo, o relativismo cultural é uma das questões mais invocadas (Brown 1999), assim como a acusação de ser um conceito liberal que pretende moldar o mundo de acordo com o padrão ocidental (Huntington 1996; Brown 1999).

Com a redefinição da soberania e a afirmação dos direitos humanos, o conceito de intervenção humanitária ganha importância, no seu sentido que o seu o seu objetivo primordial caracteriza-se pela proteção dos direitos mais básicos da população negados pelo próprio Estado. A ampliação do dever moral do Ocidente em assistir as vítimas de governantes opressores e discriminatórios, constituiu a intervenção humanitária como um direito, ou mesmo um dever, daqueles que possuem os meios para empreender uma ação coerciva a um custo relativamente baixo. Neste sentido, a intervenção humanitária apresenta-se como as ações empreendidas pela ONU, através de sanções diversas ou uso da força militar, com o intuito de conter violações de direitos fundamentais promovidos por um Estado contra a sua própria população, quando constatado que tal situação representa uma ameaça à paz e à segurança internacional (Wheeler 2005).

Contudo, a não clarificação objetiva de até que ponto a soberania estatal pode impedir que uma população seja resgatada por outros Estados ou qual a legitimidade da comunidade internacional em violar a ordem westfaliana, deixa o conceito de intervenção humanitária suscetível a controvérsias na política internacional (Hoffmann 1996). A ação da sociedade internacional para a proteção dos direitos humanos dentro do território de outro Estado desperta críticas ferozes dos defensores da doutrina da não ingerência. Por oposição, a inação, suscita reprovações por parte dos defensores dos direitos humanos, que alegam a indiferença moral da sociedade internacional face às atrocidades cometidas contra inocentes (Morris 2013).

Assim, determinado a garantir que futuras situações como o genocídio do Ruanda em 1994 ou o massacre de Srebrenica em 1995 durante a guerra do Kosovo não se repetissem, Kofi Annan em 2000, apontou a necessidade de superar o dilema entre duas opções, igualmente, inaceitáveis: o uso unilateral da força ou a inação da comunidade internacional. Na Assembleia Geral do Milénio em 2000, o Canadá patrocinou a criação de uma Comissão Internacional sobre a Intervenção e Soberania dos Estado (ICISS), tendo produzido o seu relatório sobre a “Responsabilidade de Proteger” (ICISS 2001). Crucial para o sucesso do ICISS, foi a inversão do ónus a propósito da intervenção humanitária, substituindo a ideia de um direito de intervenção pela responsabilidade de proteger, fornecendo indicações importantes sobre quando e como deverá ceder o princípio de igualdade soberana bem como a legitimidade de uma intervenção humanitária (Thakur 2013). Foi, assim cunhado o termo “Responsabilidade de Proteger” (R2P), que se desdobraria, na visão daquela comissão, na responsabilidade de agir e na responsabilidade de reconstruir (Bellamy 2013). As conclusões do ICISS influenciaram o trabalho em 2004 do “Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças”, cujos resultados foram aprovados por unanimidade no ano seguinte na Cimeira Mundial e em 2006 pelo CSNU. A perspectiva de soberania baseada no exercício da responsabilidade passa a ser tónica dominante, substituindo o ataque à soberania estatal pela ideia de que esta se fortalece quando o Estado assume, plenamente, as suas responsabilidades: a de proteger seus cidadãos (Badescu 2011).

Responsabilidade de Proteger: Emergência do conceito e necessidade de nova formulação

A doutrina da R2P emerge num contexto de suspeição sobre as reais intenções das grandes potências em fazer uso do argumento dos direitos humanos e da limitação da soberania. O relatório inicial da R2P definia como limite para a ação internacional a perca em grande escala de vidas humanas ou limpezas étnicas. Já o relatório final, apresentado em 2005, restringia a sua aplicação a quatro crimes: genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpezas étnicas. A necessidade de um equilíbrio entre a soberania e os direitos humanos constituem a maior preocupação na legitimação de uma intervenção mili-

tar para fins humanitários, uma vez que a tensão entre os dois conceitos é uma constante em qualquer discussão sobre o tema (Chesterman 2001; Acharya 2002).

Durante o processo que permitiu a elaboração do relatório da R2P, o ICISS obteve um amplo apoio entre os países participante, do Norte e do Sul, para que a responsabilidade de proteger os cidadãos de crimes atrozes fosse a mais básica e fundamental de todas as responsabilidades do Estado (ICISS 2001, 69). Os países desenvolvidos e em desenvolvimento concordaram que a soberania implica uma responsabilidade dual: externa, com o respeito pela soberania de outros Estados e interna, com o respeito pelos direitos fundamentais da população. Verifica-se, portanto, que a R2P comporta em si uma ideia de soberania articulada com os direitos humanos, em que a sociedade internacional é fundamental no apoio aos governos no exercício das suas responsabilidades para com os cidadãos (Bellamy 2013).

A resolução da Assembleia Geral da ONU adotada em 2005 estipula no parágrafo 138 (ONU 2005) que os Estados têm a responsabilidade primária de proteger a sua população, tendo a comunidade internacional a função de os encorajar a exercer essa responsabilidade e apoiar a ONU no estabelecimento de um sistema de alerta precoce na deteção de risco de crimes - *early warning*. Já no parágrafo 139, ficou estipulado que a comunidade internacional, através da ONU tem a responsabilidade de usar a via diplomática e humanitária para proteger as populações dos referidos crimes, pelo que deve estar preparada para agir coletivamente, por meio do CSNU, no caso dos meios pacíficos se mostrarem inadequados ou na hipótese das autoridades nacionais falharem na sua missão (Cohen 2004).

Se de início adoção da R2P demonstrou um relativo consenso, os anseios associados à noção de intervenção humanitária não foram diluídos. A sua aplicação posterior reavivou a disputa entre detratores e defensores da intervenção humanitária, enfrentado a ONU o dilema de conciliar o seu princípio cardinal de soberania com a missão de promover os direitos humanos. (Makinda 1996; Buchanan 2003, 2004; Téson 2003; Franck 2003). O foco do relatório apresentado pelo ICISS concentrava-se na defesa de um Estado independente, na igualdade entre Estados e no relativismo cultural com a finalidade de apresentar um equilíbrio viável entre a soberania e os direitos humanos.

Embora a R2P tenha sido criticada por ser demasiado estatocêntrica (Makinda 2000) a tese da soberania como responsabilidade encorajou vozes críticas a anunciar que esta representava o fim do Estado. O relatório do ICISS foi fundamental para a redefinição do conceito tradicional de soberania, mas não representou um abandono do discurso da soberania estatal. De facto, a R2P reforça a importância da soberania estatal, reconhecendo que esta continua a ser dominante na política internacional e no direito internacional (Werber e Wilde 2001; Cohen 2004). A responsabilidade de proteção primária cabe sempre ao Estado e, somente, quando este falha é que a comunidade internacional tem legitimidade para agir (Thakur 2006).

O relatório do ICISS procurava, igualmente, superar as críticas apontadas à intervenção humanitária associadas ao enfraquecimento da igualdade dos Estados. Os críticos da doutrina da R2P têm sugerido que a soberania como responsabilidade tem consequências negativas para a igualdade soberana, pois a soberania estatal é configurada como o único escudo que os Estados possuem contra a ingerência de Estados poderosos (Ayoob 2002; Chandler 2002). Contudo, a reconceptualização da soberania como responsabilidade não traduz uma redistribuição do poder soberano; o próprio facto do Estado representar o primeiro nível de responsabilidade para travar violações de direitos humanos e da mesma responsabilidade ser exigida a todos os Estados é o primeiro indicador da importância contínua da soberania. A acusação de existência de duplos padrões na intervenção humanitária é replicada na R2P, com a afirmação que uns Estados são mais iguais do que outros. Esta tese resulta do silogismo que refere a improbabilidade de ocorrência de uma intervenção contra Estados poderosos, nomeadamente os cinco membros permanentes do CSNU. A superação desta crítica revelou-se mais complexa, tendo o relatório do ICISS reconhecido que a R2P é aplicada seletivamente, mas que tal contingência não significa que deva ser abandonada (ICISS 2001, 37).

O ICISS procurou formar uma Comissão inclusiva e equilibrada com a representação de países desenvolvidos e em desenvolvimento (Thakur 2006) como resposta à problemática do relativismo cultural. Neste contexto, a questão da intervenção militar para fins humanitários apenas foi referida como aplicável em casos extremos (ICISS 2001, 32). Procurou-se, assim, contornar as principais objeções vis-à-vis o potencial para o abuso da legitimação de uma intervenção, enfatizando que os direitos humanos são universais e aplicam-se a todos os indivíduos, excluindo-se da discussão direitos mais controversos como a liberdade de expressão. O relatório do ICISS reforça que a motivação de uma intervenção militar deve ser a de prevenir ou parar o sofrimento, descartando o uso da força para apoiar interesses nacionais, alterar fronteiras, derrubar regimes ou apoiar um grupo particular à autodeterminação.

Contudo, Nuruzzaman (2013) aponta três casos em que a R2P foi usada para legitimar interesses particulares ou ações não autorizadas pelo CSNU. Em 2013, os EUA tentaram apropriar-se indevidamente da R2P na tentativa de revestir a sua invasão no Iraque de um cariz humanitário; a Rússia afirmou que a ofensiva contra a Geórgia em 2008 tinha como fim o travar um genocídio pelas tropas georgianas; e em 2008, a França, pediu ao CSNU a invocação da R2P para permitir a ajuda humanitária forçada às vítimas do ciclone Nargis que assolou Mianmar. Todos os casos demonstram a falta de clareza sobre o que deve motivar uma intervenção e foram rotundamente condenados e rejeitados pela comunidade internacional, aumentando o ceticismo dos países em desenvolvimento sobre a real agenda da doutrina da R2P.

A tentativa de usar a R2P de forma unilateral parece ter apressado os trabalhos da ONU na procura de uma formulação mais precisa e menos genérica da

apresentada em 2005. Ban Ki-moon deixou claro em 2009 que a R2P seria uma das suas prioridades, tendo dividido a doutrina em três pilares: i) as responsabilidades de proteção do Estado; ii) a assistência internacional para a construção de capacidade; iii) a resposta decisiva e oportuna (Bellamy 2013). Para cada um desses pilares, Ban Ki-moon, apontou os principais desafios, sugerindo linhas de ação para o sistema da ONU, para os órgãos específicos e para os Estados membros.

Intervenção na Líbia e inação da Síria: que futuro para a R2P?

A Primavera Árabe de Fevereiro de 2011 trouxe de novo a discussão sobre a R2P para o palco internacional. Se as revoltas populares da Tunísia e do Egipto não suscitaram dúvidas sobre uma não intervenção, na Líbia as manifestações anti Khadafi foram marcadas pela violência contra civis. Rapidamente, o CSNU aprovou por unanimidade a Resolução 1970 a 26 de Fevereiro de 2011, responsabilizando Khadafi pelo uso da força contra civis. Perante a recusa do regime em cessar a violência e garantir o respeito pelos direitos humanos, a 11 de Março de 2011, o CSNU aprovou a Resolução 1973, com a abstenção da China, Rússia, Brasil, Índia e Alemanha, que estabelecia a existência de um espaço aéreo restrito e autorizava “todas as medidas necessárias para proteger civis e áreas habitadas de ameaças e ataques” (ONU 2011). Pela primeira vez na sua história, a ONU determinou uma intervenção militar com fins humanitários num Estado soberano sem a sua autorização, numa combinação complexa de fatores estratégicos, políticos e operacionais (Morris e Wheeler 2012).

A comunidade internacional foi unanime na condenação do comportamento do governo líbio, reconhecendo que havia legitimidade para uma ação apoiada pelo CNSU. Para os dez Estados que optaram por apoiar a Resolução 1973, a aprovação de medidas militares constituía um meio adequado e equilibrado para colocar fim à violência do governo de Khadafi. Contudo, para os cinco Estados que optaram por abster-se a resolução foi longe demais. De facto, o maior obstáculo para a obtenção de um consenso mais alargado foi a divergência de opinião sobre a real necessidade de uso da força: a Alemanha e o Brasil questionaram a eficácia do uso da força, alertando que tal medida poderia provocar uma degradação da situação, enquanto a Índia exprimiu a sua preocupação quanto à ambiguidade da resolução sugerindo que uma intervenção militar poderia ser uma medida prematura. Já a China, que se havia declarado sempre contra o uso da força, partilhou a ansiedade da Índia quanto ao carácter ambíguo da Resolução, do mesmo modo que a Rússia, recebeu que uma posição pró-intervenção pudesse legitimar intervenções militares em larga escala. Neste contexto, o que se revelou crucial para a aprovação da Resolução foi o apoio regional para uma ação mais robusta do CSNU: a União Africana, a Liga dos Estados Árabes e o Conselho de Cooperação do Golfo condenaram as ações do regime de Khadafi exigindo ao CSNU uma postura firme na Líbia.

Contrariando as aceções comuns, o registo oficial das deliberações do CSNU sobre a Resolução 1973 dá pouco suporte às alegações que a R2P foi um fator

de influência na decisão do uso da força. De acordo com Morris (2013) apenas a França e a Colômbia se referiram ao conceito, e apenas no seu primeiro pilar, não existindo qualquer menção à responsabilidade da comunidade internacional. Perante esta evidência a invocação da R2P de forma tão limitada parece assentar em duas explicações possíveis. Em primeiro lugar, é provável que a R2P confira um quadro conceptual a partir do qual alguns Estados enquadram as suas opções e motivações políticas (Dunne e Gifkins 2011), sugerindo, que a R2P permanece uma doutrina controversa, longe de uma doutrina normativa (Welsh 2010). Por alternativa, é possível que a ausência de invocações da R2P resulte de esta ainda não configurar de forma significativa no seu pensamento dos decisores políticos, parecendo indicar que o conceito ainda não está ativo ou, em última análise, que foi superado por outras motivações.

O desenrolar dos acontecimentos veio corroborar os receios de que a Resolução 1973 fosse interpretada, não apenas como uma licença para proteger civis, mas também, como um meio para tomar partidos em embates internos e forçar a mudança de governo e regime político. Para alguns críticos, a NATO não hesitou em utilizar a Resolução como suporte legitimador de uma ação que foi além dos fins humanitários: a escolha de alvos e o embargo parcial de armas facilitou a mudança de regime, gerando indagações sobre os danos a civis que deveriam ter sido objeto de proteção (Bellamy 2013),

Independentemente de como se interpreta o caso líbio, a verdade é que a invocação da R2P para legitimar uma ação militar e as possíveis razões para a sua ausência durante as reuniões oficiais do CSNU, fizeram da intervenção na Líbia o cenário para os debates no CSNU sobre a forma como responder à crise Síria.

Com o eclodir do conflito sírio quase em simultâneo com o líbio, muitos esperavam que a R2P pudesse novamente ser invocada para encorajar o governo de Bashar al-Assad a cumprir com as suas obrigações para com a sua população. Em sequência da deterioração da situação, a França, Alemanha e Portugal apresentaram uma resolução não coerciva que condenava o governo sírio por violação dos direitos humanos e exigia o cessar imediato de ataques contra civis, alertando para a imposição de sanções caso não houvesse alteração de comportamento em 30 dias (CSNU 2011). Contudo, a 4 de Outubro de 2011 a Rússia e China vetaram a resolução, apesar de todos os relatórios evidenciarem que o governo do Presidente Bashar al-Assad empreendia ataques sistemáticos contra a sua população (Nakhoul 2012).

De Outubro de 2011 a Julho de 2012 assiste-se a uma escalada da violência e a pressões internacionais para deter as violações dos direitos humanos cada vez mais incisivas. Porém, durante este período a Rússia e a China vetaram três resoluções do CSNU que, sem o recurso à força condenavam as ações sírias. Ambos os países repetiam que a sua posição não era um apoio ao regime de Bashar al-Assad, mas consideravam que qualquer acordo devia ser negociado com o governo sírio, refletindo o seu receio que verificasse o mesmo padrão de acontecimentos que se havia ocorrido na Líbia, repetisse (Evans 2011; Nichols 2014).

Na compreensão da posição da China e da Rússia há que constatar que as ligações económicas entre estes dois países e a Síria eram mais complexas e interdependentes do que com a Líbia e que qualquer sanção económica poderia colocar em causa os seus interesses geostratégicos (Hayoun 2013; Gvosdev 2012). Contudo, o maior receio residia na política doméstica dos dois países: no caso Chinês, a violação da soberania síria poderia abrir um precedente para uma intervenção no Tibete (Sun 2012) com uma legitimação de uma intervenção militar com o apoio do Ocidente; para o governo russo as preocupações centravam-se na Chechénia e num eventual apoio do Ocidente às aspirações de rebeldes separatistas (Hill 2013; Charap 2013).

Os casos da Líbia e da Síria apresentam, assim, um paradoxo: uma política que na Líbia raramente foi justificada através da R2P veio demonstrar os perigos inerentes ao conceito, ao mesmo tempo que nos debates do CSNU sobre a Síria foi a invocação da R2P na Líbia que justificou a inação. Para entender este paradoxo, é necessário uma apreciação de como a R2P tem vindo a ser aceite na sociedade internacional. Se de início foi uma doutrina universalmente apoiada pelos membros das Nações Unidas, nos anos seguintes a atitude em relação à R2P foi reconfigurada, especialmente junto de dois membros permanentes do CSNU com poder de veto-China e Rússia (Gowers 2012; Teitt 2013). A forma como a China e a Rússia irão exercer o seu poder de veto em questões futuras é uma questão conjuntural, contudo o seu comportamento no CSNU sobre a Síria não augura bom futuro.

Desde o fim da Guerra Fria que os dois Estados fizeram prática de abster-se no CSNU, por vezes de forma coordenada, mesmo em questões sobre as quais apresentavam reservas, não querendo nenhum dos países ser destacado como bloqueador de uma ação. Neste sentido, a postura adaptada no caso Sírio pode ser analisada à luz da dinâmica da distribuição global de poder. É comumente referido que o poder, tradicionalmente concentrado no Ocidente se deslocou para a China, Rússia e outros BRICS (Brasil, Índia e África do Sul), pelo que a oposição à R2P poder-se-á tornar ainda mais comum. Assim, uma mudança no poder global pode ser significativa para a postura normativa dos países e para as alterações materiais que a mesma implica, com enfoque especial para a imposição pela força de intervenções humanitárias.

Desde sempre que os BRICS partilharam uma desconfiança pelas ações militares lideradas pelo Ocidente (Wagner e Jackman 2011), pelo que a Responsabilidade ao Proteger (RWP), uma iniciativa do Brasil, sobre a autorização, implementação e revisão do uso da força para fins humanitários oferece uma visão interessante sobre como essas preocupações se podem manifestar e o impacto que têm no desenvolvimento da R2P. Apresentada ao CSNU após a intervenção na Líbia, procurou contribuir para o debate sobre a proteção de civis e sobre a R2P, não deixa, contudo, dúvidas quanto ao ceticismo que o Brasil mantém quanto a uma intervenção militar e sobre os novos dilemas que a formulação original da R2P enfrenta (Kolb 2012).

Conclusão

O presente ensaio demonstrou que a embora a formulação da R2P pretendesse superar as críticas apontadas à intervenção humanitária, reconceptualizando o conceito de soberania e colocando em primeiro plano o respeito pelos direitos humanos, a verdade é que a intervenção da Líbia deixou a claro as fragilidades da doutrina e a afirmação de um novo equilíbrio de poderes na ordem internacional.

De uma forma contra intuitiva, o desenrolar os acontecimentos revelou que a Rússia, de forma explícita, e a China, implicitamente, retiram vantagens da forma como a NATO executou o mandato da ONU na Líbia. Desde sempre céticos em relação à R2P e ansiosos quanto às reais intenções do Ocidente na aplicação da doutrina, a intervenção militar na Líbia serviu de pretexto para durante os debates sobre a (in)ação na Síria desacreditar a R2P e paralisar o CSNU.

Assim, tanto o caso líbio como o sírio vieram comprovar que o futuro da R2P será repleto de dificuldades.

Como ficou comprovado, a R2P é, ainda, uma doutrina em desenvolvimento e com necessidades de ajustes conceptuais. Neste sentido, ao contrário do que se podia julgar, ainda não se encontra profundamente enraizada no pensamento dos decisores políticos, nem devidamente clarificada quanto ao seu âmbito de ação, deixando margem para a sua invocação em função de uma agenda própria. Por outro lado, dada excepcionalidade do caso líbio era expectável que a invocação da R2P servisse de exemplo para as suas potencialidades e a consolidasse na comunidade internacional. Contudo, a sua aplicabilidade revelou os perigos inerentes a uma intervenção armada. Os céticos da R2P veem no caso sírio amplo terreno para a destruição de qualquer esperança de futuro da doutrina, alimentando o debate com a suspeição das reais intenções das potências ocidentais, apelidando-as de neoimperiais com uma agenda intervencionista.

O caso líbio e sírio reforçaram as vozes críticas de poderosos atores internacionais, como os BRICS e, em particular, a Rússia e a China. Em virtude da sua posição privilegiada dentro do CSNU, estes dois Estados detêm a capacidade de bloquear futuras tentativas de qualquer ação relacionada com a R2P. Encorajados pelo aumento do ceticismo e com uma voz amplificada na comunidade internacional encontram-se em vantagem para instigar uma reavaliação do equilíbrio entre o soberano e o indivíduo, em consonância com as suas aspirações geopolíticas e geoestratégicas.

Em suma, o futuro da R2P irá, essencialmente, depender da forma como os cinco membros permanentes do CSNU irão reconstruir as suas relações em cenários futuros e coordenar esforços para uma reavaliação da doutrina. Irá, no entanto, também depender do modo como serão geridas pela comunidade internacional as preocupações manifestadas pelos países não-alinhados com o imperialismo Ocidental e ambições dos BRICS, em especial do Brasil, que apresentou a RWP como proposta de reforma da R2P.

Bibliografia

- Acharya, Amitav. 2002. "Redefining the Dilemmas of humanitarian Intervention". *Australian Journal of International Affairs* 56 (3): 81-102.
- Ayoob, Mohammed. 2002. "Humanitarian Intervention and State Sovereignty". *The International Journal of Human Rights*, vol. 6 no 1: 81-102.
- Badescu, Cristina G. 2011. *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect, Security and human rights*. Londres: Routledge.
- Barkin, Samuel. 1998. "The Evolution of the Constitution of Sovereignty and the Emergence of Human Rights Norms" *Millennium* 27 (2): 229-252.
- Beitz, Charles R. (2002). "Human Rights as A Common Concern". *American Political Science Review* 95 (2): 269-282.
- Bellamy, Alex. 2013. "Responsibility to Protect" in *Security Studies*, editado por Paul Williams. Londres: Routledge
- Bobbio, Norberto. 1996. *Age of Rights*, Cambridge: Polity Press.
- Brown, Chris. 1999. "Universal Human Rights: A Critique" in *Human Rights in Global Politics* editado por Tim Dunne e Nicholas J. Wheeler, 103-127. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, Allen. 2003. "Reforming the International Law of Humanitarian Intervention" in *Humanitarian Interventions: Ethical, Legal, and Political Dilemmas* editado por J. L. Holzgrefe e Robert O. Keohane, 130-174. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bull, Hedley. 2002. *Anarchical Society, A Study of Order in World Politics*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Cassese, Antonio. 1999. "Ex injuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?". *European Journal of International Law*, 10: 23-30.
- Chandler, Daniel. 2002. *From Kosovo to Kabul: Human Rights and International Intervention*. Londres: Pluto Press.
- Chandler, Daniel. 2006. *From Kosovo to Kabul and Beyond: Human Rights and International Intervention*. Londres: Pluto Press.
- Charap, Samuel. 2013. "Russia, Syria and the Doctrine of Intervention". *Survival: Global Politics and Strategy*, 55 (1): 35-41.
- Chesterman, Simon. 2001. *Just Wars or Just Peace: Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford: Oxford University Press.
- Chopra, Jarat e Thomas G. Weiss. 1992. "Sovereignty is no Longer Sacrosanct: Codifying Humanitarian Intervention". *Ethics and International Affairs* 6: 95-118.
- Cohen, Jean L. 2004. "Whose Sovereignty? Empire versus International Law". *Ethics & International Affairs*, 18 (3): 1-24.
- Deng, Francis M. 1993. *Protecting the Dispossessed: A Challenger for the International Community*, Washington, DC: Brookings Institution.
- Deng, Francis M., Sadikiel Kimaro, Terrence Lyons, Donald Rotchild e William Zartman. 1990. *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Washington DC: Brookings Institution.
- Dunne, Tim e Jess Gifkins. 2011. "Libya and state intervention". *Australian Journal of International Affairs*, 65 (5): 515-529.
- Etzioni, Amitai. 2006. "Sovereignty as Responsibility" *Orbis*, 50 (1): 71-85.

Evans, Gareth. 2011. "Interview: The RtoP Balance Sheet after Libya" *e-International Relations*

Franck, Thomas M. 2003. "Interpretation and Change in the Law of Humanitarian Intervention" *Humanitarian Interventions: Ethical, Legal, and Political Dilemmas* editado por J. L. Holzgrefe e Robert O. Keohane, 204-231. Cambridge: Cambridge University Press.

Goodrich, Leland M. e Edvard Isak Hambro. 1949. *Charter of the United Nations: commentary an documents*. Boston: World Peace Foundation.

Gowers, Andrew Garwood. 2012. "China and the responsibility to protect: the implications of the Libyan intervention" *Asian Journal of International Law* 2 (2): 375-393.

Gray, Christine. 2008. *International Law and the use of force*. Oxford: Oxford University Press.

Gvosdev, Nikolas K. 2012. "Key Interest Prevent Russia from Abandoning Syria-Oped". *Eurasia Review*, 3 de Julho.

Hayoun, Massoud. 2013. "China, Russia congratulate each other on Syria at APEC" *Al Jazeera*.

Hill, Fiona. 2013. "The Real Reason Putin Supports Assad" *Foreign Affairs*.

Hoffman, Stanley. 1996. *The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention*, Notre Dame: University Press.

Huntington, Samuel P. 1996. *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*. Nova Iorque: Simon & Schuster.

International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) (2001) "The Responsibility to Protect", Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Development Research Centre.

Jackson, Robert H. 2000. *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States*. Oxford: Oxford University Press.

Jackson, Robert H. 2004. "Sovereignty as a Doctrine of Moderation". In *Power and responsibility in world affairs: reformation versus transformation*. Editado por Cathal J. Nolan. Westport: Praeger Publishers

Keohane, Robert. 1993. "Institutional theory and the realist challenger after the cold war". In *Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate*. Editado por David A. Baldwin. Nova Iorque: Columbia University Press.

Kolb, Andreas S. 2012. "The Responsibility to protect (R2P) and the Responsibility while protecting (RWP): friends or foes", GGI Analysis Paper no.2, Brussels: The Global Governance Institute.

Makinda, Samuel M. 1996. "Sovereignty and International Security: Challenges for the United Nations". *Global Governance*, 2 (2): 149-168.

Morris, Justin e Nicholas Wheeler. 2012. "Human welfare in a world of states: reassessing the balance of responsibility". In *The withering of the welfare state: regression*. Editado por J. Connelly e J. Hayward. 175-192. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Morris, Justin. 2013. "Libya and Syria: R2P and the spectre of the swinging pendulum". *International Affairs*, 89 (5): 1265-1283.

Nakhoul, S.. 2012. "U.N. chief speaks of girly reports from Syria", *Reuters*.

Nuruzzaman, Mohammed. 2013. "The Responsibility to Protect Doctrine: Revived in Libya Buried in Syria" *Insight Turkey*, 15 (2): 57-66.

Reus-Smit, Christian. 2001. "Human Rights and the Social Construction of Sovereignty" *Review of International Studies*, 27: 519-538.

Rochester, Martin J. 2006. *Between Peril and Promise: The Politics of International Law*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.

Shue, Henry. 2004. "Limiting Sovereignty". In *Humanitarian Intervention and International Relations*, editado por Jennifer M. Welsh. Oxford: Oxford University Press.

Slomanson, William R. 2007. *Fundamental Perspectives on International Law*, 5ª edição. Belmont: Thomson Wadsworth.

Sun, Yun. 2012. "Syria: What China Has Learned From its Libya Experience" *Asia Pacific Bulletin* no.152.

Teitt, Sarah. 2008. *China and the responsibility to Protect*. Brisbane: Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect: University of Queensland.

Téson, F.R. (1997) *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, 2nd ed. Irvington-on-Hudson, NY: Transnational

Téson, Fernando R. 1997. "The Liberal Case of Humanitarian Intervention". In *Humanitarian Interventions: Ethical, Legal, and Political Dilemmas* editado por J. L. Holzgrefe e Robert O. Keohane, 204-231. Cambridge: Cambridge University Press.

Thakur, R. (2006) *The United Nations, Peace and Security: From Collective Security to the Responsibility to Protect*, Cambridge: Cambridge University Press.

Thakur, Ramesh. 2006. "R2P after Libya and Syria: engaging emerging powers", *Washington Quarterly* vol. 36 no. 2

United Nations (2005) «Resolução A/RES/60/1 (2005), Resolution adopted by General Assembly», Organização das Nações Unidas, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021752.pdf>.

United Nations (2005). «Assembleia Geral Documento A/59/2005 Report of the Secretary-General: *In larger freedom: towards development, security and human rights for all.* » Organização das Nações Unidas, www.un.org/en/events.com.

United Nations (2009) «Documento A/63/677 *Responsabilidade de Proteger*», Organização das Nações Unidas, <http://www.un.org/es/preventgenocide/adviser/responsability.shtml>.

United Nations (2011) «Resolução nº 1970 Adotada pelo Conselho de Segurança na sua 6491ª sessão, em 26 de Fevereiro de 2011», Organização das Nações Unidas, <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>.

United Nations (2011) «Resolução nº1973 Adotada pelo Conselho de Segurança na sua 6498ª sessão, em 17 de Março de 2011», Organização das Nações Unidas, <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>.

United Nations (S.d) «Assembleia Geral. Documento A/54/549: Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35: *The fall of Srebrenica*» Organização das Nações Unidas, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/248/76/IMG/N9934876.pdf>.

United Nations (S.d) «Carta das Nações Unidas», Organização das Nações Unidas, www.onu.org.br/documentos/carta-da-onu

Wagner, D. and Jackman, D. (2011) "BRICS from unstable foundation for multilateral action", *Foreign Policy Journal*.

Welsh, Jennifer M. 2010. "Implementing the Responsibility to Protect: where expectations meet to reality". *Ethics and International Affairs*, 24 (4): 415-430.

Wheeler, N.J. 2005. "Legitimizing Humanitarian Intervention: A Replay to Farer's Five-part Test". *International Relations*, 19 (2): 237-242.

Proposta de um modelo de poder local: analisar novas formas de democracia em Portugal no contexto Europa

Cristina Simões

Faculdade de Economia – Universidade de Coimbra
ISDOM

1. Introdução

A administração local, que embora local também é Estado, afirma-se de forma diferenciada em diferentes territórios. Essa situação intermédia de Estado local imprime-lhe riqueza, complexidade e características cujas especificidades interessa analisar. Se, nuns países, o poder local parece estar muito próximo do povo e a autonomia dos municípios é verdadeiramente notória, noutros a relação é de diálogo e equilíbrio (Chandler 2001). No nosso país parece ser ainda uma autonomia desajustada (Carvalho 2010; Freire 2002; Gonçalves 1989). Através do estudo comparativo dos processos de descentralização, em Portugal, Reino Unido e França, poderemos analisar o funcionamento do Estado e a articulação entre o central e o local e as formas como este último lida com o tecido social. A investigação comparativa, neste trabalho, procurará apresentar ao leitor as múltiplas complexidades de configurações socioespaciais e modelos de administração no Reino Unido, em França e em Portugal. O poder local em Portugal é dependente do poder central e atua como uma agência do Estado central sem autonomia na sua intervenção, constituindo-se como um contexto europeu *sui generis*. A falta de independência do poder local em termos de autonomia; a dependência financeira do Estado central; a uniformização dos serviços públicos definida pelo poder central; e a dependência da sua intervenção da legislação por parte da Assembleia da República, são algumas das características do poder local português que estarão em análise. Na primeira parte será apresentada uma perspetiva de análise da democratização, recorrendo às dimensões de participação e movimentos dos cidadãos, a emergência da democracia digital e as formas de avaliação da democracia. Na segunda parte apresenta-se resultados de uma análise comparativa em três contextos europeus, Portugal, Reino Unido e França, sobre representações dos cidadãos face à democracia e sobre a sua participação na vida política, com

destaque para o caso português. Com base na indicação dos resultados, é proposto um modelo de democracia com o objetivo de colmatar a fragilidade do sistema político e dos seus princípios democráticos.

1.1. A democratização em revisão

A democratização do poder é um processo contínuo, complexo e urgente que envolve múltiplos factores. Não pode ser isolada do contexto mais vasto que envolve a relação de Portugal com outros países (Carvalho 2010; Freire 2002). O que se passa num país não é independente daquilo que acontece noutros. A integração do nosso país na união europeia e a progressiva concretização de uma Europa “sem fronteiras” leva a que as influências externas assumam uma particular relevância (Santos 2003). Sendo um país membro da União Europeia, Portugal tem, para alcançar um bom posicionamento nos mercados europeus, que vencer o desafio da concorrência comunitária (Lobo 2013; Pedroso 1999; Pinto et al. 2010). Os inúmeros disfuncionamentos e formalidades da administração prejudicam o exercício do poder local (Pinto et al. 2010). Os custos administrativos a suportarmos são elevados e incluem a aplicação da legislação com alterações sucessivas, a sua compreensão, a emissão e declarações, a solicitação de autorizações e o contacto com a população, havendo uma necessidade premente de ajustar e adaptar a administração pública portuguesa à realidade europeia. Desde os anos noventa que vários autores salientam a necessidade de Portugal se adaptar aos desafios da Europa, à semelhança de outros Estados membros, caminhando para uma administração pública europeia, assente no conceito de cidadania, de serviço público, com uma estrutura e estilo de gestão semelhantes (Lopes 1990, 18).

Portugal tem o menor número de funcionários públicos por milhar de habitante, bem como a menor relação entre o número de funcionários e a população activa total e a tendência com os cortes na funções pública é continuar a diminuir o capital humano e não nos parece que Portugal tenha competitividade administrativa face aos outros Estados membros. Analisando algumas experiências vividas em outros países no domínio da desregulamentação administrativa, a administração pública portuguesa poderá evitar a prática de acções menos adequadas. Em Espanha por exemplo as formalidades relativas ao emprego, a cumprir pelas empresas com menos de 50 trabalhadores, foram reduzidos para metade. Em França foram vários os desenvolvimentos práticos no sentido de desburocratizar (Reigner 2001). Já em 1981 apontavam-se quase 400 medidas de desburocratização tomadas pelo Governo em 4 anos. Segundo Jean-Claude Savignac o quinto programa compreendia medidas como as seguintes: “Diminuição de controlos sobre as autarquias locais; Abolição de exigências administrativas tidas como obsoletas; imposição de prazos à Administração Pública; conquista da confiança dos utentes (....)” (Savignac *in* Gonçalves 1989, 16). Citando Paulo Finuras (2014) a

propósito da confiança nas instituições, dela “depende a sobrevivência, o progresso e o desenvolvimento das sociedades, é fundamental, para qualquer país mas sobretudo para os países com democracias recentes” (Finuras 2014, 14), como é o caso de Portugal, acrescentamos.

Atualmente vivemos um momento ao nível do poder local, de democracia virtual, muito semelhante a uma democracia oligárquica. Mathieu Baumier foi o autor que encontramos com uma afirmação mais próxima da tese que defendemos:

(...) uma análise da situação da democracia já não pode mais partir do postulado seguinte: a democracia é o poder do povo. Essa concepção, em si mesma, era já uma ilusão: uma tal democracia nunca teve verdadeira existência na realidade. Era já o objecto da oposição teórica de Platão à democracia. Contudo, a democracia liberal e representativa do *momento aroniano* estava concentrada nessa direcção ideal, sabendo pertinentemente que o ideal era inacessível. Era por isso que o *momento aroniano* apresentava um equilíbrio entre o ideal afirmado e a possibilidade da democracia (2007, 30-31).

Estamos, portanto, perante um momento de evolução da democracia. Não falaremos em crise nem em morte da democracia, mas antes na necessidade desta ser aquilo que pensávamos que afinal já era e não chegou ainda a ser: uma democracia participada. Ao contrário de Baumier (2007) consideramos que o ideal não é inacessível, sendo apenas uma realidade que foi adiada mas que pode existir, pois o que se imagina poder ser real pode ser construído. As características desta evolução de democracia torna-la-ão certamente em algo diferente do ideal, mas em algo que não deve necessariamente afastar-se dos princípios da igualdade e da liberdade. Baumier é extremamente pessimista e chega a afirmar que “assistimos ao assassinato da democracia”:

O assassino não vê que matou e o cadáver ainda não sabe que já está morto. Estamos assim na era do virtual democrático integrado. Fantasmas perdidos no seio de uma fantasmagoria, nós acreditamos participar na divisão do real e do verdadeiro mas puxamos apenas os cordelinhos do falso e da aparência (2007, 32).

Baumier é o autor que mais se aproxima da ideia de que o poder não está de facto no povo e que estamos perante um mito da participação efectiva no poder por parte dos cidadãos, quer seja directa ou de representantes.

1.2. Participação política, formas e efeitos na transformação dos sistemas políticos

De um modo geral podemos apresentar as formas de participação política como um conjunto de instrumentos que permitem colocar em prática a ação política dos cidadãos. Como exemplos podemos elencar: o direito de voto, de reunião e manifestação, de associação, de candidatura a cargos eletivos, etc, ou seja, todos eles meios através dos quais os cidadãos podem influenciar as decisões políticas recorrendo a formas consentidas ou não (ex., boicotes, protestos, bloqueios de estradas, greves...) e ainda como meios de manifestar exigências e respostas dos governantes às suas pretensões. Almond (*apud* Martins 2010, 241) destaca “o facto de as formas de participação política constituírem um instrumento de comunicação entre eleitos e eleitores, no sentido em que configuram uma vasta rede de comunicação entre os principais agentes do sistema político e os cidadãos”.

De acordo com este Milbrath (*apud* Martins 2010, 248-249) a variação dos comportamentos aparece associada à postura de *inputs* e *outtakes*. Numa segunda dimensão, o modelo de Milbrath evidencia o contraste entre *inputs* de natureza ativa e *inputs* de natureza passiva. Numa terceira dimensão o modelo opõe as formas convencionais e as formas não convencionais de participação que os cidadãos podem intervir politicamente recorrendo a formas muito diferenciadas. Existe um vasto conjunto de instrumentos que os cidadãos podem utilizar para intervir no processo político, sejam estes utilizados de modo pacífico ou violento, consentido ou não consentido, de modo tradicional ou não tradicional (Martins 2010). Alguns autores denominam de “formas convencionais” ou “formas não convencionais”, propondo uma diferenciação entre o repertório tradicional do comportamento político das atividades relacionadas com campanhas eleitorais e as novas formas de participação política que surgiram e se expandiram na década de setenta. Essas novas formas têm maior visibilidade social, ocorrem em espaços públicos e têm uma forte exposição. São formas de participação social cada vez mais espontâneas, muitas delas criadas a partir da rede social e são menos controladas, quer pelas autoridades quer pelas próprias organizações que as estimulam e as promovem. Emergem na sociedade actual formas de participação novas, muito menos enraizadas na mobilização das organizações tradicionais e muito mais impulsionadas pela emergência de novos movimentos sociais (Rodrigues e Silva 2012; Rodrigues 2014).

1.2.1. Os Movimentos sociais como forma de participação

Segundo Alain Touraine, o movimento social é a ação colectiva que está directamente associada ao questionar da forma de dominação, a historicidade, cultura, ética. Pode-se identificar um movimento social a partir de três princípios: identidade, totalidade e oposição. Isto significa que só é possível falar de movimentos sociais

quando há uma definição da identidade por parte dos atores. Identificando-se e nomeando aquele com quem estão em oposição, ou seja o seu adversário, e na medida em que se questiona o modelo de apropriação da sociedade, questiona-se a totalidade dos modelos de historicidade (Touraine *apud* Eyerman e Jamison 1992). Pode-se considerar a existência de três funções dos movimentos sociais, ou seja, a função de mediação, a função de esclarecimento da consciência colectiva e ainda a função de pressão (Rocher 1971, 47). Ao considerar-se a função de mediação deve-se começar por salientar que os movimentos são agentes de mediação entre, por um lado, as pessoas e por outro as estruturas e as realidades sociais. De facto, os movimentos sociais dão a conhecer, ou melhor, explicam aos seus membros, às outras pessoas, à sociedade e às estruturas sociais, certas realidades sociais, quer seja para as defender, criticar, ou propor mudanças. A sociedade urbana e industrial, com o seu desenvolvimento, vem exigir formas mais complexas de participação na vida coletiva do que a sociedade tradicional. O movimento social, na sociedade de massa, transformou-se num dos principais agrupamentos mediadores, relativamente aos quais os actores podem proteger os seus interesses ou mesmo, defender as suas ideias participando assim na acção histórica (Martins 2010; Rodrigues 2014).

O movimento social tem, como referimos, uma segunda função, ou seja, o movimento social desenvolve uma consciência coletiva numa sociedade. Esta função dos movimentos sociais está directamente ligada à acção histórica, na medida em que a consciência colectiva é um elemento fundamental para toda essa acção (Santos 2003). É da natureza dos movimentos sociais tentar esclarecer, no seu ponto de vista, a consciência de uma determinada colectividade. Contribuem para um “estado de alerta” da consciência coletiva. Por último, de identificar nos movimentos sociais uma função de pressão, ou seja, os movimentos sociais têm influência no desenvolvimento histórico das sociedades, na medida em que exercem pressões sobre as pessoas com autoridade ou também sobre as elites do poder (Rocher 1971, 47). Para Touraine um movimento social tende a estar associado a um conflito social central (Touraine 1992, 126). Neste ponto afigura-se importante situar os movimentos sociais no contexto histórico-político, uma vez que não se pode deixar de ter em conta a sua espaço-temporalidade. Os movimentos sociais são concebidos como espaços públicos temporários, como momentos de criação coletiva que providenciam as sociedades com ideias, identidades ou mesmo ideais. Os movimentos sociais são formas de praxis cognitivas que são moldadas por processos políticos internos e externos (Eyerman e Jamison, 1991, 4). Os movimentos são o resultado de um processo de interação que se centra à volta da articulação de uma identidade coletiva que ocorre dentro do contexto de uma sociedade particular. A noção de movimento social, mais do que um tipo de fenómeno particular, é antes a representação geral da vida social. Esta representação difere da imagem liberal

de uma sociedade em que a política e a sociedade civil são aspectos distintos.

Desde o século XIX, o dualismo Estado/sociedade civil apresenta-se como um dos mais importantes dualismos. De acordo com Boaventura de Sousa Santos (1994) o Estado é uma forma artificial e moderna (Santos 1994). Neste tipo de sociedade o Estado é caracterizado pela sua organização formal, uma soberania absoluta, um sistema jurídico centralizado e sobretudo uma linguagem universal, através da qual comunica com a sociedade civil. A sociedade civil é por sua vez, e contrariamente ao Estado, concebida como o campo da vida económica no qual se estabelecem as relações sociais orientadas por interesses privados (Rodrigues 2014). Se ao longo dos tempos a dicotomia Estado/sociedade civil tem vindo a ocupar um aspecto central da prática social e política, não podemos deixar de ter em conta as transformações que se têm vindo a verificar na sociedade e que põem em causa essa mesma dicotomia (Ruivo 2004). As sociedades capitalistas passaram recentemente por transformações que aproximam o Estado e a sociedade civil. A política europeia ocidental no pós-guerra e até aos anos sessenta assentou em conteúdos como o crescimento económico, distribuição e segurança. A preocupação predominante relativa a este crescimento económico levou os líderes da classe trabalhadora a renunciar a projectos mais extensivos e a uma mudança social. Nessa altura a segurança, o Estado-Providência, a defesa e o controlo social eram os alicerces políticos. Compreende-se assim, que este período não tenha sido de conflito social e político. Os movimentos eram vistos como tendo um carácter destrutivo. Nos anos sessenta, pelo contrário, os movimentos sociais eram identificados com a contracultura, com a procura de formas sociais e de vida culturalmente alternativas.

Atualmente, a substituição de uma imagem bipolar da sociedade poderia levar a crer que estamos perante uma crise de noção de movimento social, uma vez que tradicionalmente o conceito de movimentos sociais pressupõe que a sociedade civil seja distinta do Estado e que os processos de modernização estão subordinados ao funcionamento de uma sociedade moderna já existente. Essa ideia afigura-se errada: apesar da queda do comunismo, da ausência de uma cultura proletária, considerar o capitalismo como um modelo ideal, seria dizer que a história tinha chegado a seu termo. Os novos movimentos sociais operam como complemento ou alternativa às instituições tradicionais de expressão explorando deficiências no cumprimento das suas funções e criando novos focos de interesse junto dos cidadãos. Caracterizam-se por um desafio sistemático à ordem política estabelecida por vias não institucionalizadas, justificando a sua acção pelo facto de as organizações tradicionais se mostrarem incapazes de responder às exigências económicas e sociais da sociedade actual. Como exemplos desses novos movimentos sociais podemos elencar os movimentos ambientalistas, feministas, de paz, anti-nucleares e várias minorias culturais e sociais nos quais incluímos os grupos étnicos, religio-

sos, raciais, sexuais, etc, que recorrem frequentemente à acção directa através de comportamentos tais como greves, boicotes, manifestações, desobediência. Parafraseando Boaventura de Sousa Santos, note-se que os NMS's não podem deixar de ser uma referência central quando se trata de imaginar os caminhos da subjectividade, da cidadania e da emancipação (1994, 177). Portugal ocupa uma posição mundial intermédia entre países centrais e países periféricos. Esta especificidade, bem como o facto de ter saído há relativamente pouco tempo de um regime autoritário, é a base para um só recente despoletar dos movimentos sociais.

1.3. A democracia digital: o novo modelo de participação dos cidadãos

Seguindo a linha de pensamento de Grossman "(...) a construção de uma democracia participativa beneficia com o aumento da velocidade de transmissão da informação, pela qual os cidadãos se podem relacionar uns com os outros e com os governantes, de forma interactiva" (Grossman apud Martins 2010, 156). A este propósito Barber (1984) considera que é possível colocar assembleias representativas em funcionamento, ao nível das grandes cidades, com recurso às tecnologias de informação e manter, ao mesmo tempo, o princípio da participação directa, uma vez que as telecomunicações modernas podem constituir um poderoso instrumento do discurso democrático, se tivermos em conta que hoje já é possível construir encontros artificiais de larga escala, com recurso à tv, satélites, vídeo interactivo e computadores, criando redes de discussão com vista à participação política real (Santos 2003; 2012). Estamos perante um novo conceito, o conceito de democracia digital, considerada como um conjunto de alternativas para o exercício na prática da Democracia. Uma democracia do ciberespaço em que não existem limites de tempo e espaço e novas formas de participação como as novas tecnologias de informação e comunicação são usadas como complemento às formas tradicionais de participação. Para Martins aceita-se que "as novas tecnologias permitem ultrapassar as barreiras burocráticas à participação; estimulam o debate público; contribuem para a educação cívica e facilitam a relação entre os cidadãos e os governantes que não é garantida na democracia convencional" (Martins 2010, 157). Sobre esta temática Dahl defende que a interactividade das telecomunicações tem um papel determinante, uma vez que para além do acesso a informação de cariz político, a tecnologia incentiva também à colocação online de matérias na agenda política e à participação dos cidadãos em debates com especialistas e aqueles que detêm a decisão política (Dahl 1989, 339). A internet não é um espaço neutro e não representa, também, um espaço de comunicação livre de constrangimentos sociais e de relações de poder. Também não pode ser considerado como o espaço de excelência para o crime ou terrorismo. Interpretações unilineares de um espaço que é marcado pela acção humana não permitem revelar a complexidade dos fenómenos que se constroem a nível social. Consta-

támos também que os movimentos sociais com uma atividade mais sistemática na internet têm desafiado e promovido lutas, mobilizando actores individuais e colectivos, abrindo canais de comunicação e espaços de cidadania (Martins 2010; Santos 2012). Em Portugal, desde 2011, tem havido um aumento da participação política não convencional. A maior manifestação de sempre terá ocorrido em Setembro de 2012 (Lobo 2013, 65-66).

As tecnologias digitais não se limitaram a reduzir os custos das actividades quotidianas dos movimentos sociais, permitiram, igualmente, a coordenação dessas actividades de um modo mais eficaz e rápido, superando os constrangimentos espaciais e temporais na organização dos protestos globais. Não obstante todos os limites que encerra, a internet parece ter impulsionado a emergência de novas formas de nova consciência colectiva, de identificações e comunidades que se interconectam a nível transnacional (Santos 2012). Estamos em crer que a liberdade de expressão, que deverá ser reivindicada para este espaço interativo, será uma das condições para a construção de alianças a nível global. Mas parece-nos, também, urgente uma reflexão teórica que favoreça a compreensão da articulação dos movimentos sociais neste novo “espaço público” e que se questione, igualmente, a democraticidade das suas práticas. De notar, porém, que mesmo ao nível das resistências transnacionais, os movimentos não abandonaram as formas de comunicação e participação políticas tradicionais e a internet, ao contrário do que se poderia supor, não as substituiu nem as desvalorizou. Reforçou, inclusive, essas antigas práticas dotando-as de uma maior visibilidade.

1.4. Avaliar a democracia

O nosso maior progresso foi na democracia, no direito à associação, no direito à expressão, à votação mas, e embora os passos dados, a Constituição da República Portuguesa é programática. Continuamos sem colocar as pessoas a discutir os problemas reais. Como reduzir o *deficit*? Qual o caminho? Será que podemos reduzir o número de funcionários públicos? Será que podemos reduzir as pensões? Poderemos privatizar as empresas inviáveis? Ora, não devemos confundir o que deve ser com aquilo que é e é isso que efectivamente teremos que discutir, envolvendo os cidadãos nessa discussão. A fiscalização do parlamento é necessária. Escolhemos os deputados mas não avaliamos o não cumprimento. Não temos a prática democrática da avaliação dos projectos que correram mal. Há um deficit de consciência democrática de fiscalização por parte dos portugueses. Desburocratizar? Desburocratizar o poder local não significa destruir ou simplesmente alterar a burocracia, não significa procurar um modelo de organização completamente diferente do modelo weberiano. Se fizéssemos com que uma organização funcionasse sem regras, sem normas, eliminássemos a autoridade e a hierarquia, se personalizássemos ou partidarizássemos as funções, eliminássemos os papéis e

o registo escrito dos actos da organização, desprezásemos o princípio do mérito, colocássemos de parte as vantagens do trabalho organizado e racionalizado¹, o que obteríamos seria a confusão e o absurdo. A burocracia é visualizada pela população como uma organização onde “o papelório se multiplica e se avoluma, impedindo soluções rápidas ou eficientes. O termo também é empregue com o sentido de apego dos funcionários aos regulamentos e rotinas, causando ineficiência à organização. O leigo passou a dar o nome de burocracia aos defeitos do sistema (disfunções) e não ao sistema em si mesmo “ (Chiavenato 1993, 419). De acordo com esta aceção do conceito, a desburocratização da administração pública central e local pode ser colocada ao serviço da população e fazer parte integrante do modelo de democracia participativa. Ir ao encontro dos sentimentos de desagrado dos cidadãos e implementar algumas medidas no sentido de caminhar para uma resolução mais rápida e mais eficaz dos problemas dos cidadãos, sejam eles agentes económicos, coletivos ou singulares. Implica uma atenção cuidada e envolvimento com o ambiente e meio exógeno. Não se trata de ações pontuais mas de uma mudança de fundo e de base que se afigura necessária e premente neste início de século (Chevalier *et al.* 1983, 15 ; Corte-Real s/d, 268).

As transformações nos domínios da política, da economia, dos valores culturais, do comportamento e das atitudes dos cidadãos tornam provável a desburocratização, abandonando-se o actual modelo técnico de organização e o aparecimento do modelo que defenda aqueles que está a servir: o povo. A administração pública local apresenta uma impermeabilidade muito grande em relação às mudanças do meio. Encontramos justificação no facto do poder local aparecer como uma emanção do Estado central, como um poder público em vez de um serviço público (Pinto *et al.* 2010). Continuamos a assistir a uma relação de autoridade em que os serviços ditam as ‘regras do jogo’, ignorando simplesmente as estratégias, as mudanças na sociedade e na comunidade local (Pinto *et al.* 2010). A própria cultura política tem-se mostrado resistente à mudança e à inovação, tendo-se afastado do seu objectivo primordial: servir o público. Localizando os pontos-chave do sistema e através de uma estratégia de seleção, agir nos pontos em que a probabilidade de êxito seja maior, criando um processo que por arrastamento crie forças positivas de mudança em todos os sectores e em todos os funcionários que fazem parte integrante do processo, mas e também crie condições para os cidadãos verem a política de forma positiva (Marcos 2006; Nabais 2007).

Confiar nos políticos, confiar porque têm razões para confiar em quem verdadeiramente defende os interesses comuns de uma Nação, são imperativos para podermos falar na sociedade actual em democracia (Finuras 2014). Ouvir e ser ouvido. Diálogo e participação, são conceitos que não podem estar dissociados deste processo. Não falamos de operações de cosmética, mas de uma renovação

1. Princípios do modelo burocrático de Max Weber.

do sistema político e de uma transição para um modelo em que todas as pessoas possam ver a sua opinião representada (Pedroso 1998). Tal só será possível com a criação de meios que o possibilitem. Quando num estudo científico como o que subjaz a esta análise examinamos o poder local no nosso país e o comparamos com outros como os sistemas de França e do Reino Unido (Paoletti 1999; Wollmann 1999), facilmente concluímos que é necessário trabalho imediato, com vista a inverter o processo de entropia que se vai manifestando. É imperativo abandonar a noção do cidadão como um administrado e um cidadão objecto e adoptar a noção de cidadão enquanto sujeito (Chevalier et al 1983, 12). Ignorar os sinais de mudança e negar o que está a acontecer são sintomas mais perversos que a própria resistência explícita à mudança (Vidigal 1989, 27). A mudança implica uma alteração ao sistema político português nos seus valores, práticas e atitudes (Maquiavel e Crozier *apud* Corte-Real 1990, 272).

Somente com a acção conjugada do poder político, da administração e do público, unidos em busca de um mesmo objectivo: melhorar os serviços e aproximá-los dos cidadãos encontraremos uma sociedade desprovida de disfuncionalidades e verdadeiramente participada (Chevalier *et al.* 1983, 17). Como tornar o Poder local num poder do Povo? Não queremos somente dizer para o Povo, mas sim do Povo, dos cidadãos. Afinal se formos analisar quem são os verdadeiros ‘accionistas’ dos municípios, chegamos à conclusão de que são os cidadãos (Sousa 1990, 50-51). A democracia efetiva procura que a cidadania seja exercida a todos os níveis e assenta numa administração prestativa e não numa administração controladora em que prevalece a estratégia de abertura e se eliminam os princípios da distanciação (Quadros 1989, 6). A nova relação do poder local implicará que o autarca vá ao encontro do público e passe a um sistema de comunicação bilateral, em que os cidadãos têm a possibilidade de participar e influenciar as decisões. Os utentes exigem ser esclarecidos, exigem rapidez e eficácia e são cada vez menos tolerantes com imposições. A participação dos cidadãos começa a ser cada vez maior pela via dos movimentos sociais e através dos protestos, sinal de descontentamento da actuação política (Santos 2012). As reivindicações surgem por todo o país e os cidadãos estão cada vez mais activos na sua forma de participação que surge espontaneamente como defesa a uma participação política que não é incentivada pelo poder central e pelo poder local (Sousa 2006). Concordamos com Boaventura de Sousa Santos (2003) ao considerar ser possível construir uma complementaridade densa entre democracia participativa e democracia representativa e, portanto, entre escalas locais e escalas nacionais. Tal pressupõe o reconhecimento pelo governo de que as formas públicas de monitorização do governo, as deliberações públicas, a participação dos cidadãos na política, podem substituir em parte o processo de representação, incluindo no debate político e eleitoral propostas de reconhecimento cultural e de inclusão social.

2. Método

Focaremos, num primeiro momento, nesta específica análise, apenas os resultados que confirmam as seguintes hipóteses: nível elevado de consciente valorização da democracia, importância dos media para informar práticas políticas e promover a democracia, preferências pouco expressivas face aos blocos de esquerda e de direita, participação não significativamente ativa em contextos de eleições, a insatisfação com o governo e práticas políticas de Portugal, relação entre essa insatisfação e a satisfação com a vida pessoal e profissional dos cidadãos. Num segundo momento serão descritos resultados que ilustram a comparação de práticas de políticas democráticas nos três contextos europeus, destacando a fragilização da democracia e das representações políticas do contexto português. Por fim, será apresentado um modelo de democracia.

2.1. Amostra e procedimento

De acordo com o princípio de amostragem do ESS os indivíduos são selecionados através de métodos de probabilidade aleatória estrita em todas as etapas do processo de selecção, tendo em vista uma amostra efectiva mínima de 1500 entrevistas. A base de amostragem usada é 'Area Sampling' através da selecção representativa de moradas. A amostra em França foi de 1968 pessoas, no Reino Unido 2286 e em Portugal 2151. Todos os portugueses são residentes em Portugal sendo que 132 não nasceram no país, com idades compreendidas entre os 15 e os 98 anos, com uma média de idades de 52 anos e um desvio-padrão de 19,01. 852 são do sexo masculino e 1299 são do grupo feminino.

2098 são cidadãos portugueses enquanto 53 afirmam que não. 2135 são falantes de Português como Língua Materna, 2 sujeitos são falantes de Ucrainiano, 1 locutor de Holandês, 1 locutor de Romeno e 1 locutor de Inglês. 870 residem na área de Lisboa, 713 no Norte, 412 no Centro, 86 no Alentejo e 70 no Algarve. Quanto às habilitações literárias, salientamos os dois níveis mais baixos: 117 inquiridos não completaram o nível básico e 999 somente completaram o nível básico, o que significa que 51,9% da amostra tem o nível primário ou inferior. Somente 196 apresentam habilitações literárias situadas entre o bacharelato e o doutoramento, o que revela que 9, 1% dos inquiridos têm formação de nível superior.

2.2. Análise de dados

Determinámos médias, desvios-padrão, frequências, percentagens, para descrever as características demográficas da amostra; teste de validade para verificar a consistência do questionário aplicado previamente noutros países da União Europeia; teste de análise fatorial para observar a composição de factores subjacente ao questionário de acordo com as respostas dos sujeitos; testes de frequência para averiguar a distribuição dos sujeitos de acordo com as questões do inquérito, e

análises ANOVA para avaliar e comparar o comportamento dos sujeitos em diversas situações de participação e de opinião face à vida política. Neste estudo apenas focaremos alguns dados e implicações. Para o efeito, recorreremos ao programa SPSS 21.

3. Resultados

3.1. Representações sobre a democracia no contexto português

O presente estudo apresenta os resultados especificamente relativos às representações dos cidadãos portugueses quanto à democracia. A esmagadora maioria dos portugueses da amostra considera que é muito importante viver num país governado democraticamente contra 10 que desconsideram essa importância. 411 sujeitos consideram no entanto que Portugal é medianamente (intervalo 5 no contexto do número de itens da escala por questão, total nesta questão: 9 itens, portanto 5 é resultado médio) democrático e 422 estão medianamente satisfeitos com a actuação da democracia portuguesa. Quanto aos Blocos da Esquerda e da Direita, os sujeitos encontram-se sem muita diferença na sua distribuição (514 estão a meio da escala). 448 portugueses não sabem qual a sua preferência. 161 respondentes pondera razoavelmente que o país devesse ser governado por um só partido. Num modelo ideal de democracia 1603 julgam que o governo deveria alterar as suas práticas em função do que os eleitores pensam.

Somente 17 inquiridos se consideram extremamente satisfeitos com o estado actual da democracia em Portugal (0,8%), contra 75,5% cuja resposta se encontra no nível intermédio (5) ou inferior (0 a 4). Verificamos que 74,5% dos inquiridos considera importante para a democracia em geral que o governo altere as políticas que planeou para responder ao que a maioria das pessoas pensa, o Povo.

No que respeita especificamente às eleições, 1008 sujeitos consideram que as eleições nacionais devem ser completamente livres e justas, assim como 601 acham extremamente importante trocar impressões com outras pessoas (do seu círculo) antes da decisão de voto, 777 afirmam como muito importante que os partidos políticos tenham críticas ao governo, e 863 portugueses valorizam extremamente que os media lhes forneça informação fidedigna para que se possa criticar o governo.

954 sujeitos consideram indispensável que as minorias sejam protegidas quanto aos seus direitos. 629 consideram como muito importante que enquanto cidadãos devam ter a última palavra nos assuntos políticos através de referendos, sendo que 563 concordam que é extremamente importante que os imigrantes tenham direito a voto apenas depois de se tornarem cidadãos do país em que residem. De forma mais destacada, 1207 portugueses confirmam a extrema importância de os tribunais deverem tratar todas as pessoas de igual modo. 850 indivíduos entendem como muito importante que o tribunal impeça que o governo tome medidas que vão além do seu poder atribuído.

Salientamos que somente 16 inquiridos consideram que não é nada importante para a democracia em Portugal que os eleitores conversem sobre política com as pessoas que conhecem antes de decidir em quem votar, enquanto a maioria considera extremamente importante fazê-lo. Refira-se que somente 9,617,7% dos inquiridos situam a sua resposta abaixo do nível 5.

De acordo com as respostas sobre a liberdade da comunicação social para criticar o Governo, confirmamos o importante papel dos media na democracia em Portugal. Uma elevada percentagem (450,38%) assinala o nível 10, considerando extremamente importante essa liberdade.

Tabela 1 – Importância sobre a vivência do indivíduo num governo de democracia, em Portugal.

		Frequência	%	% válida	% acumulada
Escala	Nenhuma importância	10	,5	,5	,5
	1	4	,2	,2	,7
	2	13	,6	,6	1,3
	3	22	1,0	1,0	2,3
	4	41	1,9	2,0	4,3
	5	151	7,0	7,2	11,5
	6	194	9,0	9,3	20,7
	7	278	12,9	13,3	34,0
	8	398	18,5	19,0	53,0
	9	241	11,2	11,5	64,5
	Extrema importância	745	34,6	35,5	100,0
	Total	2097	97,5	100,0	
	Sem resposta	5	,2		
	Não sei	49	2,3		
	Total	54	2,5		
Total		2151	100,0		

Tabela 2 – Medida em que o cidadão considera Portugal um país democrático.

		Frequência	%	% válida	% acumulada
Escala	Não é democrático	48	2,2	2,3	2,3
	1	31	1,4	1,5	3,8
	2	81	3,8	3,9	7,7
	3	157	7,3	7,5	15,2
	4	161	7,5	7,7	22,9
	5	411	19,1	19,7	42,7
	6	310	14,4	14,9	57,6
	7	307	14,3	14,7	72,3
	8	279	13,0	13,4	85,7
	9	125	5,8	6,0	91,7
	Completamente democrático	173	8,0	8,3	100,0
	Total	2083	96,8	100,0	
	Sem resposta	1	,0		
	Não sei	67	3,1		
	Total	68	3,2		
Total		2151	100,0		

Tabela 3 – Grau de satisfação com o estado atual da democracia em Portugal.

		Frequência	%	% válida	% acumulada
Escala	Extremamente insatisfeito	243	11,3	11,6	11,6
	1	134	6,2	6,4	18,1
	2	212	9,9	10,2	28,2
	3	260	12,1	12,5	40,7
	4	304	14,1	14,6	55,2
	5	422	19,6	20,2	75,5
	6	210	9,8	10,1	85,5
	7	135	6,3	6,5	92,0
	8	106	4,9	5,1	97,1
	9	44	2,0	2,1	99,2
	Extremamente satisfeito	17	,8	,8	100,0
	Total	2087	97,0	100,0	
	Sem resposta	2	,1		
	Não sei	62	2,9		
	Total	64	3,0		
Total		2151	100,0		

Tabela 4 – Posicionamento em que se coloca na política, à esquerda ou à direita (partidos políticos)

		Frequência	%	% válida	% acumulada
Escala	Esquerda	48	2,2	3,2	3,2
	1	45	2,1	3,0	6,2
	2	88	4,1	5,9	12,1
	3	153	7,1	10,2	22,4
	4	183	8,5	12,3	34,6
	5	514	23,9	34,4	69,1
	6	129	6,0	8,6	77,7
	7	145	6,7	9,7	87,4
	8	130	6,0	8,7	96,1
	9	30	1,4	2,0	98,1
	Direita	28	1,3	1,9	100,0
	Total	1493	69,4	100,0	
	Sem resposta	210	9,8		
	Não sei	448	20,8		
	Total	658	30,6		
Total		2151	100,0		

Tabela 5- Importância, para a democracia em geral, que o governo seja formado por um só partido.

		Frequência	%	% válida	% acumulada
Escala	Nunca	4	,2	,6	,6
	1	19	,9	2,9	3,5
	2	58	2,7	9,0	12,5
	3	70	3,3	10,8	23,3
	4	79	3,7	12,2	35,5
	5	161	7,5	24,8	60,3
	6	95	4,4	14,7	75,0
	7	63	2,9	9,7	84,7
	8	54	2,5	8,3	93,1
	9	22	1,0	3,4	96,5
	Sempre	23	1,1	3,5	100,0
	Total	648	30,1	100,0	
	Não aplicável	1450	67,4		
	Não sei	53	2,5		
	Total	1503	69,9		
Total	2151	100,0			

Tabela 6 - Importância para a democracia em geral que o governo altere as políticas que planeou para responder ao que a maioria das pessoas pensa.

		Frequência	%	% válida	% acumulada
Escala	Os governos devem mudar as suas práticas	1603	74,5	79,8	79,8
	Os governos não devem desviar-se da política inicial	158	7,3	7,9	87,7
	Depende das circunstâncias	248	11,5	12,3	100,0
	Total	2009	93,4	100,0	
	Sem resposta	11	,5		
	Não sei	131	6,1		
	Total	142	6,6		
Total		2151	100,0		

Entre as categorias de “satisfação profissional”, verificou-se que essa variável influencia na medida em que os sujeitos se distinguem de forma estatisticamente significativa em várias dimensões e experiências na vida política. De acordo com os testes estatísticos, são os participantes com níveis mais elevados de satisfação que apresentam mais confiança no governo, consideram mais importância no impacto que ações políticas podem gerar na vida das pessoas e no funcionamento positivo da democracia. No entanto observa-se que os indicadores de confiança em políticos e em partidos são baixos (raramente passam o 2, numa escala de 1-9) e, por outro lado, os scores para a avaliação da importância da democracia são elevados em quase todos os casos de satisfação com o emprego. Quanto mais insatisfeitos com o emprego mais desconfiança manifestam nos políticos e nos partidos, mas mantêm elevada valorização para a democracia.

3.2. Comparação de representações da democracia entre os contextos europeus: Portugal, Reino Unido e França

No que respeita ao poder local, a comparação dos modelos de poder local no Reino Unido, França e Portugal permite constatar que o poder local em Portugal comparativamente aos modelos citados, apresenta uma forte dependência da atuação do Estado central que controla a sua atuação, nomeadamente as suas competências e autonomia financeira. E, no campo de democracia, os Portugueses são comparativamente à França e ao Reino Unido aqueles para quem a importância da democracia é menos considerada. São os franceses que consideram que o país deve ser governado democraticamente em pleno sentido, mais do que avaliam, para o seu contexto nacional, os respondentes do Reino Unido e, por último, os portugueses. A importância da democracia é mais considerada pela amostra britânica, depois pela francesa e, por fim, a portuguesa.

O mesmo resultado se obteve relativamente às amostras e ao modo como avaliavam o funcionamento da democracia no seu país ($p=.000$)². São os portugueses e britânicos que se distinguem significativamente ($p=.001$) no que respeita à importância do referendo para que os cidadãos tenham a decisão final em assuntos cruciais. São os portugueses que mais consideram em relação significativa com os ingleses ($p=.000$) que a punição deve ser aplicada em momentos de eleição aos partidos que provem ter tido um mau desempenho durante o seu mandato.

O distanciamento dos cidadãos com a vida política é em Portugal maior que em França e Reino Unido. A participação política no nosso país revela resultados percentuais baixos, significativos comparativamente aos valores do resto da Europa (ESS6) e em relação a França e ao Reino Unido. Com base nos resultados apresentados verificamos que os portugueses apresentam desconfiança nas instituições na Europa, no parlamento nacional e no sistema jurídico, apresentando valores positivos unicamente para a polícia.

Relacionado com o último ponto, e focando o contexto português, os dados do estudo revelam que a participação política dos portugueses está longe de ser uma participação activa o que vem evidenciar que o nível de abstenção em Portugal é preocupante e tem de ser analisado. Não podemos ignorar a abstenção como se esta não contasse pois ela é, apesar de 63,7% dos respondentes portugueses ao questionário terem afirmado votar nas últimas eleições, a grande vencedora das últimas eleições em Portugal. A abstenção tem uma relação directa com a confiança política.

Constatamos que a esmagadora maioria dos portugueses que responderam ao questionário não confia nos políticos apesar de considerarem que é muito importante viver. Quanto ao grau de confiança nos partidos políticos os portugueses são mesmo os mais desconfiados relativamente ao Reino Unido e à França e são as classes com menos recursos os que manifestam o mais baixo nível de desconfiança.

Com base nos dados apresentados entende-se que as representações face à democracia se encontram fragilizadas e que as práticas políticas assenta num poder que torna o poder local invisível sobretudo na estrutura portuguesa. Na secção seguinte apresentamos uma proposta de modelo de democracia.

2. Valor de significância estatística (pearson), sendo que até .05 as diferenças são consideradas significativas, ou seja, os sujeitos respondem com diferença destacada às questões.

Tabela 7. Análise comparativa de dimensões (sobre democracia) do questionário aplicado nos três contextos europeus: Portugal, França e Reino Unido.

É importante para si viver num país de governo democrático?	Portugal	8,07
	Reino Unido	8,43
	França	8,33
	Total	8,28
O seu país tem um governo realmente democrático?	Portugal	5,98
	Reino Unido	6,60
	França	6,84
	Total	6,47
Satisfeito com o governo nacional?	Portugal	2,17
	Reino Unido	3,98
	França	3,52
	Total	3,22
Satisfeito com o estado atual da democracia no seu país?	Portugal	3,97
	Reino Unido	5,58
	França	5,12
	Total	4,89
No seu país as eleições são livres e justas?	Portugal	7,13
	Reino Unido	8,16
	França	7,39
	Total	7,58
Discute política com os seus amigos antes de votar?	Portugal	6,22
	Reino Unido	6,29
	França	6,51
	Total	6,34
No seu país os partidos oferecem claras alternativas entre eles?	Portugal	4,96
	Reino Unido	5,89
	França	5,16
	Total	5,35
No seu país, os governadores explicam as suas decisões ao povo?	Portugal	3,61
	Reino Unido	5,40
	França	4,83
	Total	4,62
É importante para a democracia que todos expressem livremente as suas visões da política, mesmo quando extremas?	Portugal	8,01
	Reino Unido	8,35
	França	8,21
	Total	8,19

4. O modelo de democracia

A análise específica apresentada sugere a fragilidade das estruturas democráticas e a invisibilidade crítica do poder local. A comparação de Portugal com os seus pares europeus sublinha essa fragilidade e deficits na participação ativa dos cidadãos. Em conclusão, com ênfase na questão do poder local que traduz a situação débil da democracia portuguesa, propõe-se, em jeito de conclusão neste estudo, um modelo-resposta de democracia, de raiz, composto por dez dimensões que criamos desta forma:



Figura 1. Proposta de modelo de democracia

Neste trabalho apenas destacaremos três dimensões: a reforma do sistema eleitoral, o procedimento de inquérito público e o planeamento participado das actividades municipais.

4.1. Reforma do sistema eleitoral

A reforma do sistema eleitoral é urgente e prioritária para tornar mais eficaz a governação das autarquias e tornar mais viável e o cumprimento dos programas eleitorais apresentados aos cidadãos. O debate, que visa a criação de uma lista única à Assembleia Municipal e a constituição de executivos maioritários pelas listas vencedoras, deverá ser amplamente discutido. A priori, e com as características do actual sistema político não concordaríamos com um executivo camarário monocolor (ou bicolor), por receio de que a acção do mesmo não tivesse uma fiscalização adequada levando a abusos de poder, ao aumento de pressões externas sobre os presidentes de câmara e à diminuição dos valores da democracia. Mas, recuamos nesta posição, ao apresentarmos a par desta primeira característica, nove princípios que no nosso entender garantiriam a democracia participativa, permitindo não só a participação e fiscalização de partidos políticos, mas de toda a população.

Não poderíamos concordar com um sistema que levasse ao esmagamento da representação das forças minoritárias ou ao empobrecimento da pluralidade democrática, pelo que consideramos que a revisão da lei eleitoral, que poderá levar à estabilidade e a uma maior governabilidade no funcionamento dos órgãos autárquicos terá de ser, obrigatoriamente, acompanhada por uma valorização das assembleias municipais, nomeadamente enquanto órgão fiscalizador, e pela implementação de instrumentos de participação cívica que enunciaremos de seguida. Só com uma maior e mais efetiva responsabilização, que assente na transparência e numa maior relação entre cidadãos e eleitos, poderemos preconizar a alteração ao modelo político vigente. Para as autarquias locais esta revisão do sistema eleitoral é uma matéria delicada, na medida em que alterará a composição dos executivos camarários, a forma como serão designados e o modo de eleição do presidente do executivo municipal.

Consideramos que esta revisão deverá prosseguir no sentido de o presidente da câmara ser o primeiro da lista mais votada para a Assembleia Municipal, à semelhança do que já vigora nas freguesias, sendo conferido ao presidente eleito o direito de constituir um executivo eficiente e coeso, que assegure garantias de governabilidade e estabilidade para a prossecução do seu programa. Este designaria os restantes membros do órgão executivo de entre os membros do órgão deliberativo eleitos diretamente e em efetividade de funções, sendo que a sua Câmara deveria possuir uma maioria na Assembleia Municipal: se o partido mais votado não a tivesse sozinho, teria de negociar uma coligação com um ou mais partidos.

Esta é uma proposta que tem sido defendida por alguns partidos portugueses, que têm tentado uma convergência, sem contudo ter sido obtido um consenso, o que tem levado ao adiamento da revisão da lei eleitoral para as autarquias. A revisão da Lei eleitoral deve ser efetuada na próxima legislatura devendo as regras

ser mudadas num prazo distante das eleições autárquicas em, pelo menos, mais de um ano. Tal revisão não poderá ser feita isoladamente, devendo ser obrigatoriamente acompanhada com a adequada implementação de todos os princípios que apresentamos, garantindo a transparência e a defesa da Democracia.

4.2. Procedimento de inquérito público

Para a evolução da administração pública e da forma como esta se relaciona com a população na formação das decisões administrativas é imperativo abordar a questão da participação dos cidadãos no procedimento administrativo, elegendo em nosso entender a figura do inquérito administrativo pela sua importância, apesar de até hoje ter sido relegado para algum esquecimento. Tal figura tem sido utilizada sobretudo depois da década de 90, em especial nos procedimentos de licenciamento de actividades económicas ou para autorização de actividades com impacto ambiental. Defendemos a sua utilização mais alargada, de forma a contribuir para a participação dos municípios na tomada de decisões numa maior aproximação à administração pública com a qual se deverão relacionar de forma o mais esclarecida possível.

Este instrumento é conhecido em França por «enquête publique» e no Reino Unido por «*public inquiry*», sendo em Portugal designado por «inquérito público» ou «inquérito administrativo», sendo também utilizadas expressões como «consulta pública» e «apreciação pública». Ao defendermos a utilização do inquérito público não nos cingimos a sessões públicas destinadas a promover o debate sobre questões gerais que interessem à população, nem à sua participação nas reuniões públicas dos órgãos autárquicos, nem aos variados sistemas de recolha de sugestões de forma física ou usando as tecnologias e as plataformas virtuais, mas antes à «formalidade, ou conjunto de formalidades, do procedimento administrativo de tipo não sancionador que configuram a audiência dos interessados na formação das decisões ou deliberações administrativas, visando o exercício dos direitos de representação, oposição, concorrência, réplica, preferência, reclamação de créditos ou comparticipação» (Pereira 1993, 87).

No direito comparado, o estudo da figura de inquérito público deve privilegiar as experiências mais representativas. Como é o caso da vasta experiência da França e do Reino Unido, entre outros países como a Suíça e os Estados Unidos da América, em que a sua utilização é muito popular, e sem esquecer a República Federal Alemã ou a Itália. Mas, não propomos a generalização do inquérito público apenas como meio de garantia de direitos, antes a queremos sobretudo como meio de alargamento e intensificação da democracia participativa. Importa, na verdade, dar destaque à democratização do processo decisório da administração através da crescente abertura desta à participação da população, através da criação de instrumentos e mecanismos de partilha. Num modelo de democracia partici-

pativa devemos generalizar não só os procedimentos consultivos ou de audiência prévia dos interessados, mas também a expressão das opiniões e vontades daqueles que não sejam directamente interessados (*uti singuli*), mas empenhados como cidadãos (*uti cives*).

4.3. Planeamento participado das atividades municipais

Se o ordenamento do território e a sua divisão administrativa constituem uma ferramenta que tem como principal linha orientadora a estruturação e a gestão territorial, associado a estes conceitos temos o de planeamento. Curiosamente o ordenamento foi desenvolvido em França e o planeamento no Reino Unido e, embora distintos, alguns autores conjugam-nos na medida em que os mesmos se complementam. O planeamento das atividades municipais consiste num processo de análise, de programação, e de medidas de acção, mas deve também englobar o controlo das actividades e a avaliação dos resultados.

Haverá que proceder à análise e avaliação dos objetivos, seleccionando as diferentes alternativas para os alcançar; definir os meios e os processos através dos quais esses objetivos devam ser alcançados; gerir e controlar a execução das ações definidas; e monitorizar os efeitos das acções ao longo do tempo, numa perspectiva de médio e longo prazo. Nas autarquias locais o planeamento estratégico das ações municipais é uma ferramenta norteadora da acção executiva, de relevância inquestionável na gestão dos municípios e das freguesias. Planear é indispensável a uma administração eficiente e eficaz ao serviço da população. Só conhecendo a estratégia municipal que vai ser ou está a ser seguida se evita a descontinuidade, a constante mudança de rumo, quer dizer, uma gestão assente no dia-a-dia.

Propomos o Planeamento de Atividades Municipais (PAM) para um mínimo de cinco anos, ou seja, por um período de tempo que vá para além de um mandato autárquico de quatro anos, medida que permitirá garantir aos munícipes uma expectativa de continuidade da actuação municipal, sabendo antecipadamente o que o executivo camarário propõe para o período seguinte e para o próximo mandato. Caberá ao executivo seguinte dar continuidade ou abandonar, mas de forma claramente assumida, o plano anterior, não deixando de ter de dar uma explicação justificada do abandono dos projetos programados.

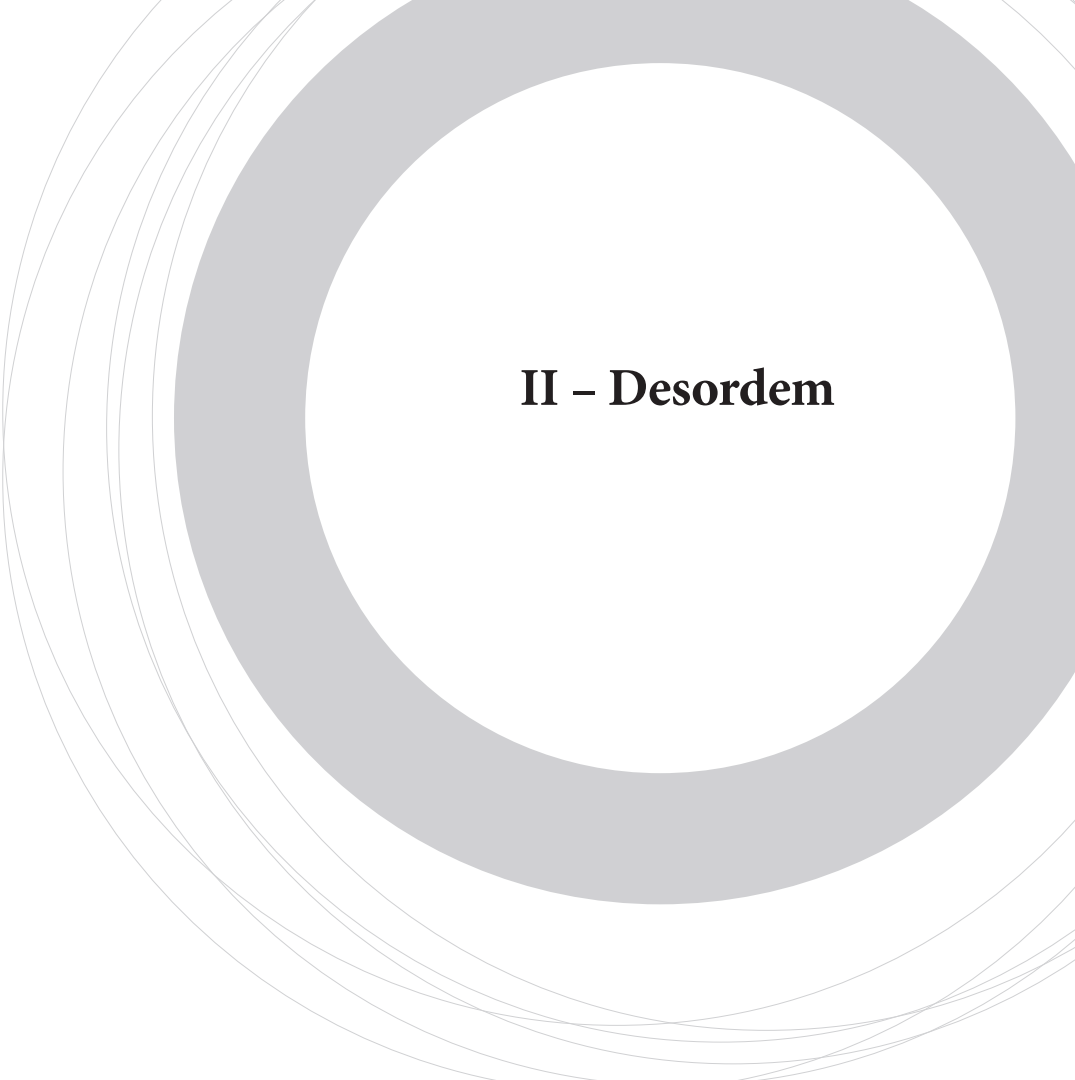
O plano de atividades plurianual dos municípios é um instrumento de planeamento que estabelece ações e metas para a administração pública local, promovendo a identificação das prioridades estabelecidas. Defendemos, para o modelo de democracia participativa, a criação de um programa de trabalho do executivo para um período de quatro anos mais um, numa perspectiva de continuidade e cooperação entre executivos, num compromisso com a população. Esta medida permitirá garantir um planeamento a médio e a longo prazo, garantindo não só o «amanhã» mas também o «depois de amanhã», numa perspectiva de continuidade, uma vez

que o planeamento estratégico a médio prazo é imprescindível como exercício de um Poder Local que vise garantir um serviço de qualidade aos cidadãos.

Referências

- Barber, Benjamin. 1984. *Strong Democracy – Participatory Democracy for a New Age*. Los Angeles: University of California Press.
- Baumier, Matthieu. 2010. *A democracia Totalitária*. Mira-sintra: Publicações Europa-América.
- Carvalho, M. *Manual de Ciência Política e Sistemas Políticos e Constitucionais*. Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora, 2010.
- Chandler, J.. 2001. *Local Government Today*. Manchester: Manchester Univ. Press.
- Chevalier, J.. 1983. *Les Relations Administration-Administrés*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Chiavenato, Idalberto. 1993. *As pessoas e as Organizações*. São Paulo: Edições Atlas.
- Corte-Real, Isabel. 1990. *Cidadão, Administração e Poder*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.
- Dahl, Robert. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Finuras, Paulo. 2014. *Em quem confiamos? Valores culturais e (des)confiança nas Instituições*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Freire, Paulo. 2002. *Educação e Democracia*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.
- Gonçalves, R. 1989. *Planeamento Municipal e Intervenção Autárquica no Desenvolvimento Local*. Lisboa: Escher Publicações.
- Lobo, Marina Costa. 2013. *Portugal e a Europa: novas cidadanias*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Lopes, R. 1990. *Planeamento Municipal e Intervenção Autárquica no Desenvolvimento Local*. Lisboa: Escher.
- Marcos, R. 2006. *História da Administração Pública*. Coimbra: Almedina.
- Martins, Manuel Meirinho. 2010. *Cidadania e Participação Política*. Lisboa: ISCSP.
- Mozzicafredo, J. 1988. “Poder Autárquico e Desenvolvimento Local”. *Revista Crítica de Ciências Sociais* 25/26: 18-23.
- Mozzicafredo, J. 1991. *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*. Lisboa: Escher.
- Mozzicafredo, J.b 1992. “O estado-providência em Portugal: estratégias contraditórias”. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 12:57-89.
- Mozzicafredo, J. *Estado Providência e Cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta Editora, 1997.
- Nabais, José Casalta. 2007. *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*. Coimbra: Almedina.
- Paoletti, Marrión. 1999. *La pratique politique du référendum local. Une exception banalisée. La démocratie locale*. CRAPS/CURAPP.
- Pedroso, Paulo. 1988. “Direitos e solidariedade: perspectivas para a promoção da integração para todos”. *Sociedade e Trabalho*, 3: 6-17.
- Pedroso, Paulo. 1999. “Estados providência na Europa: depois da retórica da crise”. *Janus* 99-2000: *Anuário de Relações Exteriores*: 196-97.
- Pinto, E. 2010. *Direito Administrativo das Autarquias Locais*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Quadros, E. 1989. *Servir os Públicos pela Administração dos Clientes*. Lagos: ATAM.
- Reigner, H. 2001. “Multi-level governance or co-administration? Transformation and continuity in French local government”. *Policy & Politics* 2:181-192.

- Rocher, G.. 1971. *Sociologia Geral* 5. Lisboa: Editorial Presença.
- Rodrigues, Maria de Lurdes e Pedro Adão e Silva. 2012. *Políticas Públicas em Portugal*. Lisboa: INCM e ISCTE.
- Rodrigues, Maria de Lurdes. 2014. *A Europa enquanto comunidade política*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Ruivo, F. 2004. “O Poder Local Português e a Construção Europeia”. *Caderno do Observatório dos Poderes Locais* 4.
- Santos, Boaventura Sousa. 1994. *Pela Mão de Alice*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura Sousa. 2003. *Democratizar a Democracia*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, João de Almeida. 1998. *Paradoxos da Democracia*. Lisboa: Fenda Edições.
- Santos, João de Almeida. 2012. *Media e Poder*. Lisboa: Nova Veja.
- Sousa, M. R. 1990. *A Administração dos Cidadãos. A Administração dos Cidadãos*. Lisboa: SMA.
- Sousa, L. Luís de Macedo. 2006. *Abanar o Poder Local*. Oeiras: Luís Macedo e Sousa.
- Touraine, Alain. 1992. “Beyond social Movements”. *Theory, Culture & Society* 9.
- Wollmann, H. 1999. “La décentralisation en Angleterre, en France et en Allemagne de la divergence historique à la convergence?” *Revue Française d'Administration Publique* 90: 313-328.

A decorative graphic consisting of several concentric circles. The innermost circle is white and contains the text. Surrounding it is a thick gray ring. Further out are several thin, light gray concentric circles that fade into the background.

II – Desordem

A questão territorial no Ártico: uma questão de desordem mundial?

Carla Sofia Carreira Jacinto

Universidade de Évora

O interesse pela região do Ártico é um acontecimento que remonta ao início do século XX, demonstrado por países como a Noruega, Suécia, Dinamarca, Canadá, Rússia, Estados Unidos e ainda pelo Reino Unido. Já em 1907 o Canadá (através do Senador Poirier) reivindicou a área do Ártico como seu território desde o grau 60N até 141N de longitude. No entanto, já na altura tanto os Estados Unidos, como a Noruega e a Dinamarca consideravam o Ártico como um território sem dono e, desta forma, o primeiro rejeitou a reivindicação canadiana. Também no início do século a Rússia empenhou-se em realizar expedições de cariz científico, de modo a comprovar a sua reivindicação territorial pelo Ártico (Georgescu 2010). Desta forma, e sem qualquer regulamentação para a região, torna-se importante questionar como será regida a região e de que forma a desordem mundial – nomeadamente a ONU, uma organização cujo papel se encontra cada vez mais afastado da necessidade mundial atual devido à falta de consensos – poderá ter influência na gestão e apropriação da região.

Historicidade da região

De modo a compreender-se a importância do Ártico, a Guerra Fria é uma época que não deve ser deixada de parte, pois durante esta época (1946-1989) a região teve uma importância estratégica enorme devido à proximidade que a região concedia às duas grandes potências inimigas: “A mesma geografia que tinha tornado o Ártico na rota natural para a entrega de aviões dos Estados Unidos para a União Soviética quando estes eram aliados na Segunda Guerra Mundial, agora ditava a direção para o risco de aniquilação nuclear. (...) Controlar aquele espaço seria, portanto, vital para o resultado de qualquer guerra na qual o uso de armas nucleares fosse considerado” (Emmerson 2010, 130).

Nos anos 60, devido ao aparecimento dos submarinos nucleares que navegavam sobre o Oceano Ártico, tornou-se importante conhecer a batimetria do Oceano e a grossura do gelo para a qual um submarino teria que vir à superfície para lançar um míssil. Nos anos 70, apesar da Coexistência Pacífica entre os Estados Socialistas e os Estados Capitalistas – a política levada a cabo por Nikita Khrushchev, na

qual assentava o pressuposto que de os dois blocos podiam coexistir pacificamente, – a URSS passou a conseguir lançar os seus mísseis de qualquer parte do Ártico, e por isso passou a ser a região chave caso se desse uma batalha entre as forças da NATO e a URSS; afinal durante a Guerra Fria, a política de segurança do Ártico estava inexoravelmente ligada à ameaça nuclear através da confrontação entre as duas potências, ainda apesar da coexistência pacífica. Com a queda da URSS, a “importância estratégica da região como uma área de fronteira entre a NATO e a Rússia diminuiu, mesmo apesar de os estados costeiros na região – exceto a Rússia – fizessem parte da NATO” (Prime Minister’s Office 2010, 9).

O realismo como um fator de desordem nas disputas no Ártico?

É importante desde partida, analisar e perceber qual a corrente teórica dominante quando analisadas as ações levadas a cabo pelos cinco estados costeiros do Ártico, para a resolução das disputas territoriais. É possível afirmar que o realismo está sem dúvida presente nas tomadas de decisão e nas atitudes levadas a cabo para a região, daí a escolha deste paradigma, como iremos ver de seguida. No entanto algo mais existe: a vontade de cooperação demonstrada em 2008, na Declaração de Ilulissat demonstra que os Estados Árticos estão interessados na resolução pacífica das disputas territoriais. É ainda de referir que o facto de na Declaração de Ilulissat não terem sido chamados todos os Estados para a mesma, demonstra uma tendência para a manutenção do centro de decisão nos Estados Costeiros do Ártico, não tendo em conta a influência da região como um todo, mas apenas a importância da região através da sua ligação ao Oceano Ártico. Estes cinco Estados, consideram, no entanto, que as evidências geológicas são extremamente importantes no que diz respeito à resolução s mesmas. Algumas das disputas territoriais – nomeadamente no que diz respeito ao aumento da plataforma continental – estarão completamente resolvidas assim que demonstrada a sua ligação geológica. Para tal, a CLCS deve tomar decisões imparciais e o mais transparentes possível, como a alteração do artigo 76º: é de referir ainda que segundo alguns críticos verifica-se uma falta de transparência no artigo 76 da UNCLOS, em que as submissões apresentadas à CLCS não são disponibilizadas a todos os membros signatários da mesma, sendo por vezes incompreendida a decisão tomada. No entanto, apesar de o CLCS afirmar ser um órgão técnico, na verdade trabalha segundo propósitos políticos (Georgescu 2010). Desta forma poderemos afirmar que ao mesmo tempo que os interesses do (s) Estado (s) é muito importante, a cooperação conseguir interceptar este interesse. Será então possível afirmar que nos encontramos perante um modelo dualista de opostos entre o realismo e o idealismo? De acordo com as tomadas de decisão levadas a cabo na região é possível afirmar que em alguns momentos os Estados optam por uma esfera de política externa idealista, quando em outros momentos adotam um comportamento de defesa dos

seus interesses e exercício do seu poder, adotando assim uma estratégia realista?

Ao mesmo tempo que observamos os discursos dos diversos Estados do Ártico, estes afirmam apostar e querer a cooperação entre si para a resolução das disputas territoriais. No entanto, mesmo após a Declaração de Ilulissat, em 2008, os países tomaram medidas de aumento e preparação de tropas militares especializadas para as regiões frias, justificando em caso de um potencial conflito, e uma vez mais deparamo-nos com o paradigma realista: é o caso russo, que iniciou a revisão dos seus programas de treino para combate de equipas para o Ártico em Junho de 2008; assim como nos Estados Unidos, Canadá e Noruega.

Mais uma vez na história nos deparamos com estas dualidades. Os Estados quando se reúnem em conversações e encontros multilaterais procuram dar uma imagem de cooperação, quando na verdade estão a defender o que lhes é mais querido: a possibilidade de o seu Estado vir a ter mais poder, mais influência na esfera internacional – e neste assegurar a sua segurança energética. Desta forma, como tanta vez o foi na história, podemos apontar o realismo como a corrente teórica dominante para a tomada de decisões na região do Ártico. No entanto a ciência geológica – e a recolha de dados para a extensão das diversas plataformas continentais – vão ditar as regras no que diz respeito à exploração dos territórios mais a norte. Sabemos que

“o poder vai ter o seu lugar, visto que o poder vai determinar a disponibilidade dos recursos e os meios de assegurar a defesa da costa e a proteção das rotas de navegação. Mas em termos de corrida pelo Ártico e os seus tesouros subaquáticos, vai ser a ciência que irá definir as novas fronteiras, e ajudar a redesenhar o mapa-mundo. O mapeamento subaquático irá identificar os contornos da topografia subaquática à muito escondida no fundo do mar, e isso irá identificar quais os Estados costeiros que vão reivindicar por direito, o seu prolongamento sob a UNCLOS – e aí a corrida começará, com a ciência a ditar as regras, e o poder seguramente a segui-la” (Zellen 2009, 115)

É importante também referir que, a combinação de tecnologias torna-se vantajosa, dado que permite o estudo dos oceanos e a compilação, entre Estados geograficamente mais próximos, dos meios para assegurar operações de busca e salvamento eficazes numa região que ainda tem grandes dificuldades nesse domínio, até porque a cooperação é uma vantagem, e como nos ensina Hedley Bull, “não há estado tão grande que não considere útil relacionar-se com os menos importantes, e procurar amigos entre os diferentes partidos de que fazem parte, até mesmo o menor deles” (Bull 2002, 194). É importante referir a ligação desta temática com a lei da complexidade crescente – a internacionalização dos problemas – de Adriano Moreira: “a nossa época é caracterizada por um interdependência to-

tal que afetou de maneira decisiva os tipos de relações e os conceitos a que elas estavam subordinados até à poucos anos. (...) A lei da complexidade crescente da vida internacional, pretendendo significar que a marcha para a unidade vem acompanhada de uma progressiva multiplicação (...) dos centros internacionais de diálogo, cooperação, e de decisão, e das relações entre esses centros” (Moreira 2011, 69, 70), sendo que os problemas que antes faziam parte da esfera interna dos Estados, hoje muitas das vezes são problemas regionais – abrangendo vários países – ou globais, tal como é o caso do Ártico, que para além de uma questão região torna-se numa questão extremamente importante ao nível global devido às questões climáticas.

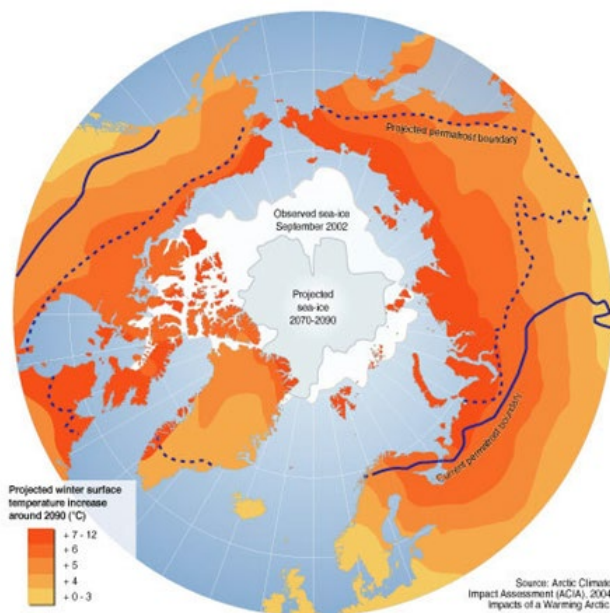


Figura 1 - A diminuição do gelo no Polo Norte é notória. (Fonte: Arctic Council, The International Arctic Science Committee, and Assessment Steering Committee 2004)

As alterações climáticas como a causa para o Ártico

Este interesse geoestratégico aumentou nos últimos anos devido às alterações climáticas que têm levado ao degelo das calotas polares no Ártico, pois a região tornou-se mais acessível. Em 2007 registou-se um dos mais rápidos desaparecimentos do gelo que cobre o Oceano Ártico: em poucos meses 40% do gelo desapareceu (Figura 1), contribuindo para a possibilidade de mapeamento da região pelo U.S.G.S (em inglês United States Geological Survey); consequentemente em 2008 o U.S.G.S. concluiu e apresentou um estudo que demonstrava a probabilidade de o Ártico conter recursos energéticos: cerca de 13% das reservas mundiais

de petróleo e 30% das reservas mundiais de gás natural (U.S.G.S. 2008) (Figura 2). Desta forma, os países costeiros do Ártico – Canadá, Noruega, Finlândia, Suécia, Dinamarca, Islândia, Estados Unidos e Rússia, e que formam o Conselho do Ártico, resolveram exercer o seu direito de soberania e de acesso a determinados territórios. No entanto, de forma a perceber quais os verdadeiros interesses destes países torna-se também importante analisar os seus comportamentos, ações e políticas levadas a cabo para a região. Alguns deles defendem uma governação partilhada em conjunto com o Conselho do Ártico¹; outros isolam-se e procuram a definição de fronteiras de modo a ser possível exercerem os seus direitos de exploração.

É importante frisar que não são apenas territórios que estão na disputa, mas sim também massas de águas que formam o Oceano Atlântico – Como é o caso do Mar de Barents, ou o Mar de Chukchi. Desta forma os países costeiros procuram aumentar a sua plataforma continental, indo de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar² (apresentada a partir de agora com a sigla inglesa UNCLOS – *United Nations Convention on the Law of the Sea*) que é no momento, o quadro legal para a região do Ártico.

A UNCLOS

Os oito Estados do Ártico consideraram de momento não ser necessário o reforço dos quadros legais para a região, pois consideram a UNCLOS um instrumento legal sólido para a gestão responsável necessária para a resolução de disputas na região (Estados Unidos da América et al. 2008).

No que diz respeito à exploração da plataforma continental, e à exploração do leito marinho e do subsolo – de acordo com a UNCLOS –, esta só pode ser levada a cabo dentro dos limites da Zona Económica Exclusiva (ZEE). A UNCLOS permite que os Estados costeiros cuja plataforma continental seja superior a 200 milhas, possam colocar uma petição à Comissão dos Limites da Plataforma Continental (apresentada a partir de agora com a sigla inglesa CLCS – *Commission on the Limits of the Continental Shelf*), para ganhar o direito à exploração da sua plataforma continental além do limite da sua ZEE (Georgescu 2010). Para que seja possível os países fazerem esta petição, esta terá que ser realizada dentro do prazo de dez anos após a ratificação da UNCLOS. No entanto, verifica-se que a

1. O Conselho do Ártico foi criado em 1992 através da Declaração de Otávia. No entanto antes da existência deste, existia o AEPS (Arctic Environmental Protection Strategy), que foi o primeiro passo para a coordenação internacional no que diz respeito ao ambiente do Ártico. Criado em 1991, este provou que os 8 estados do Ártico conseguiam trabalhar em conjunto. No entanto os seus fundos e objetivos não eram suficientes para identificar e resolver os problemas ambientais na região. Desta forma procedeu-se à criação do Conselho do Ártico.

2. Esta legislação abrange temas como os direitos de navegação, limites do mar territorial, jurisdição económica, estatuto legal dos recursos além da jurisdição nacional, passagem de barcos sobre estreitos, conservação e gestão do ambiente marinho, regime de investigação marinha, e ainda um processo de resolução de disputas entre Estados.

submissões já foram levadas a cabo mesmo após estes 10 anos, como aconteceu no caso russo.

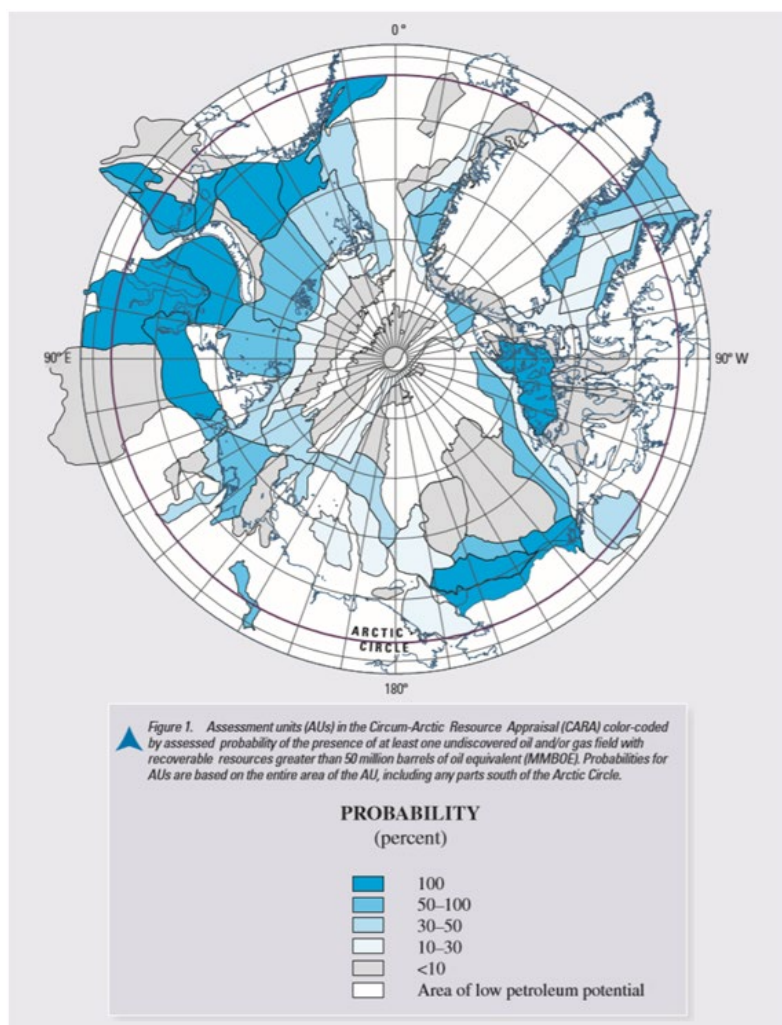


Figura 2 - As probabilidades energéticas contidas em diversas regiões do Ártico demonstrado pelo U.S.G.S. no relatório de 2008. (Fonte: USGS 2008)

Neste momento alguns Estados costeiros do Oceano Ártico procuram provar através de dados geológicos, a extensão da sua plataforma continental – para ir além das 200 milhas náuticas (O’Leary 2012). Dado que os Estados Unidos são o único país que ainda não procederam à assinatura do UNCLOS, estes irão ter alguns benefícios que os restantes Estados não tiveram acesso: visto que ano após ano a zona coberta de gelo é menor, haverá mais tempo para se proceder à recolha

de dados; e ainda irão beneficiar da evolução tecnológica na área da exploração marinha. Desta forma os Estados Unidos terão uma vantagem estratégica face aos restantes (Zellen 2009). Ao mesmo tempo, a assinatura da UNCLOS pelos Estados Unidos seria também uma vantagem estratégica visto que “faria muito mais que proteger a segurança e interesses americanos no Ártico” (Zellen 2009, 115). É muito provável que nos próximos anos os Estados Unidos venham a assinar a UNCLOS.

Os conflitos pelos territórios no Ártico

Nos últimos anos, devido à retração do gelo e das novas tecnologias aliadas à ciência dos oceanos, os países têm procurado provar as suas novas fronteiras na região.

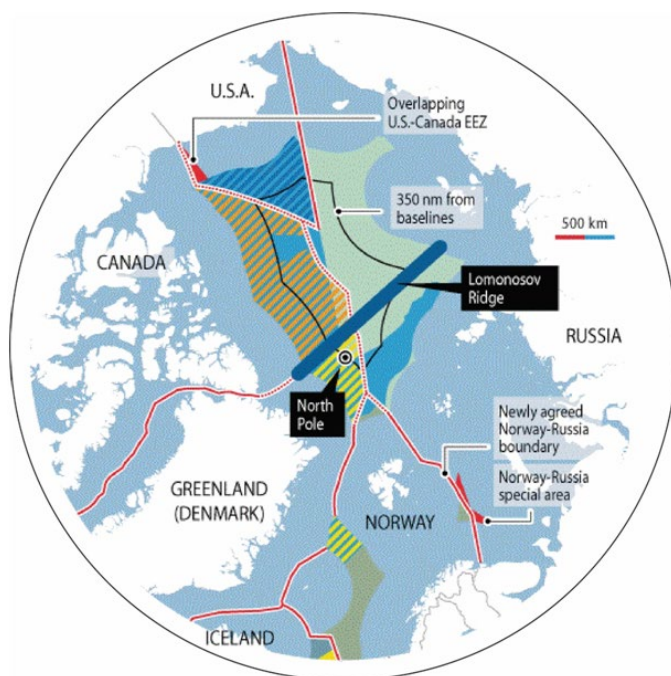


Figura 3 - A diversidade de fronteiras sobrepõem-se ao longo do Circulo Polar Ártico.
(Fonte: Masters 2013)

Relativamente à Cordilheira de Lomonosov e à extensão das plataformas continentais, o Canadá, a Rússia e a Gronelândia pretendem provar que a Cordilheira de Lomonosov faz parte da sua plataforma continental (Imagem 3): em 2001 a Rússia submeteu o seu pedido à CLCS, mas por falta de provas suficientes não foi aprovada. Desta forma a Federação Russa tinha até 2011 para reenviar a sua reivindicação. No entanto o novo pedido apenas foi submetido a 28 de Fevereiro de 2013. Na verdade o conteúdo da recomendação ainda não foi publicado e muito provavelmente

não será, como acontecera anteriormente (UNEP and GRID-Arendal 2009, 10). No que diz respeito à Federação Russa, esta afirma que a exploração energética e o desenvolvimento económico na zona do Ártico tem como principal objetivo a orientação geopolítica, indo de encontro às suas ações junto da CLCS para tornar a Cordilheira de Lomonovsov parte da sua plataforma continental (Makoveeva 2013). A Dinamarca submeteu a 15 de Dezembro de 2014 a sua proposta à CLCS, de modo a ser possível aumentar a sua plataforma continental além das 200 milhas náuticas. Neste momento encontra-se em curso um projeto para perceber até que ponto poderá a reivindicação ser realizada. Trata-se de um investimento de 46 milhões de euros, com o apoio científico sueco. Estes três países afirmam colaborar entre si para a resolução da disputa territorial.

Relativamente ao Mar de Beaufort, trata-se de uma região que alegadamente alberga cerca de 1.700.000.000m³ de gás natural e mais de 1.000.000.000m³ de petróleo (Wikipedia 2014), cuja área de disputa tem apenas 21.000km². Esta disputa é intensificada entre os territórios de Yukon, (Canadá) e o Estado do Alaska (Estados Unidos). O campo petrolífero na zona é o de Sivulliq – que significa o *primeiro* em inuíte – e foi descoberto pela Shell nos anos 80. No entanto na época este foi considerado comercialmente insustentável (Emmerson 2010). O Canadá, pretendendo reivindicar-se sobre este (Imagem 4), sobrepõe-se à reivindicação dos Estados Unidos, que não fazendo parte da UNCLOS, pode correr o risco de perder o acesso à reivindicação deste território e outros. Este primeiro, como ratificante da UNCLOS, pode pedir à CLCS, através de provas científicas, que o mar de Beaufort seja parte integrante do seu território. Note-se que o Canadá já iniciou o mapeamento da sua plataforma continental.

O Canadá reclama ainda a ilha Hans – localizada entre a ilha Ellesmere (Canadá) e a Gronelândia –, entrando em conflito com a Dinamarca (Este último já entregou a submissão, referente a esta disputa, à CLCS). Esta disputa territorial já persiste desde 1970 (Georgescu 2010). O Canadá reclama também a Passagem do Noroeste como águas internas, enquanto os Estados Unidos a consideram como um estreito internacional. “Recentemente, o *status* da Passagem do Noroeste tem atraído mais atenção do que algumas das disputas de longa data.” (Emmerson 2010, 111). Até aos anos 70 a passagem não era considerada importante. No entanto em 1969, quando o petroleiro norte-americano *SS Manhattan* navegou da Baía de Pruhoe, através da Passagem do Noroeste, acompanhado do quebra-gelo canadiano *CCGS John A. Macdonald*, a questão sobre quem controlava o estreito passou a ser um tema de elevada importância (Emmerson 2010). Desta forma o Canadá, respondeu “anunciando uma extensão unilateral dos seus mares territoriais para 12 milhas e ao autorizar o Ato de Prevenção de Poluição das Águas do Ártico, fornecendo a regulação do ambiente canadiano do Ártico para 100 milhas da sua costa” (Emmerson 2010, 111). Os Estados Unidos consideraram estas afir-

mações inaceitáveis. Mais tarde em 1985, o Canadá fez a sua primeira reivindicação formal sobre o território – redesenhando o seu mapa. Oficialmente os Estados Unidos não aceitam esta posição, reafirmando em 2009 que a Passagem do Noroeste é um estreito destinado à navegação internacional. No entanto a sua posição prática tem sido a de concordar em discordar, até porque os canadianos afirmam que é de melhor interesse – para os Estados Unidos – serem estes a controlar a passagem, em detrimento da China ou da Federação Russa (Emmerson 2010).

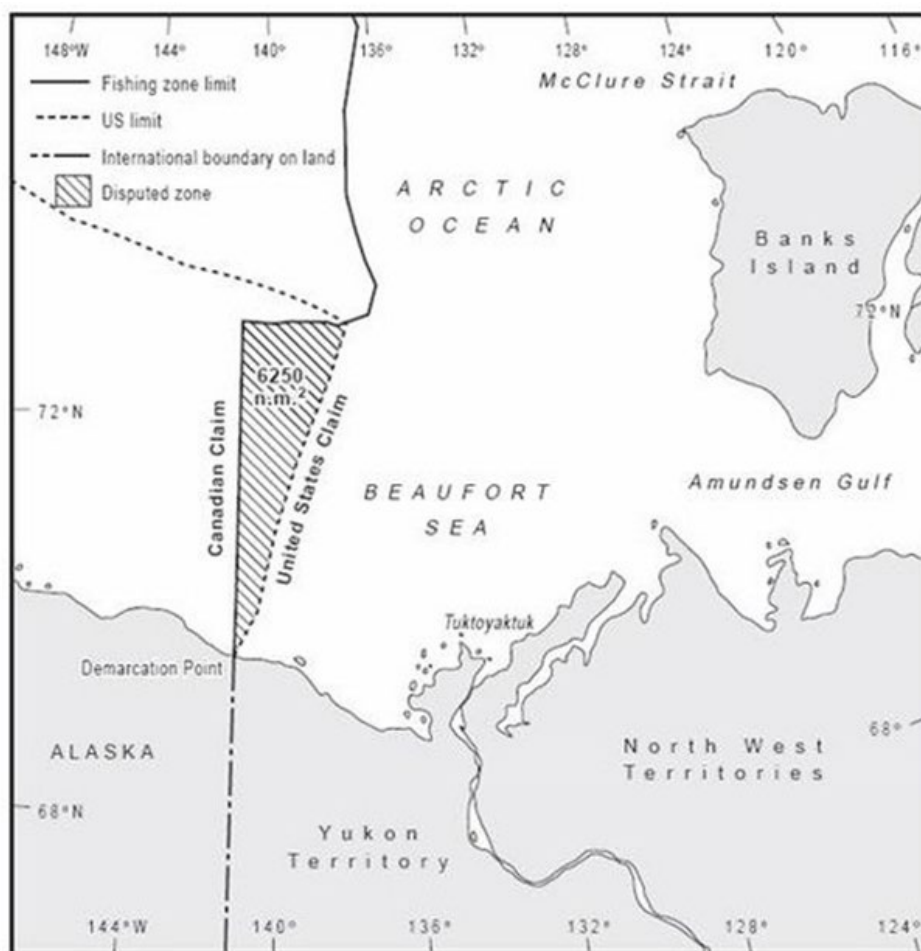


Figura 4 - A reivindicação dos dois países remonta ao séc. XIX altura do tratado de cedência do Alasca aos EUA. (Fonte: Byers 2010)

A Noruega tem uma reivindicação na região das ilhas de Svalbard (Imagem 5). A questão de Svalbard remonta a 1920, altura da assinatura do Tratado de Svalbard. As causas para esta disputa tiveram origem antes dessa data, pois os Estados signatários daquele tratado, tiveram uma forte presença na ilha, na qual desen-

volveram atividades de pesca, caça, investigação, exploração mineira, comércio e turismo (Leal 2014). O tratado concedia a soberania plena e absoluta da Noruega sobre o arquipélago, proibindo o seu uso para fins bélicos – como a instalação de bases militares – e, alguns direitos para os Estados signatários (Ibidem; (Kraska 2011)), e concedia ainda a todos, o exercício de atividades marítimas, mineiras e industriais em condições de igualdade absoluta.



Figura 5 - As fronteiras marítimas norueguesas.
(Fonte: Norwegian Military Geographic Service 2012)

O Tratado apenas se refere a águas territoriais, até porque a UNCLOS, que dá as definições de PC, ZEE, Zona Contígua, Mar Territorial, entre outros, apenas entrou em vigor em 1982. Atualmente as disputas prendem-se com a “aplicabilidade – ou não – das disposições do Tratado de Svalbard à PC e à ZEE, que não estavam (...) referidas (...) no Tratado (...) em 1920” (Leal 2014, 331). Desde aquela data que tem existido alguma controvérsia acerca do controlo da ZEE e da Plataforma Continental. A Noruega submeteu a reivindicação à CLCS para total e exclusiva soberania para a exploração da plataforma continental da ilha – aumentando o seu mar territorial em 35% –, mas os restantes estados signatários, consideram que a plataforma continental pertence à ilha e não à Noruega. De acordo com estes, o Tratado de Svalbard “não autoriza o estabelecimento de zonas marítimas (...) além do mar territorial sem o acordo das partes signatárias” (Laruelle 2014, 107).

Declaração de Ilulissat vs. Conselho do Ártico – Desordem na tomada de decisão

Entre 27 e 29 de Maio de 2008 cinco Estados costeiros do Oceano Ártico (Canadá, Rússia, Estados Unidos, Dinamarca e Noruega) reuniram-se em Ilulissat, na Gronelândia para dar início à conversação multilateral para se alcançar a reconciliação e o consenso no que diz respeito às reivindicações territoriais, à qual seria denominada de Declaração de Ilulissat. Os representantes presentes afirmavam ser necessário chegar a acordo em questões sensíveis, como as alterações climáticas, as diferentes utilidades para (e do) o Ártico. Os cinco Estados costeiros reafirmaram o seu interesse na cooperação no que diz respeito à recolha de dados científicos acerca da plataforma continental, a proteção do ambiente marinho, e em outros domínios. Mesmo salientando a necessidade de cooperação entre si, não foi esquecido o papel importante dos fóruns para o Ártico, como é o caso do Conselho do Ártico³ e do Conselho Euro-Ártico do Mar de Barents⁴. No entanto é também de salientar que esta Declaração (de carácter cooperativo) não contou com a presença dos restantes três Estados do Ártico – Suécia, Finlândia e Islândia –, por falta de convite dos primeiros, comprovando que o centro de decisão não é levado a cabo entre os Estados do Circulo Polar Ártico, mas sim pelos cinco Estados costeiros do Ártico.

Para além dos oito Estados-Membro do Circulo Polar Ártico que se encontram

3. O Conselho do Ártico é formado pelo 8 Estados-Membros do Circulo Polar Ártico, 6 Participantes Permanentes, 9 Grupos de Trabalho, e 32 Observadores. Foi formalmente reconhecido em 1996 como um fórum ao nível intergovernamental com o propósito de fornecer os meios para promover a cooperação, coordenação e interação entre os Estados do Ártico.

4. O Conselho Euro-Ártico do Mar de Barents é um fórum intergovernamental e inter-regional de cooperação na região do Mar de Barents. Foi estabelecido em 1993 com o intuito de “fornecer o impulso à cooperação existente e considerar novas estratégias e propostas” (Barents Euro-Arctic Council 2014) e tem como membros a Islândia, Dinamarca, Noruega, Rússia, Finlândia, Suécia e a Comissão Europeia.

interessados nas mais variadas potencialidades da região, muitos outros fora da região também se encontram aptos e interessados para exercer os seus interesses. Por se encontrarem interessados na região, os membros observadores do Conselho do Ártico são: França, Alemanha, Países Baixos, Polónia, Espanha, Reino Unido, República Popular da China, Itália, Japão, República da Coreia, República de Singapura e, por fim a República da Índia (Arctic Council 2011). Para além de países existem também cerca de vinte organizações (governamentais⁵ e não governamentais) nos membros observadores do Conselho do Ártico.

No entanto os países do Circulo Polar Ártico já publicaram as suas estratégias nacionais para a região, e como a pretendem desenvolver e explorar para seu benefício. Nos últimos anos estes têm vindo a redefinir as suas políticas para o Ártico, nas quais as questões das alterações climáticas e do desenvolvimento sustentável, são muitíssimo afloradas e debatidas. As diversas políticas para a região são extremamente importantes para a região, pois evidenciam os propósitos dos diversos Estados das suas intenções para a região. A grande maioria destes países defende a construção de um futuro economicamente sustentável, que para o qual referem que as alterações climáticas o trazem consigo, ao promoverem o aparecimento de novas áreas de trabalho na região. As suas diversas políticas incluem pontos em comum, tais como: 1) responder aos desafios de segurança (nomeadamente através da criação de equipas de busca e salvamento, controlo do tráfego marítimo); 2) reforço da soberania na região; 3) reforço da cooperação na região; 4) exploração dos recursos de forma eficiente e sustentável; 5) promoção do desenvolvimento económico sustentável; 6) resolução pacífica das disputas territoriais.

A exploração dos recursos energéticos não deixa de ser uma preocupação e ambição por parte de alguns estados, como é o caso dos Estados Unidos, Rússia e Canadá. Na sua estratégia energética para 2020 a Rússia considera que num futuro próximo a região do Ártico e a península de Yamal serão locais estratégicos atribuindo-lhes elevada prioridade (Makoveeva 2013, 12). Os Estados Unidos consideram a exploração dos recursos energéticos no Alasca importantes para a independência nacional (The White House 2013, 9), face aos mercados do Médio Oriente, e importante para a sua segurança energética, que nos últimos anos tem sido considerada como uma vulnerabilidade à segurança nacional (Emmerson 2010). No que diz respeito ao Canadá, é possível afirmar que se encontra interessado na exploração petrolífera até porque de momento reivindica como parte do seu território o Mar de Beaufort, no qual se encontra uma das maiores reservas petrolíferas da área⁶. É de reforçar que será importante perceber a posição dos

5. O Conselho do Ártico já recebeu o pedido da União Europeia para observador da Organização. No entanto, e apesar de resposta afirmativa, a União apenas ainda não está inserida nos membros observadores por falta de aprovação ao nível do Conselho de Ministros da União, para a qual é necessária a aprovação de todos os Estados-membro da União Europeia.

6. Apesar de esta área fazer fronteira com o território Canadano, a Rússia encontra-se também de momento a

países para além daquilo que é afirmado. É necessário observar os seus comportamentos e ações para perceber qual será o futuro do Ártico. Repare-se que as regiões pelas quais os Estados se encontram em discordância acerca da pertença das massas de água, são região extremamente ricas em recursos energéticos, e por isso mesmo é que os Estados se encontram em desacordo sobre as mesmas.

Tratado da Antártida – Uma possível solução para a região do Ártico?

Foi graças ao fato de a Antártida ser um continente sem população que se especulou sobre a sua utilização para fins de testes nucleares, ou a sua divisão entre determinadas nações para estas poderem explorar os seus recursos.

Em 1908 a Grã-Bretanha reivindicou território, seguindo-se a Nova Zelândia, França, Austrália, Noruega, Chile e a Argentina. Por vezes as suas reivindicações sobrepunham-se entre si, e outros países não reconheceram estas reivindicações. Em 1958 o presidente norte-americano Eisenhower convidou a União Soviética e as sete nações (anteriormente referidas), o Japão, Bélgica, África do Sul, para discutirem um método de resolução para o continente, estabelecendo o seu uso apenas para fins pacíficos. Em 1959 procedeu-se à assinatura do Tratado da Antártida, que estabeleceu um acordo entre as partes divergentes: os que reivindicavam partes da Antártida; e aqueles que consideravam que este deveria ser um continente livre. No entanto só em 1991, com a adoção do Protocolo de Madrid – também denominado Protocolo sobre Proteção Ambiental do Tratado da Antártida –, é que são banidas as atividades minerais no continente, e declarando que se trata de um local de “reserva natural, dedicada à paz e ciência. O regime consolidou-se de tal forma que a possibilidade de revisão a partir de 1991 (...) jamais foi levada adiante” (Ferreira 2005, 17). Desta forma o tratado fez suspender todas as reivindicações no território, colocadas pelas diversas potências. Desta forma, será necessário perguntar se este poderia de certa forma ser um modelo de resolução para as questões territoriais do Ártico. Para tal é necessário perceber as diferenças entre os dois territórios: a Antártida, ao contrário da região do Ártico não é habitada por humanos, não possui qualquer atividade económica, é uma zona desmilitarizada, e apenas se destina à investigação científica; na região do Ártico encontram-se populações que ali habitam à centenas de anos, é uma zona militarizada – com bases militares de vários países fronteiriços; é uma região com objetivos estratégicos e possui atividades económicas e de desenvolvimento cada vez maiores. Enquanto a Antártida se encontra rodeada por oceano, o Ártico encontra-se entre cinco países. A questão Antártica não envolvia quaisquer estudos geológicos, pois a localização geográfica dos países reivindicantes era oposta

proclamar a sua soberania pelo mesmo espaço. Apesar de esta área pertencer, geologicamente, a um dos países o seu interesse sobre esta região é sem dúvida a da exploração dos seus recursos.

à do continente em disputa. O mesmo não acontece com o Ártico e os seus cinco estados costeiros.

A resolução das disputas em relação aos territórios do Ártico poderá – e deverá – ser resolvida, no entanto tal será realizado de forma diferente à do Tratado da Antártida. Um modelo baseado nos princípios deste último, não são adequados à região ártica (Georgescu 2010). De qualquer forma, a necessidade de resolução jurídica, quer nas disputas territoriais, quer no que diz respeito à governança do Ártico, é um assunto muito sensível que necessita de uma resolução jurídica o mais rápido possível. A resolução das questões no Ártico deve ser realizada em conjunto entre todos os atores: os Estados do Círculo Polar Ártico, as populações nativas, as organizações que trabalham na região, as instituições regionais, entre outros, para que seja possível encontrar uma solução pacífica, e que responda às necessidades e ambições dos intervenientes.

No que diz respeito às questões comerciais na região, as pescas serão um fator chave que poderá vir a impulsionar uma maior regulação – além da que já existe através da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar – entre os diversos atores interessados. “Os elementos existentes da cooperação marinha podem ser reunidos para criar um acordo mais compreensivo e rigoroso. No entanto, três fatores são necessários ao desenvolvimento de um novo modelo: 1) o desenvolvimento da vontade política; 2) o desenvolvimento do processo; 3) a substância de um novo Tratado do Ártico” (Huebert e Yeager 2006, 35). No entanto “sem o apoio dos oito Estados do Ártico e dos seus cidadãos, os esforços para desenvolver um novo acordo do Tratado do Ártico está provavelmente condenado a falhar” (Huebert e Yeager 2006, 35). Os elementos necessários à prossecução de tal acordo serão: ao nível da governança (a adesão dos vários intervenientes do Ártico – os países, os povos indígenas, as organizações -; um secretariado permanente; a resolução das disputas territoriais; tomada de decisão acordada entre os vários atores; especialistas técnicos e científicos para avaliar as questões de preocupação – como as alterações climáticas, as rotas migratórias, as rotas marítimas); ao nível dos princípios (Seria necessária uma forte inclusão regional de todos os atores; uma abordagem preventiva; princípio do poluidor-pagador; melhores práticas ambientais e melhores técnicas de avaliação ambiental; gestão baseada nos recursos; preferência na subsistência – manutenção das práticas das comunidades tradicionais, como a pesca e a caça; acesso à informação; acordos de expedições marítimas; acordos na regulação das pescas⁷; extração de petróleo e gás natural

7. No que diz respeito às pescas na região do Ártico, para se proceder à criação de uma organização regional para a regulação destas, é necessário acima de tudo vontade política (devido às pretensões no que diz respeito às extensões das plataformas continentais), sendo necessário uma aproximação dos princípios de cada uma das ZEE's à regulação do alto-mar. Desta forma seria também necessária a definição dos limites territoriais de cada estado, e consequentemente da sua plataforma continental. Os oito Estados-membro já assinaram a United Nations Fisheries Stock Agreement o que nos parece para já um passo positivo.

– deveriam ser harmonizadas as várias legislações internas no que diz respeito à extração destes dois recursos –; proteção da vida selvagem e da subsistência – esta nova parceria deveria identificar falhas na proteção de habitats; identificar e prevenir as fontes terrestres que dão origem à poluição marinha; e ainda ao nível do reforço da vigilância e da monitorização (monitorização ambiental e vigilância) (Huebert e Yeager 2006).

Atualmente existem imensos modelos que podem ser utilizados como base para um acordo de gestão cooperativa. Estes incluem organizações de gestão dos stocks de pescas como o CCAMLR (*Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources*), que tem como objetivo conservar a vida marinha na Antártida, combatendo o interesse comercial nos recursos do krill – um elemento essencial ao ecossistema antártico, acordos regionais marítimos como o Protocolo SPAW (*Specially Protected Areas and Wildlife*), o primeiro acordo ambiental internacional utilizando uma abordagem da conservação de habitats, a Convenção OSPAR (*Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic*), que opera em cooperação com a União Europeia com o intuito de proteger o ambiente marinho do Atlântico Nordeste, ou o HELCOM (*Baltic Marine Environment Protection Commission*), e como o já referido Tratado da Antártida.

No entanto é necessário perguntar se a cooperação se irá sobrepor ao interesse estatal e aos grandes objetivos das potências intervenientes? É difícil para a comunidade internacional observar a Rússia ou os Estados com comportamentos cooperantes, sem que tal atitude lhes traga consigo benefícios. Desta forma podemos afirmar que todas as ações levadas a cabo entre os vários intervenientes, será realizada de forma a maximizar o interesse de cada um: no caso do Ártico a maximização do interesse de um Estado leva à diminuição do poder e influência de um outro, assim como a união de esforços de todos, uns Estados irão beneficiar mais do que os outros – como por exemplo relativamente às operações de busca e salvamento, ou relativamente às investigações geológicas levadas a cabo.

Conclusões

Nos últimos anos os oito países do Ártico uniram esforços – através da criação do AEPS e do Conselho do Ártico –, mas mesmo assim estas não conseguem responder aos desafios da região, pois não são suficientemente robustas para lidar efetivamente com os impactos das alterações climáticas, ou com a expansão das atividades industriais na região. Sem a criação de uma instituição com um carácter mais forte, de modo a promover a gestão partilhada entre os diversos atores, a região encontrar-se ameaçada. São visíveis os aspetos que levam os países a negar a necessidade de uma maior regulação adaptada à região: 1) os acordos atuais demonstram a importância para uma maior compreensão ao nível dos

vários países acerca das questões emergentes na região; 2) por motivos de segurança, por motivos de soberania, assim como a relutância em abraçar novos acordos internacionais, que trazem consigo obrigações; 3) o fato de as fronteiras marítimas não estarem definidas (Huebert e Yeager 2006).

Apesar de os países pretenderem resolver as suas disputas territoriais, de modo a ser possível explorarem o potencial de um determinado pedaço de mar, como será possível, se alguns destes territórios se encontram em negociação, diálogo e desacordo há tantos anos (como é o caso do Canadá e da Dinamarca, cuja disputa pela ilha Hans já data de 1970?)? Verifica-se que algumas das vezes, os Estados tomam atitudes individualizadas procurando o seu próprio interesse, em detrimento do interesse da região. Muitos alegam que a região do Ártico será resolvida sem o recurso à força – como Lawrence Smith defende em “O Novo Norte: O Mundo em 2050” e (por exemplo) Política Finlandesa para o Ártico –, e essa será a melhor solução. No entanto há-que referir que a Federação Russa afirmou no passado vir a usar a força caso necessário. A resolução pacífica levará ainda imenso tempo, pois a recolha dos dados geológicos é morosa e sofre de carácter sazonal. No momento atual, as reservas petrolíferas de fácil acesso – e mesmo até depósitos de materiais-base como o cobre, níquel, e ouro – estão atualmente sobre explorados. Desta forma a exploração deste tipo de recursos será mais difícil, em áreas remotas – como é o caso do Ártico – e em zonas inseguras. Mesmo com as dificuldades de extração, é visível nas diversas políticas estatais para o Ártico, que os vários países se encontram empenhados na exploração dos recursos energéticos.

O Ártico será num futuro próximo um ponto importante para a geopolítica mundial e para a obtenção de recursos. No entanto com o Direito Internacional que rege as Relações Internacionais, as ações levadas a cabo pelos diversos Estados é diferente do que acontecia anteriormente à regularização deste. Desta forma torna-se importante responder à questão inicial: o Ártico – uma questão de desordem mundial? No que diz respeito ao declarado pelos Estados de seguirem a UNCLOS para reger o futuro do Ártico seria possível afirmar que o Direito Internacional regerá o futuro da região, mas as políticas nacionais estão em disputa por algo que lhes garante segurança: o abastecimento energético. As áreas em disputa que envolvam grandes depósitos de petróleo e gás – Mar de Beaufort Mar de Barents –, poderão ser alvo de conflito entre as partes interessadas, e por isso é afirmado o realismo como a corrente teórica dominante: verificam-se falhas no que diz respeito à tomada de decisão das instituições globais, pois de momento são os Estados Costeiros que tomam as decisões.

Para uma resolução pacífica, coordenada e respeitada será necessária a integração de todos os atores no Ártico, e como sabemos atualmente isso não está a ser feito, tal como fora demonstrado em Ilulissat. Uma vez mais se confirma que apesar de haver um intuito de cooperação, apenas realizada no âmbito inter-

-estatal, e ao contrário da Antártida, no caso do Ártico as populações residentes têm que fazer parte deste processo negocial. No entanto a questão ucraniana tem dificultado esta resolução pacífica das questões no Ártico, e as sanções impostas pelo Ocidente à Rússia devido à ocupação russa na Ucrânia dificultaram ainda mais este processo⁸.

A velocidade a que decorrer o degelo no Ártico, será o determinante para a condução das decisões a serem tomadas e irá determinar o avanço da recolha de dados. Os Estados já não se debatem por questões ambientais, mas sim por questões territoriais, após o degelo do Ártico, determinando assim o futuro para a região, fazendo ver que é mais importante a sua segurança energética, do que a proteção do ambiente e sustentabilidade mundiais. Desta forma será correto afirmar: há sim uma desordem mundial na região do Ártico, que se inicia de imediato com o desinteresse pela proteção das regiões árticas, que serão em muito afetadas pelas alterações climáticas, e por um interesse crescente na exploração de recursos energéticos, que foram em grande parte o motivo pelo qual o nosso planeta se encontra com tão graves problemas ambientais, começando pela própria região do Ártico.

Bibliografia

Arctic Council. 2011. "Observers in the Arctic Council." *Arctic Council*. April 27. <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/arctic-council/observers>.

Arctic Council, The International Arctic Science Committee, and Assessment Steering Committee. 2004. "Arctic Climate Impact Assessment." 0 521 61778 2. Canada: ACIA. file:///D:/Users/Carla/Downloads/Impacts-of-a-Warming-Arctic.pdf.

Barents Euro-Arctic Council. 2014. "Barents Euro-Arctic Council." a. <http://www.beac.st/in-English/Barents-Euro-Arctic-Council>.

Bull, Hedley. 2002. *A Sociedade Anárquica: Um estudo da ordem da política mundial*. 2a ed. São Paulo: Universidade de Brasília.

Byers, Michael. 2010. *Who owns the Arctic?*. 1a ed. Vancouver: Douglas & McIntyre.

Ediciones El País. 2014. "As novas sanções dos EUA para a Rússia miram seu setor energético." EL PAÍS. September 12. http://brasil.elpais.com/brasil/2014/09/12/internacional/1410541477_220739.html.

Emmerson, Charles. 2010. *The future history of the Arctic*. 1a ed. Londres: Vintage Books.

Estados Unidos da América, Federação Russa, Reino da Dinamarca, Canadá, and Noruega. 2008. "Ilulissat Declaration." http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf.

Ferreira, Felipe. 2005. "O Sistema do Tratado da Antártica: evolução do regime e seu impacto na

8. Repare-se que uma das sanções imposta foi a proibição da exportação de armas assim como o fornecimento de equipamentos, tecnologia e assistência no sector petrolífero russo, o que dificultou a extração destes recursos na região do Ártico e agudizou as tensões entre os países do círculo Polar Ártico (todos eles pertencentes à NATO, exceto a Rússia). Os Estados Unidos penalizaram ainda algumas empresas russas, como a Gazprom – a grande exploradora russa de gás natural acima do Círculo Polar Ártico, com o grande objetivo de dificultar a exploração russa na região ártica (Ediciones El País 2014) atrasando assim os desenvolvimentos já realizados.

política externa brasileira.” Brasil: Instituto Rio Branco.

Georgescu, Ioana. 2010. “Arctic Geopolitics - Time for a new regime.” Dissertação de Mestrado, Nice, França: Instituto Europeu dos Altos Estudos Internacionais. <http://www.ie-ei.eu/IE-EI/Resources/file/memoires/2010/Georgescu.pdf>.

Huebert, Rob, and Brooks Yeager. 2006. “A New Sea - The need for a cooperative framework for management and conservation of the Arctic marine environment.” Oslo, Noruega: WWF International Arctic Programme. file:///D:/Users/Carla/Downloads/WWF%252BA%252BNew%252BSea%252B-%252B%252BReport%252BOctober%252B2006.pdf.

Kraska, James. 2011. *Arctic Security in an Age of Climate Change*. Nova Iorque: Cambridge.

Laruelle, Marlene. 2014. *Russia's Arctic Strategies and the Future of the Far North*. 1a ed. Nova Iorque: M. E. Sharpe, Inc.

Leal, João Luís Rodrigues. 2014. *Geopolítica do Ártico no Século XXI*. 1a ed. Lisboa: Letras Itinerantes.

Makoveeva, Svetlana. 2013. “The official strategy of Russia for development of oil and gas sector in North-West Russia for the period till 2020 A Storvik.” 4-05. Northern Maritime Corridor; INTERREG; STORVIK & CO REPORT.

Masters, Jonathan. 2013. “The Thawing Arctic: Risks and Opportunities.” *Council on Foreign Relations*. December 16. <http://www.cfr.org/arctic/thawing-arctic-risks-opportunities/p32082>.

Moreira, Adriano. 2011. *Teoria das Relações Internacionais*. 7a ed. Coimbra: Almedina.

Norwegian Military Geographic Service. 2012. “Norwegian Maritime Boundaries.” Oslo. http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Folkerett/20121002_FMGT_OVERVIEW_NORGE_NORDOMRaaDENE_NORWEGIAN_MARITIME_BOUNDARIES_7.5M_H61xW52_P_JB_ED04_UGRADERT_300dpi.pdf.

O’Leary, Derek. 2012. “Our Arctics.” http://www.igms.org/sites/default/files/publishedworks/Our%20Arctics_0.pdf.

Prime Minister’s Office. 2010. “Finland’s Strategy for the Arctic Region.” June. <http://www.geopoliticsnorth.org/images/stories/attachments/Finland.pdf>.

The White House. 2013. “National Strategy for the Arctic Region.” Washington: Government of United States. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf.

UNEP, and GRID-Arendal. 2009. “Continental Shelf - The last Maritime Zone.” Noruega: UNEP / GRID-ARENDAL. http://www.unep.org/dewa/Portals/67/pdf/Continental_Shelf.pdf.

U.S.G.S. 2008. “Assessment of Undiscovered Oil and Gas Resources of the West Greenland–East Canada Province.” *U.S.G.S. Science for a changing world*. a. <http://pubs.usgs.gov/fs/2008/3014/>.

USGS. 2008. “Circum Arcti Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle.” FS - 2008-3049. Denver: United States Geological Survey. <http://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/>.

Wikipedia. 2014. “Beaufort Sea.” August 2. http://en.wikipedia.org/wiki/Beaufort_Sea#Border_dispute.

Zellen, Barry. 2009. *Arctic Doom, Arctic Boom: The geopolitics of climate change in the Arctic*. 1a ed. Santa Barara, California: Praeger Books. <http://www.nuibooks.com/arctic-doom-arctic-boom-the-geopolitics-of-climate-change-in-t-PDF-809287/>.

Criminalidade marítima no século XXI: A migração da ameaça do Índico para o Atlântico – uma contribuição portuguesa para a mitigação do fenómeno no Golfo da Guiné

Cláudia Ramos Teles
ISCTE-IUL
Academia Militar

Pedro Miguel Henriques Pereira Carvalho Gonçalves
FCSH-UNL

Introdução

Os atos de âmbito criminal marítimo, que se repercutem um pouco por todo o globo, são uma séria ameaça à segurança internacional, tendo um impacto direto os interesses nacionais de vários Estados, não sendo Portugal uma exceção.

Com este artigo pretende-se analisar a ampliação deste fenómeno numa zona nevrálgica para a política externa nacional, como é o Golfo da Guiné, apresentando possíveis ações que o país poderá desenvolver na ótica da assunção de um lugar de destaque no apoio à garantia da segurança marítima no Atlântico sul.

Tendo em vista o objetivo supra proposto, foi dada especial atenção à linha de pensamento do Professor Adriano Moreira, que desde há décadas evoca a necessidade de Portugal abraçar o oceano, que trata por “moreno”, não virando as costas ao Atlântico, cumprindo um desígnio histórico secular, o que poderá ser concretizável se bem utilizados os aspetos que dotam as pequenas potências de capacidade de intervenção na esfera internacional.

Assim, evidencia-se a pertinência do «Oceano Moreno» como zona de interesse estratégico central para Portugal, devendo por isso o país assumir uma posição mais ativa no que às questões de segurança deste espaço, e consequentemente dos países lusófonos que aí se localizam, diz respeito.

Lembrando a teorização emanada do pensamento apresentado por Alfred Mahan, e reconhecendo a evidente vocação portuguesa para se afirmar através da vertente marítima - por motivos que a geografia explica - importa pensar sobre ela, de forma a criar-se bases estratégicas que garantam que os postulados

do *Mare Liberum* perdurem, podendo este ser um lugar onde a segurança seja uma realidade constante, o que, uma vez que grande parte da atividade criminosa perpetrada no Golfo da Guiné se desenvolve em águas territoriais, o que limita a ação externa de Estados interessados e impele a um incremento da cooperação multilateral.

Para uma análise aprofundada e integral desta temática, predisponho-nos ainda a abordar alguns conceitos-chave, fundamentais para a sua melhor compreensão, como: pirataria, segurança marítima e poder do Estado.

O Golfo da Guiné: contornos geográficos de uma região estratégica

Os contornos geográficos do GdG são descritos na literatura académica de forma não consensual, considerando-se, neste artigo, toda a área que se estende desde o Senegal a Angola. Assim, os países que constituem esta zona são aqueles que integram a Comissão do Golfo da Guiné: Angola, Camarões, Congo, Guiné Equatorial, Gabão, Nigéria, República Democrática do Congo e São Tomé e Príncipe. No espaço habitualmente associado a este golfo, localizam-se ainda o Benim, a Costa do Marfim, a Gâmbia, o Gana, a Guiné, a Guiné-Bissau, a Libéria, a Serra Leoa e o Togo.

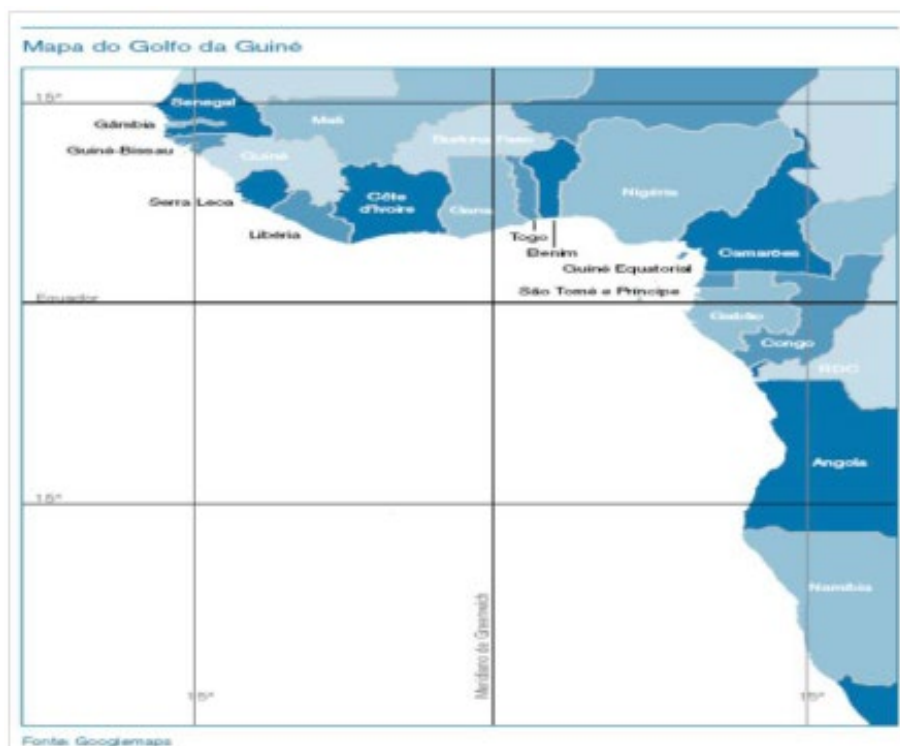


Figura 1: Mapa do Golfo da Guiné (Fonte: Chatham House)

Os territórios que constituem esta região foram, durante o século XIX, alvo de disputas imperialistas entre os países do Ocidente, nomeadamente Inglaterra e França, que criaram limites artificiais geradores de cisões entre grupos étnicos. Estes conflitos foram causadores de grande instabilidade interna, lançando estes países num clima de conflitos contínuos.

A conflitualidade é por isso uma constante nesta região do globo, o que dificulta a consolidação dos Estados, que se mostram incapazes de exercer soberania dentro do seu território. A existência de Estados fracos e/ou colapsados lançou os países ribeirinhos do GdG numa coexistência violenta, marcada pela corrupção e criminalidade.

Apesar da abundância de recursos energéticos existente na maioria destes países, neles predomina a desordem interna, encontrando-se neste espaço geográfico a personificação do «paradoxo da fartura». Nesta região estão sediados os maiores produtores de petróleo da África subsaariana, Angola e Nigéria, que têm usufruído de elevados níveis de desenvolvimento económico, embora mantendo altas taxas de criminalidade, de roubo de crude e do consequente financiamento de atividades de carácter ilícito, como ações terroristas ou tráfico de droga. A lei que parece vigorar no GdG é a chamada *petropolitics*¹, onde o valor do petróleo se relaciona de forma direta com a qualidade da governação, havendo uma relação direta entre aumento dos preços do petróleo e exponenciação de atos de criminalidade marítima.

A ausência de um Estado soberano incapaz de aplicar os princípios do rule of law não se confina apenas às fronteiras terrestres do próprio território. A incapacidade estatal estende-se também às águas territoriais².

O exponencial aumento da criminalidade marítima no Oceano Atlântico preocupa potências como os Estados Unidos da América (EUA) e alguns países membro da UE, uma vez que esta zona do globo se assume como um choke point energético, havendo uma relação de dependência e interesses evidentes. Tal situação têm desencadeado um grupo de ações que visam diminuir a insegurança marítima que se faz sentir ao largo do GdG, para além dos Estados africanos, os mais diretamente afetados, visto que os crimes são levados a cabo nas suas costas.

A resolução desta problemática não encontra uma resposta una e universal, havendo por isso necessidade de envolver atores nacionais e internacionais na procura de uma solução. Portugal poderá assumir um importante papel no desenvolvimento

1. Rodrigues, Alexandre Reis, “A Segurança no Golfo da Guiné”, *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, julho, 2014, consultado em 10 de setembro de 2014. https://idi.mne.pt/images/docs/conferencias/guine/011_01.pdf.

2. “Todo o Estado tem o direito de fixar a largura do seu mar territorial até um limite que não ultrapasse 12 milhas marítimas (...)”. ONU, 1982, *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*, consultado em 29 de setembro de 2014. http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm.

de uma estratégia de segurança marítima para esta região, não só por ter interesses estratégicos em relação ao Atlântico, como também por ser um histórico conhecedor desta área. Poderá caber ao país, valer-se das vantagens comparativas, como a proximidade linguística, que detém face a outras nações com interesses nesta região, para se afirmar como condutor do processo de securitização desta zona do globo.

Os Estados na região do GdG

A compreensão da tipologia de Estados existentes na área é fundamental para destrinçar a que mecanismos poderá a CI recorrer para fazer face às ameaças que afetam essa região.

A grande maioria dos países que se localizam no GdG, não assumem a tipologia de Estados falhados ou colapsados³, mas sim de Estados frágeis. Estes últimos “abrangem uma multiplicidade de situações muito diversas e dificilmente comparáveis: desde países que possuem índices de desenvolvimento baixos e estruturas estatais fracas (como a Nigéria ou Timor-Leste), países que estão numa situação de conflito (Sudão ou República Democrática do Congo) ou de pós-conflito (Serra Leoa, Libéria), países que têm uma identidade nacional forte e capacidade de projeção regional mas são ainda incapazes de satisfazer as necessidades básicas das populações (como Angola), países que se negam a cumprir os compromissos de segurança e desenvolvimento para com os seus povos (como o Zimbabué), até situações mais extremas em que se verifica um colapso das estruturas estatais (como a Somália)”.⁴

No caso do GdG, verificamos que os países que o envolvem, por serem estruturalmente frágeis, não conseguem impor o valor da lei dentro das suas fronteiras. A maioria destes está focada nas problemáticas que assolam o ambiente terrestre, não sendo capazes de projetar o seu poder nas suas águas territoriais, o que tem desencadeado um exponencial aumento da criminalidade marítima nesta região.

A Nigéria, um dos principais exportadores de petróleo para a União Europeia (UE), é um dos grandes desestabilizadores da região, por integrar no seu território o grupo terrorista, Boko Haram, “cujas ações se alastram aos países vizinhos e estão ligadas a redes globais, designadamente à Al-Qaeda no Magrebe Islâmico, como a recente crise no Mali tem vindo a ilustrar nitidamente”⁵. A par deste país,

3. “Aqueles em que o poder formal não existe, os órgãos de soberania e as instituições num determinado território que no passado já possuiu os atributos tradicionais de um estado, colapsaram, ou seja no caos jurídico, legislativo e administrativo, prevalece a lei do mais forte, surgindo ou subsistindo diversas formas de organização social e comunitária, que possuem capacidade de exercer a força e conduzir operações armadas, que competem entre si pelo controlo do território e pelo acesso a recursos e que controlam e exercem alguma forma de responsabilidade social sobre as populações residentes”. Garcia, Francisco Proença, “O fenómeno da Guerra no nosso tempo”, IPRI, junho, 2009, consultado em 29 de setembro de 2014. http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?pid=S1645-91992009000200008&script=sci_arttext.

4. Ferreira, P., “Fragilidade do Estado em África”, *Janus*, 2010, consultado em 29 de setembro de 2014. http://www.janusonline.pt/popups2010/2010_3_2_8.pdf.

5. Gomes, A., “Relatório sobre a dimensão Marítima da Política de Segurança e Defesa”, Comissão dos

surge a Guiné- Bissau, que assumindo a tipologia de Estado colapsado, é palco privilegiado para o narcotráfico, sendo conotado como o primeiro narco-estado da África Ocidental.

A crise no Mali, que atingiu o seu auge em 2012, também contribui de forma determinante para a galvanização da instabilidade nesta área, pois os “international terrorist groups have found sympathetic audiences in West Africa by linking global jihad to local injustices.”⁶ A penetração do fenómeno nesta região coincide com o aumento do crime internacional organizado, com os grupos insurgentes a começarem a utilizar as rotas tradicionais para traficarem estupefacientes e pessoas entre os continentes africano e americano.

Apesar das nítidas diferenças entre os Estados do GdA (Estados falhados ou colapsados) e do GdG (Estados frágeis), verificamos que existe uma relação direta entre fragilidade estatal e pirataria.

Pirataria: o regresso de uma velha prática

Não encontramos uma definição unânime de pirataria, embora através de pesquisa em bibliografia especializada, encontremos algumas definições do fenómeno, contudo nenhuma delas se afigura como consensual. Apesar de existirem anteriores abordagens relativas à problemática, o conceito de referência e que mais se coaduna com a configuração moderna da prática, é a expressa na Convenção de Montego Bay.

Esta Convenção foi assinada em 1982 e entrou em vigor em 1984, ocupando um vazio até então existente, tornando-se fulcral para o desenvolvimento do Direito do Mar, pondo fim ao vácuo jurídico que reinava até então no que à criminalidade marítima diz respeito. Face à nossa temática, no seu artigo 101.º, encontramos a única definição, no seio da ordem jurídica internacional, de pirataria em alto mar:

- a) “Todo o ato ilícito de violência ou de detenção ou todo o ato de depredação cometidos, para fins privados, pela tripulação ou pelos passageiros de um navio ou de uma aeronave privados, e dirigidos contra:
 - i. Um navio ou uma aeronave em alto mar ou pessoas ou bens a bordo dos mesmos;
 - ii. Um navio ou uma aeronave, pessoas ou bens em lugar não submetido à jurisdição de algum Estado;

Assuntos Externos, 2013, acedido a 27 de setembro de 2014. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0220+0+DOC+PDF+V0//PT>.

6. International Peace Institute, 2014, “Insecurity in the Gulf of Guinea: asserting the threats, preparing the response”, consultado em 30 de setembro de 2014. http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ipi_e_pub_gulf_of_guinea.pdf.

b) Todo o ato de participação voluntária na utilização de um navio ou de uma aeronave, quando aquele que o pratica tenha conhecimento de factos que deem a esse navio ou a essa aeronave o carácter de navio ou aeronave pirata;

c) Toda a ação que tenha por fim incitar ou ajudar intencionalmente a cometer um dos atos enunciados na alínea a) ou b).”⁷

Segundo a definição supra indicada, todo o ato de pirataria marítima visa a obtenção de contrapartidas financeiras para fins privados, servindo-se, normalmente, da inaptidão jurídica que os Estados têm para com este problema. O fenómeno goza dos benefícios cedidos por uma localização geográfica favorável e, normalmente, de um Estado fragilizado, por motivos de conflitos internos, onde a ação legal dos órgãos judiciais não é executada adequadamente e/ou onde exista uma liderança permissiva a atos ilícitos (governos/autoridades corruptas), uma aceitação cultural da atividade e, talvez o ponto mais importante, recompensas tentadoras para os indivíduos que executam a atividade criminosa.

Tendo em conta a Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o Direito do Mar, por pirataria entendem-se somente os ilícitos cometidos fora do mar territorial⁸, sendo as restantes atividades ilícitas semelhantes, levadas a cabo nessa área, e de acordo com a Resolução da *International Maritime Organization* (IMO) A.1025(26)⁹, classificadas como “assaltos à mão armada contra navios”

Assim, intervenções de outros atores que não os Estados diretamente afetados por este flagelo, poderão ser um ponto favorável ao combate deste tipo de crime. Contudo, uma intervenção que se perspetive no Golfo da Guiné (GdG) encontrará uma dificuldade na ação legal dos intervenientes que poderão nela participar, por muitos dos atos de criminalidade em ambiente marítimo ocorrerem no mar territorial dos Estados daquela zona, situação que deverá ser ultrapassada para que uma futura atuação possa ser bem-sucedida.

Do Índico para o Atlântico: migração do problema

As atenções, motivadas pela atividade pirata no GdG, aumentaram a partir de 2012, ano em que, pela primeira vez, se registaram mais ataques nesta região do

7. Organização das Nações Unidas, 1982, Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, consultado em 29 de setembro de 2014. http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm.

8. Mar territorial: consiste numa área marítima, sob soberania do Estado, que vai até às 12 milhas náuticas, definidas a partir da linha de costa.

9. A resolução A.1025(26) - “Código de prática para investigação de crimes de pirataria e assaltos à mão armada contra navios” - foi adotada pela Assembleia da IMO, em 2 de dezembro de 2009.

que no Corno de África.¹⁰ O incremento deste fenómeno, propicia, em primeira instância, o decalque das ações tomadas na costa somali, contudo, importa ressaltar que apesar do método ser semelhante, a pirataria no GdG difere no *modus operandi* e no objetivo (ver quadro 1).

Da análise do quadro reitera-se a necessidade de se diferenciar a pirataria praticada nas zonas acima descritas, pois se considerarmos os itens analisados (tipologia de Estado; zona de atuação, grau de violência e *modus operandi*), verificamos que apenas existem diferenças, o que nos pode levar a afirmar, numa primeira análise, que as únicas semelhanças entre elas é a prática de uma atividade que o Direito conota como ilegal e que encontra as mesmas raízes, explicadas pelas, muitas, fragilidades dos estados que ladeiam as zonas em análise.

As diferenças da criminalidade marítima nos dois espaços são evidentes e concorrem para a diferenciação de abordagem que a Comunidade Internacional (CI) pode encetar face a este fenómeno no GdG.

As duas primeiras categorias referentes à tipologia de Estado e zona de atuação são efetivamente as limitativas de qualquer ação de intervenção externa, pois são estas que definem a legalidade e legitimidade das mesmas.

O facto de no GdG encontrarmos Estados, maioritariamente frágeis, contribui para aumentar e sublinhar os princípios consagrados no Direito Internacional e pelo paradigma vestefaliano. Estes reiteram a defesa da soberania estatal dentro do seu território e condenam legalmente qualquer ato de intervenção externa nesse âmbito.

Por oposição, no Golfo de Áden (GdA) encontrávamos estados frágeis ou falhados, sem estruturas políticas e jurídicas capazes de garantir a segurança dos seus cidadãos, que necessitavam de uma intervenção externa capaz de estabilizar a região.

	Golfo de Áden	Golfo da Guiné
Tipologia de Estado	Estado Falhado	Estado Frágil
Zona de atuação	Águas Internacionais	Mar Territorial
Grau de Violência	Reduzido	Elevado
Modus Operandi	Rapto de pessoas em troca de resgates	Assalto a cargueiros com a finalidade de obterem crude e rapto de pessoas, com recurso a violência, para obtenção de resgate

Quadro 1: As diferenças da atividade pirata. Elaboração própria.¹¹

10. United Press International, 2013, “West Africa becomes pirate hotspot amid oil boom”, consultado em 29 de setembro de 2014, <http://www.upi.com>.

11. Em 2012 não houve qualquer registo de mortes da sequência de atividades piratas no Golfo de Áden, enquanto no GdG se registaram cinco ocorrências. ‘United Press International (2013), West Africa becomes pirate hotspot amid oil boom, disponível em www.upi.com, consultado em 29 de setembro de 2014.

Também a zona de atuação dos piratas limita uma possível ação externa, pois apenas seria legal desenvolver uma ação em águas internacionais, porém no GdG, a maioria dos ataques ocorre em águas territoriais, o que limita substancialmente a possível atuação da Comunidade Internacional. A legalidade da ação externa apenas se conseguiria através da obtenção de consentimento por partes dos Estados que se situam no GdG, assumindo assim a forma de coligação. A *Operação Atalanta*, no GdA foi passível de concretização, pois o seu raio de ação centrava-se em águas internacionais, havendo por isso um beneplácito legal em redor da mesma.

Importa ainda ressaltar que o método de atuação difere, pois no GdG, os ataques revestem-se de maior violência, havendo um superior registo de mortos, sendo o seu principal objetivo o roubo de crude¹², destacando-se por isso os assaltos a cargueiros e petroleiros.

De facto, a presença de estados frágeis ao longo de toda a costa ocidental africana, aliada à prática da atividade criminosa em águas territoriais, dificulta de sobremaneira uma ação concertada da CI, semelhante à desenvolvida na Somália, através da *Operação Atalanta* (a título de exemplo).

Desta forma, parece-nos pertinente interpretar não só o conceito de Estado existente no GdG, como discorrer sobre como se poderá responder ao desafio da criminalidade marítima.

Contribuição de Portugal para a resolução de um problema global

Com o agravamento do fenómeno da pirataria em águas do Oceano Índico, o mundo despertou para o problema, havendo necessidade de um esforço multinacional¹³ para combater o flagelo que apoquentava todos os que navegavam nas, normalmente, calmas e quentes águas daquele oceano. A intervenção naval combinada com incidência especial na área do GdA, em curso previsivelmente até 2016, teve sucesso e contribuiu para um forte decréscimo deste tipo de atividade.

Contudo, a geopolítica mundial está em constante mutação, o que ajuda à replicação de fenómenos em áreas díspares, o que acontece também com o fenóme-

12. Segundo Milena Sterio, Professora associada da Cleveland-Marshall College of Law, o “modus operandi” dos piratas oeste-africanos é semelhante ao dos somalis, atacando com pequenas embarcações, tal como as dificuldades de sobrevivência que os levam ao crime. A maior diferença, adianta, é que, enquanto os somalis procuravam raptar estrangeiros para exigir resgates, os piratas oeste-africanos parecem mais interessados na carga, sobretudo petróleo, para vender no mercado negro, e são mais propensos a exercer violência, atuando de “forma mais brutal em relação às tripulações”.

13. O combate à pirataria e ao crime em ambiente marítimo no Oceano Índico despontou a necessidade de intervenção internacional, que fez surgir, sob a égide da União Europeia, a missão de Força Naval da UE na Somália – *Operação Atalanta*, desencadeada em dezembro de 2008 como resposta às Resoluções do Conselho de Segurança da ONU n.ºs 1814, 1816, 1838, 1846, 1897 de 2008. No âmbito da OTAN, foi criada a *Operação Ocean Shield*, que empenha meios navais e aeronaves de patrulha marítima, que atuam em cooperação com outras Forças Navais, Marinhas e Guardas Costeiras dos Estados daquela região. A par destas organizações, vários países participam, em defesa dos seus interesses, com meios navais na manutenção da segurança marítima daquelas águas, destacando-se a China que, pela primeira vez na sua história moderna, enviou navios militares para apoiar uma missão em águas além do Oceano Pacífico.

no da criminalidade marítima, em crescendo na vertente ocidental do continente africano. Este facto afigura-se perigoso para Portugal, pois aproxima-se geograficamente de uma área nevralgica para os interesses externos do país.

O país tem participado, tendo estado no comando por mais de uma vez, nas iniciativas militares levadas a cabo na zona oriental de África, contudo, a participação nacional, através do empenhamento da Marinha tem vindo a ser feito em áreas geográficas que não correspondem exatamente àquelas até onde os nossos principais interesses estratégicos se estendem¹⁴.

Face ao aumento de atividades de criminalidade marítima no flanco ocidental do continente africano, deverá o país empenhar os seus meios e recursos em missões no Oceano Atlântico?

OPERAÇÃO	ÂMBITO	PERÍODO	MEIOS
“Allied Protector”	OTAN	24MAR a 28JUN09	1 Fragata + Staff (Comando da Força Tarefa)
“Ocean Shield”	OTAN	09NOV09 a 25JAN10	1 Fragata + Staff (Comando da Força Tarefa)
“Atalanta”	EU	13ABR a 13AGO11	1 Fragata + Staff (Comando da Força Tarefa)
“Ocean Shield”	OTAN	01SET a 31OUT11	1 Fragata
“Atalanta”	EU	26MAR a 21MAI12	1 Fragata
“Atalanta”	EU	06ABR a 06AGO13	1 Fragata + Staff (Comando da Força Tarefa)

Quadro 2: Participação nacional no combate à pirataria no Oceano Índico (fonte: EMGFA)

Segundo o anterior Ministro dos Negócios Estrangeiros, Rui Machete, Portugal “como país atlântico, não pode estar alheio ao que se passa não apenas no norte, mas também no centro e sul deste oceano”, porque “numa perspetiva alargada do GdG, abrangendo não só o golfo geográfico mas também os Estados vizinhos diretamente afetados pelo fenómeno de insegurança marítima na região, podem contar-se na zona quatro países de língua oficial portuguesa, parceiros fundamentais de Portugal”¹⁵. Corroborando da opinião do anterior governante, defendemos que o país deverá, preparar-se para os perigos que a instabilidade nestas águas pode causar aos interesses nacionais e dos seus parceiros mais próximos (europeus, africanos e sul-americanos). Por isso, deverão as autoridades portuguesas, já conscientes dessa necessidade, como comprovam, também as

14. Cfr. Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2013, Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril.

15. Machete, R.. Intervenção no Seminário Internacional «Segurança no Golfo da Guiné», 11 de julho de 2014, Lisboa.

recentes declarações do último responsável pela pasta da Defesa Nacional, José Pedro Aguiar-Branco, através das quais indicou que, face aos “sinais preocupantes” que surgem, “estamos atentos à realidade do GdG onde estão a ressurgir sinais preocupantes de pirataria e a merecerem uma preparação para, em 2015, poder ser acautelada uma missão também da União Europeia de vigilância e atuação na área do combate à pirataria no GdG”¹⁶.

Sendo o aumento da criminalidade nas águas do Atlântico sul um facto já comprovado e para que não se corra o risco reforçado por Machete, que considera que “há 6 anos acordámos demasiado tarde para o fenómeno da pirataria no Golfo de Áden”¹⁷, o que nos fez “mobilizar enormes recursos para o combater, só conseguindo reduzir efetivamente o número de incidentes nos anos mais recentes”¹⁸, importa preparar um método que possibilite intervir de forma a impedir uma escalada deste fenómeno.

Em defesa dos seus interesses nacionais, regionais e lusófonos, Portugal deverá, podendo ocupar um lugar de destaque na vertente da segurança marítima europeia, bem como nesta lógica, no espaço lusófono¹⁹, empenhar as suas capacidades na prevenção da insegurança marítima, devendo seriamente considerar intervir, face a necessidades futuras que prometem vir a isso obrigar.

Seguindo a lógica de contribuinte para a segurança internacional, assumida nas últimas décadas, o país terá que considerar as suas coordenadas geopolíticas, e centrar-se no GdG, depois de “concluída com sucesso a participação portuguesa na missão de combate à pirataria no Índico”²⁰. Aproveitando a experiência adquirida, recentemente no Índico e tendo em conta que a prioridade passará a ser o GdG, região onde “a ameaça é crescente”²¹, o próprio ministro da Defesa, já referiu que “para Portugal é mais importante concentrar esforços de preparação, exercícios, de análise, GdG porque é uma região que do ponto de vista estratégico é mais prioritária”²².

Apesar de abordarmos um fenómeno que se desenrola em ambiente marítimo, as diferenças com o que acontece na África oriental são visíveis e importa estudar a tipologia de ameaça, de forma a poder atacá-la de maneira eficaz. No Atlântico os assaltos à mão armada a navios tem aumentado, mas com uma metodologia

16. Aguiar-Branco, J. Entrevista telefónica à Agência Lusa, sobre as conclusões da Reunião Informal dos ministros da Defesa dos países da União Europeia, 21 de fevereiro de 2014, Atenas, disponível em <http://www.iol.pt/push/iol-push---politica/mne-guine-tvi24/1539372-6185.html>, consultado em 10 de outubro de 2014.

17. Machete, R.. Intervenção no Seminário Internacional «Segurança no Golfo da Guiné», 11 de julho de 2014, Lisboa.

18. *Idem*.

19. Dever-se-á dar enfoque à Estratégia da CPLP para os Oceanos, tornando-a útil para a inclusão da segurança marítima no espaço lusófono, que abrange, também, o Golfo da Guiné.

20. Aguiar-Branco, José Pedro, *op cit*.

21. Aguiar-Branco, José Pedro, *Idem, Ibidem*

22. Aguiar-Branco, José Pedro, *Idem, Ibidem*.

assimétrica, que tem vindo a privilegiar o roubo de petróleo para posterior venda no mercado negro, em detrimento do rapto para obtenção de resgate.

Para perceber melhor a dimensão do problema podemos comparar estes dados com os que têm origem no Índico. Se nos reportarmos à costa leste de África, em 2013 foram registados apenas 20 ataques de piratas a navios que cruzaram a área do GdA, menos 34 do que na área atlântica²³. Dois anos antes, em 2011, verificaram-se cerca de 240 tentativas de ataques a embarcações mercantes no GdA, número que demonstra, inequivocamente, a menor capacidade dos grupos criminosos que propagam a pirataria naquela zona, que podem estar, atualmente, a focar esforços no Oceano Atlântico, deixando para trás zona, agora, fortemente protegida pelo empenho de vários estados mundiais, em ações como a *Operação Atalanta*.

Apesar de parecer existir grande espanto com atos piratas na costa ocidental africana, este não é fenómeno novo, como defende *Ian Millen*, diretor de uma empresa especializada em segurança e no fator de risco em espaços marítimos²⁴: “acredito que os meios de comunicação e a comunidade marítima têm dado mais atenção ao GdG, já que a pirataria na costa da Somália diminuiu, contudo, este é um fenómeno que ocorre há muito.”

Segundo estatísticas da Agência da ONU contra a criminalidade e tráfico de estupefacientes (UNODC)²⁵, o número de ataques piratas na costa ocidental africana é constante desde 2011. Porém a atenção sobre a área acresce devido ao facto de se virem a registar, nestas águas, ações cada vez mais numerosas e revestidas de maior planeamento e agressividade.

No ano de 2014, registaram-se 26 confrontos entre atacantes e as forças de segurança, número mais elevado do que em qualquer outra região do globo. Uma das ações resultou em centenas de feridos e num morto. Desde 1995, morreram ao todo 46 tripulantes vítimas deste tipo criminalidade.

Sobre esse assunto, Millen assinala que “há uma infraestrutura criminosa muito bem desenvolvida na Nigéria e na região do Delta do Níger. Os roubos são feitos também em terra, não só de produtos brutos como também de refinados, atividades que se estendem às áreas marítimas. Por isso, os navios petroleiros são redirecionados”²⁶.

Para os interesses sedeados em Lisboa, as contas podem ser feitas de forma relativamente simples: o Atlântico Sul tem prioridade em relação ao Oce-

23. Hilse, G. & Riffel, B. (2014), “Pirataria mora agora no Golfo da Guiné”, acedido em 26 de setembro de 2014, 04 de março de 2014, <http://www.dw.de/pirataria-mora-agora-no-golfo-da-guin%C3%A9/a-17472098>.

24. Empresa *Dryad Maritime*

25. Cfr. Relatório «Maritime piracy in the Gulf of Guinea», disponível em https://www.unodc.org/documents/toc/Reports/TOCTAWestAfrica/West_Africa_TOC_PIRACY.pdf, consultado em 12 de outubro de 2014.

26. Hilse, G. & Riffel, B. (2014), “Pirataria mora agora no Golfo da Guiné”, acedido em 26 de setembro de 2014, 04 de março de 2014, <http://www.dw.de/pirataria-mora-agora-no-golfo-da-guin%C3%A9/a-17472098>.

ano Índico e Mar Mediterrâneo. Cerca de 70% do volume de trocas comerciais de Portugal é intracomunitário, sendo que os principais parceiros não Europeus (Angola, EUA, Nigéria e Brasil) estão situados no Atlântico e apenas uma pequena percentagem de Estados, da qual se destacam a China e a Coreia do Sul, perfazem o nosso comércio com a Ásia e Oceânia. Do ponto de vista estratégico, as maiores comunidades de emigrantes e núcleos de intercâmbio cultural estão também localizados na orla Atlântica, bem como a maior parte dos nossos compromissos diplomáticos (CPLP, acordos UE-África, Mercosul) e dependências estratégicas – nomeadamente assegurar a dissuasão convencional, face a problemas nas nossas águas territoriais e próximas e dar provas de capacidades de domínio de teatro marítimo, por forma a legitimar a reivindicação nacional de expansão da ZEE²⁷.

Face ao analisado, defendemos que Portugal deveria, a breve trecho, centrar o seu enfoque expedicionário marítimo para o Atlântico sul e, não podendo ter uma participação permanente nesta área, hipoteticamente cooperar com a *Missão Francesa Corymbe*²⁸ que mantém uma presença militar permanente nesta região. Outra opção passa pela apresentação da proposta junto dos parceiros europeus, criando uma operação capaz de envolver toda a UE, de forma a empenhar meios navais (e apoio em terra) na zona, de forma a ter-se, com custos e empenhamentos repartidos, os interesses europeus, constantemente protegidos pelos seus, aproveitando-se para impor a comunidade como um ator de referência na segurança marítima internacional.

Uma participação nacional neste âmbito, poderia passar pelo empenhamento, frequente, de uma fragata, para vigilância e intervenção, missão possivelmente coordenada com a Marinha Francesa (ou outras com interesse na área), bem como o envio de uma aeronave de patrulha e vigilância marítima, P-3 Orion, que poderá operar, possivelmente, a partir de São Tomé e Príncipe. Ao mesmo tempo, vislumbra-se a oportunidade para os submarinos da Armada adquirirem experiência neste tipo de missão.

Para defendermos esta participação, que poderá ser benéfica para os interesses estratégicos nacionais e ainda permitir o estreitamento de laços com Estados lusófonos, com os quais já cooperamos no setor da Defesa²⁹, baseamo-nos em vários

27. Segundo as convenções internacionais, o “Mar Territorial” estende-se até às 12 milhas, em que o Estado possui jurisdição absoluta, seguindo-se a Zona Económica Exclusiva (ZEE), que se prolonga até às 200 milhas e, por fim, a Plataforma Continental, até às 350 milhas. Caso a extensão seja aprovada pela ONU, a área da plataforma continental portuguesa será alargada mais de dois milhões de quilómetros quadrados, passando o país a ficar com a 11ª área mais extensa a nível mundial, e a terceira da Europa. A área imersa sob jurisdição nacional, que era quase 18 vezes superior à área emersa, passará assim a ser cerca de 42 vezes superior. É expectável que a data de início do processo de extensão da plataforma continental ocorra em 2015, tendo o pedido do governo português chegado à ONU em 2009.

28. A *Operação Corymbe* cifra-se numa constante presença naval francesa na zona do Golfo da Guiné, tendo com um objetivo estratégico de cimentar as relações militares e diplomáticas, em particular com os países francófonos ali situados. Esta ação contínua remonta a 1990 e faz com que a França mantenha navios em operações nessa zona, bem como a sua influência na maior parte dos países locais, permite-lhe ser um ator fundamental e vir a desempenhar o papel charneira de qualquer intervenção concertada na área.

29. No âmbito da Cooperação Técnico-Militar (CTM), levada a cabo pelos três Ramos das Forças Armadas, coordenada pela Direção-Geral de Política de Defesa Nacional do Ministério da Defesa Nacional.

pressupostos, de onde se destaca, a ampla experiência no Atlântico sul. A proximidade cultural com países da costa Africana, as respetivas relações diplomáticas, solidamente estabelecidas, bem como os variados parceiros com potencial para auxiliar a logística da projeção de forças – sobretudo lusófonos como São Tomé e Príncipe ou Cabo Verde – são fatores justificativos desta opção. Acresce ainda mencionar a possibilidade de afirmação da presença Portuguesa na região e subsequente contribuição para a cooperação militar e/ou treino de forças locais³⁰.

Em suma, a afirmação portuguesa como um interveniente de peso no Atlântico Sul está fortemente alicerçada e poderá constituir-se como uma real possibilidade.

Uma solução deste género, que carecerá sempre de aval político, ganha maior urgência num momento em que as principais potências regionais da orla atlântica demonstram diminuto interesse e/ou capacidade em intervir: a Nigéria aparenta dinâmicas idiossincráticas internas que poderão mesmo estar a potenciar o crime organizado transnacional na região, Angola e Brasil têm de facto algo a ganhar com ameaças à exportação petrolífera por parte de competidores e os EUA não só passam por dificuldades financeiras, que limitam as ações externas de defesa, como exercem limitada influência na região e possuem limitados conhecimentos sobre a mesma³¹.

O contexto geoestratégico é favorável à possível nova gesta atlântica levada a cabo pelos portugueses e, perante dificuldades financeiras próprias, Portugal deve equacionar as ameaças no Atlântico Sul como uma oportunidade para o exercício de vantagens competitivas nacionais que se poderão tornar, a médio prazo, um investimento rentável e não deixariam os interesses nacionais na mão de terceiros.

Poder funcional – O engrandecimento das pequenas potências

“(…)Numa conjuntura em que a interdependência é a regra, e em que a soberania [...] muda de conteúdo, parece mais viva do que antes a reivindicação da igualdade efetiva dos Estados. (...) O elitismo baseado no poder efetivo ou no poder funcional, é que parece ser a regra da comunidade internacional (...)”³²

30. Exemplo de atividade a serem levadas a cabo, neste âmbito é a Iniciativa “Mar Aberto 2014”, em desenvolvimento, que visa o aprofundamento da cooperação bilateral junto de países membros da CPLP. A missão complementa, através de diversas ações no mar e em terra, as atividades no quadro da CTM entre Portugal e, este ano, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Angola, que tem como objetivo a assistência médico-sanitária, o apoio técnico às comunidades piscatórias e a beneficiação de infraestruturas de ensino, para além do treino e adestramento das forças militares dos países em que irá passar o NRP Bartolomeu Dias, navio novamente destacado para esta missão em 2015.

31. Face ao alinhamento da maioria dos países africanos, quase todos saídos de processos de independência entre as décadas de 1960 e 1970, com a ex-União Soviética, os EUA encontram, ainda hoje, dificuldades em aproximarem-se de vários estados africanos. Através de tentativas diplomáticas várias, Washington tenta junto de aliados, como Portugal, estabelecer pontes que facilitem a sua inserção em África.

32. Moreira, A., *Ciência Política*. Almedina. Coimbra, 1993.

Apesar das potencialidades atrás referidas, Portugal apresenta várias fragilidades, das quais se destacam a escassez de recursos financeiros, materiais e humanos, como dificultadoras da tomada de posição que defendemos, o que não deixa de ser normal se considerarmos o país como pequeno, periférico e pobre nesses recursos.

Contudo, os pequenos e médios Estados podem almejar a ter um lugar de destaque na cena internacional, se, apesar da exiguidade de recursos, ou dificuldades que não são conhecidas pelas maiores potências, souberem valer-se das capacidades que os podem valorizar, numa sociedade internacional onde, cada vez mais, todos têm uma palavra a dizer³³.

Atualmente assiste-se a uma expressão política de liberdade moderna do Estado, que atinge também os mais pequenos, e à capacidade destes serem um fator de mudança em sede de organizações internacionais, ou no seio da sua área de interesse estratégico.

Não sendo este um trabalho sobre o poder dos Estados, importa-nos ainda assim ter em conta a notabilidade da emergência da interdependência mundial e da preponderância do pequeno Estado enquanto detentor de poder funcional. Este fator pode fazer com que Portugal adquira uma posição realçável, podendo aspirar a um lugar de evidência na procura da segurança marítima atlântica.

Alguns países fazem valer-se dos seus recursos energéticos para atingirem este tipo de poder, como alguns estados do Golfo Pérsico, detentores de matéria petrolífera essencial e procurada por todos os demais. Mas existem outros pontos de relevo que podem fazer com que um país adquira vantagem sobre os outros, em determinada situação. Um posicionamento geográfico favorável, com minerais raros ou fontes de energia importantes são elementos indispensáveis ao funcionamento do sistema internacional e que podem influenciá-lo.

Assim, e servindo de ligação para o caso português, pensemos na influência que o território nacional teve enquanto Estado neutral na II Guerra Mundial, mas com um papel importantíssimo para a estratégia dos aliados devido à base das Lajes, enquanto ponte entre os EUA e a Europa.

O pequeno Estado pode então, em tempos de paz, exercer tanto o poder de perturbador da Ordem estabelecida, como da neutralidade colaborante, ou de clamor mundial, bem como o poder do número, o poder de santuário, o poder de clandestinidade e o poder funcional³⁴, aquele que aqui interessa relevar.

Numa era de Globalização como a atual, menos potenciada pelo ambiente bélico, em que se torna mais importante assegurar a sustentabilidade económica do Estado, o poder dos pequenos países esbate-se com uma nova estratégia que deve

33. Cfr. Moreira, A., Poder Funcional - Poder Errático, *Separata da Revista Nação e Defesa*. Instituto da Defesa Nacional. nº 12. Lisboa, 1995.

34. Cfr. Moreira, A. *Teoria das Relações Internacionais*, 4ª Edição. Almedina, Coimbra, 2002.

ir muito mais além do seu poder funcional inato. A concorrência inerente e as relações económicas cada vez mais estreitas entre os Estados, aliadas ao surgimento de potências em todos os continentes, fazem com que o pequeno Estado evite a vulgarização dos seus fatores de desequilíbrio na ordem internacional, adquirindo um potencial generalizado de tudo aquilo que possa ser passível de o elevar economicamente, ou noutra campo, como o de garante da Segurança e Defesa de uma certa região.

Neste sentido, o poder do pequeno Estado é muito mais evidente tanto maior for o seu poder funcional. O exemplo alemão é revelador desta lógica, tratando-se de um país com uma população abaixo dos 100 milhões de habitantes e com um território relativamente diminuto em relação a outros Estados, é uma das maiores potências mundiais pelo seu Produto Interno Bruto.

Usamos este exemplo para demonstrar que as diferenças entre Estados têm-se vindo a tornar menos relevantes ao longo do tempo. A inevitabilidade de comparações entre fracos e fortes e a ambição destes em dominar mais território³⁵, parece estar a perder força na atualidade, surgindo uma conjugação de forças centrada na economia e na tecnologia com a herança natural do Estado baseado no seu território e população.

O Professor Políbio Valente de Almeida aborda esta mudança de paradigma, caracterizando o desejo de poder a partir do sentimento de frustração que o outro gera pelo que não tem, o que no nosso caso poderá ser potenciador de alianças para a empreitada securitária, com os portugueses em destaque, no Golfo da Guiné. Esta natureza do Estado remete o cidadão para uma consciencialização do papel do seu Estado, o que se for transmitido corretamente e forma substanciada, fará com que os seus constituintes percebam a lógica de ação, neste caso militar, fora do seu território.

As relações internacionais e a ação política do Estado despersonalizam-se por via da sua condição de pequeno ou grande e a falta de motivação territorial ou populacional que caracteriza o nosso tempo leva a que os interesses de ambos se resumam ao desejo de não perder a influência e ação que têm.

Assiste-se hoje a uma mudança no mecanismo que faz a gestão do sistema do Estado. Será agora mais fácil ao pequeno Estado sobreviver a alguns níveis, porque a autonomização deste em muitos patamares tornou-se mais eficaz e descolada dos grandes blocos da Guerra Fria. A potência aparente destes Estados nunca é contudo, igual. A interação dos elementos mencionados acima é que dita essa mesma influência e faz perceber até que ponto há características de habilidade política nesses territórios.

Em suma, para atingir o desiderato ambicionado, há que garantir a capacidade natural de aproveitar essa(s) força(s) como poder, chamando a si influência.

35. Cfr. Almeida. P., *Ensaio de Geopolítica*. ISCSP, Lisboa, 1994.

Normalmente, a capacidade militar de um Estado é uma das suas melhores expressões de força, mas tudo depende da forma como é aplicada e da capacidade dos seus adversários. Não sendo esta a única, há que, para aproveitar as ditas forças, principalmente quando ela não é numerosa, dotá-la de competências tais que quando a chamada a atuar for feita, a participação seja o mais eficiente e eficaz possível, uma vez que, nesta ação, a vertente militar será a ferramenta operacionalizadora, bem como a representante externa de todo o país na zona em que atuará.

Intervenção nacional no GdG - vantagens e desvantagens

Na sequência do que apresentámos, propomo-nos elaborar uma análise das vantagens e desvantagens que poderão advir de uma prestação nacional, combinada ou independente, em águas do Atlântico Sul.

Recorrendo à análise *SWOT*, conseguimos identificar e sistematizar as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, associadas ao desenvolvimento de uma estratégia portuguesa para a segurança marítima no Golfo da Guiné.

O posicionamento geográfico de Portugal impele-o para mar, havendo um intrínseco desígnio para o desenvolvimento de postulados que corporizem a doutrinação de uma estratégia marítima para o Oceano Atlântico, capaz de se afirmar através do *know-how* da Marinha, fruto da sua robusta e longa experiência expedicionária, bem como o fato de existirem uma multiplicidade de estados costeiros neste espaço geográfico que partilham a língua portuguesa (PALOP).

Portugal poderá ainda usufruir da aprovação da Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia, onde se sublinha a necessidade de todos os Estados, sobretudo os costeiros, apostarem fortemente no desenvolvimento de estratégias conjuntas para combaterem as ameaças à segurança marítima. Desta forma e fazendo uso das vantagens comparativas, identificadas como “forças”, o país tem a oportunidade de encabeçar um projeto europeu de combate às irregularidades criminosas cometidas no mar, obstando o avanço de potências como o Brasil, que também partilham do idioma português e que nesta ótica podem surgir como força oponente, embora, possa tornar-se um aliado, tal como os restantes parceiros lusófonos, recorrendo-se a um incremento do uso da Estratégia da CPLP para os Oceanos, dotando-a de uma vertente que permita a garantia da segurança marítima, em águas de interesse para muitos dos membros da comunidade que fala a língua de Camões.

A rápida disseminação do poder errático, constitui uma ameaça ao Estado vestefaliano, modelo aplicado na maioria dos países ocidentais, uma vez que põe em risco o monopólio da violência por parte do Estado e despoleta a criação de grupos terroristas que atuam à margem da lei e desenvolvem atividades ilegais, como o tráfico de droga, que serve como meio de financiamento da sua atividade, podendo ser exportadas para territórios europeus, abalando os princípios da segurança coletiva.

Embora se identifique como uma potencial fraqueza a ausência de uma estratégia nacional para o Atlântico, que defenda o interesse do país, o foco mediático sobre o GdG em conjunto com o reconhecimento europeu da necessidade de uma estratégia marítima comum, são sem dúvida uma janela de oportunidade para Portugal se afirmar no seio do continente e, consequentemente na cena mundial.

Conclusões

Face ao analisado ao longo do presente artigo, parece-nos pertinente que a defesa antecipada da Europa e a garantia dos interesses económicos, estratégicos e lusófonos do país possam passar pela participação nacional numa missão marítima, com ramificações em terra. Esta ação, a ser aplicada, poderá ir evoluindo gradualmente, iniciando-se com a manutenção das atividades atlânticas já em curso, tentando que as mesmas atinjam mais recursos, físicos e humanos, de modo a que a presença de Portugal, através da sua Marinha, seja mais frequente e prolongada numa área onde chegámos, pela primeira vez, há vários séculos.

De forma a garantir o desiderato plasmado, defendemos que as seguintes atividades poderão, ganhando exequibilidade, ser um forte incremento à participação nacional na tentativa de manter a segurança marítima no Atlântico sul:

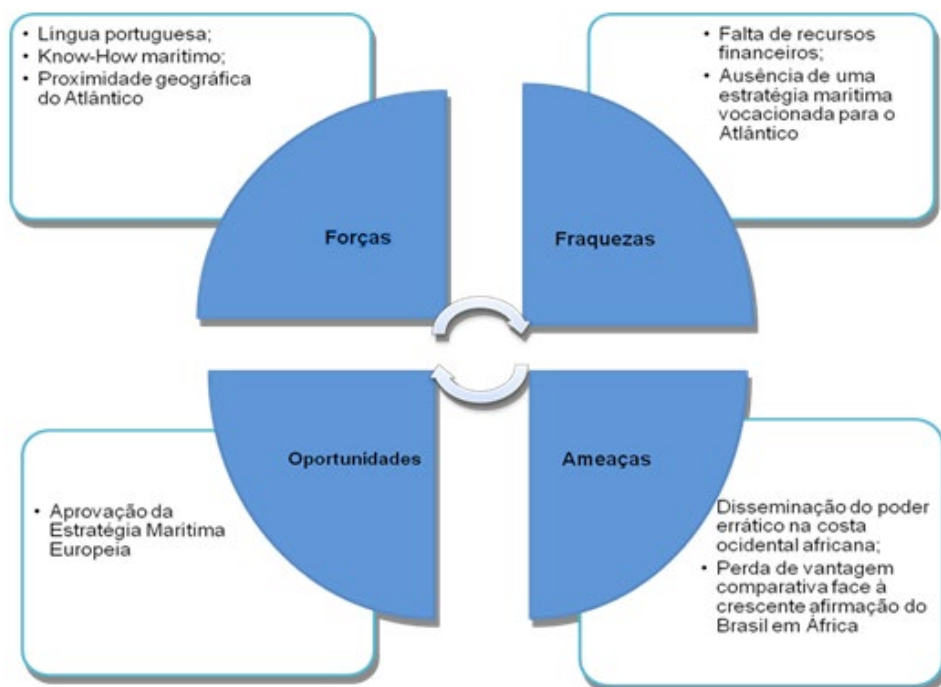


Figura 2: Análise SWOT. (elaboração própria)

- Criação de uma capacidade de resposta da UE, à luz da *Operação Atalanta*, para apoiar o incremento da segurança marítima no GdG, concertada com os Estados da área e Organizações Regionais;
- Desenvolvimento anual da *Iniciativa Mar Aberto*, tal como ocorrido em 2014 e 2015 e prospetivado para 2016, podendo a presença naval portuguesa na zona do GdG ser ampliada em tempo;
- Inserção nas atividades do âmbito da Cooperação Técnico-Militar de assessorias, junto da cúpula das autoridades responsáveis pela segurança marítima dos países lusófonos, para apoio à criação de estratégias e mecanismos de combate à criminalidade marítima;
- Incremento do apoio no âmbito do Conhecimento Situacional Marítimo, potenciando as capacidades nacionais nesta área, de forma adquirir informação das atividades levadas a cabo numa área de interesse estratégico para o país;
- Manutenção da presença em exercícios navais em águas do Atlântico sul, como os levados a cabo pela marinha norte-americana, da série *Express (Obangame e Saharan)*;
- Apoio à aquisição de meios navais pelos países do GdG, essenciais para operar no mar, através da apresentação da capacidade de construção naval portuguesa, potenciando a indústria nacional, que se deverá mostrar competitiva e criar projetos, que embora lucrativos, deverão ter em conta os possíveis constrangimentos económicos daqueles Estados e a importância de se apresentarem competitivos face à concorrência;
- Aproximação às autoridades da Guiné-Equatorial, aproveitando a sua integração na CPLP, de forma a estreitar laços com um país que se encontra situado no epicentro da área em causa;
- Usufruir da existência de uma Estratégia da CPLP para os Oceanos, potenciando a sua possível vertente de defesa, para desenvolver capacidades que juntem os países da comunidade em torno de um objetivo securitário, que pode passar pela participação em exercícios, ou operações combinadas, principalmente entre as marinhas brasileira e portuguesa (dada a sua maior capacidade operacional), a desenvolverem-se em águas de Estados parceiros, capazes de aumentar o “policia-mento” de espaços marítimos de interesse de ambas as partes.

Bibliografia

- Almeida, Polibio F. A. Valente de. 1994. *Ensaio de Geopolítica*. Lisboa: ISCSP.
- Calvocoressi, Peter. 2000. *World Politics*. Londres: Pearson Education Limited.
- Chilão, José Góis. s.d. “Mar Português – A última fronteira a expandir”. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*.
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional. 2013. https://www.defesa.pt/Documents/20130405_CM_CEDN.pdf.

Convenção da Organização das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. 1982. http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf.

Dias, A.. 2011. “Os Desafios da Pirataria Marítima em África – Nota introdutória”. *Relações Internacionais*, 31: 69-73.

Ferreira, Patrícia Magalhães. 2010. “Fragilidade do Estado em África”, JANUS.NET, http://www.janusonline.pt/popups2010/2010_3_2_8.pdf.

Griffiths, Martin e Terry O’Callaghan. 2002. *International Relations: The Key Concepts*. Londres e Nova Iorque: Routledge.

Hilse, G. & Riffel, B.. “Pirataria mora agora no Golfo da Guiné”. DW (2014), : <http://www.dw.de/pirataria-mora-agora-no-golfo-da-guin%C3%A9/a-17472098>.

<http://www.dw.de/pirataria-mora-agora-no-golfo-da-guin%C3%A9/a-17472098>.

<http://www.iol.pt/push/iol-push---politica/mne-guine-tvi24/1539372-6185.html>.

http://www.janusonline.pt/popups2010/2010_3_2_8.pdf.

<https://www.unodc.org/>.

ICC International Maritime Bureau Report. 2009. https://wikileaks.org/gifiles/attach/131/131106_2009%20Annual%20IMB%20Piracy%20Report.pdf.

NA.. 2014. “Insecurity in the Gulf of Guinea: asserting the threats, preparing the response”. International Peace Institute, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ipi_e_pub_gulf_of_guinea.pdf.

Monteiro, S.. “A Somália e a utilidade das Marinhas. Revista da Armada, nº 489 (2014).

Moreira, Adriano. 1993. *Ciência Política*. Almedina. Coimbra.

Moreira, Adriano. 1995. “Poder Funcional - Poder Errático, Separata da Revista Nação e Defesa”. *Instituto da Defesa Nacional*. nº 12. Lisboa.

Moreira, Adriano. 2002. *Teoria das Relações Internacionais*. 4ª Edição. Almedina. Coimbra.

Murphy, Martin N.. 2007. *Contemporary piracy and maritime terrorism: The threat to international security*. Londres: Routledge.

Pezarat Correia, Pedro. 2010. *Manual de Geopolítica e Geoestratégia* (2 volumes). Almedina, Coimbra, 2010.

Relatório “Maritime piracy in the Gulf of Guinea”, https://www.unodc.org/documents/toc/Reports/TOCTAWestAfrica/West_Africa_TOC_PIRACY.pdf;

Relatório sobre a dimensão Marítima da Política de Segurança e Defesa. 2013. Elaborada pela eurodeputada Ana Gomes, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0220+0+DOC+XML+V0//PT>.

Resolução A.1025(26) - International Maritime Organization - “Código de prática para investigação de crimes de pirataria e assaltos à mão armada contra navios”. 2009. <http://www.imo.org/en/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Guidance/Documents/A.1025.pdf>.

Rodrigues, Alexandre Reis. 2013. “Portugal, sem estratégia de segurança marítima”. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*.

Rodrigues, Alexandre Reis. 2014. “A Segurança no Golfo da Guiné”. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*.

Rodrigues, Teresa Ferreira e Borges, João Vieira. 2016. “Ameaças e Riscos Transnacionais no novo Mundo Global”, Fronteira do Caos Editores, Porto.

www.upi.com.

A decorative graphic consisting of several concentric circles. The innermost circle is white and contains the text. Surrounding it is a thick gray ring. Further out are several thin, light gray concentric circles that fade into the background.

III – Global alternatives

Global alternatives

Bruno G. Bernardes

Miguel C. Matos

Pedro Sobral

Rui Coelho

In the last decade, crisis became an hegemonic fact. The 2008 subprime mortgage crisis revealed the fragility of the world economy and geopolitical order. After almost a decade we are still dealing with the same crisis, proving how hegemonic it became.

However, the crisis has fuelled the need for innovative political solutions. Within disorder one is driven to find security. Societies evolve through moments of disorder which makes times of uncertainty a way to bring old and new alternatives. The anxiety provoked by disorder invites us all to find ourselves. Thus, disorder drives us to reinvent collective imaginaries and political projects. It becomes a way for us to reconnect again with the world through new standards and values. It is that times of crisis and disorder are fertile ground for new ethics. In this milieu, the resurrection of political projects and the need for security draws our attention to political and geopolitical problems around the globe. The refugee crisis, the reinforcement of radicalism, the emergence of the extreme-right or the gradual dilution of the Welfare State makes us all look for the big narratives, in order to rethink what is safe and what needs saving.

Global alternatives comprise an academic effort to search for solutions in a time of chaos and disorder. An increasingly complex and diverse world has confronted us with the 'multitude' which Negri and Hardt spoke of. Societies today, and subaltern groups nonetheless, are populated with people of different ethnicities, modes of work and occupation. The traditional system of homogenised constituencies of social support are no longer sufficient for today's global alternatives.

However, humanity's problems such as citizenship, justice, work, equality and solidarity remain pressing and moreover, common. In our heterogeneity, there is homogeneity in our subjection to exploitation, in the objectification and commodification of the individual and in our abandonment by the elite-dominated cartelized political institutions that characterize neoliberalism. This has sown the seeds of a legitimization crisis for liberal capitalism.

Complex situations like the one that we have seen in Europe - particularly in the Greek process - show us the difficulty in achieving a global solution, one that binds the majority of people. The lack of that is also demonstrated by the impasse in other countries like Spain - where the traditional political system saw an end - or in Ireland, where the elections results imposed new ways of negotiation between the party system. Nevertheless, some new solutions have been found and the Portuguese case is one that show a way to rethink the political party system without a need for a true disruptive moment.

It is theory that gives us the backing ground in which changes in society operate. That is the main focus of the works that are presented here.

The return to the problems of work and its value, as Anselm Jappe turns them contemporary in an effort that goes to the 'root' of capitalism. In order to question the hegemony of capitalism Jappe problematizes such theoretical but everyday concepts such as the market, money, work and value that encompass but totalize our daily lives. This is also the intention of Carlos Serrano Ferreira when he returns to the problem of hegemony and for the idea of commitment, an idea important to a world in disorder. Mixing a concern for the applicability of Hegemony to developing countries with a theoretical synthesis that reconciles Leninist and Gramscian approaches, Carlos Serrano Ferreira's focus on Hegemony is a powerful contribution to scholars and practitioners alike who seek to challenge the establishment.

A globalising citizenry whose rights are often vulnerable to global challenges requires global institutional responses. Tor Krever critiques the International Criminal Court which instead of enforcing global justice has contributed to the reinforcement of imperial and one-sided accounts of complex global conflicts. Tor Krever's insightful article articulates new ways of conceiving political rights and the institutions that try to enforce a (global) justice and discusses how these impact with the ways of politics in certain parts of the world.

Along the same lines, Ludvig Beckman, Ulf Mörkenstam and Jouni Reinikainen try to assert a balance between the concept of popular sovereignty and the importance of self-determination of certain parts of societies that fail to unite in a common ground.

Giving insight into a permanent debate in the world but specially in Europe through these years of austerity - the future of the social security - Raquel Varela and Renato Guedes direct us to the sustainability of such institution and how looking back to the times of construction of the Welfare State can give us some answers on how to keep it and improve the way it works.

Finally, Ronaldo Munck gives us a case study, Latin America, in which he shows how a (still) peripheral area of the globe responded to the problems that capitalism enforced and that here show a more dramatic face, like disparity of

income, poverty or crime. The way in which the Latin-American left respond to these realities can give new answers to recent and old problems here but also to other parts of the world.

This dossier gathers a number of academic contributions to global alternatives, because that is our overall thinking of what the academy should be. Our main focus was to invite academic thinkers in the path of the alternatives that have observed and tried to show us other ways to see the problems we face. Having received a positive response to our invitation, the authors presented us with texts that invite us to look to what have been thought and what could be possible answers in this areas, in finding solutions.

The editors are grateful to the Political Observatory and to the Board of the Portuguese Journal of Political Science for the initial stimulus in developing this project as a whole issue of the journal. Like any editorial project, this one experienced major difficulties with deadlines and some delays in the general plan, but in the end all the efforts lead to a united group of ideas and solutions, which is our biggest goal, the social utility these texts have.

Éléments pour une histoire de la critique de la valeur

Anselm Jappe

Escola de Belas Artes – Universidade de Sassari, Itália

En 1991, le mur de Berlin était tombé, et l'Union soviétique se préparait à rendre définitivement l'âme. Dans le champ de ceux qui étaient convaincus depuis toujours, ou depuis un certain temps, que l'économie de marché et la démocratie occidentale constituaient le dernier mot de l'histoire, l'euphorie de la victoire se répandait. Dans la gauche radicale, y compris parmi ceux qui ne s'étaient jamais fait d'illusions sur le «socialisme réel», la consternation était forte: était-il donc vrai que le capitalisme était indépassable, fallait-il dorénavant se limiter à proposer quelques modestes réformes?

Dans ce contexte, la parution d'un livre en Allemagne intitulé *L'Effondrement de la modernité. De l'écroulement du socialisme de caserne à la crise de l'économie mondiale*¹ ne pouvait que paraître bizarre. Cependant, ce livre, publié par un grand éditeur, eut un retentissement notable dans l'Allemagne fraîchement «réunifiée». Son auteur, Robert Kurz (1943-2012), n'était connu auparavant que dans des cercles marxistes restreints pour être l'animateur d'une revue plutôt confidentielle qui avait changé depuis peu son nom de Marxistische Kritik en Krisis.

Kurz assurait dans son livre que l'effondrement des pays de l'Est, loin de représenter le triomphe durable de l'Occident capitaliste, n'était qu'une étape dans le collapsus graduel de l'économie mondiale basée sur la marchandise, la valeur, le travail abstrait et l'argent. Le mode de production capitaliste aurait atteint, après deux siècles, ses limites historiques: la rationalisation de la production, qui comporte le remplacement de la force de travail humaine par des technologies, mine à la base la production de valeur, et donc de survaleur. Celle-ci est la seule finalité de la production de marchandises: mais il n'y a que le travail vivant – le travail dans l'acte de son exécution – qui crée la valeur et la survaleur. L'URSS n'aurait été qu'une variante de la société mondiale de la marchandise: il s'agissait d'une «modernisation de rattrapage», c'est-à-dire l'introduction violente des mécanismes de base de la production de valeur dans un pays arriéré qui autrement n'aurait jamais pu devenir une partie autonome du marché mondial. Si l'URSS n'était pas «socialiste»,

1. *Der Kollaps der Modernisierung. Vom Zusammenbruch des Kasernensozialismus zur Krise der Weltökonomie*, Eichborn, Frankfurt am Main, 1991. Non traduit en français.

cela n'était pas dû seulement à la dictature d'une couche de bureaucrates, comme l'affirmait la gauche anti-stalinienne. La véritable raison en était que les catégories centrales du capitalisme – marchandise, valeur, travail, argent – n'y étaient pas du tout abolies. On prétendait seulement les gérer «mieux», au «service des travailleurs». Ce n'était pas une «alternative» au système capitaliste qui s'était écroulée, mais le «maillon le plus faible» de ce système même. Cependant, le mécanisme dont les pays dits «socialistes» étaient restés les victimes aurait bientôt mis en crise également les «vainqueurs», c'est-à-dire le capitalisme occidental, destiné à rentrer bientôt dans une phase de grandes turbulences jusqu'à l'écroulement de la société basée sur le fétichisme de la marchandise. De quel mécanisme s'agit-il? De l'impossibilité de contenir la croissance des forces productives, et notamment les gains de productivité énormes obtenus par la micro-électronique à partir des années 1970, dans la camisole de force de la production de valeur marchande. La valeur, comme forme sociale, ne considère pas l'utilité réelle des marchandises, mais seulement la quantité de «travail abstrait» qu'elles contiennent, c'est-à-dire la quantité de pure dépense d'énergie humaine mesurée en temps.

Dans ce premier livre de Kurz (auquel succédèrent trois livres dans les deux années suivantes, et une douzaine en tout), on trouvait déjà bon nombre de caractéristiques de la critique de la valeur, et de la production de Kurz en particulier: une critique impitoyable – souvent prononcée sur un ton d'authentique indignation – du capitalisme dans toutes ses variantes, combinée à une critique également impitoyable des termes convenus de la critique anticapitaliste: la lutte des classes et le prolétariat comme sujet révolutionnaire, la défense du travail et des travailleurs et une conception qui considère le capitalisme essentiellement comme une domination exercée par la «classe capitaliste» qui possède les moyens de production. Tous ces concepts étaient soumis par Kurz à un examen sévère: non certes pour conclure à l'impossibilité de sortir du capitalisme, mais pour découvrir qu'il s'agissait encore de «critiques immanentes», insuffisantes, qui visaient à mieux distribuer et gérer les catégories de base du capitalisme, et non à les abolir. Dans *L'Effondrement de la modernisation*, on trouvait déjà le mélange de «critique catégorielle» rigoureuse et d'analyses détaillées des développements économiques et sociaux en cours. On pouvait également y noter l'attitude irrespectueuse de l'auteur envers presque tout le marxisme traditionnel et les autres formes de la gauche radicale, envers toute la pensée bourgeoise et même envers une partie de l'œuvre de Marx lui-même. Rien d'autre que la critique de l'économie politique élaborée par Marx ne servait de fondement théorique à cette œuvre de démolition des certitudes de la gauche. S'y ajoutaient, pour expliquer l'intérêt que ce livre suscita, le style brillant, vigoureux et souvent polémique de Kurz et son penchant pour des descriptions drastiques des catastrophes à venir à brève échéance (et si

ce côté «apocalyptique» a souvent joué un grand rôle dans l'attention qu'un public plus vaste et les média prêtaient à la critique de la valeur, il a également causé quelques équivoques).

Si la critique de la valeur, à son émergence aux yeux du public, ne rentrait dans aucun des « tiroirs » où l'on range habituellement les différentes formes de pensée critique (ni marxiste orthodoxe, ni anarchiste, ni conseilleriste, ni situationniste, ni écologiste, ni radical-démocrate, ni École de Francfort, etc.), cela était dû aussi à sa naissance en marge des espaces de discussion habituels. Le premier numéro de *Marxistische Kritik* parut en 1987 à Nuremberg, d'une facture artisanale (c'est à partir du numéro 8/9, en 1990, que la revue s'appellera *Krisis* et sera publiée par un éditeur). Au milieu de nombreuses fractures internes, un noyau se constitue, dont on peut retenir, à part Kurz, Peter Klein, Roswitha Scholz, Ernst Lohoff et Norbert Trenkle². Aucun d'entre eux n'est universitaire, ni médiatique ni intellectuel de profession. Kurz lui-même a continué à gagner sa vie en travaillant la nuit dans le service des expéditions du journal local – l'indépendance a son prix. Le groupe *Krisis* n'avait presque pas de structure formelle, mais fonctionnait selon des cercles concentriques: au-delà de la rédaction (pendant longtemps concentrée à Nuremberg) existait un premier cercle de collaborateurs, qui se réunissait plusieurs fois par an; deux fois par an se tenaient des séminaires thématiques ouverts au public. Le caractère extra-institutionnel et l'organisation informelle qui permet une participation à plusieurs niveaux caractérisent jusqu'aujourd'hui les revues germanophones se réclamant de la critique de la valeur.

Les ruptures, scissions et départs qui ont jalonné dès le début l'histoire de *Krisis* étaient la conséquence de la radicalisation rapide de son approche iconoclaste. Surtout au début, dans chaque numéro de la revue, une autre «vache sacrée» de la gauche était abattue: la centralité du prolétariat, la notion même de «sujet révolutionnaire», la lutte des classes, finalement le travail tout court... En même temps fut élaborée une théorie de la crise selon laquelle le capitalisme ne butera pas sur l'opposition des exploités, mais sur sa propre exigence de création de valeur, qui se voit dépassée par la révolution micro-électronique. Tandis que la référence à la critique de l'économie politique de Marx restait centrale – à une époque où même la gauche «enterrait» Marx tous les jours, en proclamant que l'histoire l'avait définitivement réfuté –, la rupture avec ce qui restait de marxistes était consommée: tandis que pour ceux-ci le capitalisme est encore promis à une longue vie, à moins que quelque sujet révolutionnaire – si ce n'était pas le prolétariat classique, alors ce devait être un de ses successeurs: les travailleurs précaires, les peuples du Sud du monde, les femmes – n'y mette fin, pour Kurz et ses compagnons, le capitalisme s'effondrera parce qu'il ne produit plus assez de valeur – mais rien ne garantit que cet effondrement donnera lieu à une forme d'émancipation. Aucun groupe social

2. L'auteur de cet article a rejoint *Krisis* en 1994.

défini par son rôle dans la production de la valeur ne pourra, en tant que tel, être considéré comme étant «en soi» au-delà de la logique capitaliste et donc comme étant nécessairement voué à son dépassement.

Le point de départ de la critique de la valeur consiste donc dans une relecture de l'œuvre de Marx. Elle ne prétend pas rétablir le «vrai» Marx, mais donne beaucoup de poids à la distinction entre un Marx «exotérique» et un Marx «ésotérique»³. Ce dernier se trouve dans une partie assez restreinte de son œuvre de la maturité (dans sa forme la plus concentrée dans le premier chapitre du premier volume du *Capital*): il y examine les formes de base du mode de production capitaliste, à savoir la marchandise, la valeur, l'argent et le travail abstrait. Marx ne les traite pas – comme le faisaient les économistes bourgeois tels qu'Adam Smith et David Ricardo et comme l'auraient fait, implicitement, presque tous les marxistes postérieurs – comme des présupposés neutres, naturels et transhistoriques de toute vie en société, dont on pourrait seulement discuter la gestion, mais non l'existence même. Au contraire, Marx les analysait (non sans hésitations et contradictions, cependant) comme des éléments de la seule société capitaliste – et en même temps comme des catégories négatives et destructrices. Le capitalisme se caractérise à un niveau profond par le fait que la société tout entière est dominée par ces facteurs anonymes et impersonnels – et c'est ce que Marx appelle «fétichisme de la marchandise», qui n'est nullement réductible à une simple «mystification» de la réalité capitaliste.

Dans cette partie de son œuvre, la plus novatrice, Marx avait déterminé les mécanismes fondamentaux du capitalisme à une époque où celui-ci était encore largement mêlé d'éléments pré-modernes. Dans la partie la plus vaste de son œuvre prédomine cependant le Marx «exotérique» qui décrivait, de manière indépasseable d'ailleurs, les formes historiques que cette logique de base assumait en son temps. Ainsi, la nécessité structurelle que la valeur s'accumule grâce à l'«absorption» de travail vivant a pris pendant une longue période historique la forme d'un prolétariat industriel exploité de manière extrême et exclu, d'une manière encore presque féodale, des pleins droits (à la grève, au vote). Cependant, en l'espace de deux siècles, les formes phénoménales qu'assumaient ces catégories de base ont bien changé. Il est évident que Marx, qui restait malgré tout dans l'horizon de son temps, ne pouvait pas toujours faire la différence entre le noyau du capitalisme et ses formes historiques et empiriques, telles que la «lutte des classes» entre bourgeoisie et prolétariat. Le marxisme postérieur⁴ – dans presque toutes ses variantes, y compris les plus «hétérodoxes» – a vite mis de côté la critique marxienne (il faut toujours distinguer entre «marxiste» et «marxien»!) de la valeur, de l'argent, de

3. Pour la lecture kurzienne de Marx, voir, à part ses nombreux grands articles publiés dans *Krisis et Exit* !, l'anthologie commentée *Lire Marx*, La Balustrade, Paris, 2002 [éd. originale en 2000].

4. Kurz l'appelle le « marxisme du mouvement ouvrier » et Postone le « marxisme traditionnel ».

la marchandise et du travail, en acceptant tacitement ou explicitement leur existence éternelle. Il s'agit alors seulement de leur distribution: plutôt que de mettre en question la valeur marchande comme principe régulateur de la production et de la vie sociale, le mouvement ouvrier et ses théoriciens se battaient simplement pour sa distribution plus «juste». En acceptant le cadre même de la production capitaliste, ils se préoccupaient essentiellement d'obtenir de meilleures conditions de vie pour les couches travailleuses. À partir des dernières décennies du XIX^e siècle, le marxisme est ainsi devenu, à part un peu de rhétorique, une théorie de l'intégration effective du prolétariat dans la société de la valeur. Souvent, le mouvement ouvrier a propulsé la logique pure de la valeur contre les vues bornées des dirigeants capitalistes, encore imbus d'attitudes héritées d'autres époques – on a vu finalement que les hauts salaires ou le droit à se syndicaliser n'étaient pas du tout incompatibles avec le profit capitaliste, au contraire. Les «conquêtes» du mouvement ouvrier n'étaient pas toutes arrachées au capital à son corps défendant, mais en constituaient la forme de développement la plus efficace.

Cela est vrai surtout en ce qui concerne les variantes sociales-démocrates – occidentales – du mouvement ouvrier. Là où les variantes léninistes avaient pris le pouvoir, comme en Russie, et plus tard dans d'autres pays à la périphérie du marché mondial, on a plutôt assisté à une «modernisation de rattrapage»: loin d'abolir la marchandise, le travail abstrait, la valeur et l'argent, il s'agissait, bien au contraire, de les *introduire* dans des pays agricoles. La violence totalitaire alors déployée, et qui faisait frémir l'Occident démocratique qui tirait ensuite de l'opposition à celle-ci sa propre légitimation, n'était cependant pas autre chose qu'un résumé en accéléré de l'accumulation primitive, encadrée par la violence étatique, qui avait également préparé le *take-off* du capitalisme occidental, notamment entre le XVI^e et le XVIII^e siècle. Avec cette différence que les pays arrivés tardivement sur le marché mondial avaient besoin de répéter cette évolution beaucoup plus rapidement, et en maintenant un régime d'isolement: autrement, les pays «avancés» auraient écrasé tout de suite leurs industries naissantes avec des produits meilleur marché. D'autres pays «en retard» comme l'Allemagne, l'Italie et le Japon ont également utilisé des moyens autoritaires et étatiques pour bâtir des infrastructures et créer des industries que l'initiative privée n'aurait pas pu réaliser dans un régime de concurrence mondiale. L'État et le capital privé, loin d'être des antagonistes, ont toujours constitué les deux pôles complémentaires du développement capitaliste, même si leurs poids respectifs changent selon l'époque. En aucune manière le capital privé lutte contre l'État ou tente systématiquement de le limiter.

Dans les sociétés de la modernisation de rattrapage, le culte du travail arrivait à son paroxysme (comme avec le fameux Stakhanov). Chez Marx, le statut théorique du travail n'est pas toujours très clair. Mais il est indéniable que le travail sous son aspect de «travail abstrait», de pure dépense d'énergie, y constitue une

catégorie négative et «fétichiste». C'est le travail abstrait – ou, pour mieux dire, le côté abstrait de chaque travail –, et lui seulement, qui donne leur valeur aux marchandises, et qui forme donc aussi la «substance» du capital. Le capital n'est pas le contraire du travail, mais sa forme accumulée; le travail vivant et le travail mort ne sont pas deux entités antagonistes, mais deux «états d'agrégation» différents de la même substance de travail. En tant que travailleur, le travailleur n'est nullement hors de la société capitaliste, mais il constitue l'un de ses deux pôles. On peut donc tirer des analyses de Marx la conclusion qu'une «révolution des travailleurs contre le capitalisme» est une impossibilité logique; il ne peut exister qu'une révolution contre l'assujettissement de la société et des individus à la logique de la valorisation et du travail abstrait.

Une telle critique du travail découle nécessairement du concept marxien de travail abstrait, que Marx considérait comme sa découverte la plus importante – même s'il n'en a pas tiré toutes les conséquences. Dans le mouvement ouvrier, il n'en reste rien; au contraire, le travail est exalté et la critique majeure adressée à la bourgeoisie est qu'elle ne travaillerait pas. La révolution se limitera alors à remettre à ceux qui travaillent la propriété juridique des moyens de production, pour continuer ensuite avec le travail produisant de la valeur, avec l'argent, etc, mais «sous contrôle ouvrier»⁵. Dans des pays «arriérés» où la mentalité du travail n'était que faiblement présente, le «mouvement ouvrier» arrivait alors en tant que force imposant l'«amour du travail». Le «socialisme réel» était une variante – avec des caractéristiques bien particulières dérivant notamment de l'absence d'un marché – de la société mondiale marchande. Il a été capable au début de réaliser le ratapage qui aurait peut-être été impossible avec les moyens du capitalisme privé. Mais dans son autarcie, il n'a pas pu suivre les développements ultérieurs des forces productives, et notamment la révolution micro-électronique des années 1970. Il a finalement imposé à cause de l'impossibilité de soutenir encore la concurrence avec la production occidentale, révélant ainsi n'avoir jamais été une «alternative», y compris avortée, mais une «branche sèche» du capitalisme mondial.

Aucun programme d'émancipation ne peut donc plus se baser sur le travail : d'abord, parce que le travail n'a jamais été identique à l'activité productive humaine, au «métabolisme avec la nature» (Marx). Le travail, comme forme sociale, est une «abstraction réelle» qui réduit tous les acteurs sociaux à des expressions quantitatives de la même substance sociale sans contenu qui ne vise qu'à son accumulation. Là où la production ne sert pas à la satisfaction des besoins, mais a pour seul but de transformer cent euros en cent-dix, et ensuite en cent-vingt, etc., on peut dire que le procès est «tautologique»: il ne sert qu'à aller du même

5. Presque toutes les critiques anti-staliniennes ont focalisé leur attention sur la mainmise d'une caste bureaucratique sur l'appareil de production. Celle-ci était bien réelle, mais ne constituait que la conséquence inévitable de la continuation de la production de marchandises qui, elle, n'était presque jamais thématisée.

au même, mais à une échelle toujours plus large, en consommant les énergies humaines et les ressources naturelles suivant un dynamisme aveugle. La valorisation de la valeur s'impose aux acteurs sociaux et aux capitalistes mêmes. Croire dans l'existence d'une grande régie occulte de la part des capitalistes est plutôt une façon de se rassurer. La vérité est bien plus tragique : personne ne contrôle ce mécanisme autoréférentiel qui sacrifie le monde concret à une abstraction fétichisée qui doit s'accroître tout le temps. Pour la même raison, toute critique moraliste du capitalisme est inutile – même si personne n'est obligé de trouver sympathiques les petits et grands «officiers et sous-officiers du capital» (Marx). Les conflits entre les classes sociales, et surtout le conflit entre les propriétaires des moyens de production et les vendeurs de la force de travail, entre les porteurs du capital fixe et les porteurs du capital variable, entre les possesseurs du travail à son stade vivant et à son stade mort jouent évidemment un rôle important. Mais ils ne constituent pas l'essence du capitalisme. Tous ces phénomènes ne sont que les formes concrètes et visibles, et historiquement variables, dans lesquelles se déroule l'accumulation sans but de la valeur. Les luttes sociales classiques tournent autour du partage de la survaleur; l'existence de la valeur y est déjà supposée en tant que «bien» neutre dont il faut simplement s'emparer. La distinction capitale entre richesse concrète (dont on peut effectivement s'emparer) et valeur abstraite n'y est pas prise en compte. On ne pourra pas abolir la valeur sans abolir le travail qui la crée – voilà pourquoi une contestation du capitalisme au nom du travail n'a pas de sens. Il serait également insensé d'opposer le bon travail concret au mauvais travail abstrait: lors même que n'existerait plus la réduction de tous les travaux à ce qu'ils ont en commun – la dépense d'énergie –, il ne resterait pas le travail «concret» (cette catégorie est elle-même une abstraction), mais une multiplicité d'activités qui sont liées chaque fois à un but déterminé – comme c'était le cas dans les sociétés pré-capitalistes qui en effet ne connaissaient pas le terme «travail» au sens moderne.

Cela est encore plus vrai aujourd'hui. Historiquement, le mouvement ouvrier tirait une certaine justification du fait que le capitalisme, dans sa longue phase d'expansion, permettait effectivement une certaine redistribution, avec des résultats parfois notables pour les classes laborieuses. Les critiques «immanentes», même si leur horizon n'a jamais vraiment été le dépassement du capitalisme, pouvaient alors se targuer d'avoir obtenu des succès importants qui laissaient croire que le capitalisme pouvait être «domestiqué» dans une «démocratie de marché». Toutefois, les progrès technologiques, et surtout l'application de la micro-électronique à la production, ont réduit le rôle du travail vivant de manière continue. Des entreprises particulières peuvent encore obtenir de gros profits, mais le système tout entier commence à perdre sa «substance». Le capitalisme scie la branche sur laquelle il est assis : la valorisation de la valeur à travers l'usage du travail vivant. Il a couru ce risque depuis le début de la Révolution industrielle

et l'introduction des machines dans la production. Pendant longtemps, la diminution de la valeur (et donc de la portion de survaleur) contenue dans chaque marchandise particulière a été compensée (et surcompensée) par l'extension absolue de la production – donc en remplissant le monde de marchandises, avec toutes les conséquences que cela a comportées⁶. Avec la fin de la phase fordiste, le dernier modèle d'accumulation basé sur l'utilisation massive de travail vivant s'est épuisé. Depuis lors, les technologies – qui ne créent pas de valeur – assurent l'essentiel de la production, dans presque tous les domaines. La masse absolue de valeur, et donc de survaleur, chute à pic. Cela met en crise toute la société basée sur la valeur – mais aussi les travailleurs eux-mêmes. Ce n'est plus l'exploitation qui est le problème principal créé par le capitalisme, mais les masses croissantes d'êtres humains «superflus»: non nécessaires pour la production, et donc également incapables de consommer. Après sa longue phase d'expansion, le capitalisme se trouve depuis des décennies plutôt en rétrécissement, malgré la «mondialisation»: les personnes, les milieux, les régions capables de participer à un cycle «normal» de production et de consommation de valeur assument de plus en plus l'aspect d'«îles» dans une marée montante de laissés-pour-compte qui ne servent même plus à être exploités. Et il est inutile de revendiquer du «travail» pour eux, étant donné que la production n'en a pas besoin et qu'il serait absurde d'obliger des personnes à exécuter des travaux inutiles comme condition préliminaire de leur propre survie. Il faudrait plutôt revendiquer le droit de bien vivre pour chacun, indépendamment de la question de savoir s'il a réussi, ou pas, à vendre une force de travail dont souvent personne ne veut plus.

Pourquoi le système capitaliste ne s'est-il pas encore complètement écroulé? Principalement en raison de la «financiarisation», c'est-à-dire de la fuite dans le «capital fictif» (Marx). Après que l'accumulation réelle s'est presque arrêtée – l'abandon de la convertibilité du dollar en or en 1971 en était une espèce de date symbolique –, c'est le recours toujours plus massif au *crédit* qui a permis de *simuler* la poursuite de l'accumulation (cette atmosphère de simulation – on peut dire de virtualisation – s'était alors étendue à la société tout entière et explique la large diffusion des approches dites «postmodernes» dans tous les domaines pendant les années 1980-1990). Dans les crédits, des profits futurs espérés – mais qui n'arriveront plus jamais – sont déjà consommés et maintiennent en vie l'économie. Comme on le sait, ces crédits et les autres formes d'argent fictif (valeurs boursières, prix immobiliers) ont atteint des dimensions astronomiques et alimentent une spéculation gigantesque qui peut avoir des répercussions terribles sur l'économie «réelle», comme en 2008. Mais la spéculation, loin d'être la *cause* des crises du

6. L'ouvrage majeur de Kurz, *Le Livre noir du capitalisme* (*Schwarzbuch Kapitalismus. Ein Abgesang auf die Marktwirtschaft*, Eichborn, Frankfurt am Main, 1999), retrace sur presque mille pages l'histoire de la société marchande à partir de ses débuts à la fin du Moyen Âge et de la révolution opérée par l'introduction des armes à feu.

capitalisme et de la pauvreté croissante, a plutôt aidé pendant des décennies à *différer* la grande crise. La cause réside dans le fait que toutes les marchandises et services additionnés représentent, bien que leur quantité grandisse, une quantité toujours moindre de valeur. Cela implique aussi qu'une grande partie de l'argent circulant dans le monde est «fictif», parce qu'il ne représente pas du travail effectivement dépensé de manière «productive». Toutes les «mesures de relance» prises par les gouvernements après la crise de 2008 ne sont par conséquent que des acrobaties de comptabilité, où l'on ajoute encore un zéro à des chiffres déjà complètement fantasques. Il ne pourra pas y avoir de nouvelle prospérité capitaliste, parce que les technologies remplaçant le travail ne pourront pas être éliminées de la production capitaliste. Il serait également vain d'attendre que la Chine ou d'autres «pays émergents» sauvent le capitalisme: leurs prétendues réussites économiques se basent en partie sur les hausses des prix des matières premières, en partie sur des exportations unilatérales vers les pays riches qui ne dureront que le temps que ces pays eux-mêmes parviennent encore à différer la véritable irruption de la crise chez eux⁷. Il ne s'agit donc pas de prophétiser un effondrement *futur* du capitalisme, mais de constater la crise qui est *déjà* en acte, s'aggravant au-delà des brèves reprises conjoncturelles. Elle est loin d'être seulement économique et comporte tous genres de convulsions, des guerres d'un nouveau type⁸ jusqu'aux ravages dans les psychologies individuelles (les tueries dans les écoles ont été décrites par Kurz comme des manifestations particulièrement éclatantes de la «pulsion de mort» qui se trouve au cœur du capitalisme).

La critique de la valeur est donc une critique radicale du capitalisme tout court, et non seulement de sa phase néo-libérale (même si les auteurs de la critique de la valeur étaient dans les années 1990 parmi ses critiques les plus virulents, lorsque toute la gauche semblait tétanisée, ou fascinée). Un retour au plein emploi et aux recettes keynésiennes, à un rôle majeur de l'État et au *welfare* d'antan n'est pas possible: leur abandon n'était pas la conséquence d'une conspiration menée par les économistes néo-libéraux et les capitalistes les plus rapaces, mais de l'essoufflement de la dynamique capitaliste entière. Un tel retour ne serait d'ailleurs nullement souhaitable: le capitalisme doit être dépassé

7. Kurz le démontre en détails dans son livre *Das Weltkapital. Globalisierung und innere Schranken des modernen warenproduzierenden Systems* [Le Capital mondial. La mondialisation et les limites internes du système moderne producteur de marchandises], Klaus Bittermann, Berlin, 2005 ; ainsi que Norbert Trenkle et Ernst Lohoff dans *Die grosse Entwertung. Warum Spekulation und Staatsverschuldung nicht die Ursachen der Krise sind* [La Grande dévaluation. Pourquoi la spéculation et l'endettement des États ne sont pas la cause de la crise], Unrast, Münster, 2012.

8. Plutôt que de l'impérialisme classique (qui n'aurait plus de sens face aux nombreuses régions du monde qui ne présentent plus aucun intérêt économique), il s'agit alors de guerres avec lesquelles les pays forts veulent éviter d'être rattrapés par les conséquences de la crise mondiale, telles des migrations incontrôlables : Kurz y a consacré le livre *Weltordnungskrieg. Das Ende der Souveränität und die Wandlungen des Imperialismus im Zeitalter der Globalisierung* [La Guerre pour l'ordre du monde. La fin de la souveraineté et les mutations de l'impérialisme à l'âge de la mondialisation], Horlemann, Bad Honnef, 2003.

en abolissant ses fondements, non en retournant vers des formes apparemment un peu plus supportables d'esclavage et d'aliénation.

La question de l'émancipation sociale se pose donc sur des bases nouvelles; pratiquement tout le mouvement ouvrier du passé, dans ses variantes réformistes et révolutionnaires, avec ses théoriciens plus ou moins marxistes, se révèle, rétrospectivement, comme une partie immanente du capitalisme qu'ils prétendaient combattre (ce qui n'enlève rien à tout ce qu'ils ont pu faire de juste et de nécessaire). Le travail était le terrain commun du capital et du salariat. Maintenant, les vieilles conceptions de l'émancipation sont entrées en crise conjointement avec le capital, démontrant ainsi qu'il s'est toujours agi de «frères ennemis».

En effet, la critique de la valeur fait elle-même partie du procès historique. Son apparition à la fin des années 1980 n'était pas due au fait que seraient arrivés des théoriciens qui avaient «compris» tout ce que les marxistes traditionnels n'avaient pas compris. Elle reflète plutôt la fin de l'expansion du capitalisme, et donc la fin de la possibilité d'en redistribuer les fruits (souvent empoisonnés, d'ailleurs) sans mettre en question la nature du système même. La critique marxienne radicale de la valeur et du travail abstrait, qui était restée pendant plus d'un siècle dans le même état que la belle au bois dormant, apparemment peu «utile» face aux luttes réelles, se révélait maintenant constituer encore la meilleure explication du déclin de la société marchande. La critique de la valeur n'était donc pas un simple «progrès dans la théorie» qui aurait également pu avoir lieu à un autre moment historique. Elle représentait plutôt la première prise de conscience à l'égard d'une profonde rupture historique.

Ses premières formulations furent également marquées par le geste de la rupture. Hostile à l'éclectisme et aux propos feutrés typiques des milieux universitaires, refusant – à la différence de presque toutes les variantes de marxisme – de s'inscrire dans une tradition déjà existante et de se définir par rapport à d'autres penseurs marxistes, la critique de la valeur prétendait reprendre la réflexion presque à zéro avec les seules armes de la critique de l'économie politique de Marx. Ses rapports avec les autres formes de critique sociale étaient donc généralement empreints de polémique réciproque, et elle a souvent été entourée d'hostilité et de tentatives de l'ignorer⁹.

Si la critique de la valeur ne se conçoit pas comme la simple continuation d'une

9. Avec de notables différences géographiques : à part l'Allemagne même, c'est surtout au Brésil que la critique de la valeur est devenue un élément important des discussions à gauche, même dans les milieux universitaires. Dans les pays francophones, l'intérêt va grandissant, tandis que la branche allemande de la critique de la valeur reste presque inconnue en milieu anglophone. Il existe également un décalage entre l'attention médiatique – naturellement très intermittente – pour certains livres de Kurz et la réception des textes plus théoriques. Différemment de bien d'autres approches qui se veulent anti-capitalistes, la critique de la valeur n'a suivi aucune stratégie d'autopromotion et fait volontiers figure de «convié de pierre». D'ailleurs, elle se prête mal aux amalgames et peut difficilement être intégrée par fragments dans les approches composites qui font rage aujourd'hui.

ligne théorique déjà disponible, fût-ce la plus hérétique, on peut quand même y déceler quelques racines théoriques. *Histoire et conscience de classe* de György Lukacs et les auteurs de l'École de Francfort, notamment Theodor Adorno (et également Alfred Sohn-Rethel, pour des concepts comme l'«abstraction réelle» et la valeur en tant que «synthèse sociale») constituent les influences principales. En ce qui concerne la théorie de la crise, Kurz reconnaît à Rosa Luxemburg et à Henryk Grossmann le mérite d'avoir au moins posé le problème, même si c'était de manière encore insuffisante. Isaac Roubine, redécouvert dans les années 1970, a fourni des idées importantes pour la compréhension de la valeur. Toutefois, même ces auteurs ne sont jamais fétichisés dans la critique de la valeur et ils ont tous, à un moment ou un autre, fait l'objet de critiques sévères. En général, la critique de la valeur ne se présente pas comme une discussion sur les théories d'autrui, mais comme une analyse du présent et du passé du capitalisme, laquelle peut éventuellement passer par l'examen d'autres théories traitant le même sujet.

Il existe cependant une approche qui peut être appelée l'«autre branche» de la critique de la valeur, même si elle ne se targue pas de ce nom : celle de Moishe Postone, professeur à Chicago et auteur de *Temps, travail et domination sociale. Une réinterprétation de la théorie critique de Marx*. Ce gros livre est paru aux États-Unis en 1993, au moment même où la théorie élaborée par les auteurs de *Krisis* avait atteint une première forme de maturité et commençait à trouver un écho. La théorie de Postone – qui avait d'ailleurs fait ses études à Francfort, au début des années 1970, dans un milieu encore très marqué par l'empreinte d'Adorno – mériterait une présentation tout aussi détaillée que celle de Kurz et des autres auteurs de la critique de la valeur germanophone¹⁰. Proposant essentiellement une relecture de l'œuvre de Marx – une lecture constamment opposée à celle du «marxisme traditionnel» –, Postone se concentre sur le concept de «travail abstrait», dont il examine également les présupposés historiques, comme le «temps abstrait». Postone et les auteurs de *Krisis* ont élaboré leurs conceptions pendant la même période et souvent à partir des mêmes présupposés, mais sans avoir connaissance l'un des autres. On y trouve cependant des résultats très similaires sur de nombreux points. La différence principale consiste en l'absence d'une théorie explicite de la crise chez Postone ; il ne voit pas de limite historique à l'accumulation qui dériverait de la «dé-substantialisation» de la valeur. Malheureusement, il n'y a pratiquement pas eu de dialogue entre Postone et Kurz, ce qui s'explique aussi par le style et l'amplitude très différents de leurs approches¹¹.

Actuellement, il n'existe pas d'autres théories critiques vraiment proches de la

10. Ce qui dépasserait pourtant le cadre du présent article.

11. Pour une comparaison entre Postone et la critique de la valeur allemande, voir Anselm Jappe, « Avec Marx, contre le travail », in *Collectif, Penser à gauche. Figures de la pensée critique aujourd'hui*, Éditions Amsterdam, Paris, 2011.

critique de la valeur. En milieu francophone, on peut remarquer, en parlant du passé, certaines convergences avec Guy Debord, ou, sur d'autres plans, avec des bordiguistes comme Jacques Camatte et des auteurs qui s'en inspirent. Mais les divergences prévalent, et aucune influence n'a eu lieu. Jean-Marie Vincent, un des premiers universitaires en France à s'intéresser à l'École de Francfort, a développé, notamment dans son livre *Critique du travail* (1987), des idées parfois parallèles à la critique de la valeur. Mais lui, comme un certain nombre d'auteurs apparus dans les dernières années et se réclamant parfois ouvertement de la critique de la valeur, ne veut pas renoncer à la «lutte des classes» et à la recherche d'une subjectivité qui vaincra finalement le capitalisme, tandis que la possibilité d'une crise objective reste, dans le meilleur des cas, assez vaguement évoquée. Suivant d'autres chemins, André Gorz s'est rapproché explicitement de la critique de la valeur dans ses derniers écrits, après avoir commencé à formuler déjà vers 1980 une critique du travail et de la valeur, dont il a admis lui-même l'insuffisance plus tard, après avoir lu les écrits de la critique de la valeur¹².

La critique de la valeur, au moins dans sa version allemande, est, depuis vingt-cinq ans, une théorie en évolution permanente. Si une bonne partie de ses percées théoriques ont été réalisées avant 1993, des développements importants s'y sont ajoutés ensuite. En effet, les théoriciens réunis autour d'Exit ! préfèrent aujourd'hui parler de «critique de la dissociation-valeur» (*Wert-Abspaltungskritik*)¹³. Le théorème de l'Abspaltung fut présenté en 1992 par Roswitha Scholz¹⁴. Il s'agit de la «dissociation» ou «clivage» qui se trouve à la base de l'existence même de la valeur comme forme sociale fétichiste: le travail abstrait, créateur de valeur, ne peut exister que lorsqu'une autre partie de la reproduction sociale est effectuée dans une forme non-marchande et qui n'est pas du «travail». Il s'agit surtout des activités domestiques, normalement exécutées par les femmes. Les deux sphères – le «public» et le «privé» – sont pareillement nécessaires à la société capitaliste, mais la sphère domestique, privée, féminine est posée comme inférieure et comme étant hors de la société. Le fait que ces activités ne produisent pas directement de la va-

12. Voir Anselm Jappe, « André Gorz et la critique de la valeur », in *Penser la sortie du capitalisme. Le scénario Gorz* (textes rassemblés par Alain Caillé et Christophe Fourel), 2013 (sous presse).

13. En 2004, après une longue série de conflits internes, Kurz et Scholz se trouvent expulsés de *Krisis*. Ils fondent aussitôt la revue Exit ! Les raisons de cette scission se trouvaient moins sur le terrain théorique que dans la question du statut de la théorie, comme l'évolution ultérieure devait le démontrer : tandis qu'Exit ! radicalisait la critique des Lumières (au sens large, y compris toute pensée contemporaine qui s'en réclame) et de la « dissociation-valeur », en réfutant toute tentative hâtive d'en tirer des conclusions immédiatement pratiques, *Krisis* (qui continue à paraître avec ce titre et qui garde une partie de ses collaborateurs historiques comme Lohoff, Trenkle, Schandl et Klein) s'engageait davantage dans la recherche de points de contacts entre la critique de la valeur et des mouvements sociaux, comme le « logiciel libre » ou les économies alternatives. Les rapports entre les deux revues sont toujours marqués par la diatribe.

14. Elle l'a détaillé ensuite dans le livre *Das Geschlecht des Kapitalismus. Feministische Theorien und die postmoderne Metamorphose des Patriarchats* [Le sexe du capitalisme. Les théories féministes et la métamorphose postmoderne du patriarcat], Horlemann, Bad Honnef, 2000.

leur ne signifie pas qu'il s'agisse d'une sphère «libre» ou «non réifiée»: elles jouent un rôle auxiliaire pour le travail abstrait et en portent l'empreinte. Concrètement, le «travailleur» mâle ne pourrait pas créer de la valeur s'il n'avait pas une femme qui s'occupe de son bien-être, élève ses enfants, etc. La valeur est donc structurellement «masculine», même si des femmes peuvent arriver à produire de la valeur, voire à commander sa production. Selon la critique de la dissociation-valeur, la société de la valeur et du travail se base, historiquement et logiquement, sur une logique d'exclusion : n'y compte pour «sujet» à plein titre que celui qui a complètement intériorisé la mentalité de travail et ses corollaires (autodiscipline, rationalité, dureté envers soi-même et les autres, esprit de concurrence, etc.), en expulsant tout le reste (et c'est la «dissociation»). L'exclusion des femmes, des non-blancs et d'autres sujets «mineurs» n'était donc pas une inconséquence dans le cadre d'une logique de la valeur vide de contenu propre et qui, en suivant son principe, devrait englober le monde entier et pourrait bien le faire un jour. Au contraire, cette exclusion a été constitutive dès le début, même si ses formes empiriques ont beaucoup changé depuis l'époque des Lumières.

En effet, la critique de la valeur radicalise la «Dialectique des Lumières» pour n'y voir que la période historique où les catégories capitalistes se sont définitivement implantées dans les têtes. Tandis que presque toute la gauche – et souvent Marx lui-même – a voulu réaliser – «accomplir» – les contenus des Lumières que la bourgeoisie aurait «trahis», la critique de la valeur-scission voit dans ces contenus mêmes la naissance du sujet moderne qui n'existe que pour et par la concurrence capitaliste. Les philosophes des Lumières – et Emmanuel Kant plus que tout autre – auraient formulé, en les présentant comme conditions de la liberté, les prémisses du sexisme, du racisme et de l'antisémitisme typiques de la modernité. La «raison» que les Lumières ont voulu faire triompher et dont la gauche s'est toujours réclamée n'est pour Kurz qu'une «raison sanglante»¹⁵, une idéologie de la soumission de la vie entière aux impératifs de la valorisation qui a amené la dévastation du monde. L'irrationalisme – par exemple le romantisme, le vitalisme, l'existentialisme – ne représente que l'autre face de cette raison capitaliste, et nullement une alternative; il a également contribué aux catastrophes qui ont jalonné toute l'histoire du capitalisme.

Avec ces analyses, la critique de la valeur-scission affirme avoir dépassé son approche «objectiviste» initiale. Les idéologies ne sont pas un simple «reflet» de la «réalité économique», mais la valeur constitue une structure fétichiste qui a un côté «objectivé» et un côté «subjectif». L'impossibilité de vivre dans une société dominée par la valeur comporte nécessairement la naissance de toutes sor-

15. Voir son recueil d'essais *Blutige Vernunft. Essays zur emanzipatorischen Kritik der kapitalistischen Moderne und ihrer westlichen Werte* [Raison sanglante. Essais sur la critique émancipatrice de la modernité capitaliste et de ses valeurs occidentales], Horlemann, Bad Honnef, 2004.

tes d'idéologies qui expliquent les souffrances causées par une telle société et qui permettent aux sujets du travail de projeter sur autrui les qualités qu'ils ont dû expulser d'eux-mêmes (par exemple, la « paresse » ou les « émotions »). La critique de la valeur – dans sa version allemande comme chez Postone – a consacré beaucoup d'attention à l'antisémitisme: il ne serait pas une résurgence prémoderne, mais une tentative de donner un visage pseudo-«concret» à la terrible abstraction intouchable qu'est la valeur.

On voit d'ailleurs que la conception de la société capitaliste comme essentiellement «fétichiste» est loin du «matérialisme historique» avec sa distinction entre «base» et «superstructure»: les pratiques sociales fétichistes et inconscientes donnent naissance autant au sujet qu'à l'objet. Les accusations d'«économisme», si elles peuvent souvent être justes à l'égard du marxisme traditionnel, ne s'appliquent pas à la critique de la valeur. Et même la valeur n'est pas une structure «totale»: elle est «totalitaire», dans le sens qu'elle aspire à transformer tout en marchandise. Mais elle ne pourra pas y arriver, parce qu'une telle société serait complètement invivable (il n'y aurait plus, par exemple, amitié, amour, éducation des enfants, etc.). La nécessité pour la valeur de s'agrandir la pousse pourtant à détruire le monde concret entier, et à tous les niveaux: économique, écologique, sociale, culturelle. La critique de la valeur ne prévoit donc pas seulement une crise économique de dimensions inédites, mais aussi la fin de toute une «civilisation» (si l'on veut l'appeler ainsi). Toutefois, la vie humaine ne s'est pas toujours basée sur la valeur, l'argent et le travail (même si quelque forme de fétichisme semble avoir existé partout); il faut souligner que ces catégories ne sont pas «ontologiques» ou transhistoriques. À la différence de la plupart des marxismes, la critique de la valeur n'est pas une théorie de l'histoire tout court, mais du seul capitalisme. Kurz affirme dans son dernier livre, *Argent sans valeur*¹⁶, qu'on ne peut pas parler de commerce, d'argent ou de marchandises dans les sociétés pré-capitalistes; ce qui peut leur ressembler avait en vérité des fonctions profondément différentes.

Il reste évidemment la question: comment en sortir? On a souvent reproché à la critique de la valeur son refus de céder à l'injonction d'indiquer sur-le-champ des actions pratiques possibles. En effet, elle a défendu depuis ses débuts l'autonomie nécessaire de la théorie qui doit pouvoir penser même ce qui n'est peut-être pas réalisable le lendemain. L'appauvrissement de la réflexion sociale tout au long du XX^e siècle a été aussi le résultat de sa subordination à des prétendues exigences pratiques immédiates (partis, syndicats, mouvements sociaux). La critique de la valeur a toujours reconnu dans la «fausse immédiateté» et le «pseudo-activisme», ainsi que dans l'opposition immédiate de la propre subjectivité à une objectivité

16. *Geld ohne Wert. Grundrisse zu einer Transformation der Kritik der politischen Ökonomie*, Horlemann, Berlin, 2012. Pour un compte rendu détaillé, voir Anselm Jappe, « Kurz, voyage au cœur des ténèbres du capitalisme », in *Revue des livres*, n. 9, janvier 2013.

conçue comme éternelle répétition du même, des formes purement «immanentes» de critique. En même temps, la critique de la valeur a refusé l'étiquette de «tour d'ivoire». Elle se situe loin de toute contemplation désintéressée de style universitaire; depuis ses débuts elle a souligné les aspects dramatiques de la crise à laquelle nous a conduits la société marchande et les souffrances qu'elle comporte. La question est moins de «vaincre» le capitalisme que d'éviter que sa désintégration, déjà en cours, ne débouche que sur la barbarie et des ruines. Les mouvements sociaux contre les seules banques constituent assurément la fausse réponse, parce qu'ils prennent le symptôme pour la cause, réactivent des vieux stéréotypes sur les «honnêtes» travailleurs exploités par des «parasites» et risquent de dégénérer en populisme et en antisémitisme. En général, tout recours à la «politique» (et à fortiori à l'État) est impossible, lorsque la fin de l'accumulation, et donc de l'argent «réel», prive les pouvoirs publics de tout moyen d'intervention. Pour trouver une alternative au capitalisme, il faut d'abord se poser des questions sur la nature de la marchandise et de l'argent, du travail et de la valeur – des catégories qui semblent bien «théoriques», mais dont les conséquences déterminent finalement chacun de nos actes quotidiens.

Hegemonia: entre a força e o consenso

Carlos Serrano Ferreira

ISCSP-ULisboa

Laboratório de Estudos sobre Hegemonia e Contra-Hegemonia – UFRJ

1. Introdução

Certa feita a grande poetisa brasileira Cecília Meireles escreveu “Liberdade - essa palavra / que o sonho humano alimenta / que não há ninguém que explique, / e ninguém que não entenda!” (Meireles s.d., 81). De certa forma, a onipresença da aspiração à liberdade explica a dificuldade de uma definição universal e definitiva desse conceito. Talvez, esse seja o mesmo motivo que leva a que um conceito tão antigo como hegemonia seja tão impreciso, ou ao menos, tão polissêmico.

Contudo, há razões próprias intrínsecas ao conceito de hegemonia que o torna tão conflituoso. O pressuposto que se trabalhará neste artigo é de que os múltiplos significados derivam de três fatores: um histórico, que leva a que sendo herdado de uma origem pré-capitalista encontre fusionado em si dois sentidos díspares, o de domínio pela força e o de direção por consenso; a diversidade de desenvolvimento e relações entre sociedade política e sociedade civil entre países de níveis de desenvolvimento distintos; e a sua aplicação em níveis distintos, na esfera do sistema internacional de Estados e na esfera dos sistemas políticos nacionais, onde por sua vez se desdobra na relação dentro do bloco dominante de classes e entre a classe dominante e as classes exploradas.

Por isso, o que é certo é a impossibilidade de nos limites de um artigo definir com precisão o mesmo. O que se procurará então é tentar a distinção da aplicabilidade do conceito na esfera internacional e na esfera nacional, abarcando os elementos da força e do consenso. Proceder-se-á, dentro das possibilidades, por inviabilidade óbvia, uma revisão não exaustiva, seletiva, que permita responder uma questão tão difícil como: qual a aplicabilidade do conceito de hegemonia em realidades e níveis distintos? Enfocar-se-á apenas a tradição marxista, pois é esta que se aplicará mais apropriadamente para as realidades nacionais – as outras tradições aplicam o conceito mais à esfera internacional – e por ter entre seus expoentes o intelectual que mais desenvolveu o mesmo, Antonio Gramsci.

De agora em diante, se rumará nestas águas turvas em direção a uma definição que congrege os dois níveis da mesma, a nacional e internacional, e sua

multidimensionalidade. Para isso, será necessário proceder com uma dissecação do conceito, separando os seus elementos e seus níveis numa operação de abstracção, estabelecendo suas relações e, por fim, recompondo-o.

2. Dubiedade original: entre a força e o consenso

A palavra hegemonia surge como “decalque latino da palavra grega *egemonia*, que significa ‘direção suprema’, usada para indicar o poder absoluto conferido aos chefes dos exércitos, chamados precisamente *egemónes*, isto é, condutores, guias” (Belligni 1998, 579). Desta forma, carregará uma ambiguidade original que persistirá até hoje, entre o sentido de direcção – que se liga aos de legitimidade, consentimento e consenso – e o de domínio – ligado à supremacia da força, como é perceptível em sua matriz militarista.

Isso não é e nem poderia ser estranho, pois reflete a fusão entre poder económico, militar e político em sociedades pré-capitalistas, de onde se herda o conceito. Na verdade, o “característico das sociedades pré-capitalistas, do ponto de vista da organização económica, é, na verdade, que a economia não existe nelas como esfera autónoma, mas encontra-se sistematicamente incrustada nas relações sociais.” (Adda 2004, 7). De forma mais clara, antes do capitalismo,

“[...] o sistema económico, em suas dimensões de produção e repartição do produto, é gerido não segundo uma racionalidade individual fundada na busca do ganho, mas de acordo com motivações não-económicas, entre as quais figuram com destaque as relações de parentesco e as representações religiosas.” (Adda 2004, 7).

Será só no modo de produção capitalista que ocorrerá a autonomização do económico, com a economia de mercado engendrando

“[...] uma «esfera económica», bem delimitada de outras instituições na sociedade. Uma vez que nenhum agregado humano pode sobreviver sem o funcionamento de um aparelho produtivo, a sua incorporação numa esfera separada e distinta da sociedade teve como consequência tornar o «resto» da sociedade dependente dessa esfera.” (Polanyi s.d., 5).

O “económico capitalisticamente autonomizado é uma das formas de ordenação da materialidade, sendo a forma típica do sistema regido pelo capital.” (Ferreira 2014, 29), e por isso, apenas no capitalismo o domínio político de classe se separa do domínio económico de classe em sua forma, ainda que estejam interligados profundamente em seu conteúdo.

Por sua vez, nas

“[...] sociedades de clases anteriores a la era del capitalismo moderno, el poder de la coacción física era también el fundamento principal del poder económico. Es decir, el mecanismo principal para apropiarse de la riqueza excedentaria que generaban quienes realmente la producían — en su mayor parte de la tierra — era la fuerza o la amenaza de recurrir a ella.” (Hobsbawm 2001, 26).

Logo, no feudalismo, por exemplo, a exploração económica era garantida pelo domínio político, que era intrinsecamente um domínio militar, pelas armas, ainda que se recobrisse com mecanismos legitimadores tradicionais ideológicos. Ou na Antiguidade, como por exemplo,

“[...] apoiado num chamamento divino, Hamurábi podia presunçosamente chamar de “maus” e “iníquos” aqueles que se opunham a seu domínio. Vilipendiando as vítimas, aniquilando os aliados e arrasando as cidades inimigas, ele afirmava que tinha a ampará-lo a justiça divina. Hamurábi estava construindo o poder de sua cidade e fundando um estado; seus deuses e a visão particular de justiça dessas divindades iriam prevalecer.” (Tilly 1996, 46).

O domínio político construído pela consolidada força militar consolidava por sua vez a direção ideológica da sociedade, mas em seu princípio estava a força e, em última instância, estava a força. Não havia mecanismos de absorção de outras classes – que é o grande fator de construção da direção ‘consensual’ – pelas antigas classes dominantes pré-capitalistas, que “eram essencialmente conservadoras, no sentido de que não tendiam a elaborar uma passagem orgânica das outras classes às suas, a ampliar a sua esfera de classe “técnicamente” [sic] e ideologicamente [sic]: a concepção de casta fechada.” (Gramsci 1968, 147).

Na sociedade capitalista, onde a separação dos produtores dos meios de produção torna os trabalhadores dependentes económicos da relação de exploração, a força que a originou na acumulação primitiva está muito distante no tempo – e em alguns casos, no espaço – e a exploração económica se autonomiza, a direção ideológica é um reforço superestrutural da inevitabilidade infraestrutural de uma relação já automatizada e a força é um recurso raro em tempos normais, pois a utilização constante desta deslegitima a direção, erode a hegemonia e a própria utilidade do uso da força.

Contudo, mesmo existindo no período pré-capitalista essa fusão – ainda que conflituosa – entre domínio e direção, já há muito que pensadores da política trabalham com essas duas dimensões, como Nicolau Maquiavel. Não será por acaso que a obra onde Gramsci mais desenvolve seu conceito de hegemonia seja *Note sul Machiavelli, sulla politica, sullo Stato Moderno*, publicado em português como *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*.

Na obra clássica maquiaveliana, *O Príncipe*, estes dois elementos estarão presentes, mesmo que conforme a forma de chegada ao poder eles variem, e ainda que o florentino sempre ressalte a necessidade de se basear o poder em armas próprias. Quando trata rapidamente dos principados hereditários, este será para o príncipe de muito menor dificuldade de ser mantido, pois herda a legitimidade do tradicional, e mesmo quando alguém o tome com “um ato de força extraordinário, fora do comum” (Maquiavel 2002, 15), será necessário só esperar quando “o usurpador encontre-se em dificuldades, [pois] será fácil para o príncipe retornar [a]o seu posto.” (Maquiavel 2002, 15). Quando trata do principado civil, onde aparece mais claramente a luta de classes, ainda não conceitualmente, mas na forma clássica da luta entre povo e nobreza – ou o que no pensamento grego, como em Aristóteles, era a luta entre ricos e pobres – ele conclui que “a um príncipe é necessária a amizade do povo, do contrário, não terá salvação na adversidade.” (Maquiavel 2002, 62). Essa amizade é – nada mais, nada menos – que a direção social, a direção sobre o povo.

Se Maquiavel coloca a tónica de seu pensamento principalmente na força, isto é reflexo do facto de que ele é “inteiramente um homem da sua época; e a sua ciência política representa a filosofia do seu tempo, que tende à organização das monarquias nacionais absolutistas, a forma política que permite e facilita um desenvolvimento das forças [sic] produtivas burguesas.” (Gramsci 1968, 15). E, frente à realidade de uma Itália fragmentada, o líder fundador terá um “caráter militar-ditatorial do chefe do Estado, como se requer num período de luta para a fundação e a consolidação de um novo [sic] poder” (Gramsci 1968, 15). Contudo, como chamará a atenção Gramsci, mesmo nesse aspecto a direção política liga-se ao poder militar, à capacidade coercitiva – ainda que não sobre o povo, mas sobre as forças externas e as elites internas reacionárias – levando mesmo que esta seja marcada por aquela, pois o florentino em seu *Arte della guerra* coloca que

“[...] se as classes urbanas pretendem terminar com a desordem interna e a anarquia externa devem apoiar-se nos camponeses como massa, constituindo uma força [sic] armada segura e fiel de tipo inteiramente diferente daquelas de ocasião. Pode-se dizer que a concepção essencialmente política é de tal forma dominante em Maquiavel que o leva a cometer erros de caráter militar: êle [sic] pensa especialmente na infantaria, cujas massas podem ser arroladas com uma ação política e por isso desconhece o significado da artilharia.” (Gramsci 1968, 15-16)

Como nota Gramsci na sequência, numa conjuntura distinta, mais avançada – mais burguesa, ainda que não em sua completude, pois esta ainda emerge do meio do povo, do Terceiro Estado – como a França de Jean Bodin (1530-1596), ao contrário de Maquiavel, “não é o momento da força que interessa a Bodin, mas o

do consenso.” (Gramsci 1968, 17). A tarefa colocada diante de Bodin é, enquanto intelectual-expressão da burguesia de seu tempo, “equilibrar as forças [sic] sociais em luta dentro desse [sic] Estado já forte e enraizado” (Gramsci 1968, 17). E, estando já o Terceiro Estado com

“[...] consciência da sua força [sic] e da sua dignidade, sabe tão bem que a sorte da monarquia absoluta está ligada à sua própria sorte e ao seu próprio desenvolvimento, que impõe condições para o seu consentimento, apresenta exigências, tende a limitar o absolutismo.” (Gramsci 1968, 17).

É a negociação entre a monarquia absolutista e a burguesia nascente – sobre a qual ela se apoia, pois, a luta pela centralização política, que se relaciona diretamente com as sucessivas guerras¹ – com a afirmação da soberania frente às forças externas e às forças subnacionais – que leva ao “crescimento massivo das despesas suscitadas pela manutenção e equipamento de exércitos que se tornaram profissionais, obriga[ndo] os Estados a mobilizar fundos por todos os meios disponíveis.” (Adda 2004, 29). Isto os força, os deixa sem “outra escolha, a não ser apoiar-se nos meios ligados aos negócios. Estes lhes fornecem armas, metais e crédito. Trazem-lhes também seu conhecimento das engrenagens da economia e suas redes internacionais.” (Adda 2004, 29). Essa imposição do consenso é, ao mesmo tempo, um limite ao poder do Estado, mas também uma força de absorção do mesmo, e de construção de um – no conceito gramsciano – bloco histórico. Este é, por sua vez, “formado pela estrutura e superestrutura, i.e, ‘o conjunto complexo – contraditório e discordante -, as superestruturas são o reflexo do conjunto das relações sociais de produção’” (Motta 2014, 74). Nesse sentido, a definição feita por Gisálcio Cerqueira Filho a partir de sua leitura de Gramsci, integra de forma magistral o elemento de consenso e coerção e os elementos superestruturais e estruturais:

“O conceito de hegemonia é referido por Antonio Gramsci ao processo através do qual as classes dominantes se legitimam pela aceitação generalizada do modo de relacionar a economia e a sociedade, bem como a visão de mundo que propõem. Um determinado modo de organização da vida social se afirma como hegemônico quando interliga, no plano do coletivo e do individual, os aspectos centrais da percepção (o pensar, mas também o sentir) e da construção material do mundo (agir) numa sociedade; sem excluir o aparato de coerção (que, todavia, não é dominante), a fim de debelar eventuais oposições inconformistas. Tal aceitação generalizada na sociedade confere às classes dominantes a situação de dirigentes.” (Cerqueira Filho 1988, 22)

1. Sobre a guerra como factor fulcral na centralização política e emergência dos grandes Estados-nacionais europeus veja-se Tilly (1996).

3. A Hegemonia nos países desenvolvidos e nos países atrasados: Gramsci e Lénine

Segundo Silvano Belligni (1998, 580), os teóricos da Terceira Internacional, como Lénine, Bukharin e Estaline tendiam a

“[...] equiparar, ou, em torno do caso, a aproximar, Hegemonia e *domínio*, acentuando mais o aspecto coativo que o persuasivo, a força mais que a direção, a submissão de quem suporta a Hegemonia mais que a legitimação e o consenso, a dimensão política mais que a cultural, intelectual e moral. [Itálico no original]”

Essa afirmação é exagerada, ao menos em relação a Vladimir Lénine e a um grande esquecido por ele, Leon Trotsky.

Lénine se coloca contrário às correntes blanquistas, pois se preocupa constantemente com o problema de ganhar a direção ideológica do proletariado, mas mais do que isso, de construir sob a direção desse proletariado consciente um bloco histórico com as amplas massas camponesas – que num país fundamentalmente agrícola como a Rússia de seu tempo constituem a maioria da população.

Apesar de Gramsci ser o sistematizador do conceito de bloco histórico, dando um estatuto teórico e uma conceptualização formal – em estado prático já o desenvolve o líder russo com sua palavra de ordem de ‘Governo Operário e Camponês’. Sua segunda tese de abril sistematiza tanto o papel de consciência – ou seja, de elevação do proletariado à condição de elaboração de uma visão galvanizadora num momento universalizante, político e construtor de hegemonia, bem como da organização, que é a expressão material dessa visão – como do bloco histórico a ser construído por essa nova classe ascendente:

“A peculiaridade do momento actual na Rússia consiste na transição da primeira etapa da revolução, que deu o poder à burguesia por faltar ao proletariado o grau necessário de consciência e organização, para a sua segunda etapa, que deve colocar o poder nas mãos do proletariado e das camadas pobres do campesinato.” (Lénine 2008, s.p.).

O que pode confundir um novo leitor de Lénine, em particular aquele que o lê na atualidade a partir de países urbanos e desenvolvidos, é o desconhecimento da estrutura social russa daquele tempo e da conjuntura sociopolítica vivida por ele. Uma Rússia atrasada, agrícola, ainda que com alguns reduzidos pólos industriais, com uma classe operária concentrada, sem tradição organizativa e sob a direção política de um Estado autocrático. Se esta realidade, com uma sociedade política basicamente repressiva e uma sociedade civil sufocada, por um lado engendrava um proletariado sem a atração por saídas reformistas – pois estas estavam fechadas, ao

contrário do proletariado alemão ou inglês, onde o parlamento e seus partidos de massa ofereciam ‘saídas’ por dentro do regime democrático-burguês – por outro lado estava reduzido em grande parte a um nível de consciência muito baixo, preso ao económico, e organizativamente ainda menos desenvolvido. Lénine enfrentará então, permanentemente, duas expressões intelectuais-organizativas emergidas dessa realidade, que refletiam de forma distinta e buscavam dar saída ao estado do movimento operário e socialista: por um lado, os blanquistas e terroristas, que acreditavam poder abstrair das massas e resolver os problemas russos através de ações de minorias conscientes; e, por outro, os economicistas, que apostavam nas lutas meramente económicas, no nível de consciência *trade-unionista* que a classe compreendia e se debatia.

Lénine buscava elevar a consciência do “espontâneo [que] não é mais do que a forma embrionária do consciente” (Ulianov 1973, 38)², *trade-unionista* para uma consciência revolucionária. Esta não brotaria naturalmente da classe trabalhadora, pois

“[...] a história de todos os países mostra que a classe operária, apenas com as suas próprias forças, só está em condições de elaborar uma consciência *trade-unionista*, quer dizer, a convicção de que precisa se agrupar em sindicatos, lutar contra o patronato, exigir do governo estas ou aquelas leis necessárias aos operários, etc.” (Ulianov 1973, 39).

Isto se deve ao facto, que seria nomeado posteriormente por Gramsci, da existência da hegemonia burguesa. Ou, como dialoga Lénine com quem lê seu *Que fazer?*:

“Mas porque razão – perguntará o leitor – o movimento espontâneo que segue no sentido do menor esforço, conduz precisamente à supremacia da ideologia burguesa? Pela simples razão de que, cronologicamente [sic], a ideologia burguesa é muito mais antiga do que a ideologia socialista, porque está muito mais elaborada em todas as suas formas e possui meios de difusão *incomparavelmente* [sic] mais poderosos. [Itálico no original.]” (Ulianov 1973, 49).

Entra em acção, do ponto de vista contra-hegemonico, para construir essa consciência, o papel do intelectual, que tanto para Lénine, como para Gramsci, é o partido político do proletariado. Lénine chama a atenção que

2. Ulianov era o apelido original de Lénine, que provavelmente foi utilizado nesta edição em português da Editorial Estampa para burlar a censura do Estado Novo e da ditadura empresarial-militar brasileira.

“[...] a doutrina socialista nasceu das teorias filosóficas, históricas, económicas elaboradas pelos representantes instruídos das classes possuidoras, pelos intelectuais. Os próprios fundadores do socialismo científico contemporâneo, Marx e Engels, eram, pela sua situação social, intelectuais burgueses. Da mesma maneira, na Rússia, a doutrina teórica da social-democracia³ surgiu de uma forma completamente independente do ascenso espontâneo do movimento operário; foi o resultado natural e inevitável do desenvolvimento do pensamento entre os intelectuais revolucionários socialistas.” (Ulianov 1973, 39).

Em Gramsci, o intelectual orgânico das classes dominantes atua de forma a “<<criar consenso>> [hegemonia], ou seja, de levar as massas e também os outros intelectuais a apoiar quem governa e detém o poder, fazendo aparecer o consenso como <<natural e espontâneo>>” (Neves 2012, 24). Ou seja, ele “deve criar um processo retórico de persuasão e de consenso em ordem à consolidação da classe que está a governar e da qual serve os interesses específicos.” (Neves 2012, 24). Já o intelectual orgânico do proletariado, o partido revolucionário, terá a mesma função, mas para construir a contra-hegemonia – enquanto ainda estiver na oposição – e a nova hegemonia, quando chegar ao poder o proletariado, sedimentando o bloco histórico com os outros setores explorados e oprimidos da sociedade capitalista.

Então, qual a distinção entre Lênine e Gramsci, entre a Rússia camponesa e o Ocidente mais desenvolvido, entre países atrasados e os países desenvolvidos? É que em países atrasados, em particular onde existem formas não-democráticas de governo e onde a sociedade civil é pouco desenvolvida, o momento de construção da contra-hegemonia é mais diretamente político, mais centrado na acção política direta, e só posteriormente à tomada de poder se torna possível construir as bases de uma hegemonia mais ampla, de natureza cultural e económica. Por sua vez, nos países desenvolvidos capitalistas, de democracias liberais desenvolvidas e de sociedade civil mais rica, a tomada insurrecional só pode ser feita se previamente se construa a contra-hegemonia para além do aspecto diretamente político, como fica claro na definição de Gramsci para hegemonia

“[...] a supremacia de um grupo social manifesta-se de duas maneiras, como ‘dominação’ e como ‘liderança intelectual e moral’. Um grupo social domina os grupos sociais antagónicos, que ele tende a ‘liquidar’ ou subjugar, talvez até pela força das armas, e lidera os grupos afins ou aliados. Um grupo social pode e, a rigor, *já deve exercer a ‘liderança’ antes de conquistar o poder governamental* (essa é, de fato, uma das principais condições para conquistar tal poder); posteriormente, ele se torna

3. Até 1917 os revolucionários russos utilizavam o termo social-democracia, alterando apenas a partir daí para comunistas, para diferenciar dos reformistas da II Internacional.

dominante ao exercer o poder, mas, ainda que o detenha firmemente nas mãos, também tem que continuar a ‘liderar’. [Itálicos nossos]” (Gramsci Apud Arrighi 1996, 28).

Como fica claro, a distinção entre Lénine e Gramsci não é de natureza, mais de adaptação às realidades vividas. Se é mais fácil conquistar o aparelho governamental nos países atrasados, é mais difícil consolidá-lo. Por sua vez, é mais difícil conquistar o poder nos países desenvolvidos, mas é mais fácil consolidá-lo, pois parte das tarefas de construção da nova hegemonia estarão aqui mais adiantadas. Veja-se, para concluir este ponto, o testemunho de uma das figuras-chave da Revolução Russa, Leon Trotsky, sobre a tarefa colocada ao proletariado após a vitória revolucionária, onde ele cita também o próprio Lénine:

“Em que consiste hoje a nossa tarefa, que devemos nós aprender em primeiro lugar, em que sentido devemos tender? Precisamos aprender a bem trabalhar – com precisão, com limpeza, com economia. Temos necessidade de desenvolver a cultura do trabalho, a cultura da vida, a cultura do modo de vida. Após uma longa preparação e graças à alavanca da insurreição armada, derrubamos a supremacia dos exploradores. Mas não existe alavanca que possa de um só golpe elevar a cultura. Um lento processo de auto-educação da classe operária e paralelamente do campesinato é aqui necessário. O camarada Lénin, num artigo sobre a cooperação, evoca essa mudança de direção da nossa atenção, dos nossos esforços, dos nossos métodos: ‘... Somos forçados – diz ele – a reconhecer uma transformação radical do nosso ponto de vista sobre o socialismo. Essa transformação radical provém de que outrora nós colocávamos, e devíamos colocar, o centro de gravidade da nossa atividade no combate político, na revolução, na conquista do poder, etc.. Hoje, esse centro de gravidade variou a tal ponto que se deslocou para um trabalho organizacional, pacífico, cultural. Estaria pronto a dizer que, para nós, o centro de gravidade se deslocou para o militantismo cultural, se não existissem nem as relações internacionais nem a obrigação de defender a nossa situação à escala internacional. Mas se nos abstrairmos disso e nos limitarmos às relações econômicas internas, então hoje o centro de gravidade reduz-se efetivamente ao ‘militantismo cultural.’” (Trotsky s.d., s.p.).

4. A hegemonia na esfera internacional: um primeiro olhar

Na esfera internacional, o conceito de hegemonia é largamente utilizado, sendo entendido como “a supremacia de um Estado-nação ou de uma comunidade político-territorial dentro de um sistema.” (Belligni 1998, 579). Esta ocorrendo quando uma

“[...] potência hegemônica exerce sobre as demais uma preeminência não só militar, como também frequentemente econômica e cultural, inspirando-lhes e condicionando-lhes as opções, tanto por força do seu prestígio como em virtude do seu elevado potencial de intimidação e coerção; chega mesmo a ponto de constituir um modelo para as comunidades sob a sua Hegemonia.” (Belligni 1998, 579).

A verdade é que o conceito de hegemonia internacional só pode e é aplicável com “a derrota espanhola em Westfália [que] marca a criação do sistema- interestatal e configura, para Wallerstein, o parto do moderno sistema mundial, encerrando o longo século XVI, em 1651” (Martins 2011, 43), pois é a consolidação da existência de um sistema com múltiplos Estados-nacionais que possibilita as tentativas de – sem aniquilar e incorporar os demais competidores, como buscavam os antigos impérios-mundo – estabelecer um controle sobre as demais unidades estatais. A fragmentação existente no sistema-interestatal estabelece que a única forma possível de controle de uma potência sobre o sistema é através da hegemonia, que significa um excesso de força tão superior aos demais que tornaria impossível mesmo com a formação de uma frente de nações adversárias reequilibrar a balança de poder. Isto não significa que não tenha havido tentativas de estabelecer novos impérios-mundo, como a loucura nazista, mas o custo material disso torna inviável tal empreitada. E, “a economia-mundo europeia [...] tem a particularidade de haver resistido sempre a toda tentativa de unificação pela força, quer se trate das iniciativas de Carlos V, das guerras napoleônicas ou da submissão da Europa continental pela Alemanha nazista” (Adda 2004, 23).

Por outro lado, as necessidades sistêmicas da economia-mundo exigem um gestor internacional, que pela própria característica do sistema-interestatal não pode ser governo mundial, nem mesmo uma nação escolhida democraticamente, mas um vitorioso ungido pela vitória nos períodos de caos sistêmico. Como lembra Fiori, mesmo na etapa atual de internacionalização do capital nada autoriza dizer que

“[...] o capital e os mercados financeiros se autonomizaram do poder político, como condição indispensável para a multiplicação de sua lucratividade. Significa sim que a competição intercapitalista e a competição interestatal se dá agora de maneira extremamente concentrada e só terão lugar neste jogo, um número muito limitado de competidores.” (Fiori 1998, 143-144)⁴.

4. No entanto, ele coloca a possibilidade de que, por isso, “talvez esteja definitivamente afastada a possibilidade de novas hegemonias mundiais. Elas requerem algum tipo de complementaridade entre a economia mundial e a do hegemôn.” (Fiori 1998, 144). Esta hipótese só poderá ser comprovada pela história, mas se realizando haverá que se ver quais os resultados para a economia-mundo, o quanto de instabilidade (ou estabilidade?) pode vir a gerar.

A existência de potências hegemónicas é uma necessidade do capitalismo, pois

“[...] é necessário que o moderno sistema mundial se organize por uma divisão internacional do trabalho que atravessa os Estados nacionais mediante cadeias de mercadorias e capitais. Os Estados não podem submetê-las ao exercício da força, pois esta é territorialmente limitada. [...] Mas para o sistema funcionar é necessário evitar o risco da anarquia que está presente numa hipotética busca por cada Estado de seu interesse particular.” (Martins 2011, 53). A única forma para isso, para evitar essa anarquia “que desarticulária a divisão internacional do trabalho, é fundamental a existência de um Estado hegemónico [...]que] condiciona os diversos interesses particulares ao interesse geral e sistémico. A partir daí definem-se as regras do comércio internacional, da circulação de capitais, a moeda internacional, os limites entre a paz e a diplomacia, de um lado, e a guerra de outro.” (Martins 2011, 53).

Qual o fundamento então dessa hegemonia de um Estado sobre os demais? Carlos Eduardo Martins (2011) em seu livro *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*, onde passa em revista e desenvolve com contribuições muito importantes as teorias da dependência e do sistema mundial, critica à Immanuel Wallerstein pela sua noção de hegemonia enquanto um excedente temporário de superioridade produtiva, comercial e financeira de uma dada potência, por ser muito restrita e limitante, não podendo a hegemonia ser “qualificada como um fenómeno estritamente económico, de liderança produtiva, comercial e financeira.” (Martins 2011, 55). Agrega-se aqui que essa definição se avança no aspecto de ligar a hegemonia aos aspectos materiais económicos, retrocede ao abstrair dos outros dois elementos que são fundamentais e pólos centrais desse conceito historicamente: a força e o consenso. Ou, em outras palavras: o domínio – que no aspecto internacional não precisa ser exercido sempre pela força direta, mas que a mera existência de um excedente de poder militar já atua como limitador das pretensões de outros atores – e a direção ideológica. Coloca-se então uma questão: se equilibram estes dois elementos na esfera internacional da mesma forma que na esfera nacional? Antes de se avançar para esta resposta deve-se voltar então à esfera nacional e, a partir de uma precisão importante, se retomar posteriormente à esfera internacional, a partir de um elemento que se apontará como diferencial dos dois níveis.

5. Sociedade civil e política: hegemonia e coerção

Antes de prosseguir é importante aqui relembrar a crítica da escola althusseriana à separação feita por Gramsci entre sociedade civil e sociedade política de que esta seria uma influência do pensamento moderno no pensamento de Gramsci (Motta 2014, 75). Contudo, de facto, quando Gramsci procede uma “distinção

entre sociedade civil e política [... esta] não é orgânica, mas sim metodológica” (Motta 2014, 75). Desta forma, segue a própria leitura de Karl Marx, que afirma em carta à P.V. Annenkov que

“a determinadas fases de desenvolvimento da produção, do comércio, do consumo, correspondem formas determinadas de organização social, uma determinada organização da família, das camadas ou das classes; em resumo: uma determinada sociedade civil. A uma sociedade civil determinada corresponde uma situação política determinada que, por sua vez, nada mais é que a expressão oficial dessa sociedade civil.” (Marx s.d., 244).

A tónica que Gramsci coloca no papel da sociedade civil, distinto do papel colocado por Vladimir Lênine no Estado, não significa nem o descuramento do primeiro do papel do Estado, nem o de Lênine da sociedade civil. Apenas são a expressão de análises de realidades distintas derivadas do desenvolvimento desigual e combinado, onde no primeiro caso a sociedade civil assume um peso maior que o Estado – ainda que na realidade não estejam separados, como ressalta a crítica althusseriana ao substituir o termo sociedade civil por aparelhos ideológicos de Estado (AIEs) (Motta 2014, 75) – enquanto no segundo caso os aparatos diretamente estatais são mais desenvolvidos que a pouco desenvolvida sociedade civil. Isso fica patente quando Gramsci afirma que

“permanecemos sempre no terreno da identificação de Estado e de governo [sic], identificação que não passa de uma reapresentação da forma corporativo-económica, isto é, da confusão entre sociedade civil e sociedade política, pois deve-se notar que na noção geral de Estado entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil (neste sentido, poder-se-ia dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção).” (Gramsci 1968, 149).

Althusser também chamará a atenção para isso, afirmando que Gramsci “teve a ideia <<singular>> de que o Estado não se reduzia ao aparelho (repressivo) do Estado, mas compreendia, como ele dizia, certo número de instituições da <<*sociedade civil*>>: a Igreja, as escolas, os sindicatos, etc.” [Itálicos no original] (Althusser 1980, 42).

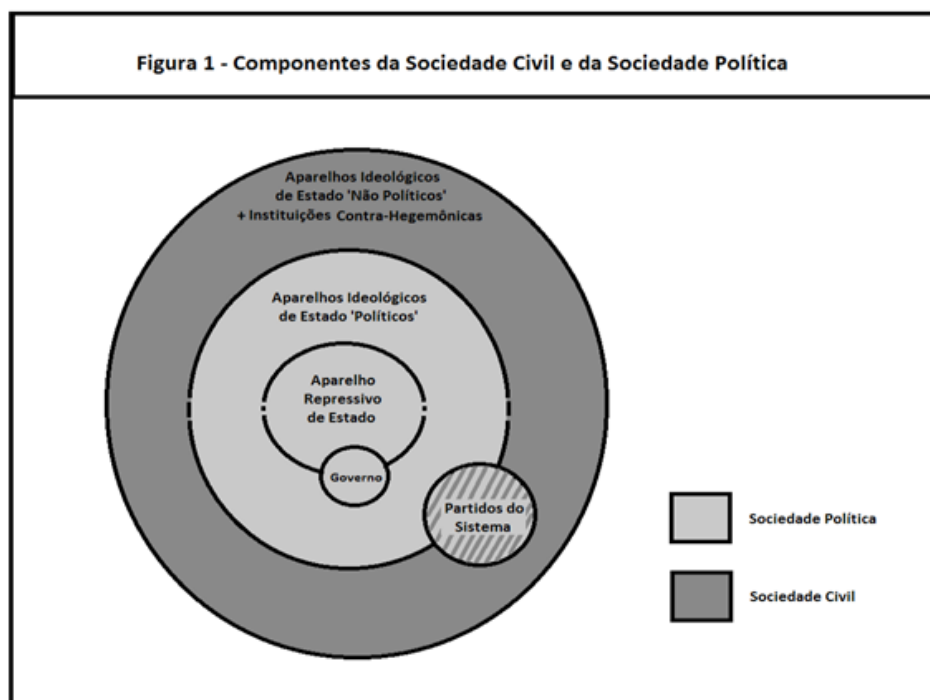
Do dito acima se extrairão algumas conclusões possíveis: a) Não há uma separação estanque entre sociedade civil (o ‘mundo do privado’) e o Estado (o ‘mundo do público’), eles se interpenetram, ainda que analiticamente devamos separá-los; b) Tanto as instituições do Estado, como as instituições da sociedade civil, desempenham funções repressivas e funções de consenso. Contudo, a função repressiva

do Estado é geral e ‘ilimitada’ – ainda que limitada factualmente pela correlação de forças – e é ‘legítima’ – a própria legitimidade sendo função do consenso, que por sua vez, “seguindo o pensamento da Escola de Frankfurt, [...] o consenso é fruto de uma violência oculta.” (Neves 2012, 21-22). Por sua vez, as funções repressivas da sociedade civil são limitadas em área de atuação e em limites – um pai pode punir seus filhos, mas não ‘legitimamente’ os dos outros, e há limites impostos, muitas vezes, por outras instituições da sociedade civil, bem como pelo Estado, ao tipo de punição que ele poderá impor. Como dizia Althusser, se

“qualquer Aparelho de Estado, seja ele repressivo [Estado restritamente] ou ideológico [AIE], <<funciona>> simultaneamente pela violência e pela ideologia, mas com uma diferença muito importante que impede a confusão dos Aparelhos Ideológicos de Estado com o Aparelho (repressivo) de Estado. É que em si mesmo o Aparelho (repressivo) de Estado funciona de uma maneira massivamente prevalente pela *repressão* (inclusive física) [...e] os Aparelhos Ideológicos de Estado funcionam de um modo massivamente prevalente *pela ideologia* [Itálicos no Original]” (Althusser 1980, 46-47).

Dessa forma, a função de consenso é coabitada pelas duas esferas analíticas, ainda que a repousar principalmente nos aparelhos ideológicos. Mas, deve-se notar que a distinção que propõe Althusser e Gramsci entre as esferas do consenso e da força, ou em outros termos, entre ideologia e repressão, ou entre domínio e hegemonia, são distintas. Pois, o franco-argelino coloca o sistema político como um AIE, ou seja, se pensado em termos gramscianos, o sistema político estaria na sociedade civil e não na sociedade política e, por sua vez, o governo seria parte do aparelho repressivo, mas não participaria do sistema político, o que ainda apenas enquanto elemento analítico é claramente absurdo.

Propõe-se então uma nova categorização que será central quando se proceder a passagem da esfera nacional para a internacional, e por isso, deve se proceder uma reordenação entre o Aparelho (repressivo) de Estado, os Aparelhos Ideológicos de Estado (AIEs) e entre sociedade política e sociedade civil. Essa interação permitirá o entendimento da distinção entre a hegemonia na esfera nacional e internacional. Veja-se a figura 1 abaixo:



Mantém-se como se vê a divisão entre sociedade civil e sociedade política. Fundamentalmente a distinção se dará a partir da separação do que faz parte diretamente do Estado e do sistema político (onde se incluem elementos superestruturais jurídico-políticos (o direito e o Estado) e ideológicos), ou seja, a sociedade política; e do que não faz parte diretamente, incluindo elementos superestruturais ideológicos (Igreja, escola, imprensa, etc). Mas, a separação não é estanque, há uma interpenetração que se representa graficamente pela esfera dos partidos do regime e pelos espaços das linhas dos círculos que se encontram cortados, pois ao contrário da leitura liberal,

“Não há nenhuma separação entre Estado e sociedade: ao contrário, o Estado resulta da relação entre classes sociais e, portanto, encontra sua razão de ser nesta relação. [...] Supor um Estado com lógica própria, distinta daquela que permeia a vida social, permite justificar a perpetuação desta mesma forma de organização da vida social.” (Fontes 2009, s.p.).

Logo, ao manter a separação entre sociedade política e sociedade civil, se faz de forma meramente analítica, e entendendo não a sociedade política como interventora na sociedade civil, mas como expressão desta. Inclusive, ao incluir os Aparelhos Ideológicos ‘Políticos’ junto ao Aparelho Repressivo de Estado, aponta-se um dos mecanismos fundamentais de influência da sociedade civil sobre o

aparelho estatal. Entende-se aqui esta divisão segundo a releitura gramsciana, pois “o conceito de sociedade civil é inseparável da noção de totalidade, isto é, da luta entre as classes sociais, e integra sua mais densa reflexão sobre o Estado ampliado.” (Fontes 2009, s.p.). O que ele desenvolveu dentro do marxismo foi a ideia – já embrionariamente desenvolvida por autores pré-marxistas, mas que tinham seus elementos limitados pela conjuntura histórica em que viviam – que para além do papel “de um comité para gerenciar os assuntos comuns de toda a burguesia” (Marx & Engels 2000, 12), o Estado também é construtor do consenso social, da hegemonia ideológica sobre a sociedade civil.

O que se expressa graficamente é uma forma analítica de expressão do Estado ampliado gramsciano com as ponderações althusserianas de que uma divisão entre público e privado é uma infiltração liberal que tem que ser exorcizada numa análise materialista histórica. Por isso, não se utilizará a expressão de Aparelhos Privados de Hegemonia, já que carrega em si a divisão entre esfera pública e privada que é inexistente em conteúdo, ainda que ideologicamente se apresente formalmente. De facto, do ponto de vista da classe dominante enquanto conjunto, o público é sempre seu, é privado, estando excluídas as classes exploradas, ainda que estas em sua luta exerçam influência. Utilizar-se-á então de uma distinção formal: na sociedade política, além do aparelho repressivo de Estado, se incluem alguns Aparelhos Ideológicos de Estado que são claramente e abertamente de natureza política, que não podem omitir essa função, como o parlamento e os partidos do sistema. Nestes partidos do sistema não estarão apenas os partidos abertamente burgueses, não se reduzirão aos partidos de origem, base e direção burguesas, mas inclusive aqueles que vindo do proletariado passam a compor, tornando-se partidos do sistema (ainda que possam ter contradições com um regime em particular).

Já por sua vez, na esfera da sociedade civil estão tanto os Aparelhos Ideológicos de Estado ‘Não-Políticos’ – que apenas na forma não são políticos, pois enquanto mecanismos de construção de hegemonia o são em conteúdo – e as Instituições Contra-Hegemónicas nascentes (incluindo o partido revolucionário). Desta forma, vê-se que o Estado é realmente ampliado: ele se encontra na sociedade política e na sociedade civil. Como aponta Virgínia Fontes, na sociedade civil

“Disseminam-se entidades associativas que formulam, educam e preparam seus integrantes para a defesa de determinadas posições sociais e para uma certa sociabilidade. Sua estreita conexão com o Estado ocorre em duas direções – tais entidades associativas (ou grupos de entidades associativas) facilitam a ocupação de postos (eleitos ou indicados) no Estado e, em sentido inverso, atuam do Estado, da sociedade política, da legislação e da coerção, em direção ao fortalecimento e à consolidação de suas próprias diretrizes. Vê-se, assim, que o Estado está presente

dentro e fora do âmbito das instituições diretamente governamentais, ao mesmo tempo em que sua direção é assegurada pelos setores capazes de formular diretrizes, generalizar sua defesa em ‘casamatas’ na sociedade civil, difundir sua visão de mundo (Gramsci sublinhava o papel de ‘partidos’ políticos assumido pelos jornais, ao que poderíamos agregar o conjunto da mídia na atualidade).” (Fontes 2009, s.p.)

Mas, porque agregar na sociedade política, para além do aparelho repressivo de Estado, uma categoria de Aparelhos Ideológicos de Estado ‘Políticos’? Os partidos da classe dominante são parte da sociedade civil ou da sociedade política então? E o parlamento burguês? Ora, aqui está o problema da existência fundamental da hegemonia e a relação entre as classes, pois ela atua tanto na domesticação da classe dominada pela dominante, como na consolidação do bloco hegemónico da classe dominante. A

“[...] grande novidade da concepção gramsciana de hegemonia é distinguir os dois modos pelos quais ela se manifesta: um, pelo domínio; outro pela direção intelectual e moral. Um grupo social básico *domina* quando liquida ou submete o grupo adversário; *dirige* quando se põe à frente dos grupos afins ou aliados. O domínio supõe o acesso ao poder e o uso da força, compreendendo a função coercitiva; a direção intelectual e moral se faz através da persuasão, promove a adesão por meios ideológicos, constituindo a função propriamente hegemónica. Destacando esta segunda função da primeira, fica aberta a possibilidade de pensar a hegemonia também quanto às classes dominadas, desde que vinculada ao grupo social básico.” (Cardoso 1977, 60).

De facto, antes de tudo, uma classe dominante precisa também construir um bloco histórico sob sua direção, que é sedimentado pela ideologia, “função hegemónica no seio do próprio bloco que detém o poder, destinada a regular as contradições existentes entre as diversas classes e frações de classe que o compõem.” (Belligni 1998, 581). Essa função hegemónica na classe dominante se constrói, fundamentalmente, através de negociações políticas, da inclusão, ou possibilidade de inclusão, dentro do centro do aparelho repressivo de Estado de todos os grupos, da composição governamental, ou pelo menos da possibilidade que venham a fazer parte do mesmo um dia. Por isso, é preciso que existam mecanismos – que são distintos, entre a burguesia e o proletariado – mas que no caso burguês é tipicamente o parlamento – que permita essa circulação – ao menos virtual, de expectativa – das diversas frações e sua conciliação. É o espaço da política menor⁵ no sentido gramsciano, ou seja, “compreende as questões parciais e quotidianas

5. É assim que Gramsci define a grande política: “A grande política compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, com a luta pela destruição, a defesa, a conservação de determinadas estruturas orgânicas

que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida, em virtude de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política.” (Gramsci 1968, 159). Sendo mais preciso: é o espaço onde se reduz normalmente os limites do que é debatível politicamente e que se exclui aquilo que estará fora do âmbito da política, ou seja, a estrutura da sociedade, a existência da propriedade privada e da exploração. Pode se discutir tudo, menos o essencial.

Esses Aparelhos Ideológicos de Estado ‘Políticos’ servem para a construção da hegemonia dentro do bloco histórico dominante, pois mediam as aspirações de composição, bem como de interesses das frações das classes dominantes e de setores de outras classes, inclusive do proletariado. O governo é o elemento de intersecção entre o aparelho repressivo de Estado e os Aparelhos Ideológicos de Estado ‘Político’, sendo que alguns destes fundamentalmente são importantes por serem a mediação entre as diversas classes e o governo. A ideologia reformista no seio do proletariado só se tornou possível pela existência do AIE ‘Político’ por excelência, o parlamento. De facto, a existência dos regimes democrático-liberais só se tornou possível quando essa domesticação se consolidou.

“Na verdade, devemos nos lembrar que o capital só aceitou a dominação por regimes democráticos quando obteve a garantia de que os líderes socialistas tinham renunciado ao projeto revolucionário, assegurando-se de que a social-democracia não utilizaria as liberdades democráticas para subverter a ordem organizando os trabalhadores para a luta pelo poder.” (Arcary 2006, 151).

Nesse sentido, os próprios partidos do sistema serão elementos que estarão numa zona de transição entre o AIE ‘Político’ e a sociedade política – enquanto parte da estrutura política de circulação das elites e consolidação do bloco-histórico, enquanto expressão oficial da sociedade política na sociedade civil – e serão parte da sociedade civil – enquanto expressão desta na sociedade política, variando conforme o papel que estejam a exercer. A incorporação de partidos operários ao parlamento e a conversão dos mesmos em partidos do regime democrático-burguês é uma das armas principais de cooptação de setores dirigentes dessa classe ao bloco histórico burguês. Estes partidos mesmo de bases proletárias não fazem mais parte da sociedade civil pura e simplesmente e se tornam parte do AIE ‘Político’. O partido revolucionário – mesmo que tenha assento parlamentar – ao rejeitar sua incorporação ao AIE ‘Político’, ao regime democrático-liberal, comporta-se como uma instituição contra-hegemônica. As instituições contra-hegemônicas variarão ao longo do tempo, mas um elemento importante são os organismos de duplo poder que emergem em momentos de acirramento da luta de classes (os soviets russos, os conselhos operários italianos, os shoras iranianos, etc.) e que podem ser os substitutos dos órgãos de poder burgueses.

econômico-sociais.” (Gramsci 1968, 159).

É claro que existem regimes políticos burgueses não democráticos, que não possuem a amplitude dos AIEs ‘Políticos’ dos regimes democráticos liberais. Mas, todos possuem governos, e estes, se não tem os mecanismos típicos de incorporação de outras classes terão que ou construir outros (como os regimes corporativos, que dão uma aparência de incorporação de todas as classes da sociedade, inclusive do proletariado) e ao menos terão que ter mecanismos de incorporação das diversas frações da classe dominante. É claro que de forma temporária é possível a sobrevivência de regimes que aparentem uma autonomia frente às classes, como os regimes bonapartistas, onde a classe dominante abre mão do domínio político direto para manter seu domínio económico, mas estas são situações fora da normalidade. Nos regimes políticos ditatoriais, onde não existem de forma estruturada os AIEs políticos, mas a sociedade política se resume ao aparelho repressivo de Estado, os Aparelhos Ideológicos de Estado (AIEs) assumirão um papel muito importante, mas, principalmente, os resultados de outra natureza. Mesmo os regimes mais ditatoriais necessitam de mecanismos de legitimação que não podem se restringir ao medo das armas, como o crescimento económico, como fez a ditadura empresarial-militar brasileira (1964-1985) que se utilizou, particularmente, do chamado ‘milagre económico brasileiro’ entre 1968-1973. Ainda em momentos de ascenso revolucionário

“[...] a repressão não pode ser usada em toda e qualquer circunstância. Deve[-se] considerar que toda agressão política ou violência física pode provocar reações. O perigo da represália inibe os movimentos de todas as organizações que compreendem a máxima gravidade de seus atos.” (Arcary 2006, 154).

6. De volta à esfera internacional

Retornando à esfera internacional se procurará então utilizar os desenvolvimentos feitos em relação ao plano nacional à esfera internacional. O primeiro elemento a considerar é que o sistema-interestatal não possui um governo central,

“nesse sentido, o moderno sistema de nações soberanas e o sistema de governo da Europa medieval, de que ele emergiu, classificam-se como sistemas anárquicos. Todavia, cada um desses dois sistemas teve ou tem seus próprios princípios, normas, regras e procedimentos implícitos e explícitos, que justificam nossa referência a eles como ‘anarquias ordenadas’ ou ‘ordens anárquicas’” (Arrighi 1996, 30).

Nesse aspecto, os Estados atuam na esfera internacional baseados principalmente na força – só sobrevivem se possuírem um poder militar que os mantenha, seja próprio ou de algum Estado mais forte que o suporte, claro que cobrando certo nível de sujeição em retribuição, de ‘vassalagem’.

Mas, como já dito, a economia-mundo capitalista exige um ordenamento. Este, pela característica anterior, da ausência de um governo mundial – impossível – só pode muito precariamente ser substituído pelas instituições intergovernamentais, pois não há um centro que monopolize o uso do poder que permita punir os ‘recalcitrantes’. Daí a importância do Estado hegemônico. Porém, o elemento central é que a não existência de um governo mundial torna o papel do Estado hegemônico similar ao dos Estados ditatoriais em relação ao resto de um país: um sistema político sem um AIE ‘Político’, pois mesmo as instituições construídas no ciclo hegemônico estadunidense não podem pela natureza intergovernamental cumprir um papel de parlamento nacional, e mesmo as internacionais partidárias não podem cumprir por isso o mesmo papel que os partidos nacionais num país. A saída é a mesma que das ditaduras: por um lado, manter uma força superior aos demais Estados⁶, o que os obriga a ter uma base material superior também para sustentar esse aparato⁷, e apostar nos Aparelhos Ideológicos ‘Não-Políticos’ – como a utilização de meios de comunicação mundiais e a indústria do cinema, como faz os EUA – para a construção de uma legitimidade ideológica, mas, fundamentalmente, por liderar “o *sistema* de Estados numa direção desejada e, com isso, é percebido como buscando um interesse geral. [Itálico no original.]” (Arrighi 1996, 29). Ou seja, constrói um bloco histórico agregando através do consenso as direções de outros Estados, as representações das classes dominantes de outros países, quando está “apto a alegar, com credibilidade, que é a força motriz de uma expansão geral do poder *coletivo* dos governantes perante os indivíduos.” (Arrighi 1996, 29-30). Serve então à manutenção do sistema inter-estatal tanto por garantir os limites de funcionamento e de questionamento do mesmo, reduzindo a instabilidade, como se tornando um garantidor último da estabilidade interna dos Estados componentes, reforçando a estabilidade interna dos Estados e, desta forma, atuando como um defensor do domínio de classe em toda a economia mundo.

7. À Guisa de conclusão

A discussão em torno ao conceito de hegemonia não se fechará, pois em torno

6. Não sendo aqui o espaço para desenvolver essa ideia, se note apenas que parece complementar à Teoria do Sistema Mundo a obra de A.T. Mahan (1918) sobre o poder marítimo, pois não é coincidência que todas as quatro potências líderes dos ciclos hegemônicos tratados por Arrighi, a Espanha (em associação com os capitais genoveses), a Holanda, a Inglaterra e os EUA fossem poderes marítimos, pois para exercer essa função é necessário o controle do mar, este que é o ‘sistema circulatório’ do comércio mundial.

7. No entanto, como mostram os ciclos sistêmicos desenvolvidos por Arrighi, se num primeiro momento “um determinado Estado [hegemônico] concentra o diferencial de poder produtivo, comercial, financeiro, militar e ideológico necessário para estabelecer uma nova direção ao sistema mundial. Segue-se uma fase B, de expansão financeira e depressão econômica, em que o Estado hegemônico tem deteriorados seus poderes produtivo e comercial, mas responde a essa deterioração, desenvolvendo uma capacidade de acumulação financeira independente da sua base material. Nela, se estabelece a contradição entre os poderes financeiro e ideológico, que se expandem, e os poderes produtivo e comercial, que se deterioram. Ela dá lugar a um terceiro período, anárquico, que se inicia quando o poder financeiro não mais se sustenta e o poder ideológico se dissolve, não conseguindo mais estabelecer o interesse geral na economia-mundo.” (Martins 2011, 57).

a este se encontram distintas concepções dos funcionamentos internos aos Estados e do sistema interestatal, muitas vezes elaboradas em torno a intenções diretamente políticas. Contudo, o que este artigo procurou fazer foi desvencilhar o mesmo da confusão derivada de suas origens entre a força e o consenso, demonstrando que há distinções entre o peso destas duas dimensões conforme se trate da hegemonia na esfera nacional ou da esfera internacional, e no primeiro caso entre a hegemonia em países democráticos e desenvolvidos e países atrasados ou ditatoriais. Para melhor desenvolver essas definições se mesclou à teoria gramsciana sobre a hegemonia e a relação entre sociedade civil e sociedade política, o conceito de Aparelhos Ideológicos de Estado althusseriano e se adicionou uma nova distinção nestes, entre AIEs ‘Políticos’ e AIEs ‘Não-Políticos’. Desta forma, foi possível demonstrar – e esse era o grande objetivo e é nossa grande conclusão – que se o exercício da hegemonia por uma classe dominante sempre pressupõe a existência de um domínio do uso da força, em países desenvolvidos e democráticos o peso recai primordialmente sobre a hegemonia enquanto direção através da construção de consenso, e nos países atrasados ou ditatoriais e na esfera internacional há um equilíbrio maior entre os dois elementos, tendo a força um peso decisivo. No entanto, independente das adequações, o que se pode concluir é que o conceito é aplicável a qualquer país – independente de suas particularidades – e tanto na esfera nacional como na internacional. Afinal, apesar dos elementos desiguais, o que determina num sistema mundial é a totalidade.

Bibliografia

- Adda, Jacques 2004. *As origens da globalização da economia*. Barueri, SP: Manole.
- Althusser, Louis 1980. *Ideologia e aparelhos ideológicos do estado* (3ª ed.). Lisboa: Presença.
- Arcary, Valério 2006. *O encontro da revolução com a História*. São Paulo: Sundermann; Xamã.
- Arrighi, Giovanni 1996. *O longo século XX. Rio de Janeiro: Contraponto*; São Paulo: Ed. Unesp.
- Belligni, Silvano 1998. “Hegemonia”. In.: Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (orgs.), *Dicionário de política*, 579-581, Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Cardoso, Miriam Limoeiro 1977. *Ideologia do Desenvolvimento*, Brasil: JK-JQ. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Cerqueira Filho, Gisálio 1988. *Análise social da ideologia*. São Paulo: EPU.
- Ferreira, Carlos Alberto Serrano 2014. *Mistificação e Política: Ideologia e Mito*. Dissertação apresentada para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política. Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa.
- Fiori, José Luís 1998. “Globalização, hegemonia e império”. In José Luís Fiori e Maria da Conceição Tavares (orgs.), *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização* (5ª ed), 87-147, Petrópolis, RJ: Vozes.
- Gramsci, Antonio 1968. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Hobsbawn, Eric 2001. *Bandidos*. Barcelona: Crítica.

Lénine, Vladimir Ilitch 2008. *Sobre as Tarefas do Proletariado na Presente Revolução*. Disponível em: https://www.marxists.org/portugues/lenin/1917/04/04_teses.htm.

Mahan, Alfred Thayer 1918. *The influence of Sea Power upon history, 1660-1783* (12ª ed.). Boston: Little, Brown and Company. Disponível em: <http://www.gutenberg.org/files/13529/13529-h/13529-h.htm>.

Martins, Carlos Eduardo 2011. *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*. São Paulo: Boitempo.

Marx, Karl s.d.. “Marx a P. V. Annenkov”. In Karl Marx e Friedrich Engels, *Obras Escolhidas* vol. 3, 244-253, São Paulo: Editora Alfa-Omega.

Marx, Karl & Engels, Friedrich 2000. *O manifesto comunista* (6ª ed). São Paulo: Paz e Terra.

Meireles, Cecília s.d.. *Romanceiro da Inconfidência*. Disponível em: <http://professor.ucg.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/5628/material/Cec%C3%83%C2%ADlia%20Meireles%20-%20Romanceiro%20da%20Inconfid%C3%83%C2%Aancia%20%5BRev%5D%5B1%5D.pdf>.

Motta, Luiz Eduardo 2014. *A favor de Althusser: revolução e ruptura na Teoria Marxista*. Rio de Janeiro: Gramma; FAPERJ.

Neves, Rita Ciotta 2012. “Introdução”. In Antonio Gramsci, Gramsci. *A cultura e os subalternos*, 9-43, Lisboa: Edições Colibri.

Polanyi, Karl s.d.. *A nossa obsoleta mentalidade mercantil*. Disponível em: <http://www.adelino-torres.com/economia.htm>.

Trotsky, Leon s.d.. “O Homem Não Vive Só de “Política””. In Leon Trotsky, *Questões do Modo de Vida*. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/trotsky/1923/vida/homem.htm>.

Global justice? Politics, power and the international criminal court

Tor Krever

I. Introduction

The International Criminal Court was established in 2002 and opened its doors in The Hague the following year. Today, it is celebrated as the crowning achievement of international criminal law and praised for dispensing global justice. Indeed, for many today, the two are synonymous, the ICC heralded as ‘the keystone of a growing system of global justice’.¹ But what sort of global justice does the court dispense? This article argues that it is at best partial, marked by power politics, selectivity and highly politicized interventions that demonise some perpetrators while shielding, and legitimating, imperial powers. It examines first the context of the ICC’s establishment before moving onto the court’s record of operations to date.

II. Antecedents

The post-war Nuremberg and Tokyo tribunals marked the first time in modern history that individuals from vanquished powers were held liable for infractions of international law, before a tribunal constituted by their victors. The US overrode the hesitations of the other Allies, hammering out the legal framework for an International Military Tribunal to prosecute selected figures from the Axis powers. The setting up of the IMT was announced on 8 August 1945, in the interlude between the atomic bombing of Hiroshima and that of Nagasaki; it issued its first indictments from the Palace of Justice at Nuremberg two months later. In Tokyo, General MacArthur himself proclaimed the establishment of the International Military Tribunal for the Far East, in January 1946, and proceeded to appoint its judges.

Whatever purposes were served by the Nuremberg and Tokyo tribunals, it is widely acknowledged that justice as such was not among them. The indictments included newly minted crimes—‘war of aggression’, ‘crimes against humanity’—that breached the principle of *nullum crimen, nulla poena sine lege* (no crime, no punishment in the absence of law), amounting to ex post facto criminalization. The courts’ jurisdiction was established by fiat of the occupying powers, who

1. Ban Ki-Moon, “With the International Criminal Court, a New Age of Accountability,” Washington Post, 29 May 2010.

appointed both prosecutors and judges, while granting themselves impunity. As the Indian judge Radhabinod Pal put it in his dissenting judgement at Tokyo, it appeared that ‘only a lost war is a crime’. The impunity of the victors shocked Hans Kelsen, perhaps the foremost proponent of an international criminal court at the time, who declared that Nuremberg could serve only as a negative example for international justice.²

Individual accountability was regularly over-ridden by the political and economic interests of the Allies. Not only Emperor Hirohito but the entire Imperial Family was shielded by MacArthur. ‘Repentance’—in practice: expression of willingness to serve the new masters—trumped accountability for most ex-Nazis. Nor could Nuremberg and Tokyo be said to serve a deterrent effect, since the overwhelming military superiority of the Allies had already provided that. Instead, it has been argued, the value of the Allies’ tribunals was not so much juridical as educational and expressive: international show trials, in other words. Yet expressive of what? The German writer and jurist Ronen Steinke has suggested that what international criminal courts can supply above all is an ‘authoritative confirmation of a certain narrative of “historical truth”’.³ In this, Nuremberg was very successful. The US had been prepared to deal with Hitler’s Germany until December 1941, and with Vichy France until the end. In the late 1930s, Britain and France had calculated on backing the Nazi regime against the USSR. The very features that compromised Nuremberg and Tokyo in legal terms—*ex post facto* proclamation of ‘crimes against humanity’ and ‘war of aggression’; impunity of the victors—were highly effective in establishing a new narrative ‘truth’ of the Allies as defenders of peace and humanity.

The victors’ impunity and their identity as international peacekeepers were both inscribed in the US-drafted Charter of the United Nations, which restricted the right to determine the legality of wars to the five permanent, veto-wielding members of the UN Security Council. The UN Charter was approved in San Francisco in June 1945, just weeks before the establishment of the Nuremberg Tribunal; many thought that an international criminal court along similar lines would be a natural extension of Washington’s global institution-building. A model statute for an international court to try genocide was included in early drafts of the Convention for the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, which the UN General Assembly adopted in 1948. The proposal was dropped from the final agreement, and the General Assembly instead tasked the UN’s International Law Commission with the preparation of a draft statute for a permanent international

2. Hans Kelsen, “Will the Judgment in the Nuremberg Trial Constitute a Precedent in International Law?,” *International Law Quarterly* 1, no. 2 (1947): 153–71. For a present-day critique see Danilo Zolo, *Victors’ Justice: From Nuremberg to Baghdad* (London: Verso, 2009).

3. Ronen Steinke, *The Politics of International Criminal Justice: German Perspectives from Nuremberg to The Hague* (Oxford: Hart, 2012), 9.

criminal court and a code of crimes. The ILC submitted its blueprint for a new juridical institution six years later. But Washington would have little use for such a body during the Cold War, as the US perpetrated its own acts of aggression in Korea, the Dominican Republic, Vietnam, Laos, Cambodia, El Salvador, Grenada, Honduras, Nicaragua and elsewhere.

It was only with American victory in the Cold War that international criminal justice would re-emerge as a potent tool in the politics of the 'new world order'. An initial proposal, floated by German Foreign Minister Hans-Dietrich Genscher in April 1991, in the wake of the first Gulf War, was to arraign Saddam Hussein before a 'Nuremberg-type' tribunal.⁴ The Bush Administration was cool about the idea; the Butcher of Baghdad would no doubt use the dock to spell out how close his links with Washington had been.

The break-up of Yugoslavia proved more fertile ground than Iraq for the application of international criminal justice. Kohl and Genscher's 'preventive recognition' of Slovenian and Croatian secession from the Yugoslav Federation in 1991 was acclaimed as a triumph for a newly assertive German foreign policy. Kohl forced it through as European Community policy during an all-night Maastricht negotiating session in December 1991. 'Preventive recognition' was supposed to ensure a ceasefire between the breakaway republics and the federal forces, but it was proclaimed without ensuring any security for the large Serbian minority in Croatia and without consideration for its knock-on effects on an overall Yugoslav settlement. Washington, preoccupied with the Middle East and the dissolution of the Soviet Union, had opposed involvement in Yugoslavia. But Germany's 'getting out ahead', as the State Department's Lawrence Eagleburger put it, spurred the US to take a leading role, pushing for Bosnia-Herzegovina to secede—a prospect at which Germany had balked. The Bosnian War erupted in April 1992, the day the West recognized the republic's independence. Bosnian Serbs, inheriting artillery from the Yugoslav Army as it withdrew, aimed to secure their own zones of control; Tudjman's forces planned for a greater Croatia.⁵ By August 1992 the Western media was streaming images, inevitably selective, of Bosnian Serb atrocities and 'concentration camps'. Klaus Kinkel, who had now succeeded Genscher as German Foreign Minister, took up a Human Rights Watch call for an international tribunal.⁶ The incoming Clinton Administration would take a harder line on the Serbs: vetoing a Vance-Owen power-sharing proposal, implementing a no-fly zone and NATO strikes on Bosnian Serb positions. Madeleine Albright saw an international criminal tribunal as fitting well with this plan.

4. Pierre Hazan, *Justice in a Time of War* (College Station, TX: A&M University Press, 2004), 9.

5. Susan Woodward, *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War* (Washington, DC: Brookings Institution, 1995), 183–88.

6. Hazan, *Justice in a Time of War*, 20.

In May 1993, UN Security Council Resolution 808 established the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia to investigate and prosecute ‘persons responsible for serious violations of international humanitarian law’. The ICTY installed itself in the Aegon Insurance building in The Hague, issuing its first indictments in November 1994. A close and lasting collaboration ensued between the Chief Prosecutor’s office and NATO personnel—in effect, the Court’s police force. While Washington brokered a Croat–Muslim agreement to unite against the Bosnian Serbs, re-equipped the Croatian Army and monitored its brutal ethnic cleansing of at least 200,000 *krajina* Serbs, Chief Prosecutor Louise Arbour was happy to look the other way. The narrative to be established would paint the complex tragedy of Yugoslavia as a case of ‘Serb aggression’, excluding consideration of the role that outside powers had played. When NATO’s two-month bombardment of Yugoslavia began in 1999, Arbour’s response was to issue an indictment against Milošević. NATO’s use of cluster bombs and its attacks on civilian trains, truck convoys, bridges and media centres fell within the jurisdictional competence of the Court. The Chief Prosecutor’s office dismissed the possibility of indictments against Western leaders after a perfunctory inquiry operating on the assumption that ‘NATO countries’ press statements are generally reliable.⁷ NATO publicist Jamie Shea put it even more bluntly: ‘It was the NATO countries who established the Tribunal, who fund it and support it on a daily basis.’⁸

III. Blueprints

Buoyed up by the launching of the ICTY, human-rights lobbies renewed their efforts for a permanent international tribunal. The UN’s ILC had been tasked once again with drafting a statute for an international court; diplomatic interest in its work now grew. Much of the preparatory work was underwritten by Washington, which wanted a central role for the UN Security Council, with the US able to use its veto to prevent any investigation of American crimes. The Clinton Administration was well disposed to the ILC’s initial proposal for a court modelled on the Yugoslav and Rwandan tribunals, under strong Security Council control.⁹ Acting on the ILC’s recommendation, the UN General Assembly established a Preparatory Committee in 1996 to hammer out the details.

Meanwhile the NGO and international-justice lobby, which had grown exponentially with the ending of the Cold War, campaigned for an ‘independent’ court—a detached global body, in its own likeness. A coordinating group, Coalition for the International Criminal Court, was organized in 1995 by Amnesty, Human

7. *Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia*, 13 June 2000, para. 90.

8. David Chandler, “International Justice”, *New Left Review* 6, Nov-Dec 2000, 64.

9. James Crawford, “The ILC’s Draft Statute for an International Criminal Tribunal,” *American Journal of International Law* 88, no. 1 (1994): 140.

Rights Watch and two dozen others, winning funding from the Ford and MacArthur foundations. Its convenor opined that ‘UN Security Council control would reduce the international criminal court to sham status, one which would dispense international criminal justice only to small and weak countries, never to violators in powerful nations.’¹⁰ From the start of 1997, the NGOs gained unexpected state support. Excluded from the UN Security Council, Germany was nevertheless determined to play a central role. Kinkel appointed Hans-Peter Kaul as head of the German Foreign Ministry’s International Law Department and increased the German delegation to the Preparatory Committee in New York from two to seven.¹¹ Kaul’s team organized other non-UNSC states with global ambitions, like Canada, and European Community minions, like the Netherlands, into a caucus that dubbed itself ‘the like-minded group’. Their goal was an ‘independent’ ICC, in the sense that the Prosecutor would have *proprio motu* powers to launch investigations without instructions from the UN Security Council—but not, as Kaul and Kinkel made clear to sceptical German Interior and Defence Ministry officials, an impartial one. German nationals, including Luftwaffe pilots in the skies over the Balkans, would be shielded from prosecution by the principle of complementarity: the ICC would only investigate cases where the domestic judicial system was incapable of doing so.¹²

The ICC’s Preparatory Committee moved with unusual alacrity for a UN body. A ‘conference of plenipotentiaries’ was summoned to meet in Rome on 15 June 1998. There, 5,000 representatives from 160 states met at the Food and Agricultural Organization’s offices to negotiate what would become known as the Rome Statute. Joining the diplomats were representatives from hundreds of NGOs, all eager to see a court take shape. Bos had fallen ill; his place as chair was taken by a Canadian diplomat, Philippe Kirsch. Many issues were delegated to working groups, but key questions—limits to the Court’s jurisdiction; the *proprio motu* powers of the Prosecutor and the role of the Security Council; definitions of core crimes—were handled by Kirsch in backroom negotiations.¹³

The US argued strongly for limiting jurisdiction to the nationals of state parties—that is, countries which had signed and ratified the Statute; the ICC’s member states, so to speak. (It was understood that Congress would not ratify the Statute in the foreseeable future, so the US considered itself *a de facto* non-member state.) David Scheffer, Legal Advisor to the State Department and Clinton’s point man at Rome, had threatened that the US would actively oppose the Court if it

10. David Bosco, *Rough Justice: The International Criminal Court in a World of Power Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2014), 41.

11. Steinke, *Politics of International Criminal Justice*, 101.

12. *Ibid.*, 111–14.

13. William Schabas, *An Introduction to the International Criminal Court* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), 20.

were granted universal jurisdiction. As to how the Court's investigations should be set in motion, the US supported the original ILC proposal that 'the Prosecutor should act only in cases referred either by a state party to the treaty or by the [Security] Council', with the latter determining whether cases that pertained to its functions under Chapter VII of the UN Charter—that is, international peace and security—should be considered by the Court.¹⁴ Washington was opposed to the prosecutor having *proprio motu* powers.

IV. Negotiations in Rome

The draft statute prepared by Bos's Committee left over 1,700 square-bracketed items to be resolved. But Kaul had gone through the text, bolding all the provisions that had the like-minded group's support: 'I sent this version of the draft statute to the German UN mission in New York. We duplicated it and bound it and gave it to all like-minded delegations. We told them, you just have to look at the bolded text.'¹⁵ Scheffer, by contrast, complained of having to pursue 'time-consuming bilateral diplomacy', while in the final forty-eight hours of the Conference: 'The treaty text was subjected to a mysterious, closed-door and exclusionary process of revision by a small number of delegates, mostly from the like-minded group, who cut deals to attract certain wavering governments into supporting a text that was produced at 2AM on the final day of the conference, July 17.'¹⁶

Scheffer was furious that, under Article 12 of the Statute, the Court's jurisdiction would extend to crimes committed by non-member-state nationals on a member state's territory, theoretically leaving Americans vulnerable to prosecution. Assurances from German and Canadian delegates that US citizens would be protected by the UNSC's ability to defer any investigation indefinitely, and by the principle of complementarity, cut no ice. Scheffer demanded a limitation on the Court's jurisdiction: indictment should be dependent on the agreement of the accused's home state. India, by contrast, put forward a last-minute amendment that the use of nuclear, chemical and biological weapons be defined as a war crime and that the ICC should be entirely independent of the Security Council. With agreement about to be scuttled, the two motions were deferred, and 'this "take it or leave it" text', as Scheffer put it, 'was rushed to adoption hours later on the evening of July 17 without debate.'¹⁷ The final vote registered 120 for adoption, seven against—the US, Israel, China, Cuba, Syria, Iraq, Yemen—and 21 abstentions.

14. David Scheffer, "The United States and the International Criminal Court," *American Journal of International Law* 93, no. 12 (1999): 13.

15. Bosco, *Rough Justice*, 46.

16. Scheffer, "The US and the ICC," 20.

17. *Ibid.*

At first sight, the outcome at Rome seems a striking contrast with the conference at San Francisco half a century before, when Washington had orchestrated international agreement for a United Nations designed as a handmaiden of US global strategy.¹⁸ If American power was undiminished, its attention to dictating institutional blueprints appeared to have declined. Much has been made of American opposition to the ICC, and there has been no shortage of broadsides from the Beltway; but it would be a mistake to see the US pitched against an international court *per se*. The US had strongly supported the ILC's initial draft, which envisaged the Court as an appendage of the UN Security Council. As Scheffer stressed: 'The United States was not opposed. In fact we were strong supporters of the Court from the very beginning. The question was what kind of court would it be? Our position was that we wanted this Court, but we wanted the Security Council to be responsible for triggering the cases.'¹⁹ All the major states had supported the ILC draft in 1994, and Washington had every reason to hope that its realization would be smooth sailing. Had it suspected that the Germans and Canadians would start pushing for a bigger role for themselves, the US might have kept the statute-drafting process more tightly under the control of the UN Secretary-General. Nevertheless, the US sent a large delegation to participate in the post-Rome Preparatory Commission which would take charge of the Court's operational details. In reality, as examination of the Rome Statute shows, Scheffer and his colleagues had little to complain of in the final version.

Under the Statute's terms, the ICC would enjoy jurisdiction over four categories of crime, each of them ill-defined: genocide, crimes against humanity, war crimes and 'aggression'—in the words of the Statute's Preamble, the 'most serious crimes of concern to the international community as a whole'. All states ratifying the Statute would gain a seat and a vote in the Assembly of State Parties, which would be responsible for choosing the Court's Prosecutor and eighteen judges, who would supervise investigations, oversee trials and rule on appeals. (Though the judges had to be nationals of state parties, the Prosecutor did not, leaving the position open to an American.²⁰) The Prosecutor, appointed for a 9-year, non-renewable term, would review information about possible crimes, conduct investigations, request arrest warrants and prosecute those on trial. Three mechanisms could trigger an investigation: a member state could refer a situation to the Prosecutor; the UN Security Council could do the same; or the Prosecutor could act *proprio motu*, though a panel of ICC judges would have to review his or her decision to do so, and the Security Council would be able to

18. Peter Gowan, "US: UN," *New Left Review* 24 (2003): 5-28.

19. Erna Paris, *The Sun Climbs Slow: The International Criminal Court and the Struggle for Justice* (New York: Seven Stories Press, 2009), 261.

20. Schabas, *Introduction to the ICC*, 377-78.

suspend the investigation for a year, under Article 16, renewable for subsequent 12-month periods without limit. The Court would enjoy jurisdiction over crimes committed on the territory of a member state, and/or by a national of a member state; in the case of a UN Security Council referral, the Court would acquire jurisdiction even if neither the territorial nor the nationality conditions were met. The Court would be ‘complementary to national criminal jurisdictions’, understood as meaning that it would only investigate crimes if national courts could not do so, in the opinion of the ICC judges. It would only consider cases deemed to be ‘of sufficient gravity’.

The passage of the Statute in Rome was greeted with wild displays of enthusiasm: ‘diplomats abandoned themselves to cheers and chants, tears and embraces, rhythmic stomping and applause.’²¹ Within a year, many of the same figures would be cheering on the NATO bombardment of Yugoslavia. But the emotive atmosphere in favour of humanitarian warfare in the late 1990s was very useful in building support for ICC ratification; there was no contradiction in the eyes of the military humanists between the moral use of force by the ‘international community’ and its criminalization if resorted to by outsiders. In the final months of the Clinton Administration, Scheffer helped mobilize Elie Wiesel, Nelson Mandela and Jimmy Carter in a campaign for the US to sign, if not ratify, the Statute, and thus to ‘reaffirm America’s inspiring role as leader of the free world in its search for peace and justice’, as supporters put it in the *New York Times*.²² On his last evening in the White House Clinton instructed Scheffer, now US Ambassador for War Crimes, to sign the Rome Statute, allowing the US to play a role in selecting judges and shaping the future of the Court. But it would not be ratified by Congress until ‘significant flaws’ were remedied, Clinton announced; the US remained a non-member of the ICC.²³ Nevertheless, sixty states had ratified by April 2002, an unprecedentedly swift passage by the standards of international law. The Statute entered into force two months later, on 1 July 2002.

V. Open for business

On 11 March 2003, international luminaries gathered in the Ridderzaal, the Netherlands’ medieval parliament in The Hague, to celebrate the inauguration of the new International Criminal Court. Although it was rumoured at Rome that Lyon, Nuremberg or the Italian capital itself might play host to it, ultimately the Netherlands was the only state to extend an offer.²⁴ Two-thirds of the Court’s

21. Bosco, *Rough Justice*, 50–51.

22. Robert McNamara and Benjamin Ferencz, “For Clinton’s Last Act,” *New York Times*, 12 December 2000.

23. David Scheffer, “Staying the Course with the International Criminal Court,” *Cornell International Law Journal* 35, no. 1 (2001): 47–100.

24. Schabas, *Introduction to the ICC*, 369.

funding was supplied by Europe and Canada, with Germany the largest provider at 20 per cent. The like-minded group retained its grip on appointments. Philippe Kirsch became President of the Court, Hans-Peter Kaul a judge in the crucial Pre-Trial Chamber. At the opening ceremony in the Ridderzaal, Queen Beatrix of the Netherlands greeted the gathered officials and Prince Zeid of Jordan, the first President of the Assembly of States Parties, opined about the Court's role in maintaining international peace and security, and furthering the rule of law. Amid champagne and smoked-salmon canapés, no one mentioned the impending invasion of Iraq.

The campaign to reassure Washington that the ICC was in safe hands had begun the moment the Statute was passed. Kirsch bent over backwards to praise the US delegation to the post-Rome Preparatory Commission for its constructive contributions.²⁵ Fears that the ICC might become 'politicized'—code for the investigation of American war crimes—were repeatedly rejected.²⁶ The Bush Administration, gearing up after 9/11 for the invasion of Afghanistan, and with sights already set on Iraq, demanded harder guarantees. Article 98 of the Rome Statute provided for an exception to the member states' obligation to surrender an accused to the Court, if doing so would breach an existing agreement with another state. This was implicit recognition of the Status of Forces and Host State agreements which provide immunity for US (and other) military forces operating overseas. As soon as the Rome Statute entered into effect, the US announced its intention to enter into 'bilateral' Article 98 agreements: each party would agree not to hand over any nationals to the ICC. Over the next four years, agreements were signed with 102 countries, starting with Romania.

Bush need not have worried. As Luis Moreno Ocampo, the incoming ICC Prosecutor, hastened to assure a US official in March 2003, he 'could not imagine launching a case against a US citizen.'²⁷ Born in 1952 to a once wealthy Argentine family, Ocampo kept his head down during the dictatorship, focusing on his studies at the University of Buenos Aires Law School while tens of thousands from his generation were disappeared in the Junta's dirty war. He became a prosecutor in 1984, a year after the restoration of democracy under Raúl Alfonsín, and in 1985 gained his first taste for fame as a young assistant to the chief prosecutor, Julio César Strassera, in the trials of the Junta for kidnap, torture and murder. Ocampo has cultivated a reputation as the man who put the Junta behind bars, but even at the time Strassera complained about his assistant's penchant for the media spotlight, while the dictatorship's victims distrusted him: 'No survivor wanted to

25. Bosco, *Rough Justice*, 59.

26. Philippe Kirsch and Darryl Robinson, "Initiation of Proceedings by the Prosecutor," in *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, ed. Antonio Cassese, Paola Gaeta and John R. W. D. Jones (Oxford: Oxford University Press, 2002), 663.

27. Bosco, *Rough Justice*, 88.

talk to him', according to one.²⁸

Ocampo was formally appointed in April 2003, within weeks of the unsanctioned US–UK invasion of Iraq and the USAF's use of cluster bombs there. Iraq was not an ICC member state, so the Court had no jurisdiction over its territory; but it did have jurisdiction over war crimes and crimes against humanity committed or directed by nationals of member states Britain and Australia. The Athens Bar Association submitted a call for an investigation of acts in Iraq ordered by Blair, Geoff Hoon and Jack Straw.²⁹ Ignoring the whole question of the Iraq war, Ocampo began scanning the world for sites of violence other than Afghanistan and Iraq. At his July 2003 press conference, Ocampo announced that he would be examining the situation in eastern Congo.

Before the Prosecutor could turn up anything in the Congo, however, the Ugandan President Yoweri Museveni submitted a request for an investigation of crimes against humanity in his own country. Since seizing power in 1986, Museveni and his forces had been fighting a counterinsurgency in the northern jungles of Uganda. Initially, 'Operation North' had pitted government forces against rebel groups associated with deposed leaders Milton Obote and Lutwa Okello, with attendant atrocities and civilian massacres. In 1996 the counterinsurgency entered a new phase: 'a government-directed campaign of murder, intimidation, bombing, and burning of whole villages to drive the rural population into IDP camps, complete with enclosures guarded by soldiers.'³⁰ By the mid-1990s much of the rural population of the three Acholi districts were interned—the camp population had reached almost a million by 2002. This, in turn, created the conditions for the rise of new militias, most famously the Lord's Resistance Army led by Joseph Kony, with its proclaimed goal of overthrowing Museveni and creating a state based on the Ten Commandments. The LRA did not shy away from its own atrocities and was known for its forced recruitment of under-age soldiers.

The drafters of the Rome Statute had assumed that states would refer crimes occurring in other states, so Museveni's referral came as some surprise. Notably, it asked the Prosecutor to investigate 'the situation concerning the Lord's Resistance Army'. Museveni appeared to be instrumentalizing the court for his own political purposes. Officially, Ocampo chose to interpret Uganda's referral as encompassing 'all crimes committed in Northern Uganda'. Unofficially, commentators suggest, the Prosecutor had a 'tacit, if not an explicit, understanding with the Ugandan authorities' that he would only prosecute rebel leaders.³¹ By July 2004, Ocampo had

28. Julie Flint and Alex de Waal, "Case Closed: Prosecutor without Borders," *World Affairs*, Spring 2009.

29. Helena Smith, "Greeks accuse Blair of war crimes in Iraq," *Guardian*, 29 July 2003.

30. Mahmood Mamdani, *Saviours and Survivors: Darfur, Politics and the War on Terror* (New York: Pantheon, 2009), 280.

31. Schabas, *Introduction to the ICC*, 165–66.

decided there was a reasonable basis for an investigation, announcing that he had found evidence of systematic attacks by the LRA against the civilian population, including sexual violence, torture, under-age conscription and forced displacement. He was curiously silent on atrocities committed by government forces which, needless to say, continued. The following year, the Prosecutor applied to the ICC's Pre-Trial Chamber for five arrest warrants for leaders of the LRA, including Kony. However, the Office of the Prosecutor had no means to enforce the warrants and Kony remained at large.

VI. Darfur

In July 2004, the US Holocaust Memorial Museum and American Jewish World Service organized a Darfur Emergency Summit in New York, claiming the Sudanese government was pursuing a genocidal campaign against rebels in Darfur. Inter-tribal violence in the westernmost province of Sudan had long been simmering, its roots in a colonial legacy of tribal land parcelment, exacerbated by four decades of drought and desertification, which pitched landed against landless. In 2003, an uprising there had provoked a brutal counterinsurgency by the Bashir government; now, Muslims were the aggressors. In September 2004, Colin Powell called upon the Security Council to take action against what he described as genocide in Darfur. A UN Commission chaired by Antonio Cassese, first president of the ICTY, was dispatched to investigate the situation. Cassese reported to the Security Council in January 2005 that there was no evidence that the Sudanese government had pursued a policy of genocide, but that violence by both government and rebel forces might amount to 'crimes against humanity'. The Commission recommended that Darfur be referred to the ICC for prosecutions.³²

The Bush Administration was still formally opposed to the Court, but Bush himself seemed to care more about Darfur than about the ICC. When the Security Council voted to refer the situation in Darfur to the ICC on 31 March 2005, the US abstained rather than using its veto. The UN Security Council referral had a dramatic effect. According to Ocampo: 'Darfur was like a different dimension. Suddenly we were connected with the Security Council—it was a totally different game!'³³ Within a year, the State Department's legal advisor John Bellinger was opining that the ICC did have 'a role to play in the overall system of international justice'; the US and the Court ought to be pursuing 'common goals' rather than indulging in 'divisiveness'.³⁴ Washington's reconciliation with the ICC was underway.

32. *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General*, Geneva, 25 January 2005.

33. Bosco, *Rough Justice*, 113

34. Jess Bravin, "US Warms to Hague Tribunal," *Wall Street Journal*, 14 June 2006.

Ocampo's excitement at being contacted by the UNSC did not translate into any very energetic pursuit of the facts on the ground in western Sudan, where he claimed that the security situation made a judicial investigation impossible. Nonetheless, he was soon ramping up the rhetoric, telling the UN Security Council in December 2007 that Bashir had personally planned and put into operation a two-stage genocide. In July 2008 he applied for a warrant against Bashir for both genocide and crimes against humanity. 'Bashir does not need gas chambers, bullets or machetes,' he announced. 'This is genocide.'³⁵

The Pre-Trial Chamber at first demurred: under the Rome Statute, in order to establish the crime of genocide it is necessary to show that the perpetrator acted with *intent* to destroy the targeted group; Ocampo could provide no direct evidence of Bashir's alleged genocidal intent. Nonetheless, the Pre-Trial Chamber saw fit to reverse its decision on appeal and the ICC issued a warrant for Bashir on the charge of genocide in July 2010. Ocampo took to the *Guardian's* pages to declare 'The genocide is not over'—although monthly mortality levels in Darfur had dropped significantly from the 2004 peak and by 2006 were in the low hundreds—and to claim the Court had found that 'Bashir's forces have raped on a mass scale in Darfur' and that Bashir was inflicting conditions on ethnic groups there 'calculated to bring about their physical destruction.'³⁶ The Court, of course, had found no such things. However, as in Uganda, big-power political interests proved more fluid than international justice. 'Save Darfur' faded from the headlines, along with Iraq. US officials continued talks with the Khartoum government about the independence of South Sudan, a pet American project. By 2010 Obama's Special Envoy to Sudan was suggesting that the time was not right for accountability and international justice.³⁷

VII. The Congo

Meanwhile in 2006, the ICC had succeeded in taking its first prisoner into custody. Joseph Kabila's government in the Democratic Republic of the Congo had referred its own territory to the Court in 2004, apparently under European pressure; the second state referral to the ICC after Museveni's.³⁸ The Prosecutor had already decided to focus his investigation on the northeastern region of Ituri—perhaps, commentators have suggested, because there was less evidence to connect Kabila to the atrocities there.³⁹ Gold-rich Ituri had been roiled by the

35. Prosecutor's Statement, The Hague, 14 July 2008.

36. Luis Moreno Ocampo, "Now end this Darfur denial," *Guardian*, 15 July 2010.

37. Briefing by Scott Gration, 'Sudan: Fifth Anniversary of the Comprehensive Peace Agreement', Foreign Press Centre, Washington, DC, 11 January 2010.

38. Bosco, *Rough Justice*, 99.

39. Phil Clark, "Law, Politics and Pragmatism: The ICC and Case Selection in Uganda and the Democratic Republic of Congo," in *Courting Conflict? Justice, Peace and the ICC in Africa*, ed. Nicholas Waddell and Phil

spill-over from Rwanda; the entry of Rwandan and Ugandan forces had inflamed, and exploited, long-running, partly tribal conflicts over land. Multiple local militia groups fought for control, allying with or against Kabila's, Kagame's and Museveni's soldiers, or those of the UN peacekeeping force, MONUC. One of the militia leaders was Thomas Lubanga Dyilo, scion of a local family and a psychology graduate, who had earlier been allied with Uganda but split in 2001 to set up his own Union des Patriotes Congolais. In 2003 Lubanga moved to Kinshasa to register the UPC as a political party under the UN-brokered power-sharing accord that would lead to the DRC's first general election in 2006. But in February 2005, MONUC forces in Ituri came under attack from militia fighters. Kabila was under international pressure to react and duly arrested Lubanga.

Ocampo's investigation into the situation in Ituri had been proceeding slowly; he had no evidence of Lubanga ordering violent crimes, but thought he could mount a case against him for recruiting under-age soldiers. A warrant for his arrest was issued by the ICC in February 2006, and Lubanga was swiftly rendered to The Hague in a French military plane. He came before the Pre-Trial Chamber on 20 March 2006, the first defendant ever to appear before the ICC. The fact that the sole charge against him was the recruitment of under-15s surprised many: Congolese militia forces regularly engaged in rape, and Lubanga's were no exception. The Rome Statute was the first international treaty to recognize and define such acts as war crimes and crimes against humanity, not simply as acts collateral to war. Congolese human rights and women's groups warned that the charges risked 'offending the victims and strengthening the growing mistrust in the work of the International Criminal Court in the DRC and in the work of the Prosecutor specifically'.⁴⁰

Further concerns arose about the prosecutor's handling of the case when it was revealed, just days before the expected start of the trial, that Ocampo had refused to disclose exculpatory evidence to the defence. A series of stand-offs ensued between the Prosecutor and the ICC judges, who at one point halted the proceedings and ordered Lubanga's immediate release. The trial eventually got underway in January 2009, but was halted again after defence witnesses testified that intermediaries working for the Prosecutor's investigators had coached and bribed witnesses to claim that they had served as under-age soldiers. Finally, on 14 March 2012, some six years after his initial transfer to The Hague, Lubanga was found guilty of conscripting under-15s and sentenced to fourteen years of imprisonment.

Another defendant charged as a result of the Prosecutor's investigation into the 'Situation in the DRC' has already been acquitted. Mathieu Ngudjolo, leader

Clark (London: Royal African Society, 2008).

40. 'Beni Declaration on the Prosecutions by the ICC' by women's rights and human-rights NGOs, Beni, North Kivu, DRC, 16 September 2007.

of a militia that had clashed with Lubanga's forces in the Ituri village of Bogoro in 2003, was charged with crimes against humanity arising from the fighting. Ngudjolo denied ordering the attack, saying he only heard of it days later. As in Lubanga's case, the Prosecutor's investigation was found wanting. His first forensic investigation in Bogoro was conducted only in 2009, six years after the event, greatly diminishing any probative value. Much of the evidence consisted of reports by MONUC or NGO officials. Delivering the acquittal in December 2012, presiding judge Bruno Cotte described the evidence as 'too contradictory and too hazy'.⁴¹ One might have expected that the Court's first acquittal would be greeted as an indication of the judges' independence, a sign that theirs was not a hanging court. Yet the reaction from the CICC NGOs was outrage. Human Rights Watch announced that the judgement left the victims of Bogoro 'without justice for their suffering'; other groups spoke of the 'abandonment of victims'. Organizations once known for championing the rights of defendants to fair trials now lamented judges' failure to convict when there was patently insufficient evidence to do so.⁴²

VIII. Reassuring Israel

By the end of the second Bush Administration, the ICC's selection of situations to investigate was starting to tell its own story. The Prosecutor had closed the file on Iraq in February 2006, just as the insurgency was reaching its height, announcing that, if war crimes had been committed there, they did not reach the required 'gravity' threshold. The Court also turned a blind eye to Afghanistan, a member state, where the Prosecutor could have used his hard-won *proprio motu* authority; timid requests for information were simply ignored by the NATO powers occupying the country.

Israel's ferocious 3-week attack on Gaza, launched in late December 2008, threatened to give the ICC more of a headache. Days after Operation Cast Lead came to an end in January 2009, the Palestinian Authority Justice Minister flew to The Hague and submitted a declaration to the ICC that granted the Court jurisdiction over crimes on Palestinian territory since 1 July 2002. In addition, the UN Fact-Finding Mission's report on the Gaza conflict, published in September 2009, had found evidence of widespread war crimes and crimes against humanity, describing Operation Cast Lead as 'a deliberately disproportionate attack designed to punish, humiliate and terrorize a civilian population, radically diminish its local economic capacity both to work and to provide for itself, and to force upon it an ever increasing sense of dependency and vulnerability'.⁴³

41. 'DR Congo: Mathieu Ngudjolo Chui acquitted of war crimes by ICC', *BBC News*, 18 December 2012.

42. Tor Krever and Teresa Almeida Cravo, "Procurador vs Mathieu Ngudjolo Chui (ICC-01/04-02/12), Julgamento referente ao Artigo 74 do Estatuto," in João Roriz and Alberto Amaral Júnior (eds.), *Jurisprudência em Direito Internacional* (São Paulo : Editora Atlas, in press).

43. UN Human Rights Council, *Report of the United Nations Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict*, 15

The Mission recommended the UN Human Rights Council to submit its Report to the ICC Prosecutor and proposed that the Security Council should, if need be, refer the situation in Gaza to the ICC. Naturally the US would have blocked any such UNSC action, and nothing came of either recommendation. Secretary of State Condoleezza Rice issued a warning to the Court: 'How the ICC handles issues concerning the Goldstone Report will be perceived by many in the US as a test for the ICC.'⁴⁴ The Office of the Prosecutor rose to the occasion. Over the next three years, a great show was made of undertaking a serious legal analysis to determine whether the Palestinian territories would constitute a state for the purposes of Article 12. Submissions were invited from NGOs, scholars and practitioners, and there was further correspondence with the Palestinian Authority. Finally, just weeks before the end of his term in 2012, Ocampo announced his findings: it was not for him to decide.⁴⁵

IX. Libya

With the advent of the Obama Administration, international-justice proponents came to occupy key cabinet positions. Samantha Power was on the National Security Council, in charge of multilateral affairs. At the State Department, Hillary Clinton expressed her regret that the US had not joined the Court.⁴⁶ She appointed Harold Koh (former Dean of Yale Law School) as Legal Advisor, Anne-Marie Slaughter as Director of Policy Planning and Stephen Rapp as Ambassador at Large for war crimes. ICC officials started receiving invitations to the State Department and White House. By March 2009 the Prosecutor was giving distinctly political briefings to US diplomats, advising Susan Rice, Obama's hawkish Ambassador to the UN, on how to reassure China about regime change in Sudan.⁴⁷

Détente between the US and ICC has given way to a warm rapprochement. The pattern first established in the Balkans in the 1990s has re-emerged: Western military intervention is accompanied by the justificatory apparatus of ICC juridical intervention. So it went with NATO's outing in Libya. On 26 February 2011, barely a week after the first anti-Gaddafi demonstration in Tripoli, the UN Security Council voted to refer the situation in Libya to the ICC. Within days, Ocampo held a press conference announcing that he was putting the Libyan Foreign Minister and the head of the Intelligence Service 'on notice' that they would be held

September 2009, para. 1690.

44. Wikileaks, Unclassified Memo from the US Mission to the UN to the US Secretary of State, 'Ambassador Rice Meeting with ICC President Song', 3 November 2009.

45. ICC, Office of the Prosecutor, "Situation in Palestine", 3 April 2012.

46. Bosco, *Rough Justice*, 154.

47. "US embassy cables: ICC prosecutor alleges Bashir secret fortune of \$9bn", cable dated 24 March 2009, *Guardian*, 17 December 2010.

criminally responsible for the acts of those under their command.⁴⁸

Ocampo applied to the Pre-Trial Chamber on 16 May 2011 for arrest warrants for Gaddafi, his son Saif Al-Islam and military intelligence chief Abdullah Al-Senussi. In June, as the seven-month NATO bombardment to 'protect' Libya's citizens dragged on, the Prosecutor was again in the news, claiming that he had evidence of Libya acquiring 'containers' of 'Viagra-type medicaments', with Gaddafi personally ordering the rape of hundreds of women.⁴⁹ Pfizer, the manufacturer of Viagra, felt compelled to issue a statement that the company had 'stopped shipping all products to Libya in February, when sanctions were implemented'. It emerged that Ocampo was simply parroting claims made by Susan Rice in a closed Security Council meeting two months earlier, when the US was seeking to step up the military intervention. The accusation was quietly dropped. Proceedings against Saif Gaddafi and Senussi were delayed when the Libyan authorities insisted they would pursue their own prosecutions at home. In May 2013, the ICC's Pre-Trial Chamber ruled that Libya was unable to carry out the prosecution of Saif and his case should proceed in The Hague, while in October it ruled, by way of contrast, that Libya had demonstrated a will and ability to prosecute Senussi. Both decisions have been appealed. But once again, the caravanserai of the international community has moved on.

Ocampo's nine-year term as Prosecutor of the ICC came to an end in June 2012. His successor is Fatou Bensouda, a Deputy Prosecutor at the Court who had managed, where so many colleagues had failed, to maintain a working relationship with Ocampo. Born in the Gambia in 1961, Bensouda studied law in Lagos, returning to her native country in 1987 to work in the public prosecution service. In 1998 she was appointed Justice Minister and Attorney General by the ex-military autocrat Yahya Jammeh, quitting two years later after apparently falling out with him. From 2001 to 2004 she worked as a trial lawyer at the ICTR in Arusha. The appointment of an African Prosecutor is obviously helpful at a time when the Court faces growing charges of racism and anti-African bias. Where Moreno Ocampo was brash, Bensouda is cautious and considered. She describes herself as 'a victim-oriented person' and has the support of the NGO lobby; former colleagues say she is 'less gifted as a trial lawyer and more appreciated for her affable personality and organizational skills'.⁵⁰ There has, though, been little change in substance. Bensouda has said she views the ICC as a 'tool' of the Responsibility to Protect doctrine, the familiar ideological cloak for North Atlantic warfare.

48. "International Criminal Court investigates Libya violence in response to UN request," *UN News Centre*, 3 March 2011.

49. "Gaddafi ordered mass rape, ICC prosecutor says," *France24*, 9 June 2011.

50. Rick Gladstone, "A Lifelong Passion Is Now Put to Practice in The Hague," *New York Times*, 18 January 2013.

X. Conclusion: Africa in the dock

In July 2012 the Office of the Prosecutor opened an investigation into the situation in Mali, its eighth formal investigation—and the eighth in Africa. The Mali investigation was opened in response to a referral by the short-lived military government of Amadou Sanogo, no doubt prompted by Paris; French forces arrived six months later in January 2013. Bensouda's preliminary report appeared once again limited to one party to the conflict, focusing on alleged crimes by rebel fighters. Of government forces or French paratroopers, there is no mention. Much the same applied to Côte d'Ivoire in the wake of the post-election crisis and French intervention of 2010–11: charges were brought by the ICC against the defeated candidate, Laurent Gbagbo, his wife Simone and the Minister for Sports and Youth for 'crimes against humanity' during the post-election violence; none were filed against the French-backed opposition, or the intervention force itself.

The Court's myopic focus has caused anger on the continent. That military intervention by former colonial powers has been followed consistently by juridical intervention by the ICC, leaves Africans understandably suspicious. At the African Union summit in Addis Ababa in May 2013, Ethiopia's Prime Minister Hailemariam Desalegn accused the ICC of 'hunting' Africans because of their race.⁵¹ The notion that international criminal law is a neo-colonial imposition is no longer limited to critical international legal theorists; it is now heard most loudly from the post-colonial elites of Addis Ababa and other African capitals. The AU adopted a resolution calling on African states not to cooperate with the ICC when the Security Council refused to defer proceedings against Bashir. The AU has also demanded a halt to proceedings against Kenyan President Uhuru Kenyatta—eventually dropped—and his deputy William Ruto, accused of fuelling violence following the contested 2007 election, and has deliberated upon the potential mass withdrawal of African member states.

That the Court's investigations have coincided with imperial concerns is apparent; that they are motivated by simple racism is less evident, although this is not to downplay the court's role in reproducing a longstanding dynamic of racialization in international law.⁵² On the Court's record, crimes against humanity and war crimes are acts committed by non-Westerners. The Hague's courtrooms replicate a historical pattern in which, as Makau Mutua puts it, 'morality comes from the West as a civilizing agent against lower forms of civilization'.⁵³ Images of a white-suited prosecutor stepping from his helicopter onto the hot plains of Africa—one of Ocampo's many unfortunate penchants—reproduce, like the very

51. "African Union accuses ICC of 'hunting' Africans," *BBC News*, 27 May 2013.

52. Robert Knox, "Civilising Interventions? Race, War and International Law," *Cambridge Review of International Affairs* 26, no. 1 (2013), 111–32.

53. Makau Mutua, *Human Rights: A Political and Cultural Critique* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2002), 15.

idiom of international criminal law and humanitarianism, the racialized metaphor of savages, victims and saviours: the violence of international crimes lies outside the civilized West; its victims are powerless, in need of saving by NATO intervention or US-trained human-rights lawyers. In this respect, the Court appears to reproduce the colonial international law of the 19th century, underpinned by a distinction between civilized and uncivilized states.⁵⁴

Even within its narrow African horizons, the Court has dispensed a selective justice. In Uganda, only the leadership of the LRA faces prosecution while Museveni, a Western ally, enjoys impunity. In Sudan, a single-minded campaign to indict Bashir has awarded rebel movements an undeserved imprimatur and undermined efforts at a lasting peace. In the DRC, the court has prosecuted small-fry militia leaders while turning a blind eye to the ravages of the Kabila government's forces and the Ugandan and Rwandan armies that have plundered the country for decades. More damagingly, perhaps, the ICC's interventions throw up ideological blinders to the nature of mass violence in the contemporary world order. The framing of war crimes and crimes against humanity as the product of pious individuals or crude savagery obfuscates the structures and social relations out of which such crimes arise. Instances of mass violence are understood as random events, abstracted from the historical and socio-economic contexts that have shaped them. This is particularly glaring in the case of the Congo, where Western powers oversaw the murder of Patrice Lumumba, the country's first elected leader after independence, then for thirty years propped up the murderous and plutocratic dictatorship of Mobutu, rather than see the country tilt to the left during the Cold War. Now the sons and daughters of those Western governments deem themselves fit to judge the local leaders to whom Mobutu's monstrous regime gave birth.

Far from ending the *de facto* impunity long enjoyed by the powerful, the ICC has helped to institutionalize it. The Court's selective and highly politicized interventions have operated to reproduce one-sided narratives of complex conflicts, demonizing some perpetrators as *hostis humani generis*, while legitimating military interventions in the name of humanity. The logic of 'international criminal law' on this model was spelled out with refreshing frankness by the former Prosecutor in a recent interview on Canada's CBC. NATO and the Court should work hand in hand, serving one another: 'Integrate the SC, the ICC, NATO forces.'⁵⁵ Once celebrated as an avatar of Kantian cosmopolitanism, the ICC has served rather to shield and strengthen the imperial powers, less a tool of global justice than the judicial concomitant to Western intervention.

54. Anthony Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

55. "Defiant Assad", *CBC News*, 9 November 2012.

Bibliography

- Anghie, Anthony. *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004
- Bosco, David. *Rough Justice: The International Criminal Court in a World of Power Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2014
- Chandler, David. "International Justice". *New Left Review* 6 (2000), 55-65
- Clark, Phil. "Law, Politics and Pragmatism: The ICC and Case Selection in Uganda and the Democratic Republic of Congo." In *Courting Conflict? Justice, Peace and the ICC in Africa*, edited by Nicholas Waddell and Phil Clark. London: Royal African Society, 2008
- Crawford, James. "The ILC's Draft Statute for an International Criminal Tribunal." *American Journal of International Law* 88, no. 1 (1994): 140-52
- Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia*. 13 June 2000
- Flint, Julie and de Waal, Alex. "Case Closed: Prosecutor without Borders." *World Affairs*, Spring 2009
- Gowan, Peter. "US: UN." *New Left Review* 24 (2003): 5-28
- Hazan, Pierre. *Justice in a Time of War*. College Station, TX: A&M University Press, 2004
- ICC, Office of the Prosecutor. 'Situation in Palestine'. 3 April 2012
- Kelsen, Hans. "Will the Judgment in the Nuremberg Trial Constitute a Precedent in International Law?" *International Law Quarterly* 1, no. 2 (1947): 153-71
- Kirsch, Philippe and Robinson, Darryl. "Initiation of Proceedings by the Prosecutor." In *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary*, edited by Antonio Cassese, Paola Gaeta and John R. W. D. Jones. Oxford: Oxford University Press, 2002
- Knox, Robert. "Civilising Interventions? Race, War and International Law." *Cambridge Review of International Affairs* 26, no. 1 (2013), 111-32
- Mutua, Makau. *Human Rights: A Political and Cultural Critique*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2002
- Mamdani, Mahmood. *Saviours and Survivors: Darfur, Politics and the War on Terror*. New York: Pantheon, 2009
- McNamara, Robert and Ferencz, Benjamin. "For Clinton's Last Act." *New York Times*, 12 December 2000
- Paris, Erna. *The Sun Climbs Slow: The International Criminal Court and the Struggle for Justice*. New York: Seven Stories Press, 2009
- Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General*. Geneva, 25 January 2005
- Report on the future permanent premises of the International Criminal Court for the Fifth Session of the Assembly of State Parties*, 31 October 2006
- Schabas, William. *An Introduction to the International Criminal Court*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011
- Scheffer, David. "The United States and the International Criminal Court," *American Journal of International Law* 93, no. 12 (1999): 12-22
- . "Staying the Course with the International Criminal Court," *Cornell International Law Journal* 35, no. 1 (2001): 47-100

Steinke, Ronen. *The Politics of International Criminal Justice: German Perspectives from Nuremberg to The Hague*. Oxford: Hart, 2012

UN Human Rights Council. *Report of the United Nations Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict*. 15 September 2009

Wikileaks. Unclassified Memo from the US Mission to the UN to the US Secretary of State, 'Ambassador Rice Meeting with ICC President Song'. 3 November 2009

Zolo, Danilo. *Victors' Justice: From Nuremberg to Baghdad*. London: Verso, 2009.

Popular sovereignty, globalization and political rights

Ludvig Beckman

Universidade de Estocolmo

Ulf Mörkenstam

Universidade de Estocolmo

Jouni Reinikainen

Universidade de Estocolmo

Introduction

The aim of this paper is to examine how various aspects of international law is reshaping the political rights of groups and individuals, and how this process impacts on the meaning of popular sovereignty as exercised within the context of the nation-state. Does the emergence of international legal influence at this level spell the demise of popular sovereignty or is there, to the contrary, an opportunity to conceptualize popular sovereignty in a new and more inclusive way as a result of these developments? We will argue that the growing influence of supra-national norms for the regulation of political rights not merely obstructs the realization of the ideal of popular sovereignty at the level of the nation-state but that it, rather, may also contribute to a revitalization of the ideal.

Historically, the demand for inclusion and enjoyment of political rights is strongly associated with the process of democratization within the nation state. The political rights of workers, women and minorities were either “conquered or granted” (Przeworski, 2009). They were conquered in cases where groups previously excluded were able to mobilize and exert pressure; they were granted where political elites surrendered privileges in the hope of strategic advantage. As this paper seeks to demonstrate, the growing importance of developments in international law in defining the political rights of various intra-state actors is introducing new alternatives not fully captured by the conquered/granted distinction.

International law both empowers and disempowers the agents that were previously at the center stage in the process of democratization within the nation-state. The principles embedded in the documents of international law and the

legal facts created in international politics offer support to groups and individuals who seek to reconfigure political rights, as mentioned above. Indigenous peoples may refer to *ILO Convention 169 on Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries*, as well as to the fact that other states have ratified it as an example for the states that have not. Secessionist minorities may invoke the example set by cases like the referendum on independence in Scotland in 2014, as well as to the broad recognition of Kosovo as a legal precedent for their own right to independence. At the same time, the significance of activism at the nation-state level – both for those who justify public power as it is manifested in the legal and political institutions of the nation-state, and for those challenging these same legal and political institutions – is reduced if the final arbiter is international organizations and structures of governance above the nation-state. New political rights are thus in this respect neither conquered nor granted but imposed from the outside.

A key determinant behind these developments is international law, where recent legal precedents and contemporary trends interact to create a new framework for political action. The framework includes new international conventions and declarations, judgments by international courts, new jurisprudence, transnational organizations and legal facts established and accepted by the international community; the whole of which is sometimes referred to as the “globalization of law” (Slaughter 1999; Halliday and Osinsky 2006; Brysk and Jimenez-Bacardi 2013). The effects of the framework for political action is both enabling and restricting. For the political activists, who may use it to push for further demands, it is obviously mainly enabling. For nation-states, however, it is mostly restricting as the prerogatives of national governments and legislatures in shaping the substance of legal rights to participation among citizens is increasingly challenged (Pogge 2000; Beitz 2001; Lardy 2003).

Many scholars remain skeptical, however, to the effects of the globalization of law on state behavior, since the costs of violating treaties, or not following international human rights law, are very low (see e.g. Posner 2009). But even if global norms are not diffused to nation-states with direct causality, the norms themselves may raise the expectation of domestic actors, shape “meanings, identities, interests, and discourses” as well as strengthening “the bargaining position of rights claimants” (Brysk and Jimenez 2012, 9).

These developments raise important questions about the relationship between the globalization of law and political rights as regards what this aspect of globalization actually means for the nature and extension of the rights concerned in this context. Here it is important to observe that the notion of political rights signifies any recognized entitlement of individuals or groups that provides opportunities to influence collectively binding decisions. Such rights include but are not restricted to the vote as they may also refer to the rights of groups to

organize new structures of collective decision-making. The recognition of political rights may in other words challenge and have disruptive consequences for existing structures of political power. This is one reason why we avoid framing political rights in terms of democratic rights as it would risk narrowing the focus on rights consistent with currently recognized governments. Another reason why democratic rights may prove too narrow is that the repertoire and extension of political rights formally recognized in nominally democratic nations is often allowed to define them. The requirement of universal suffrage is for example used merely to indicate that voting rights should conform to the standard practices in democratic nations. But in our view, the substance of the category of political rights still remains unsettled. The political rights that should be granted and for whom is exactly the questions now debated, contested and provisionally determined under the influence of supra-national legal norms.

With these reservations in mind, we believe it is more fruitful to employ the concept of popular sovereignty as an analytic lens through which transformations of political rights can be examined. For a long time, it has been widely recognized that the globalization of law has far-reaching implications for state sovereignty in various respects (Sassen 1996; Jackson 1999; Raustiala 2005). Much less attention has been devoted to understanding the implications for popular sovereignty (cf. Lupel, 2009). By the ideal of popular sovereignty we refer to the notion that the public powers and authorities exercised by a state in the final instance should derive from the people (Morris 2000; Chambers 2004), who are to be seen as the source of the legitimacy of these powers and authorities (Locke 1993; Rousseau 1997). We will primarily employ popular sovereignty as an analytical lens through which the regulation of political rights of individuals and groups can helpfully be studied. That, however, means that we will also test the adaptability of the ideal in view of the new political rights that the development of international law exposes it to.

At face value, the vigor of the ideal seems to be confirmed by various constitutional documents in contemporary democracies where principles of “popular sovereignty” are explicitly affirmed, or where the ideal is implicitly invoked as the ultimate source of the constitutional order in opening formulations like “We, the People” (Galligan 2013). However, the way that national law defines the composition of the sovereign people and the extension of rights among its members does not necessarily approach the ideal of popular sovereignty. We should distinguish between conventional understandings of popular sovereignty and the ideal of popular sovereignty. The contrast between these conceptions is demonstrated in cases where “the people” is becoming a political question.

In what follows, the relationship between the globalization of law and popular sovereignty will be examined in three cases which in various ways all revolve the

legal definition of the people. These are the right of individuals to vote; the rights of indigenous peoples to self-determination; and the rights of minorities to secession. As will be shown, all these three cases in different ways confirm the basic point of the paper that new international norms for political rights not merely impede the realization of popular sovereignty at the level of the nation-state, but that they also contribute to a revitalization of the ideal.

In the following sections we discuss our three cases: in the first we analyse the challenge of globalization to prevalent understandings of inclusion in the democratic nation-state, with a specific focus on the voting rights of prisoners, mentally disabled and resident non-citizens; section two explores the recognition of indigenous peoples' right to self-determination and the status of popular sovereignty when there are two (or more) 'peoples' with a right to self-determination within the same jurisdictional territory; section three examines how the ideal of popular sovereignty, here defined as popular will, can contribute to elucidate minority claims to remedial secession. Finally, section four concludes the analysis by briefly stating our conclusions.

Globalization and democratic inclusion

Globalization challenges prevalent understandings of inclusion in the democratic nation-state. In this context, norms of inclusion refer to legally defined rules for voting in national elections that define the electorate or what is otherwise known as the demos. Globalization puts pressure on norms of inclusion in two ways: by developments in international human rights law and by the introduction of new border regimes that allow for increasing trans-border mobility and migration. The legal development in the context include clarification of the substance of already existing legal frameworks such as the International Convention of Civil and Political Rights (ICCPR) and the European Convention of Human Rights (ECHR) by comments delivered by various Human Rights bodies and by the evolving case law of international courts. Legal changes that pertain to democratic inclusion also include new legal conventions and instruments of "soft law". As will be discussed further below, these legal developments have exerted influence particularly with respect to the voting rights of people with mental or developmental disabilities and the voting rights of prisoners. Hence, there are indications that globalization provides the impetus for the abolishment of the last remaining voting rights restrictions applicable to adult citizens.

The ability of the democratic nation-state to unilaterally regulate voting rights is challenged also indirectly as a result of new border regimes and patterns of migration.¹ Where the borders of the nation-state are becoming increasingly

1. According the United Nations (2013), the rate of growth in international migration increased from 1.2 percent per year 1990-2000 to 2.3 percent per year in 2000-2010 (up from 152 million to 232 million in absolute

permeable, the number of non-resident citizens and resident non-citizens increase due to migration. But to the extent that voting in national elections remains the privilege of citizens that are also residents of the territory of the state, increasing migration spells increasing disenfranchisement of the *de facto* population and citizens. There is consequently pressure to deregulate the right to vote as to include both people within the territory of the state that are not citizens and to people beyond the territory of the state that are citizens. The operating mechanisms are of course much more complex as the fate of voting rights also depends on citizenship laws and norms regulating access citizenship and acceptance of dual citizenship. In fact, the relationship between migration and disenfranchisement can be and has often been mitigated by relaxation of legal requirements for citizenship.

Broadly speaking, the relationship between globalization and democratic inclusion raises two distinct sets of research questions. One is to describe and explain the changing patterns of inclusion. The other is to evaluate these outcomes from various normative standpoints. In the following, we cover both aspects schematically. The significance of the composition of the demos is apparent in assessment of the democratic character of the political system. A right to vote that is exclusionary rather than inclusionary would undermine the democratic credentials of the government. But we also wish to highlight how the evolving right to vote gives substance to the ideal of popular sovereignty and contributes to deciding its applicability. The conventional understanding of popular sovereignty holds that “the people” equals the circle of people legally entitled to vote and to participate in political life. However, once international law and other developments put pressure on national regulations of the vote, it becomes clear that the conventional understanding of the people in popular sovereignty is not necessarily correct. As argued here, the ideal of popular sovereignty might serve as an alternative standard for the evaluation of competing theoretical and legal understandings of the composition of the electorate.

Voting rights restrictions for the mentally disabled and for prisoners have been customary for a long time. In the 1990’s restrictions that denied citizens with mental disabilities the vote remained in force in all but a handful of countries. At the same time, imprisonment or sentence for criminal offence constituted grounds for disenfranchisement in more than two-thirds of these countries (Katz 1997; Blais et al. 2001; Massicotte et al. 2004). Yet, by the turn of the millennium a train of legal developments were set in motion that reshaped the status of voting rights for citizens with mental disabilities as well as for imprisoned citizens in many parts of the world. Here, we pay attention to three main drivers of these developments: the United Nation’s Human Rights Committee (HRC), case law of national and international courts and the United Nations Convention of the Rights of People with Disabilities (CRPD).

terms). Most of the growth took place in the North.

The right to vote is recognized as a human right following Article 25 of the IC-CPR that is currently (2015) binding on 168 parties to the Convention. However, in contradistinction to other articles of the Convention, the rights under Article 25 are subject to restriction by the government provided they are not “unreasonable”. This proviso seemingly allows parties of the Convention to retain certain voting restrictions whereas it also offers a standard against which to judge the compatibility of such restrictions with the convention. Thus, whereas the Human Rights Committee (HRC) later stated that voting “may” be restricted due to “mental illness” it also insisted that restrictions enforced on prisoners must be proportionate to the “offence and sentence” (General Comment 1996; Joseph, Schultz and Castan 2004, 103; Nowak 2005, 578). The conclusion is that the reasonableness of restrictions on voting for prisoners in national law is open to doubt. From the 1990’s and on, the HRC accordingly published a number of reports that criticized the policies of prisoner disenfranchisement in many countries.

The standard of reasonableness established in the ICCPR and invoked by the HRC coheres with the “principle of proportionality” that has become a global if not universal method of jurisprudence in cases related to the rights of individuals (Letsas 2007, 101; Barak 2012, chap. 7). In a number of cases settled by national constitutional courts and by the European Court of Human Rights, restrictions on the voting rights of prisoners have been invalidated by reference to the principle of proportionality. The case law on prisoner voting represents an “intriguing cross-section of judicial attitudes towards the nature of democracy” (Plaxton and Heather 2010, 139).

Voting by people with mental disabilities is not immediately affected by these developments. Only with the entering into force of the CRPD in 2008 did attitudes begin to change. For the first time, there appeared a basis for concluding that human rights unambiguously included the voting rights of people with mental disabilities, as Article 29 of the Convention ensures “the right and opportunity for persons with disabilities to vote and be elected”. By 2012 the HRC modified its guidelines and effectively recognized the right of every citizen with disabilities to “participate in political and public life” on the equal basis with others (HRC 2012). Soon thereafter, a number of European countries amended legislation to the effect of abolishing voting rights restrictions based on mental illness, disability or guardianship (Beckman 2014a). The European Court of Human Rights followed in the wake of these developments in the 2011 case of *Alajos Kiss v. Hungary* (2010) where the Court ruled in favor of the plaintiff and declared Hungary’s “blanket exclusion” of people under guardianship inconsistent with the European Convention.

The case of the right to vote for the mentally disabled and for prisoners illustrates the impact of international law on some of the defining features of the democratic nation-state. However, it would be a mistake to conclude that the pressure

to extend voting rights to these groups derives from a sudden commitment to a more inclusive conception of democracy. The main rationale is rather to be found in norms of non-discrimination and the more consistent application of such norms in relation to democratic rights (Beckman 2012).

The case of voting rights for resident non-citizens and non-resident citizens are less firmly related to developments in international law. The exclusion from the vote on the basis of citizenship is still widely recognized as legitimate and the ICCPR explicitly secures the right to vote only to “citizens” (Article 25). Following the ECHR and relevant case law, the legitimacy of restricting the vote to national citizens is affirmed, though the extension of voting to non-citizens remains permissible (Rudan 2013, 119). Today, only New Zealand grants resident non-citizens the right to vote in national elections without undue residence requirements (one year).

The situation is quite different in the case of voting rights of non-resident citizens (voting from abroad). The current trend is to extend voting rights in national elections to citizens abroad more generally (IDEA 2007).² Procedures that enable voting from abroad are not required by international conventions, precedent or norms, however. Among the few reactions from international organizations to this development is the report from the Venice Commission that in 2011 recommended that members adopt a “positive approach” to voting from abroad (European Commission for Democracy through Law 2011, § 97). Previously the Council of Europe assumed a similar stance, encouraging member states to facilitate voting by non-resident citizens (Resolution no 1459 (2005) § 7).

It is hardly an exaggeration to claim that the status of citizenship and residence as criteria for voting rights remain unquestioned premises of political rights in the relevant sources of international law. Although residence requirements for voting by citizens are less prominent, it is clear that neither the rejection nor acceptance of voting from abroad activates any principled response. The reason why, we conjecture, is enduring theoretical uncertainty about the status of citizenship and residence in democratic theory. The question of whether resident non-citizens and non-resident citizens should be granted the right to vote in democratic election hits upon a theoretical issue that has for long remained unresolved, namely, what the principles deciding the extension of voting rights should be (Beckman 2009; Lopez-Guerra 2013).

To this question, two rival theoretically informed replies have evolved that draw attention to very different normative underpinnings of the right to vote. The first holds that everyone relevantly affected by a decision should be granted the right to vote (Held 1995). The point is that there should be symmetry between

2. Among the few exceptions in the opposite direction is Armenia where the decision was made in 2007 to revoke opportunities to vote for non-resident citizens.

the people affected by public decisions and the people entitled to participate in their making. The implications of this principle are undoubtedly radical as the consequences of political decisions often extend beyond the territorial borders of the state. Indeed, the all-affected principle is sometimes invoked to justify the extension of voting and political representation to future generations and non-human animals (Eckersley 2009). On the basis of the all-affected principle it is evidently difficult to defend the notion that voting rights should be restricted by either residence or citizenship.

The second principle is the so called all-subjected principle, which holds that everyone subject to the powers and authorities of the state should be included in the electorate. This view can also be explained in terms of symmetry; the distribution of voting rights should correspond to the circle of people forced to obey collectively binding decisions (Dahl 1989). The implications of this principle are less radical than the first. On the one hand, residence within the territory of the state becomes more important as the capacity to enforce collective decisions is largely co-extensive with formal jurisdiction that is in turn decided by the territorial borders of the state. On the other, if subjection to public power is the relevant criterion for voting rights, it follows that citizenship status is neither necessary nor sufficient for the enjoyment of this right (Beckman 2014b). The challenge identified by the all-subjected principle is undoubtedly important as it compels us to reconsider the voting privileges of citizens currently recognized in international as well as in national law.

In sum, there are two contrasting theoretical perspectives that both question the premise that the legal status of citizenship should decide access to political rights. Both views provide the resources to define the demos in ways resilient to changing border regimes and new patterns of migration. It seems clear, however, that both the all-affected and the all-subjected principle diverge radically. The debate on the merits and defects of these views is sophisticated, and yet it remains unclear from what standpoint they should be adjudicated (Goodin 2007; Owen 2011).

The solution we suggest is to invoke the ideal of popular sovereignty. To the extent that we insist on the significance of the ideal that public power ultimately derives from the people, criteria for the distribution of voting rights should be evaluated with regard to their ability to make sense of this ideal. The question is, then, whether popular sovereignty could serve as the basis for the selection of principles for the distribution of voting rights. An objection echoed by previous writers is that claims concerning the normative legitimacy of “the people” are often incoherent (Näsström 2007). The direct application of popular sovereignty to the people seems unhelpful as it would still be unclear which peoples could legitimately appeal to this ideal and if peoples are ever able to constitute themselves.

However, the indirect application of popular sovereignty begins with the assumption that popular sovereignty is always an attribute of the people as constituted power, the people empowered by institutions, and that the composition of the constituent people follows only given this premise. This suggests that we should focus on the circle of people above which political *institutions* claim authority.

Following this understanding, it becomes clear why the all-subjected principle offers a better approximation of the suffrage. On the assumption of the normative claim that public power should derive from the people, it is critical that rights to vote and participation include the people subject to that public power. Hence, such rights should be granted the subjects of the state only. This claim certainly introduces new issues, such as, for example, whether the threat of border coercion is subjecting potential immigrants to public power in the relevant sense or not (Abizadeh 2008; cf. Beckman 2014b). Equally challenging is the question of whether resident non-citizens can justifiably be excluded from the vote at the same time as non-resident citizens are included. The all-subjected principle suggests that the opposite would be the justifiable approach.

We should note that the focus on subjection to legal institutions coheres with the requirement of international law that restrictions on voting rights must not be unreasonable. This demand applies to distinctions made in law and is premised on the principle that the enforcement of discriminatory legal rules is unacceptable. Exclusions from political rights are in other words problematic to the extent that they apply to people otherwise subject to the law. The all-subjected principle is consequently better positioned to account for both the idea of popular sovereignty and the principles already established in international law for cases activated by new regimes for border control and increasing migration.

Globalization and indigenous self-determination

The international recognition of indigenous rights has gradually grown stronger the last three decades, mainly due to continuous indigenous political mobilization and struggle, locally as well as globally (Minde 1995; Shafir and Brysk 2006; Sambo Dorough 2011). One of the most common causes of ethnic conflict in the world is the struggle for land rights by indigenous peoples and their resistance to the exploitation of national resources in their traditional settlement areas (Gurr 1993, 2000). The struggle of indigenous peoples to conquer rights – most often from an extremely vulnerable and marginal societal position – is empowered by developments in international law, as indigenous rights are recognized as part of human rights and there are structures of governance above the nation-state imposing these new norms. This is basically done through reports by UN bodies like the HRC, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CECSR), and the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD).

There are two documents in international law of particular importance to the rights of indigenous peoples. The first is the 1989 ILO *Convention Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries* (No. 169). The convention does not address the controversial issue of self-determination, but it is forceful on land rights and the right to resources, as well as on indigenous participation (Thornberry 2002; Erueti 2011). Although it has been ratified only by twenty-two countries in its first twenty-five years of existence, the convention has secured a solid platform for indigenous peoples in many of the ratifying nation-states to put forward demands and claims to rights in relation to the nation-states in which they live, often successfully, like in Norway (Josefsen, Mörkenstam and Saglie 2015). But the convention has been of political importance also in non-ratifying nation-states where it serves as a norm which indigenous peoples may invoke to further their rights claims. In addition, it has also shaped the “guidelines for other international bodies”, as Xanthaki (2007, 91) puts it.

The second document is the 2007 UN *Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (UNDRIP). In contrast to the ILO convention, 143 countries voted for an adoption of the non-binding UNDRIP. “The very adoption of the U.N. Declaration on the Rights of Indigenous Peoples seems to signal an international consensus that individual and minority rights had fallen short of fully protecting the legitimate interests of indigenous peoples”, as Helen Quane (2012, 79) argues. No doubt, the third article of the UNDRIP on self-determination is paramount in this context. It states that “[i]ndigenous peoples have the right to self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development” (Art. 3). This formulation thus replicates the first paragraph of the two principal human rights covenants from 1966, the ICCPR and the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESC). As such, the UNDRIP challenges a traditional nation-state centred understanding of political rights and a conventional understanding of popular sovereignty. It is the will of the indigenous peoples that ought to determine their political status, and their economic, cultural and social development. There are, however, many different understandings of self-determination and international law gives few guidelines as to how it should be understood in political practice. Hence, the meaning of indigenous self-determination remains contested.

State practices seem to support a restrictive interpretation of indigenous self-determination, according to which it means internal self-governance through intra-state autonomy, or a right to political participation and representation, rather than a right to secession and a right to establish a separate state.³ This understanding of

3. The development in Greenland is, however, of specific interest in this context. The Greenland Self-Government Act from 2009 recognizes the people of Greenland as having the right to self-determination in accordance with international law, and contains explicit provisions for a right to independence. If supported by the people of Greenland in a referendum, negotiations with the Danish state on the establishment of a sovereign state ought

self-determination is supported by two different arguments taking ‘political reality’ as justificatory lever, which were summarised thusly by Hurst Hannum (2006, 75) before the UNDRIP was adopted: “[T]here is no hope that an international body such as the UN [...] would adopt an instrument that would legitimize secession” and “secession is not the solution desired by most indigenous peoples”. The first argument was confirmed in the UNDRIP as the broadly formulated article on self-determination, which equates indigenous peoples with all other peoples in international law, is immediately limited by the next article: “Indigenous peoples, in exercising their right to self-determination, have the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs [...]” (Art. 4). Indigenous peoples thus have a right to self-determination like all other peoples, but their right is limited to that of internal self-governance. The exclusion of a right to secession is also made explicit in the closing article of the UNDRIP, which states that “[n]othing in this Declaration may be interpreted as [...] authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally, or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States” (Art. 46).

The second argument – that indigenous peoples do not strive for independence or secession – frequently surfaces in the contemporary debate. Several scholars argue that it is not a viable option for indigenous peoples in political practice, as “independence would, in the real world, result in a number of indigenous states resembling nothing more than South African bantustans under apartheid, surrounded and dominated politically and economically by a larger, non-indigenous state” (Hannum 2006, 80). The more modest formulation of the same argument is that independence is not a viable option because of “the situation or context in which indigenous peoples find themselves” (Moore 2003, 104). The size of indigenous populations is most often given significance here: they tend to constitute too small a population to be able to create institutions that provide for “a secure and stable national culture, compensations for past evils, or the prevention of future wrongs” (Levy 2003, 121). This practical argument gets further support by references to the indigenous peoples’ own will. They don’t seek self-determination or sovereignty for themselves in a classical way (Young 2005; Quane 2011; Stavenhagen 2011). Moreover, the statements made by the indigenous representatives “that the right to self-determination does not necessarily imply a right of a separate sovereign existence” (Anaya 2009, 60) was crucial in the preparatory work of the UNDRIP, and this limited understanding of indigenous self-determination was decisive in the process leading to its adoption (Wiessner 2008).

As mentioned above, the recognition of indigenous peoples right to self-determination challenges a conventional understanding of popular sovereignty, as

to commence (see e.g. Hartig Danielsen 2013).

there now are two (or more) peoples that might claim jurisdictional authority within the same territory. However, the ideal of popular sovereignty – that the coercive powers of the state are legitimate only when ultimately derived from the people – also challenges this limited interpretation of indigenous self-determination. First of all, to condition indigenous self-determination is to deny indigenous peoples a right already accorded to other peoples (Buchanan 2004; Xanthaki 2007). It would thus be discriminatory and perpetuate a hierarchical societal order in which one people may dominate the other(s). Indigenous representatives have repeatedly stated – here the former President of the Swedish Sámi Parliament, Lars-Anders Baer (2005, 229-230) – that there could not be “any distinction between ‘indigenous’ peoples and ‘peoples’ generally [...] Some governments have even suggested formulating ‘a special indigenous version of the right to self-determination’. We cannot accept such an approach, because it would be a discriminatory application of international law”.

Second, as indigenous peoples constitute permanent minorities in most part of the world, self-determination as internal self-government will constantly expose indigenous peoples to the risk of being outvoted on issues where there is a conflict of interests with the nation-state in which they live on, for instance, decisions concerning the use of land and natural resources. Without an unconditional right to self-determination indigenous peoples thus run the risk of a continuous subordination under the will of another people, even in democratic nation-states characterized by equality and non-discriminatory practices (Mörkenstam 2015). Popular sovereignty thus indicates that indigenous self-determination cannot be delimited to internal self-governance, or as a right to political participation and representation, if the will of indigenous peoples is to be respected and recognized. If the right to self-determination is delimited beforehand without involving indigenous peoples as political equals in the process of substantiating this right on both a global and a nation-state level, we can hardly claim that the outcome reflects the will of the (indigenous) people.

But how are we, then, to respect popular sovereignty in cases where we have more than one people within the same jurisdictional territory recognized within international law as a people with a right to self-determination? How are we to reconcile competing claims to self-determination within the same nation-state? The solution we propound is to adopt a strictly procedural understanding of self-determination. In line with what James Anaya (2004, 105) has called “constitutive self-determination”, a procedural understanding does not define the meaning of self-determination prior to the procedure (for instance, as we have seen above, in terms of internal self-governance); it, rather, “imposes requirements of participation and consent such that the end result in the political order can be said to reflect the collective will of the people, or peoples, concerned”. The *first* step in

such a procedure must be to recognize indigenous peoples as having a political standing equal to the nation-states in which they live, they must be recognized as *if* sovereigns (Mörkenstam 2015). The right to self-determination is in this perspective a way to level the balance of power and would not only grants indigenous peoples the right to define self-determination in their own terms, it also guarantees indigenous peoples a firm position from which they could negotiate their relation with the nation-state. Moreover, it would be to confirm that their right to self-determination is not restricted to what can be agreed upon between the indigenous people and the nation state; they are political equals and can legitimately act as such.

In this context, it is important to stress that the objective of this first step is not indigenous sovereignty in itself; the aim is to level the balance of power. The point is that recognition as *if* sovereigns set the rules and the game plan for the *second* step of the procedure; negotiations between two (or more) political equals. It is thus a way to impede the “bargaining power” of nation-states in conflicts of interest; a power which otherwise run the risk of resolving any conflict “primarily in favour of the right to self-determination of the entire population of the State, albeit perhaps with some modest concessions to indigenous peoples” (Quane 2011, 279). The negotiations to follow would, then, be analogous to a negotiation between two separate states, i.e. negotiations “government-to-government” (Barker 2005, 23). In this negotiation – similar to the conditions preceding a confederation – two (or more) political equals agree to coordinate some (or all) of their policies, and to devolve the power to administrate these policies to a supranational body, and all negotiating parties may reclaim this power. It is through these negotiations that the meaning of indigenous self-determination is substantiated, and the outcome may be either internal self-governance or specific rights to participation and representation or even secession.

When secession is not the outcome of this initial negotiation, the ideal of popular sovereignty calls for a process of negotiation in which all parties are restricted by the right to self-determination of the entire population within the nation-state, the indigenous and the non-indigenous population alike. We therefore believe that indigenous self-determination in most cases ought to be implemented in terms of a “sliding scale” (c.f. Åhrén 2007). “[I]n matters relating to their internal and local affairs” the will of indigenous peoples ought to be the final and absolute authority, in accordance with the UNDRIP. Issues affecting other peoples – like in situations where indigenous peoples are living side by side with and using the same land and the same natural resources as a non-indigenous population that had no part in the historical injustices of the nation-state – require shared rule or parallel sovereignty between two equal parts, something that will restrict indigenous control, but it will at the same time also restrict the nation-state’s control. On

issues where nothing is at stake for indigenous peoples, the nation-states ought to maintain the exclusive authority. However, the decision to waive the right to shared rule must be part of the initial negotiation process and thus be a decision made by indigenous peoples themselves.

The procedural understanding of indigenous peoples' right to self-determination presented here – taking popular sovereignty as our starting-point – makes it a much more radical right than what is usually discussed in the literature. Although a procedural understanding does not solve the problems of how to implement indigenous self-determination, or how to resolve conflicts between competing self-determination claims in political practice, it provides both legal and moral guidelines for how to proceed in a situation where we have two (or more) peoples within the same jurisdictional territory claiming that they are the ultimate source of the constitutional order; that they are “We, the People”.

Globalization and the right to secession

Let us now move on to the development of the right to secession in international law and to the challenge that this development poses to popular sovereignty. As we will show, the recent development in international law poses a formidable challenge to a conventional understanding of popular sovereignty and it is also likely to pose new challenges as the implications of this development unfold in the future. We will, however, argue that popular sovereignty would be able to handle at least some of these challenges if it is conceived of in a way which is more sensitive to minority concerns and interests. This does not mean that we need to discountenance a conventional understanding of popular sovereignty altogether. The people of a state can still be conceived of as the proper sovereign people; yet, the will of the people needs to be conceived of as the deliberative will and their sovereignty must also be seen as more active and responsive. Such a reconceptualization is not an unwelcome concession, however. Rather, the development of international law may be claimed to facilitate an understanding of popular sovereignty which is both more adequate and attractive. This section begins with a brief sketch of the relevant trends in international law as regards secession and it then discusses two challenges that popular sovereignty will face as a result of these trends; one in the short run and another in the longer run.

Secession is defined by Aleksandar Pavkovic and Peter Radan as “the withdrawal of a territory and its population from an existing state and the creation of a new state on that territory” (Pavkovic and Radan 2011, 1). The actual number of minorities that claim to have a right to make such a withdrawal has increased in past decades.⁴ There are many reasons for the increase; yet, one factor stands out:

4. According to a compilation by Coggins, the number of “independence projects” has steadily increased from below 30 to over 60 between 1940 and 2000 (Coggins 2011, 28-29).

the secession of Kosovo from Serbia in 2008. The independence of Kosovo has been recognized by over 100 states, among them all major Western democracies (Kubo 2011, 182). In addition to that, Kosovo's declaration of independence has achieved legal status by the advisory opinions of the International Court of Justice (ICJ) in 2010 (Radan 2011, 327-330). Not surprisingly, secessionists in other states have interpreted this case as a precedent, which they claim to signal the advent of a more secession-friendly understanding of the right of peoples to self-determination in international law (Kubo 2011; Mayall 2011; Radan 2011).

To the extent that this is the case, it only seems to be so in a limited sense, however. Most of the states that have recognized Kosovo have done so since they see Kosovo as an extraordinary case of remedial secession. Furthermore, the advisory opinion of the ICJ concerned the legality of the act of declaring independence and not the right to secession as such. Hence, legal scholars tend to play down the significance of the Kosovo case.⁵ On the basis of a comparison of rulings and advisory opinions on Kosovo with those on the secession of Bangladesh from Pakistan in 1971, Radan, for example, concludes that “[w]hether the right of peoples to self-determination grants a right of unilateral secession from an existing independent state is still an unresolved issue” (Radan 2011, 330).

However, Radan (2011, 330) also adds that it may nonetheless be the case that “international law is moving slowly towards the recognition of a ‘remedial’ right of secession”. According to him, a right to secession only exists if and when a minority is systematically discriminated against and denied equal rights, and if the members of the minority for that reason would be unable to take part wholly in the exercise of self-determination. In that situation, “it is submitted that their [i.e. the minority’s] full right of self-determination will revive” (Radan 2011, 325). This means that to the extent that there is a trend towards a more secession-friendly understanding, it is restricted to the “negative” implications of the right to self-determination in international law. On that understanding, a minority obtains a right to unilateral secession only if and when their rights are violated to a point where they are unable to take part in the exercise of self-determination in their current states.

As already mentioned, this development poses several challenges to popular sovereignty. In the short run, the challenge is to accommodate a conditioned right to unilateral secession as such. On a conventional understanding of popular sovereignty, the will of the people of a state is the source of the legitimacy of the rule of the state (Rousseau 1997). Yet, unilateral secession means that part of the territory of the state is withdrawn from the rule of the state without approval from the people in the state as a whole. On the idea of popular sovereignty, this means that it cannot be seen as legitimate. However, it is possible to salvage the idea here

5. See *Wilson Center*, 2015.

with the argument that popular sovereignty is ultimately based on a person's right to approve of the laws that the person is forced to abide by (Locke 1993, 163; Rousseau 1997, 123). If we accept that presumption, it is, in fact, possible to see popular sovereignty as compatible with a remedial right to unilateral secession. This is so since a sufficient amount of discrimination and rights violations against a minority entails that the state denies members of the minority their right to take part in the approval of the rule of their state. This, in turn, entails that secession by the minority is justified as a way of safeguarding the right to approve of the rule of the state that the members of the minority are subjected to (c.f. Buchanan 2004).

This line of reasoning will not hold all the way, however. As pointed out by Allen Buchanan (2004, 374), the conventional understanding of popular sovereignty implies that the territory of a state "is more accurately described as the people's territory". If so, a remedial right to unilateral secession can only be a temporary right, which must be conditioned also "in the other end". As has been shown, the unilateral right to secession can be seen as conditioned by the existence of systematic discrimination and rights violations. However, this also means that the continued existence of secession-warranting injustices is a precondition for the continued independence of a unit which has seceded for remedial reasons from the same point of view. Because it is only the state that has forfeited its right to rule the entity; it does not follow that the people's right to the territory is cancelled. The latter right is only temporarily invalidated and remains dormant for as long as the unjust rule of the state lasts. If the rule of the state would miraculously turn just, the reason for the remedial secession would no longer be at hand. In such an event, it can be argued that the will of the people again should be seen as the principal source of legitimacy. But then the independence of the seceding unit would yet again require approval by a majority of the inhabitants of the pre-secession state in order to be legitimate.⁶

There is also likely to be another challenge for popular sovereignty to handle in a longer run as a result of the development of international law. This challenge is made up by an expansion of the grounds for remedial secession, which secessionists are likely to press for if a remedial right to secession will indeed be established in international law. The situation could become very testing if they would be successful on the latter score since at least some of these alternative grounds seem to entail that the very denial of the right to hold a regional referendum on secession by a state can be seen as an injustice which warrants secession. The risk for this challenge to unfold is augmented by the fact that the justification of a remedial right to secession in the advisory opinions on Bangladesh and Kosovo focuses on the fact that the secessionist minority is denied internal self-determination. This justification seems to open for a secession-friendly reading as the interpretation

6. I am grateful to Daniel Andersson for pointing this out to me.

of what respect for internal self-determination demands may be stretched in the same secession-friendly direction.

One way to do so is to argue that the right to internal self-determination should be conceived of as a primary right, which minorities are entitled to as a matter of justice. According to Michel Seymour (2007, 396), the denial of the right to internal self-determination by a state should be seen as “an additional just cause for secession”. He claims that internal self-determination primarily requires self-government; however, he further states that it may also require that “the people [i.e. the minority] is allowed to determine its own political status within the encompassing state” (Seymour 2007, 410). The latter means that a state’s denial of a regional referendum on a minority’s political status within the state constitutes an injustice of a magnitude that itself warrants the unilateral secession of the region.

Another way to defend this conclusion is by arguing that ethnic domination should be included among the injustices that warrant remedial secession. This is suggested by John McGarry and Margaret Moore (2011). They argue that a just cause theory of secession which is based solely on individual justice and rights “is insufficient in so far as it fails to deal with many of the mechanisms by which one group can dominate (an)other in a formally just, democratic state” (McGarry and Moore 2011, 431). According to them, ethnic domination should be seen as sufficient to warrant secession. This means that a minority which is denied the right to hold a regional referendum on secession by the majority of a liberal and democratic state is able to claim the right to unilateral secession. This is so since their “detention” in that state can then be presented as a result of ethnic domination and, thus, as an injustice which warrants secession.

One way for a state to meet this challenge would be to deny the validity of these extended grounds for remedial secession. Yet, that is only likely to add further fuel to the fire. More importantly, however, it would also risk undermining the legitimacy of both the state and the people it defines. The problem from this point of view is that the will of the people needs to be underpinned by adequate information and deliberation in order to function as a basis of legitimacy (Cohen 1989; Gutmann and Thompson 2004). On the idea of popular sovereignty, the constitution of a state is to be seen as legitimate if it is approved by the people of the state, explicitly or implicitly (Rousseau 1997, 109). And this is also what confers legitimacy to the rights that the constitution protects. However, it is difficult to see that the rights that a constitution grants a minority would be legitimate if the rights are a part of an obscure package of rights in the constitution and the people’s approval of these rights is based on inadequate knowledge about the minority’s concerns and interests. The opposite, rather, seems to be the case if the opinion of the majority would change in the direction of more far-reaching rights for the minority at a later point in time when the minority’s concerns and interests have been noted and reflected upon by the majority.

The same is true of a constitution which does not grant a right to secession for subunits in the state – which is the case in the vast majority of the states in the world (Kreptul 2003, 41-42). The majority population in most existing states seems to be quite comfortable with existing borders (Yack 2001, 528). Hence, they are also likely to spontaneously support the restrictive approach to secession expressed by their constitutions. That does not mean that we must see that approach as legitimate, however. The experience from the referendum on independence in Scotland in 2014 seems to suggest that spontaneously negative attitudes to secession in the majority population may begin to move in a more positive direction if the members of the majority population are able to follow and reflect upon a secessionist referendum among the members of a minority. The number of people who support secession in the majority population may increase, and many of those who are against may agree to secession nonetheless since they do not wish to lock up the minority in their state.⁷ This seems to suggest that a referendum process among the members of the minority should be seen as a process of information acquisition and deliberation also for the members of the majority population. If so, it should be seen as a precondition for a more informed and considered stance on the question of secession.

From this, it seems to follow that a two step-procedure for handling secessionist claims is a more adequate method for dealing with this challenge. On this procedure, a secessionist minority in a state where the right to unilateral secession is not recognized should nevertheless be permitted to hold a *consultative* referendum on secession. If a majority would be in favor of secession in the region, a second step should ensue where the population of the state as a whole should be given the opportunity to democratically approve or disapprove of a constitutional revision that grants the right to secession by the region. In this way, it is ensured that the final call on whether secession should be permitted or not belongs to the inhabitants of the state. But it is also ensured that this call is underpinned by adequate information and deliberation, since the procedure guarantees that the minority is able to articulate its concerns and interests.

This means that the two-step procedure is compatible with the conventional conception of the people of a state as the sovereign people. But it also means that we need to adopt a somewhat less conventional understanding of the will of these people – since it is the more informed and considered will that emerges after the minority has articulated its wants and interests which is seen as the proper source of legitimacy. Furthermore, the procedure also presupposes a more active

7. According to a survey by Cardiff University and the ESRC Scottish Centre on Constitutional Change, only nineteen percent of the population in England (i.e. in the part of Great Britain named England) supported independence for Scotland during the suffrage before the referendum. However, this share seems to have increased during the process, particularly in relation to when the issue of Scottish independence first came up. See *The Guardian*, 2014.

and responsive understanding of the exercise of their sovereignty. The inhabitants of the state are the only group entitled to revise or revoke the fundamental laws of the state. In cases of secession, however, the exercise of this right is triggered by initiatives from the minority, since the minority would be granted a *de facto* power to make proposals on a change of these laws. On our view, this procedure will not only strengthen the legitimacy of the final decision on secession, it will also strengthen the legitimacy of the state and the people it defines. If the minority holds the power to make proposals, the people of the state as a whole can be “assumed to be constantly confirming the laws which it does not abrogate when it can do so” (Rousseau 1997, 109).

Realistically, however, a two-step procedure is most likely insufficient to contain secessionism. On this model, the people of a state is still free to say no to secession and that is also the likely outcome in many cases where the minority has expressed a strong desire for secession in a preceding regional referendum. In such a situation, it is naïve to assume that committed secessionists would take no for an answer. However, we nevertheless presume this model to be what is required for popular sovereignty to be able to withstand the upcoming challenges. It may often turn out to be insufficient but it can still be claimed to be the procedure which gives us the legitimate answers to these difficult questions.

Concluding remarks

The impact of developments in international law on the political rights of individuals and groups in the nation-state is significant and multi-faceted. In some cases, the extension of political rights is literally required by the decisions of supra-national actors. In other cases, international legal developments serve to inspire groups at the national level and to identify new avenues of political action, rather than settling the issues. As the nature of political rights is redefined, a new understanding of popular sovereignty is also called for. Voting rights, rights to self-determination and rights to secession are fundamental to the notion of the people as the source of legitimate public power. In this contribution, we have provided a tentative account of how the ideal of popular sovereignty is on the one hand challenged by these developments, and on the other hand, how this ideal can assist in resolving some of the new challenges provoked by them. Popular sovereignty need not be devoid of meaning in a world where trans-national legal and political structures are increasingly important. As demonstrated by the cases examined here, the people as a category for the normative legitimacy of public power is ever more significant. When international law and popular sovereignty meet, new ways to conceptualize the people is required, whether the people is taking on the role of the electorate, indigenous peoples or minorities that aspire to national independence.

References

- Abizadeh, Arash, 2008. "Democratic Theory and Border Coercion: No Right to Unilaterally Control Your Own Borders", *Political Theory* 36, 37-65.
- Alajos Kiss v. Hungary*, 2010. "Application No. 38832/06", European Court of Human Rights.
- Anaya, S. James, 2004. *Indigenous Peoples in International Law*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Anaya, S. James, 2009. "Why there should not have to be a declaration on the rights of indigenous peoples", in *International Human Rights and Indigenous Peoples*, edited by S. James Anaya. Chicago: Wolters Kluwer Law & Business, 58-63.
- Baer, Lars-Anders, 2005. "The Right of Self-Determination and the Case of the Sami", in *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*, edited by Pekka Aikio and Martin Scheinin. Åbo: Institute for Human Rights, 223-231.
- Barak, Aharon, 2012. *Proportionality. Constitutional Rights and their Limitations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barker, Joanne, 2005. "For Whom Sovereignty Matters", in *Sovereignty Matters. Locations of contestation and Possibility in Indigenous Struggles for Self-determination*, edited by Joanne Barker. Lincoln: University of Nebraska Press, 1-31.
- Beckman, Ludvig, 2009. *The Frontiers of Democracy. The Right to Vote and Its Limits*. London: Palgrave Macmillan.
- Beckman, Ludvig, 2013a. "Global diffusion and the role of courts in shaping the human right to vote", in *The Politics of the Globalization of Law. Getting from Rights to Justice*, edited by Alison Brysk. London: Routledge.
- Beckman, Ludvig, 2014a. "The Accuracy of Electoral Regulations: The Case of the Right to Vote by People with Cognitive Impairments", *Social Policy and Society* 13:2, 221-233.
- Beckman, Ludvig, 2014b. "The Subjects of Collectively Binding Decisions: Democratic Inclusion and Extra-Territorial Law", *Ratio Juris* 27:2, 252-270.
- Beitz, Charles, 2001. "Human rights as a common concern", *American Political Science Review* 95, 269-82.
- Blais, A., Massicotte, Louis and Yoshinaka, A. 2001. "Deciding Who has the Right to Vote: A Comparative Analysis of Election Laws", *Electoral Studies* 20:1, 41-62
- Brysk, Alison and Arturo Jimenez, 2012. "The Globalization of Law: Implications for the Fulfillment of Human Rights", *Journal of Human Rights* 11:4, 4-16.
- Brysk, Alison and Jimenez-Bacardi, Arturo, 2013. "The Politics of the Globalization of Law", in *The Politics of the Globalization of Law. Getting from Rights to Justice*, edited by Alison Brysk. London: Routledge.
- Buchanan, Allen, 2004. *Justice, Legitimacy, and Self-determination: Moral Foundations for International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Chambers, Simone, 2004. "Democracy, popular sovereignty, and constitutional legitimacy", *Constellations* 11:2, 153-73.
- Coggins, Bridget, 2011. "The History of Secession", in *The Ashgate Companion to Secession*, edited by Aleksandar Pavkovic and Peter Radan. Farnham: Ashgate.
- Cohen, Joshua, 1989. "Deliberation and Democratic Legitimacy", in *The Good Polity: Normative Analysis of the State*, edited by Alan Hamlin and Philip Pettit. New York: Blackwell.

- Council of Europe, 2005. "Abolition of restrictions on the right to vote", Resolution No. 1459.
- Danielsen, Hartig J., 2013. 'Self-Government and the Constitution: Greenland within the Danish State', *European Public Law* 19:4, 619–642.
- Eckersley, Robin, 2011. "Representing nature", in *The Future of Representative Democracy*, edited by Sonia Alonso, John Keane and Wolfgang Merkel. Cambridge: Cambridge University Press.
- Erueti, Andrew, 2011. "The International Labour Organization and the Internationalization of the Concept of Indigenous Peoples", in *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, edited by Stephen Allen and Alexandra Xanthaki. Oxford: Hart Publishing, 93–129.
- European Commission for Democracy through Law, 2011. *Draft report on Out-of-Country voting*, CDL(2011)027, Study No. 580 / 2010.
- Galligan, Denis J., 2013. "The Sovereignty Deficit of Modern Constitutions", *Oxford J Legal Studies*, First view, DOI: 10.1093/ojls/gqt025
- Goodin, Robert, 2007. "Enfranchising All Affected Interests, and It's Alternatives", *Philosophy and Public Affairs*, 35.
- Gurr, Ted R., 1993. *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts*. Washington: United States Institute of Peace.
- Gurr, Ted R., 2000. *Peoples Versus States. Minorities at Risk in the New Century*. Washington: United States Institute of Peace.
- Gutmann, Amy and Dennis Thompson, 2004. *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- Halliday, Terence and Pavel Osinsky, 2006. "Globalization of Law", *Annual Review of Sociology* 32, 447–470.
- Hannum, Hurst, 2006. "Self-Determination in the Twenty-First Century", in *Negotiating Self-Determination*, edited by Hurst Hannum and Eileen F. Babbitt. Lanham: Lexington Books, 61–80.
- Held, David, 1995. *Democracy and the global order*, Cambridge: Polity Press.
- Human Rights Council, 1966. General Comment No. 25 on Article 25 of the ICCPR, *The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service* (12 July 1996), United Nations.
- Human Rights Council. 2012. *Rights of persons with disabilities: participation in political and public life*. HRC/19/L.9/rev.1.
- IDEA [International Institute for Democracy and Electoral Assistance], 2007. *Voting from abroad. The International IDEA Handbook*. Stockholm: IDEA.
- Jackson, Robert, 1999. "Sovereignty in World Politics: a Glance at the Conceptual and Historical Landscape", *Political Studies* 47, 431–456.
- Josefsen, Eva, Ulf Mörkenstam & Jo Saglie, 2015. "Different Institutions in Similar States: The Norwegian and Swedish Sámediggis", *Ethnopolitics* 14:1, 32–51.
- Joseph, Sarah, Jenny Schultz and Melissa Castan, 2004. *The international covenant on civil and political rights: cases, materials, and commentary*, Oxford: Oxford University Press.
- Katz, Richard, 1997. *Democracy and Elections*. New York: Oxford University Press.
- Kreptul, Andrei, 2003. 'The Constitutional Right of Secession in Political Theory and History'. *Journal of Libertarian Studies* 17:4, 39–100.
- Kubo, Keiichi, 2011. "Kosovo: Secession under UN Supervision", in *The Ashgate Companion to Secession*, edited by Aleksandar Pavkovic and Peter Radan. Farnham: Ashgate.

- Lamond, Grant, 2001. "Coercion and the nature of law", *Legal Theory* 7, 35-57.
- Lardy, Heather, 2003. "Translating human rights into moral demands on government", *International Legal Theory* 9, 123-134.
- Letsas, George, 2007. *A Theory of Interpretation of the European Convention on Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Levy, Jacob T., 2003. "Indigenous self-government", in *Self-determination and Secession, NOMOS XLV*, edited by Stephen Macedo and Allen Buchanan. New York: New York University Press, 119-135.
- Locke, John, 1993. *Two Treatises of Government*. London: J. M. Dent.
- Lopez-Guerra, Claudio, 2013. *Democracy and Disenfranchisement: The Morality of Electoral Exclusions*. Oxford: Oxford University Press.
- Lupel, Andrew, 2009. *Globalization and popular sovereignty: Democracies transnational dilemma*. New York: Routledge.
- Massicotte, Louis, A. Blais and A. Yoshinaka, 2004. *Establishing the Rules of the Game. Elections Laws in Democracies*. Toronto: University of Toronto Press.
- Mayall, James, 2011. "Secession and International Order", in *The Ashgate Companion to Secession*, edited by Aleksandar Pavkovic and Peter Radan. Farnham: Ashgate.
- McGarry, John and Moore, Margaret, 2011. "Secession and Domination", in *The Ashgate Companion to Secession*, edited by Aleksandar Pavkovic and Peter Radan. Farnham: Ashgate.
- Minde, Henry, 1995. "The international movement of indigenous peoples: an historical perspective", in *Becoming Visible – Indigenous Politics and Self-Government*, edited by Terje Brantenberg, Janne Hansen and Henry Minde. Tromsø: Centre for Sámi Studies.
- Moore, Margaret, 2003. "The right of indigenous peoples to collective self-determination", in *Self-determination and Secession, NOMOS XLV*, edited by Stephen Macedo and Allen Buchanan. New York: New York University Press, 89-118.
- Morris, Christopher, 2000. "The very idea of popular sovereignty: We the people reconsidered", *Social Philosophy and Policy* 17:1, 1-26.
- Mörkenstam, Ulf, 2015. "Recognition As if Sovereigns: A Procedural Understanding of Indigenous Peoples' Right to Self-Determination", *Citizenship Studies*. DOI:10.1080/13621025.2015.1010486.
- Nowak, Manfred, 2005. *U.N. Covenant on Civil and Political Rights CCPR Commentary*, 2nd revised edition. Arlington: N.P. Engel Publisher.
- Näsström, Sofia, 2007. "The Legitimacy of the People", *Political Theory* 35:5, 624-658
- Owen, David. 2012. "Constituting the polity, constituting the demos: on the place of the all affected interests principle in democratic theory and in resolving the democratic boundary problem", *Ethics & Global Politics*, 5:3.
- Pavkovic, Aleksandar and Peter Radan, 2011. "Introduction: What is Secession?", in *The Ashgate Companion to Secession*, edited by Aleksandar Pavkovic and Peter Radan. Farnham: Ashgate.
- Plaxton, Michael and Lardy Heather, 2010. "Prisoner Disenfranchisement: Four Judicial Approaches", *Berkeley Journal of International Law* 28.
- Pogge, Thomas, 2000. "The international significance of human rights", *The Journal of Ethics* 4, 45-69.
- Posner, Eric A., 2009. *The Perils of Global Legalism*. Chicago: University of Chicago Press.

- Przeworski, A., 2008. "Conquered or granted? A history of suffrage extension", *British Journal of Political Science* 39:2, 291-321.
- Quane, Helen, 2011. "New Directions for Self-Determination and Participatory Rights?" in *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, edited by Stephen Allen and Alexandra Xanthaki. Oxford: Hart Publishing, 259-287.
- Quane, Helen, 2012. "A Further Dimension to the Interdependence and Indivisibility of Human Rights? Recent Developments Concerning the Rights of Indigenous Peoples", *Harvard Human Rights Journal* 25, 49-84.
- Radan, Peter, 2011. "International Law and the Right of Unilateral Secession", in *The Ashgate Companion to Secession*, edited by Aleksandar Pavkovic and Peter Radan. Farnham: Ashgate.
- Raustiala, Kal, 2005. "The Geography of Justice", *Fordham Law Review* 73, 2501-2560.
- Rousseau, Jean-Jacques, 1997. "On the Social Contract", in *Rousseau: The Social Contract and Other Later Political Writings*, edited by Victor Gourevitch: Cambridge: Cambridge University Press.
- Rudan, Delia, 2013, "Nationality and political rights", in *The Changing Role of Nationality in International Law*, edited by Serena Forlati and Alessandra Annoni. London: Routledge.
- Sambo Dorough, Dalee, 2011. "Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: An Arctic Perspective", in *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, edited by Stephen Allen and Alexandra Xanthaki. Oxford: Hart Publishing, 507-533.
- Sassen, Saskia, 1996. *Losing control? Sovereignty in an age of globalization*. New York. Columbia University Press.
- Seymour, Michel, 2007. "Secession as a Remedial Right", *Inquiry* 50:4, 395-423.
- Shafir, Gershon and Alison Brysk, 2006. "The Globalization of Rights: From Citizenship to Human Rights." *Citizenship Studies* 10:3, 275-287.
- Slaughter, Anne-Marie, 1999. "Judicial globalization", *Virginia Journal of International Law*, 40, 1102-1124.
- Stavenhagen, Rodolfo, 2011. "Making the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Work: The Challenges Ahead", in *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, edited by Stephen Allen and Alexandra Xanthaki. Oxford: Hart Publishing, 147-170.
- Thornberry, Patrick, 2002. *Indigenous Peoples and Human Rights*. Manchester: Manchester University Press.
- United Nations, 2013. *Population Facts*, 2013/2, Department of Economic and Social Affairs
- Wiessner, Siegfried, 2008. "Indigenous sovereignty: A reassessment in the light of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples." *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 41, 1141-1176.
- Xanthaki, Alexandra, 2007. *Indigenous Rights and the United Nations Standards. Self-Determination, Culture and Land*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yack, Bernard, 2001. "Popular Sovereignty and Nationalism", *Political Theory* 29:4, 517-536.
- Young, Iris M., 2005. *Global Challenges. War, Self-Determination and Responsibility for Justice*. Cambridge: Polity Press.
- Åhrén, Mattias, 2007. "The Saami Convention." *GÁLDU CÁLA Journal of Indigenous Peoples Rights* 2:3, 8-39.

Internet sources

The Guardian, 2014. Available at: <http://www.theguardian.com/politics/2014/aug/20/scottish-independence-referendum-english-attitudes>. Retrieved 23 October, 2014.

Wilson Center, 2015. Available at: <http://www.wilsoncenter.org/publication/350-kosovo-precedent-secession-self-determination-and-conflict-resolution>. Retrieved 22 January, 2015.

Present, past and future of the Welfare State in Portugal: sustainability in debate

Raquel Varela
IHC-UNL

Renato Guedes
IHC-UNL

In The Origins of the Welfare State in Portugal

The welfare state, that is, the assumption that part of the income of workers is not paid directly by salaries, but through an indirect “social” salary based on free and universal public services and goods (or almost free) emerged in Portugal in a generalized form as a result of the revolutionary conflicts of 1974-1975. We need to focus on these origins to understand the progressive erosion of such social rights that have in certain moments, such as after the 2008 economic crisis, declined drastically.

Mutualism or cooperative forms of solidarity existed in an organized form in the country since the nineteenth century. They were above all urban and 320,000 of the 380,000 members of such organizations in the country as a whole in 1909 were centered in the two largest cities of Lisbon and Oporto. To understand the success of these mechanisms, we may note that in 1843 there were only three organizations which grew to 628 in 1909 (Marques e Serrão 1991). The mutualism movement organized its first national congress in 1911 and continued to grow; by 1931 it comprised 570,000 members. Cooperativism – above all consumer cooperatives – had less success: in 1919 they comprised only 43,000 members. They achieved their peak in 1921 with 112,000 members and afterwards entered in decline (Marques e Serrão 1991).

The Portuguese welfare state and the quantitative and qualitative generalization of social rights arrived late in Portugal as Silva Leal (1985) stresses. Indeed, social rights emerged in the exact moment when in other countries – such as France that had implemented social rights after 1945 and England whose Beveridge plan in 1942 began the construction of the British welfare state – they were put in check through measures to recuperate profit rates after the 1973 economic crisis (Behring 2012; Martins e Coggiola 2006). Despite the peripheral status of Portugal in the

European context, the welfare state arose through the same causes as in Western and Northern Europe: pressure from the workers' and union movement, showing the primordial fear of the working classes among the elites as Luís Graça (1996, s/p) emphasizes and from the "preoccupation of the very economic and political system, concerned with industrialization" in the context of a demographic explosion, social and political conflicts and economic crises.

As the legal theorist Ângelo Ribeiro argues, human rights "in the sense of civic liberties, in their multiple aspects of civil, political, social, economic and cultural rights, that make a country a "democratic state with the rule of the law" were practically non-existent in Portugal [between 1926 and 1974]" (2000, 559). The coup on May 28, 1926 suspended the Republican Constitution of 1911 that consecrated, although in a restricted form, fundamental civic and democratic liberties. This Constitution was a result of the growth of the workers' movement, of social struggles and unionism during the end of the nineteenth and the beginning of the twentieth century. The Constitution of 1933, enacted through a plebiscite already under the tutelage of the future dictator Salazar, protected capital concentration, promoted the disciplining of the work force through the suppression of the right to strike and association, implementing a corporative union structure that abolished free trade unions, substituting them with "national unions" submissive to the state.

After the military coup of April 25, 1974 and the initiation of a revolutionary process there was a strengthening of social, political and economic rights characterized by universality. The welfare state did not evolve from mutualism or cooperativism (for the most miserable, infirm or restricted sectors of the trades and the working class) in the nineteenth century, accompanying that which would be a natural social evolution in the twentieth century. There was no linear progress, as many authors appear to suggest, independent of political factors, that would naturally impose itself and acquire the same reach of the model of European universal protection (Lucena 2000). The birth of the welfare state in Portugal resulted from a revolutionary process that modified labour relations namely through the increase in salary to levels that permitted universal coverage of wide social protection extending the social functions of the state to social security, healthcare, education, leisure, etc. In 1974-1975 alone, there was a transfer of wealth from capital to labour in the order of 18%. This model represented a qualitative historical leap and not merely a quantitative increase.

From the point of view of democratic rights, the welfare system guaranteed *de facto* since April 1974 the right to demonstrate, meet, associate, constitute political parties, strike, occupy the workplace, organize in the workplace and form unions. In the 1974-1975 period, moreover, the democratic organization of production acquired importance: in almost 50% of the workplace struggles studied by Santos *et al* (1976) in the entire period there were "sanitations" or purges of

company managers and administrators linked to the fascist regime. In these two years, between 15 and 22.7% of workers' demands directly questioned the centre of power in companies (Cristovam 1982). Struggles over salary, constituting 39.8% of all demands in workers' struggles in the period, were marked predominantly by an egalitarian character: demands included equal salary for all, reduction of differential wage scales and a minimum wage. New demands also emerged, typical of revolutionary periods, such as equal work, equal pay and abolition of privileges in the workplace.

The IV Provisional Government was obliged in May 1975 to update the minimum wage (from 3,300 escudos per month in April 1974 to 4,000 escudos in April 1975) and to approve measures to contain price increases in basic foodstuffs after various demonstrations throughout March 1975 against the high cost of living. In many factories and companies (more than 300 in total), the government was forced to intervene to avoid layoffs and decapitalization, letting workers maintain production and their jobs. In many other companies, workers achieved salary increases, the generalization of the collective contract, a thirteenth salary and a Christmas bonus. They also won generalized improvements in the level of social assistance such as maternity leaves, sick and injury pay. It was in this period that workers also attained unemployment insurance, pension plans and social security; public healthcare; the right to civil divorces in Catholic marriages; public housing, rent and food price controls; nationalization of banks and insurance companies; agrarian reform; and the democratization of the management of secondary and post-secondary education.

Secured through the social struggles that marked the revolutionary process, these rights were consecrated through the form of a *de facto* Social Pact whose founding document is the Constitution of 1976. The social rights institutionalized between 1976 and 1986 covered the whole spectrum of social welfare: healthcare, education, labour rights and social security.

In 1960, there were 56,000 retired workers in Portugal; in 2000, there were 2.5 million (Barreto 2004). A part of the social welfare measures were already implemented during the final years of the dictatorship, but universality was posterior to April 25, 1974 (Lucena 2000). Education became free at all levels. In healthcare, Article 64 of the Constitution states that all citizens have the right to healthcare as well as the right to defend and promote it. This right was implemented through the creation of a free and universal national health service.¹ To secure the right of healthcare, the state was charged with the task of guaranteeing access to all citizens, independent of their economic condition, including preventative, curative and rehabilitative care as

1. As the very Minister of Health recognized, it was in 1974 that the "conditions were created" for the emergence of a national health service in 1979. Until April 25, 1974, medical services were under the auspices of family solidarity, private institutions or certain public institutions with unequal quality and severely restricted access.

well as ensuring rational and efficient medical and hospital coverage throughout the country. The latter was secured through the obligation of recently-graduated physicians to serve for one year in the poor periphery of the cities. The Ministerial Order published on July 29, 1978, known as the Arnaut Order, anticipated the National Health Service, giving access to Medical and Social Services to all citizens, independently of their capacity to contribute. Law 56/79 of September 15, 1979 created the National Health Service within the Ministry of Social Affairs.

The conquest of these rights resulted from the heightened social conflicts that forced a significant transfer of income from capital to labour (Barreto 1978). Between 1977 and 1981, real wages per capita registered an annual increase of 3.6% per year. In this calculation, remuneration from work (which in 1974-1975 was 60% and in 1979 45.9% of the total) is not the only variable: “transfers from the state, the majority constituted under the rubric of ‘social payments’” counted for 13.3% of the total (Lima 1985, 506-508).

Is the Welfare State sustainable?

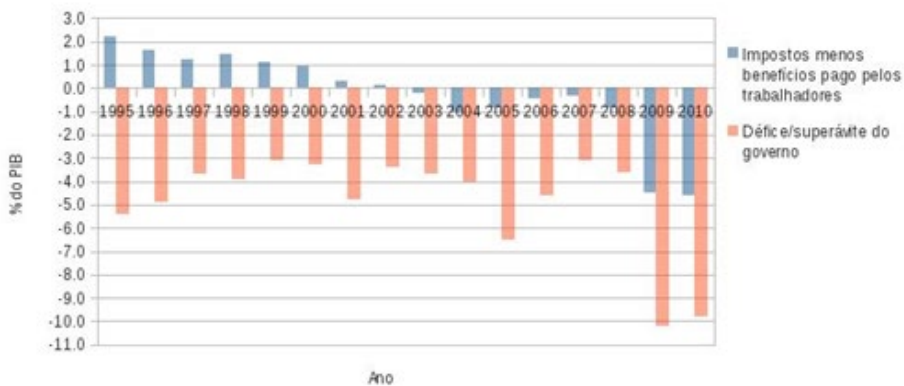
The impact of the cyclical crisis of 2007-2008, commonly known as the global financial crisis, a crisis of credit defaults whose most symbolic moment was the bankruptcy of Lehman Brothers Holding Inc., the fourth largest investment bank in the United States, was felt in a dramatic form in Portugal and the other semi-peripheral economies of the European Union. State finances suffered profound alterations that gave rise to a public debt crisis. The public deficit increased from 3.6% of the Gross Domestic Product (GDP) in 2008 to 10.2 and 9.8% respectively in 2009 and 2010 (Eurostat 2012).

In the first moment, the increase in the deficit was viewed as a necessary result of the diverse measures to deal with the effects of the crisis² adopted all over Europe. Soon after, both the Portuguese government and the European Commission (EC) opted to return to the Stability Pact agreed to in the Maastricht Treaty, that is, the constriction of the public deficit to a maximum limit of 3% of the GDP. With the intention of returning to disciplined government budgeting, the then government of the Socialist Party (SP) lead by Prime Minister José Sócrates approved three Stability and Growth Programs as austerity measures. Finally, when the government tried to approve a fourth “package” of measures, denominated PEC IV (Stability and Growth Plan IV) the parliament rejected it and the government resigned. While waiting for new elections, the managing government successfully secured an external loan

2. While it is outside the ambit of this article, we would like to stress that we share the theoretical proposals that economic crises in capitalism manifest themselves through deflation or a fall in prices of financial assets such as the depreciation of stocks, debt securities, mortgages, etc. In practice, this signifies a depreciation of property and a drop in the rate of profit. At this level, we may observe, on the one hand, a decrease in economic activity, especially industrial. On the other hand, governments and central banks attempt to resolve these crises through lowering interest rates in a manner which makes access to money easier and cheaper as well as providing incentives for increases in investment. (Rosdolsky 2001)

destined to pay the public debt and recapitalize the banking sector. A protocol of understanding was signed by the CE, the European Central Bank (ECB) and the International Monetary Fund (IMF), a triad of financial and governmental institutions that became popularly known by the Russian-language epithet, *troika*.

The loan was requested under the pretense of the argument that it was necessary to avoid bankruptcy. And the austerity measures that followed – salary cuts, tax increases and reductions in the social functions of the state – were assumed as guarantees that the loan would be repaid. The phrase used by bankers and politicians in Europe that “The Portuguese were living above their means” will perhaps be the most poignant marker of this immense social change. The measures resulted in salary reductions, the privatization of state companies and substantial cuts to social welfare programs that accompanied a general movement of the commodification of public services in various countries that has led to the substitution of universal coverage by focalized programs, that is, public and free social policies directed not to all citizens, but only to the poorest segments of society (Mota 2012).



Graph 1 – Government Deficit/Surplus and Benefits to Workers. Source: Guedes, Renato, Viana, Rui. In Varela, Raquel, 2012.

The ensuing political polemics reignited the scientific discussion on the historical-social origins of the welfare state and its sustainability. In the socio-economic study that follows we use the model of the calculation of the social functions of the state created by the economist Anwar Shaikh (2012) which he has already used to investigate other countries of the Organization for Economic and Co-Operative Development (OECD) such as Australia, Canada, the United Kingdom, Sweden and the United States. We calculate the “liquid social salary”, a complementary form of the “indirect salary” that computes the conjunction of contributions delivered by workers and employers to the state (in direct taxes, indirect taxes and social contributions) and subtracts the cost of the totality of social services offered by the state to the working class in healthcare, education, social security, leisure and sports, public

transit, etc. This balance, Shaikh defines, may be positive or negative yet the complex calculation results in a simple formula: if the liquid social salary is positive, the workers pay for more than they receive; if it is negative they receive more than they pay for.

The most important conclusion of this study is expressed in Graph 1. The contribution of the workers was positive between 1995 and 2002 and afterwards turned negative. However, this deficit was less than 1% of the GDP with the exception of 2009 and 2010 where it reached a little more than 4%. In any case, these values, despite being negative, are quite far from the deficits of the government in these years, making it clear that it is not possible to attribute state deficits to excessive social spending. On the contrary, the government ostentatiously used the surplus paid by the workers in the positive years to cover the deficits of capital at least until 2002.

“Man does not live from bread alone”. Social security (1974-1986)

Social security is one of the principal pillars of the welfare state. In 1974, it was transformed from *welfare to security*. We utilize here the concept of social protection to include the wide range of measures necessary for the maintenance (healthcare) and formation (education) of the workforce. If social protection is not focused, that is, directed to particular sectors, but universal, we call this *social security*. We utilize the term assistance when we refer to the programs that aim to biologically reproduce the workforce; in other words, the measures, public or private (or the private management of public funds, which is more common) used to maintain the industrial reserve army of labour, that is, to avoid the death (or guarantee the survival) of the unemployed and the poor.

The change in name in 1974 was important as much in content as in form. Until recently, *grosso modo*, since Portugal had one of the best healthcare systems in the world and for many years an excellent public education sector (today we have more Ph.D's than we had undergraduates in 1970), social security refers to two large areas: 1) pensions, the fruit of the discount of the salary of workers or transfers from the state budget (in the case of non-contributory pensions) that was only possible by the historical increase in salary levels; and 2) political programs called “social actions” that aim to remedy poverty and involuntary unemployment.

Social security is roughly divided in three systems: the social welfare system, the system of social protection and citizenship, and the complementary system. The latter is a recent innovation destined to those who contribute beyond that obliged by law; its importance is minimal since it has not yet acquired a substantial financial dimension.

The first system, the welfare system, is divided in two: repartition and capitalization. Since it is a contributory system, it is largely funded by the contributions of workers (in 2011, worker contributions totaled 85%, for example); the funds that

are guaranteed by this system are paid through repartition. The positive balance between the contributions and the payments becomes part of the capitalization which is a kind of savings account of social security system that is used in the eventuality of a deficit in the repartition process. The workers contribute to this system with 34.74% of their gross salary of which 11% is directly extracted from salaries and 23.75% from employers. Independently of who contributes this money to the state, it is considered a part of the remuneration of the workers. Finally, this system also covers protection for sickness, maternity and paternity leave, adoption, unemployment (as much through unemployment insurance as through programs for professional formation and training as well as salary subsidies), death, invalidity, old age and work-related illnesses. It is worth remembering here that we are discussing programs covered through the contributions of the beneficiaries. To provide an example, according to the most recent budgets of the Social Security system in 2011, the distributive part of the system comprised around EUE 17.3 billion, of which 13.5 billion came from contributions, 1.445 billion from the previous years' balance and around 1.15 billion from the European Social Fund. The remainder resulted from specific state programs such as the transfer of pension funds from one sector of the state to another which came to be administered by the Social Security system. The expenses (transfers to the population) absorbed the budget, that is, of the roughly EUR 17.3 billion euros in the budget, 13.683 billion were paid in direct transfers which was divided in the following manner: 10.828 billion in pensions and complements (survival, invalidity and old age absorbed around 80% of this value); 219.7 million in family support programs; 453.4 million in subsidies and complements for sickness and subsidies for tuberculosis patients; 1.7396 billion for unemployment insurance; 16.7 million for work-related sickness; and 425.2 million for maternity and paternity leaves. The remainder of the expenses was largely related to subsidies for professional formation, approximately 1.3858 billion, administrative costs, small programs, etc. Finally, the capitalization fund of the welfare system counted on EUR 6.6346 billion and would be used to cover possible deficits in the repartition part. About half of this value was invested in public debt securities or by debt securities guaranteed by the Portuguese state. This fund is, in general, formed in part by the contributions of the workers, sales of the patrimony of the Social Security System and profits from the financial securities. By legal imperative, its value should increase until it is possible to pay two complete years of pensions in the welfare system – which as we said earlier was EUR 10.8 billion in 2011.

The other system that concerns us here, the system of social protection and citizenship, is divided into three subsystems: the subsystem of solidarity, the subsystem of family protection and the subsystem of social action. It is a non-contributory system of Social Security. The budget of these subsystems is EUR 4.5679 billion, 1.297 billion and 2.2305 billion, respectively, totaling 8.0954 billion. The majority of these

funds are transfers from the State Budget (OE) with the exception of EUR 715.2 million transferred from the so-called Social Aggregate Value Tax (IVA). A part of the IVA is designated for the subsystem of social protection as well as a part of the Santa Casa de Misericórdia lottery which transferred EUR 163.6 million in 2011 to the subsystem of social action. The largest part of the subsystem of solidarity is spent on pensions and complementary programs – survival (EUR 306.1 million), invalidity (383.4 million), old age (1.8988 billion), veterans benefits (34.2 million) and pensions for early retirement and reduction of work-time schemes (627.5 million). In total, the budget of the subsystem of solidarity is thus EUR 3.25 billion. The remainder is spent on family programs (255.6 million) and unemployment insurance (364.18 million).

The subsystem of family protection uses the great majority of its funds for pensions and complementary programs (EUR 370.1 million) and family protection (812 million).

Finally, the bulk of the spending of the subsystem of social action (EUR 1.6002 billion) is essentially transfers of funds to the Private Institutions of Social Solidarity (IPSS).

The welfare system is thus contributory and its spending on social programs is covered in the long term by the contributions of workers. On the other hand, the system of social protection and citizenship is non-contributory and is essentially guaranteed by the state budget, that is, by definition it is in deficit.

The debate around the sustainability of social security has been dominated by demographic arguments that predict a semi-catastrophic scenario in which the evolution of the age group pyramid (with the increase in the retired population in relation to economically active workers) will compromise sustainability. This is an erroneous explanation. The key to the sustainability of social security is in the wealth produced and in labour relations and not in the current demographic situation, in which, by the way, the United Nations (UN) predicts that the relation between economically active and non-active persons will not alter significantly until 2060.

The increase in average life expectancy (ALE) is not a tragedy, but an incredible advance in civilization that is a result of thousands of years of evolution. On the other hand, the ALE is an average – the difference in ALE between a manual worker and an executive could be as high as 18 years! It is worth stressing that the ALE in Portugal is almost identical to northern European countries, but the *healthy* ALE of 6 years is one of the lowest on the continent. In Denmark, it is 15, for example. Finally, the calculations of the ALE in Portugal presuppose *current* wellbeing, that is, access to healthcare and social security, healthy housing, healthy food and mobility. If there are cuts in this sector, the expectation is that the ALE will fall. Thus, cutting social security could result in us living less.

Social security is sustainable and could even provide a surplus if its decapitalization by the state is impeded and worker-employer relations are protected. Cuts to social security funding began in the second half of the 1980s and comprised the following measures: the use of social security funds to generate social programs to deal with the consequences of unemployment (“parents” paying for the unemployment of their “children”); reduction in the number of active workers through voluntary retirement, some of them only between 45 and 50 years old, who enjoyed rights and contributed to the system, but who were replaced by workers with precarious conditions; debts of companies (EUR 8 billion) who owed money to the social security funds that were not paid; the transfer of significant pension funds from various state and private enterprises (that today value less than one third of their original amount); distorted accounting maneuvers that hide the real value (non-nominal) of pension funds; subsidies from social security to pay for laid-off workers (which has tripled in 5 years); the creation of Professional Formation and Active Employment Policies (1.4% of the GDP) within which is included the program Youth Impulse, which allows employers to contract workers with almost no cost; and even the use of social security funds for “humanitarian aid to Kosovo”.

We dedicate the majority of our arguments to labour relations because we believe that they are the key to sustainability. If it true that the number of elderly and retired workers has increased, it is no less true that the number of active workers in Portugal has never been greater than at the beginning of the twenty-first century, including the impressive entrance of many women workers in the labour market. Today there are 5.4 million active workers and 2.5 million pensioners or those retired because of old age. Thus the number of active workers is double that of retired persons.

To define the sustainability of social security it is useful to discuss the productivity of the workforce. Indeed, productivity has increased more than enough to compensate for any future reduction in the economically active population or the proportional increase in the number of pensioners. Productivity per worker in Portugal increased 5.37 times between 1961 and 2011, that is, 430% per worker. However, half the active population is unemployed or precarious, receiving on average salaries that are 37% less than full-time workers which results in the lack of contributions to the social security system to provide for dignified pensions for those retired.

“Buy the parents to sell the children?” From social security to assistance (1989-2012)

The utilization of social security funds to deal with precariousness and unemployment in the labour market, creating a social cushion, according to the orientations of the World Bank, was meant to avoid social disruptions from extreme poverty, inequality and social regression and has been an essential question in relation to

the sustainability of the welfare state and the reconversion of the workforce. Indeed, it is exactly these measures which have made the welfare state possibly unsustainable. Such measures were negotiated, case by case, and the majority of cases of early retirement or reduction of work-time schemes were accepted by the union structures. This was the case in the banking sector, among large metal manufacturers (at the Lisnave shipbuilding company, for instance, some of the almost 5000 workers who took full early retirement packages were up to 10 years younger than the age legally permitted³), stevedores and port workers (their numbers were reduced from 7000 to 700 in the country as a whole⁴) and the telecommunications sector. In exchange, the “acquired rights” for those already employed were conserved, but new workers would not be employed or if some were employed they would be subject to more precarious work regimes all of which led to a substantial reduction in contributions to the social security system.

We may verify a strict relation between the management of the employed workforce, social security funds and the growing creation of assistance programs to attenuate the effects of social conflict that are arising from cyclical but growing unemployment (partial and full subsidies for the unemployed, support for lay-offs, professional training, minimum salaries, and family welfare programs known of “social insertion”).

In a 2008 study, Eugénio Rosa calculated that on average a worker in a precarious situation received 37% less salary than workers with a firm, full-time contract (Rosa 2008).

Table 1 – Work Force and Pensioners (2012)

Population Total	10, 572 178
Active Population	5, 543 000
Unemployed Population (real value)	1, 400 000
Population employed through short-term contracts	2 ,868 000
Pensioners (General Government Pensions)	603 267
Pensioners (Old Age)	1 991 191

Source: Estatística do Emprego, INE, 3.º Trimestre de 2012, Pordata.

Some of the most important moments of this imbricated relationship between social security funds and the management of unemployment⁵ are:

3. On this theme, see Paulo Jorge Martins. 1999. *As Relações Sociais de Trabalho na Lisnave, Crise ou Redefinição do Papel dos Sindicatos?* Dissertação de Mestrado orientada por Marinús Pires de Lima. Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

4. On the early retirement and reduced work-time schemes for workers in ports, see Law Decree n. 483/99, November 9, 1999.

5. On the evolution of the social security system, see Ministério da Solidariedade e Segurança Social. 2012. “Evolução do sistema de Segurança Social – conteúdo final”. Accessed on January 4, 2013. <http://>

1) The creation of an unemployment subsidy (Law Decree n.20/85, January 17, 1985). There was already an unemployment subsidy for all workers created in 1975 (Law Decree n.169-D/75, March 31, 1975), but in 1985, by imposition of the then European Economic Community, a new law was enacted that created an association between the social security funds and the unemployment funds through the introduction of a consolidated social tax in 1986 paid by both employers and workers. In other words, it combined in the same fund, money from pensions and social programs with subsidies to the unemployed.

2) The institution of the juridical regime of “pre-reforms” (Law Decree n.261/91, July 25, 1990) that allowed private companies to offer compensation packages for workers to voluntarily reduce the number of hours worked or retire early.

3) In various forms over the years, exemptions from or reduction of interest rates on debts to the social security system were enacted for companies in “a difficult economic situation or [who were] objects of judicial processes involved in the recuperation of companies or protection from creditors”.

4) Constitution of pension funds (Law Decree n.415/91, October 17, 1991).

5) Increase in the duration of the unemployment subsidy and the creation of a subsidy for the partially unemployed in 1999.

6) The replacement of the Guaranteed Minimum Income (1996) by a program of Social Income Insertion in 2003.

7) Successive decrees, in line with employer demands, establishing “anticipated reforms” that first allowed for workers of 45 years of age and then later 55 years of age, in addition to unemployed persons over 50 years of age, to enter into the unemployment fund through early retirement.⁶

8) The Employment and Social Protection Program (Law Decree 84/2003, April 24, 2003). This law reduced the time needed to access the unemployment subsidy, allowed the unemployed to claim early retirement and permitted the unemployed access to social unemployment subsidies.

9) Social security subsidies for laid-off workers, professional training and overdue remuneration.

10) Active Employment Policies.⁷

11) Exemptions from contributions to the social security fund and successive forgiveness of debts, the last one of which in 2010 was extended to all large, medium and small businesses.

www4.seg-social.pt/evolucao-do-sistema-de-seguranca-social?p_p_id=56_INSTANCE_R6s5&p_p_lifecycle=1&p_p_state=exclusive&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_56_INSTANCE_R6s5_struts_action=%2Fjournal_content%2Fexport_article&_56_INSTANCE_R6s5_groupId=10152&_56_INSTANCE_R6s5_articleId=135838&_56_INSTANCE_R6s5_targetExtension=pdf

6. Consult, for example, Law Decree n.119/99, April 14, 1999; Law Decree, n.483/99, November 9, 1999; and Law Decree n. 125/2005, August 3, 2005.

7. On this theme, see Dias, Mónica Costa e Varejão, José. 2012. *Estudo da Avaliação das Políticas Ativas de Emprego - Relatório de Progresso*. Lisboa: Instituto de Emprego e Formação Profissional.

12) Succession of debts of employers to the social security fund. Among current, prescribed and debts considered unpayable, the values have grown to billions of Euros since 1988.⁸

In short, what does this chronology tell us? First, that productive economic restructuring implied choices. In Portugal, the reduction of the work week to create full employment was not considered nor was taxation for social security according to the wealth produced. On the contrary, jobs were eliminated or made precarious through the use of social security funds. The phrase “salary of the parents to pay for the unemployment of their children” aims to capture this distorted situation. And in the post-2008 labour market the situation became even worse: now the unemployment of young workers could be the bargaining chip for the layoffs of their parents.

Yet these images do not do justice to the complexity of the process since there is no clear generational division: the majority of the unemployed tend to be the oldest and least qualified in the workforce, but it is also a fact that young workers are forced to delay their entrance into the labour market which diminishes the salary available for parents during the time they are sustaining their children. On the other hand, the salaries of these same parents are reduced by using the value that should above all be put into social reforms – and/or investments that would guarantee their sustainability – but instead are put into unemployment programs, support for lay-offs and focused assistance programs that are discretionary and not universal.

Before privatizing nationalized companies, workers were massively integrated into diverse forms of voluntary work-time reduction or early retirement schemes. In order to avoid paying the high values of legally-stipulated compensation, the companies ended up transferring the costs to the social security system with its funds used as backdoor compensations to capitalize and/or benefit these companies. Indeed, without such maneuvers they would not be sufficiently competitive in the privatization market.

The creation of the legislative measures outlined above, that permitted the elimination of jobs and put a contingent workforce into situations of unemployment, underemployment or reliance on social assistance has had grave consequences for the prolongation of dependency and the establishment of salaries below the minimum needed for subsistence. Although it still needs to be studied, they may have also generated a certain social apathy among the poorest in society. Cleusa Santos (2013) has made this argument in relation to the indication of the World Bank to create assistance programs to avoid social conflicts and guarantee the biological reproduction of the workforce.

Since the end of the 1980s, exemption mechanisms have been created for employers to avoid paying their contributions to the social security system. The first

8. For a study of employers' debts to the social security system, see Vítor Lima. 2012. «A dívida à Segurança Social». Accessed on July 29, 2012. http://grazia-tanta.blogspot.pt/2012_07_01_archive.html

of these measures conceded exemptions for employers for up to three years if the employer agreed to hire full-time, stable workers. At this time, the Active Employment Policies law was in effect in which the company could contract a worker for six months with a precarious contract with the salary paid by social security and then lay them off. The companies could also pay just a part of the salary with the rest paid by the subsidy for partial unemployment.

Social security has been used by companies to avoid a fall in profit rates. Businesses reduce or stop production and lay off workers with their salaries paid partially by social security. We do not know how many businesses have created “false” layoffs, that is, when six months after the layoffs the company declares bankruptcy. Social security also pays for overdue salaries, subject to certain conditions. The values of the latter tripled between 2008 and 2011 (Pordata 2011). Together, professional training and Active Employment Policies, corresponded at the end of 2011 to 1.4% of GDP, according to a study by Guedes and Viana (2012).

The capitalization fund of social security is also used to pay off the public debt with a part of the fund necessarily allocated for this purpose. Moreover, this fund of EUR 10 billion⁹ is “fixed” and cannot be used for investment in public or social services, such as, for example, for public housing or homeownership loans (Grannemann 2013). It is however, indirectly used to finance the banking system since it is invested in public debt securities.

Finally, we would like to mention the foggy circumstances involved in the transfer of pension funds, namely those from Portugal Telecom and the banks, to the state, shrouded by obscure numbers without knowing the real or face value of the funds or if in the medium term they are sustainable. These companies received fiscal exemptions in exchange for the transfer of the pension funds to the social security system (Rosa 2005).

Such policies have been progressively extended and widened in the last two decades in relation to unemployment which is created and managed through funds that were intended for pensions and social programs. For Marques, adapting to the European Economic Community and to the common Market has launched a series of measures such as “unemployment subsidies, retirement and work-reduction schemes, explicit support for restructuration, the active employment policies and professional formation” (2008, 78-29). As Hespanha et. al. argue, the creation of the Financial Stabilization Fund as well as the unification of Social Security with the Unemployment Fund have constituted measures that underline the relation between “the problems of un/employment and the necessity of the profitability of the contributions collected” (Hespanha 2000 apud. Fonseca 2008, 78).

What has been verified throughout the 1980s and 1990s is the transfer of universal policies of solidarity that secured the maintenance and formation of the work

9. Value calculated at the end of 2011.

force to focused policies that guarantee biological reproduction with the consequent dramatic fall in the salary necessary for the workers as a whole and the deflagration of poverty and social inequality. The principle of “universality” was effectively put in check during this period (Hespanha 2000 apud. Fonseca 2008, 80).

As Manuel Carlos Silva (2013) states, the unemployed and underemployed are not excluded fragments of society, but an essential part of the mode of accumulation which created an ideology arguing that it was necessary for competition within the international system of states to flexibilize the labour market to maintain competitiveness and job creation. Thus, unemployment and flexibilization are two sides of the same coin that go hand in hand and, more dramatically, are financed with that which should be for the protection of a dignified old age with quality healthcare and services.

Finally, the revision of the labour code, which entered in vigour on August 1, 2012, not only lowers overtime pay to half its previous value, of particular importance for industrial workers, but also makes it easier to lay off workers.

In March 2013, for the first time in the history of the country, there were massive layoffs of public sector workers whose unemployment situation will once again be managed through pension funds and social programs which form the greatest part of the social security system. Under the form assumed by the XIX Constitutional Government, these dismissals will mostly affect the oldest and least qualified workers (Ecofinanças 2013), constituting a kind of social eugenics policy in which there is no space in the labour market, in this mode of accumulation, for those who could not adapt to the productivity levels that demand the lowering of the unit costs of work. This is not something completely new since in 1999 the government had assumed such a position in publishing one more decree that permitted the articulation between social security and the unemployed, referring to them “as those who due to age or qualification have greater difficulties in the insertion into an active life”.¹⁰

On the one hand, the political regime considers that the country is saddled with both an aging and poorly trained workforce as well as a younger, more qualified and more productive workforce. As unemployment rates are historically high, in this phase of development it is clear that government has chosen policies that retrieve those who have rights in the labour market and replace them with those who do not and who are traditionally less capable of social and political organization and tend to accept poorer work conditions and relations.

It is therefore an *ideological* choice, we reiterate, to associate the longevity of the population to the unsustainability of social security. It is essential that social scientists respond to this dystopian common sense ideology with a radical and serious criticism. It is particularly important to expose the ideological nature of the

10. Law Decree n. 119/99, April 14, 1999.

governments' arguments through their use of successive studies in which they make predictions for 2020, 2050 and 2060 despite the fact that not one of their previous studies was capable of predicting the economic crisis or unemployment. Moreover, they are not even capable of rigorously studying the sustainability of social security, claiming, for instance, that previous studies from two to five years ago are now invalid since "conditions have changed" showing that such studies were not actually serious or solid. But it is on the basis of such determined but faulty studies that they implemented policies that involved the wellbeing of millions of people.

Concluding Notes

Paradoxically, that which was an historic gain – universal social security conquered during the revolutionary biennial of 1974-1975 – was transformed, for political reasons from the late 1980s onward, into a social "cushion" that financed unemployment and precarious work situations. The social security fund was thus used to mould new labour relations, legitimating "family salaries" in which families were forced to assume the costs of sustaining their children for a longer period. Moreover, the fund's resources were used in a systematic form to construct a welfare base that aimed to accompany the flexibilization of the labour market through subsidies for unemployment, for companies, for support for layoffs and for focused assistance programs.

We believe that this process may have opened a deep wound in Portuguese society through the "eugenization of the workforce": the low salaries of young workers threatens their social reproduction, including their biological reproduction, retarding their life experience as adults. Parallely, it creates an aging society that is stereotyped and derided as an impediment to the country's development, accused of being stationary, pampered and poorly trained that blocks the entrance of better trained and more flexible workers in the labour market. A fiction was created, without scientific basis but considered unquestionable, that the "acquired rights" resulting from the Revolution of 1974-1975 are the origins of the problems that have led the country to bankruptcy in the competitive world market. As a result, in what is presented as a "generational war", only the precarization of labour relations, salary reductions and the introduction of programs that provide only for subsistence (in some cases, even less than this) can turn the tide.

This ideological project is a fiction since what has been empirically verified in Portuguese society are the historical limits of the capitalist mode of production: on par with the progressive flexibilization of the labour market, we have witnessed increasing unemployment, the deepening of economic crisis with anemic growth rates, the progressive erosion of small- and medium-sized property holders as well as the accelerated proletarianization of the middle classes of society and the general impoverishment of almost half the population to the pre-revolutionary levels of April 1974.

Politicians, economists and businesses have created a totally false image that the increase in life expectancy will undermine social security. This image is based on studies that continually replace older research that supposedly “failed in its predictions” (Guedes e Viana 2013), hiding the fact that Portugal has an economically active population of almost 5.5. million workers and only 2.5 million retired workers, but since labour relations and conditions have been made precarious, the pyramid is inverted and half the labour force – unemployed and precarious – appears as passive and not active. It is this inversion of the labour market that has created the social cushion funded directed by social security in multiple forms that simultaneously aids the finances of companies, on the hand, and creates unemployment and focused assistance programs, on the other.

The use of the image of a “generational war” is no different than the historical mechanisms of dividing slave workers, for example, in the Caribbean at the end of the eighteenth century in Saint-Domingue, the most productive of the French colonies, in 128 “varieties” based on the fraction of black blood that they possessed (James 2001). The modern division is based on new dichotomies. Beyond the classic divisions of man/woman, black/white, native/immigrant, today the hegemonic thinking divides the population in young/old, trained/untrained, employed/unemployed, precarious/with rights, active/non-active. In this model of accumulation, the real and valid differences that differentiate us as human beings – our taste for certain foods, the choice of names for our children, our size and weight, our ways of walking or tone of voice – are transformed into categories of division and social antagonism, tending to eliminate the constitutive essence of an immense volume of workers. All workers share the fact that they depend on a salary (and not rent, interest or profit), that is, they depend on the sale of their physical and intellectual labour power in return for a salary and exist as interdependent members of a group. It is this class that is the origin of value produced in the country, of the socially produced wealth, that is calculated today as around EUR 170 billion per year.

In the agony to reduce salaries to recuperate the historically record drop in the rate of profit, the policies applied since 2008 aim to make an historical leap by destroying the social pact established in the revolutionary process. Yet they have opened a Pandora’s box. It is highly questionable that the supposed “mild customs” of the Portuguese people, the herculean anti-utopia appropriated by the dictator Salazar, will withstand the material fact of the widespread degradation of life of the large majority of workers. Peace, in Portugal, goes by two names: political police or ample social rights. The contemporary historical epoch has been marked by ungovernability and dialectically the consequences have been major impediments to accumulation whose only solution is supposedly “social stability”, the term euphemistically used outside critical scientific environments.¹¹ In 76 years of constitutional monar-

11. It is curious to note that the large mainstream media refers to the frequency of strikes as moments of chaos

chism, there have been 43 elections or one year and eight months per legislature on average. Between 1910 and 1926, there were seven general legislative election, eight presidential election and 39 governments! (Marques 1980; Paço 2010) In the 1974-1975 revolution, there were six governments in 19 months and between 1976 and 1983, 10 governments, two of which were provisional and three of presidential initiative.

The role of the state has not been that of arbiter in an unequal relation, but a mechanism for the transfer of values from salaries, pensions and welfare programs to companies and the private sector. The state was the executor of the *regulation* of flexible labour regimes (and not as is erroneously argued of *deregulation*) since as we have seen all such measures were carefully accompanied by abundant state legislation and the use of public funds that were coercively collected by the state. The management of unemployment, the recapitalization of companies, the securitization of the social security fund, the commodification of the social functions of the state, the very management of the workforce through strategic conciliation, were all achieved through the state as an active regulator and financier and not by its absence as is wrongly attributed in the so-called “neoliberal phase”. Indeed, this inappropriate use of the concept of neoliberalism errs since the state has not been diminished, but rather has intensified its interventions not just in the political and military sense, but clearly in the economic dimension as well.

This state is organized through a democratic-representative form whose crisis is visible not only in Portugal but throughout Europe. From the point of view of the regime, it is possible that we are at a historical crossroads that opens the possibility for the compulsive and authoritarian reworking of labour relations. This crossroads, whose resolution we are unable to predict, could open up space for *bonapartism*, that is, a dictatorship of the capitalist state where social rights are eliminated or severely restricted. Yet there is no social base for this in a Europe in which there is simultaneously a tendency to destroy social and labour rights, the live memory of the defeat of Nazi-fascism and the overthrow of the New State in Portugal just four decades ago and an ample consensus around the idea of the necessity of a welfare state (which unites distinct social sectors such as workers, the middle class and even conservative sectors). We thus believe that there are clear limits to the possibility of authoritarian dictatorships in this context.

The future of the welfare state depends today, as in the past, on the variable politics whose axes are employment policies and the social contributions that are utilized to fund social security. There are many conditioning factors which complicate the prediction of possible futures (Arcary 2013). Yet we would like to emphasize the following key conditions which will determine future outcomes:

and to governance without strikes as stability (despite thousands of unemployed workers) using as their only criteria not the wellbeing of the population, but the absence of collective conflicts.

1) if there is a weakening and dramatic decrease in productivity that impedes the production of wealth in the country;

2) if emigration functions as a safety valve for the absence of social mobility (are their countries that can absorb this trained workforce?);

3) if the government is able to retrieve from the labor market the oldest and least qualified workers (either active or non-active) and put them on subsistence subsidies to allow the entrance of a more qualified yet precarious workforce into the labour market;

4) if the erosion of labour rights does not provoke a situation of disruptive inorganic conflict, that is, if the absence of collective contracts does not lead to the fragility of workers or weaken the possibility of solidarity with other sectors. It is worth remembering that the Portuguese working class was characterized by the absence of formal structures before the revolution, but widespread precarization led to the construction of powerful rank-and-file workers' commissions;

5) if the strangulation of social mobility, the expectation of living a decent life, does not provoke social conflict;

6) if the molecular and almost pre-capitalist degree of organization of both unions and political groups of the youngest and most precarious workers does not impede their capacity to fight for social rights;

7) if a more urban, educated, cultivated society conscious of its rights accepts the historical regression that has been the most important change in Portuguese labour relations since the revolutionary years of 1974-1975.

Bibliography

Arcary, Valério. 2013. "Os limites da estabilidade social. Até quando irá a sociedade 'aguentar' o estado a que isto chegou? Entrevista a Valério Arcary por Raquel Varela e Luísa Barbosa Pereira. In *A Segurança Social é Sustentável: Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal*, coordenado por Raquel Varela, 365-430. Lisboa: Bertrand.

Barreto, António. 2004. "Mudança Social em Portugal." In *Portugal Contemporâneo*, organizado por António Costa Pinto, 137-162. Lisboa: Dom Quixote.

Barreto, José. 1978. "Modalidades, condições e perspetivas de um pacto social". *Análise Social*, vol. XIV (53):86-120.

Cristovam, Maria Luísa. 1982. *Conflitos de Trabalho em 1979. Breve Análise Sociológica*. Lisboa: Ministério do Trabalho.

Elaine Behring, "O Estado Social Europeu tem Futuro?" In *Quem Paga o Estado Social em Portugal?*, coordenado por Raquel Varela, 153-171. Lisboa: Bertrand.

Eurostat. 2012. "Government deficit/surplus, debt and associated data". Última modificação a 14 de junho de 2012. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=GOV_DD_EDPT1&lang=en

Fonseca, Bernardete Maria. 2008. *Ideologia ou Economia? Evolução da Proteção no Desemprego em Portugal*. Tese de Mestrado. Aveiro: Universidade de Aveiro.

Graça, L. 1996. *Evolução do sistema hospitalar: Uma perspetiva sociológica*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, Escola Nacional de Saúde Pública, Cadeira de Ciências Sociais e Humanas, mimeog. (Textos, T 1238 a T 1242).

Granemann, Sara. 2013. "Segurança Social: fundo universal de solidariedade ou mercado privado de capitais? Entrevista a Sara Granemann por João Jordão, Raquel Varela e Rui Viana Pereira. In *A Segurança Social é Sustentável: Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal*, coordenado por Raquel Varela 151-179. Lisboa: Bertrand.

Guedes, Renato e Pereira, Rui Viana, "Quem Paga o Estado Social em Portugal?" In *Quem Paga o Estado Social em Portugal?*, coordenado por Raquel Varela, 21-70. Lisboa: Bertrand.

James, C.L.R. 2001. *Os Jacobinos Negros*. São Paulo: Boitempo Editorial.

Leal, Silva António da. 1985. "As Políticas Sociais no Portugal de hoje." *Análise Social*, vol. XXI (87-88-89): 925-943.

Lima, Ana Valadas de. 1985. "O rendimento em Portugal ao longo da última década." *Análise Social*, vol XXI (87-88-89): 499-526.

Lucena, Manuel de. 2000. "Previdência Social." In *Dicionário de História de Portugal*, Volume 9, coordenado por Maria Filomena Mónica e António Barreto, 152-166. Porto: Figueirinhas.

Marques, A. H. Oliveira e Serrão, Joel. 1991. *Portugal, da Monarquia para a República (coleção Nova História de Portugal)*. Lisboa: Editorial Presença.

Marques, Oliveira. 1980. *A Primeira República Portuguesa*. Lisboa: Livros Horizontes.

Martins, José e Coggiola, Osvaldo. 2006. *Dinâmicas da Globalização. Mercado Mundial e Ciclos Económicos (1970-2005)*. Santa Catarina: UFSC.

Mota, Ana Elizabete. 2012. *O Mito da Assistência Social*. Brasília: Cortez.

Paço, António Simões do. 2010. *Entrevista com a República*. Lisboa: Guerra e Paz Editores.

Pordata. 2011. "Indemnizações compensatórias por salários em atraso." Accessed in 2012. <http://www.pordata.pt/Portugal/Indemnizacoes+compensatorias+da+Seguranca+Social+por+sala+rios+em+atraso-114>

Ribeiro, Ângelo. 2000. "Direitos Humanos." In *Dicionário de História de Portugal*, Volume X, coordenado por Maria Filomena Mónica e António Barreto, XX-XX. Porto: Figueirinhas.

Rosa, Eugénio. 2008. "Emprego parcial, a contrato e a recibos verdes." Última modificação a 23 de março de 2013. http://resistir.info/e_rosa/precariedade.html

Rosa, Eugénio. 2005. "Por que razão a banca pretende transferir os fundos de pensões para a segurança social". Accessed on March 23, 2013. http://www.eugeniorosa.com/Sites/eugeniorosa.com/Documentos/2005/41_2005-Transferencia_FP_SSPublica.pdf, 13 de novembro de 2005.

Rosdolsky, Roman. 2001. *Génese e Estrutura de O Capital em Marx*. Rio de Janeiro: Contraponto.

Santos, Cleusa. 2013. "Rendimento de facto mínimo? Estado, assistência e questão social." In *A Segurança Social é Sustentável: Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal*, coordenado por Raquel Varela, 315-334. Lisboa: Bertrand.

Santos, Maria de Lurdes et.al, *O 25 de abril e as Lutas Sociais nas Empresas*. Porto: Afrontamento, 1976.

Silva, Manuel Carlos. 2013. "Pobreza, exclusão social e desigualdade." In *A Segurança Social é Sustentável: Trabalho, Estado e Segurança Social em Portugal*, coordenado por Raquel Varela, 243-274. Lisboa: Bertrand.

Shaikh, Anwar. 2012. “Quem Paga o “bem-estar” no Estado-Providência? Um estudo sobre vários países”. In *Quem Paga o Estado Social em Portugal?*, coordenado por Raquel Varela, 119-138. Lisboa: Bertrand.

«Função pública: rescisões com menos qualificados avança em julho», In *Ecofinanças*, 18 de março de 2013.

The left in Latin America: a new paradigm?

Ronaldo Munck

Civic Engagement Center
Dublin City University

Left Dilemmas

Since 2000, most of Latin America—with the major exceptions of Mexico and Colombia—has been under Left governments of one type or another. What we need to note at the start is how totally unprecedented those Left governments are. Not since Jacobo Arbenz in Guatemala in the 1950s, Salvador Allende in Chile in the 1970s, and the Sandinistas in Nicaragua in the 1990s has a self-declared Left been in office in Latin America (Cuba excepted of course). Certainly also unprecedented is a swing of this type across a whole region. What is also significant in world historical terms is that this shift to the Left (although what that means remains to be established) occurred only a decade after the fall of the Berlin wall and Fukuyama's declaration of the "end of history." We were supposedly moving into a smooth post-ideological world where the hegemony of neoliberal globalization would be utterly hegemonic. To even have a president (Chávez) stand up and proclaim "21st century socialism" is not something anyone would have expected at that time.

There has been a huge amount of international interest in the rise of the left-of-center governments in Latin America. However, much of the analysis has been driven by external political agencies and is often reduced to a "good left" versus a "bad left." The first variety is deemed to have learned the economic lessons of the neoliberal phase and has a healthy respect for Western liberal democratic political norms. The latter are deemed economically irresponsible and politically authoritarian. In short, we are led to believe there is a democratic Left versus a populist Left. This is essentially a neocolonial perspective with its view of the good native who has learnt his lessons well and the rebellious, still part-savage colonial who will revert to type, spend money he has not earned, and make false promises to the people, all held together by a dubious non-rational, non-European type of charisma.

There is no one clearly defined social-democratic Left, although Chilean socialists and F. H. Cardoso in Brazil are most often mentioned in this regard. Others may view these political figures as belonging to the center-right. Be that as it may, they clearly aspire to a social-democratic type of social order. The democratization of the market economy, or at the very least its regulation or reorganization to compensate for its inequalities, is a key belief. In political terms it preaches a reform of the state and a social policy based on empowerment and capacity building. Roberto Mangabeira Unger, the Brazilian philosopher and politician who might be seen as a maverick social democrat, argues clearly that “empowerment, both educational and economic, of the individual worker and citizen, democratization of the market economy and the establishment of a social solidarity based on social responsibility requires a deepening of democracy . . .” (Mangabeira Unger 2011, p. 42). Democracy is at the core of this new Latin American political current and that is probably unique in a situation where democratic politics most often in the past responded to an economic or military crisis.

The populist Left is not, of course, a self-proclaimed category but rather an epithet deployed against radical nationalists by observers at home and abroad. We could say that they take a different approach to democratizing democracy to that of the more European social-democratic discourses just mentioned above. At the heart of this “populist” current lies a commitment to economic nationalism and a recovery of the category of people (*pueblo*). Thus, for example, Nestor Kirchner in Argentina “set up a discursive dividing line” (Panizza 2009 p. 245) between the previous anti-national neoliberalism of President Menem and the military to frame his own economic and political project as the current manifestation of the national-popular politics of the 1940s and 1950s. Its economics mirrored the neo-developmentalism being articulated by CEPAL and its politics was based on democracy plus personalism. Rather than read this “populist left” in a purely negative anti-democratic sense it might be better to conceive of this emerging current as national-popular governments that represent a twenty-first century national-popular politics, rebalancing globalization in favor of the nation-state.

From an international perspective the main progressive alternative is often seen to be the grassroots or autonomist Left symbolized most clearly by the Zapatistas. Certainly many myths have circulated about the Zapatistas and their autonomism has never really been theorized, although John Holloway’s *Change the World Without Taking Power* comes close to an unauthorized version. For Holloway “the starting point of theoretical reflection is opposition, negativity, struggle. It is from rage that thought is born . . .” (Holloway 2002). Given that capitalist relations are everywhere, even embedded in the state, reigning power through reformist or revolutionary means is futile. Thus, for Holloway “The struggle to liberate power to is not the struggle to construct a counter-power, but rather an

anti-power . . .” (Holloway 2002). This strategy is a refusal of the state, of power, of the party form and is ultimately negative.

There is, of course, another Left that is neither social democratic, populist, nor autonomist. This is an independent Left in the tradition of Mariátegui and Gramsci focused on national reality but from an internationalist perspective. It is clearly opposed to the new social-democratic tradition that it views as implausible even compared to European social democracy in its heyday when conditions were much more favorable. It has also long been aware of the negative connotations of nationalist and populist politics in terms of constructing a strategy for workers power in Latin America. More surprisingly, perhaps, it is quite critical of the autonomist current to which it counter-poses a re-centering of politics. Thus Guillermo Almeyra fiercely criticizes the Zapatistas for “taking refuge in an ill-defined a-politicism . . . characterized by silence and a total absence of discussion around the big national and international questions” (Almeyra, 2004, p. 81). While understanding the frustrations around political parties and their way of doing politics there is no escaping the political realm—and the question of power—by hiding behind the grass- roots. For another world to be possible resistance from below does not suffice and a new strategy for power must be forged.

Not surprisingly, a plethora of interpretations have emerged to theorize and deconstruct the new Left governments. What seems clear from the evidence so far is that this turn is not due to a massive shift to the Left in terms of public opinion. It would be complacent of us to see the Leftist parties in government as a result of a great swing to the Left by the masses, now totally disenchanted with neoliberalism. Marco Morales is right to argue that “the more plausible story is that the leftist parties that won elections were skilled at broadening their appeal beyond those that identify with the left” (Morales 2008, p. 37). That is certainly the case in Brazil, Chile, and Uruguay most clearly.

The main division established by the most influential analysts is around whether they deploy a populist style and economic policy or not. Thus we have the “good left” governments of Chile, Brazil, and Uruguay versus the “populist left” governments of Venezuela, Argentina, and Bolivia. The well-behaved Left is seen as honest and responsible, eschews populism, and does not hide behind empty anti-US rhetoric. Its economic policies are moderate—neoliberalism with a human face—and they certainly do not indulge in re-nationalizations. For Castañeda and Morales there is another “swashbuckling left” that “offers a grab bag of social welfare initiatives, boosts to consumption and wages, ad hoc concessions to business interests and nationalist hand-waving” (Castañeda and Morales 2008 p. 238). Given its fragile basis, its success can only be ephemeral and depends on extraneous factors such as being in recovery from a catastrophic crisis (Argentina) or being blessed with extravagant oil- derived wealth (Venezuela).

This type of dichotomy is a bit of a caricature but it does reflect some kind of a divide between a social-democratic (or social democratizing) Left and a more radical, nationalist Left. Another analyst Steven Ellner, based on a careful reading of the evidence, takes the governments of Hugo Chávez (Venezuela), Evo Morales (Bolivia), and Rafael Correa (Ecuador) as a common category. For him, “All three had ample congressional majorities which allowed for democratic endorsement of social transformation, emphasized social participation over social productivity, diversified economic relations and promoted a radical national democracy as against traditional liberal democracy” (Ellner 2012 p. 2). Certainly the traditional Left could, with some justification, say that this was not socialism as they understood it. Overall there is little doubt that these three governments are truly radical, based on considerable popular participation, and have not engaged in draconian pursuit of the opposition.

Other analysts, not least F. H. Cardoso (of dependency theory and Brazilian presidency fame) has identified a discernible social-democratic Left in Brazil (Cardoso and Lula), Chile (Concertación governments), and Uruguay (Cardoso 2009). The political origins of the three governing parties are quite distinct: the labor-based Workers’ Party in Brazil, the Socialist-Christian Democratic coalition in Chile, and the broad Left Frente Amplio in Uruguay that includes the ex-Tupamaros who do not have that much in common really. Nevertheless, they are seen to have steered a “responsible” course, not threatening vested interests. In Chile, for many years Pinochet’s political structures were not touched and his economic strategy has remained more or less in place, albeit with a “human face” added. In Uruguay, a president who was once a leader of the Tupamaros was at the forefront of a move to insert the country into a free-trade agreement against the wishes of many people and the two large neighbors.

It probably is accurate if, in a non-pejorative way, we were to refer to the social democratization of all three governments. That is they have taken up some of the traditional banners of social democracy—a steering role for the state, and a social safety net—in a Latin America moving beyond fundamentalist free-market policies. Cardoso—a well-informed participant observer in this historic shift—argues that “globalized social democracy” in Latin America “acknowledges that the stability of the democratic process depends on some measure of economic progress. But a great deal also depends on active policies geared to reducing poverty and enhancing social well-being” (Cardoso 2009, p. 309). This is essentially a “social market economy” approach albeit in the very different circumstances of dependent development. No doubt all these governments could have promoted social transformation more over stability but their achievements are significant. The main difference compared to the previous group of governments considered is that these were based on solid political parties and thus their leaders did not need to build a personal following, as was the case with Chávez, Morales, and Correa.

Argentina does not fit into either camp readily and can be used as a way of dismantling any over-simplistic paradigm. The theorists of the good Left—bad Left binary opposition tend to place “Kirchnerism” (Néstor Kirchner followed by Cristina Fernandez de Kirchner) firmly in the bad “populist” bag. They derive from the Peronist movement and reflected the radical 1970s politics of the Montoneros and Peronist youth movement more broadly. They are firmly nationalist and argue forcefully for recovery of the Malvinas, in a similar idiom to that of Chávez. Yet their economic policies are quite traditional (based on revival of the agro-export sector) and they have not engaged in major social redistribution. Sectors within Kirchnerism are clearly part of the anti-imperialist Left. While the traditional oligarchy are wary of Kirchnerism (because they do not control it), wide sections of the middle class support it as an answer to the need for stability. That we cannot pigeon-hole Kirchnerism should, I believe, make us wary of any political schema that neatly divides the new “progressive,” “radical,” “left,” or “centre-left” governments now dominating the scene in Latin America into neat boxes.

Mariátegui’s problematic

Rethinking Latin America today from a left perspective might well take inspiration from the work and example of José Carlos Mariátegui (1894–1930), the Peruvian socialist and labor organizer who set out to “Latinamericanize” Marx and make him “fit for purpose” in a continent that he misunderstood so badly (see Aricó 1988). Mariátegui had an intense engagement with Peruvian social, economic, political, and cultural reality in the period leading up to 1930 when a major crisis and transition period opened up in Latin America. The 1920s saw a whole series of upheavals amongst the indigenous peoples of Peru that shaped or rather reshaped Mariátegui’s political vision for change. This was also, of course, the period when the great Mexican Revolution was coming to the close of its most active phase. Far away, in Russia, the October Revolution of 1917 brought a new world-historical subject onto the world scene—the proletariat—and a bold ideology for social transformation, Leninism. Mariátegui, during this tumultuous period, laid the foundations for an original and critical Marxist understanding of Latin America, in his writings and a political practice that is, once again, receiving renewed attention in a continent at the forefront of conflict and change.

In his short but very active and influential career Mariátegui was a labor organizer, an exile in Europe, a radical journalist, and a leader of the emerging Latin American Communist movement. His early career as a journalist shaped his crisp, unpretentious writing style and led him to support the revolutionary demands of students and workers around 1917. In 1919 the dictator Augusto Leguía sent Mariátegui into exile; he went first to France (where he met Romain Rolland and Henri Barbusse) but then soon after went to Italy where he witnessed the

mobilization of the landmark Turin workers councils of 1919 and the founding of the Italian Communist Party in 1921. Returning to Peru as a committed Marxist he threw himself into worker education (through emerging democratic nationalist leader Haya de la Torre), and in 1926 founded the influential journal *Amauta*, dedicated to critical ideas in all spheres of life. In 1928 he launched the Partido Socialista Peruano, serving as its first secretary general, and published his main work, the *Siete Ensayos*. The Partido Socialista Peruano was a broad based socialist party (with a communist core) that went on to organize the CGTP (Central General de Trabajadores del Peru) to and lead the workers movement.

Mariátegui's Marxism was what we might call a "warm" one, far removed from the scientific pretensions of the analytical and theoreticist Marxisms (Althusserianism) that dominated Latin America during the 1970s. His whole rationale was one of practical engagement with the lives of workers and indigenous peasants. He was never a follower of Leninist "theoretical practice" or the theoretical preoccupations of what later became known as "Western Marxism." Far removed from grandiose or general ideas, he focused his energies on social transformation as a result of popular practices and traditions. Rejecting all forms of a "class essentialism" that would reduce life to its class origins, Mariátegui focused on the broad, emancipatory potential of social, popular, and ethnic social forces. His thinking and practice was the very antithesis of the statism that came to dominate Latin American Marxism. For him there was an overwhelming need for a practical socialism—springing from the daily practices of the subaltern classes—that would change society, and for a strong state that would act from above. His fascination with Peru's Inca past was not with the Inca state (and its so-called Asiatic mode of production as labeled by orthodox Marxists) but, rather, with its communal social practices and ethos that he saw as prefigurative of communism.

Mariátegui also understood nationalism and the national question better than most Marxists of his era, and his approach is becoming influential again today. International debates tended to be polarized between a Leninist pragmatics around "national self-determination" and Rosa Luxemburg's principled opposition to any tarnishing of the proletarian cause by nationalist colorings. The defense of national sovereignty was for Mariátegui a given and, for example, he followed closely and supported the Sinn Féin revolution in Ireland at the time. He also offered an early critique of Eurocentrism declaring roundly that "socialism was an international doctrine; but its internationalism ended within the confines the West" (Mariátegui 1969: 136). Only socialism, however, could for him achieve the unity of *Nuestra América* (Our America) and supersede the little nationalisms that had emerged since independence. However Mariátegui, at the same time, eschewed all forms of backward-looking romanticism or populism. He was greatly influenced by the Italian avant-garde cultural currents of the time and reveled in futurism.

He was a firm promoter of internationalism. Thus Mariátegui was well placed to decisively break with current (and subsequent) sterile counter-positions between nationalism and cosmopolitanism in Latin America.

Finally, Mariátegui provides an early Marxist engagement with the situation and aspirations of the Amerindian peoples, breaking with his own early, quite orthodox socialism in a European frame. He began to focus on the land question as the main underlying factor in Amerindian subjection. Above all, he argued against all forms of paternalism, that the liberation of the Amerindian peoples was a matter for themselves. His analysis was based on an early critique of Marxist and mainstream arguments on “dualism” between country and city, advanced and backward sectors of the economy. Rather these were seen to be in dialectical unity and the path of social transformation needed to be conceived in a holistic way for him. Mariátegui is extremely contemporary again today in his analysis of the “indigenous communist economy” and even the “agrarian communism” of the *ayllu* (Inca community) and its principles of reciprocity and redistribution of wealth characteristic of these communists, their habits of cooperation and solidarity, and their “communist spirit” were, for Mariátegui, harbingers of the socialist transformation required in Peru and Latin America more broadly. These categories are very much part of contemporary debates in the Andean countries under left-of-center governments today.

What does Mariátegui mean to us today, over 75 years after his death? Mariátegui’s political thinking and practice has been pulled in many ways by his followers and critics, having been seen as a populist, romantic, and bourgeois nationalist, devoid of a concept of power, amongst other things. Today, as Miguel Mazzeo says, “We need a Mariátegui who is at once prelude and spring, path and promise [*preludio y manantial, camino y promesa*]” (Mazzeo 2009, p. 57) to help us in the task of rethinking, reinventing, and reimagining what Latin America is and what the options opening for its transformation now are.

In a period when the old ways of doing politics are clearly defunct, a fresh reengagement with Gramsci’s thought in Latin America is also called for, one not burdened by its uses and abuses in the past. His thinking is certainly not posed here as a simple key to an understanding of contemporary Latin America. However, I would hope to demonstrate in the course of these seven essays that the conceptual armory he developed in prison, following the defeat of socialism in Italy, has considerable purchase on Latin American reality and may provide some leverage for its progressive transformation. Above all from Gramsci, as from Mariátegui, we can take a firm commitment to Marxism as critique and not as dogma. It is very much a creative Marxism, flexible and not at all closed off to other intellectual currents. Gramsci’s was a consistent and quite unique drive to forge a political vocabulary capable of understanding peripheral capitalist social

formations and arming the subaltern classes with an alternative strategy to one of submission and adaptation.

If Mariátegui sought to “Latinamericanize Marx,” we might also (following Portantiero 1983 and Aricó 1988) to “Latinamericanize” Gramsci as it were. What he provides us with is an extremely rich repertoire of concepts—from passive revolution to organic crisis, from the national-popular to hegemony and counter-hegemony—of relevance to understanding contemporary Latin America. There is also a clear methodology based on an understanding of national realities and the invaluable advice to balance “optimism of the will” with “pessimism of intelligence.” However, I would also argue that to know Gramsci properly his work needs to be grounded in the reality of current popular struggles in Latin America and their aspiration to create a world beyond neoliberalism. In the current era of globalization and its crisis, the struggle for emancipation in Latin America takes multiple forms. Gramsci in Latin America, alongside Mariátegui, may assist us in deconstructing the hegemonic imaginary of neoliberalism and to construct a counter-hegemonic culture. Finally, it is from Mariátegui—perhaps more than from Gramsci—that we can develop a political approach to match the “magical realism” of Gabriel García Márquez that is so much part of the Latin American way of seeing and that allows us to give free rein to creativity and does not compartmentalize our thinking.

Mariátegui shared with Gramsci a strong anti-positivist philosophy and it is well to recall that the latter welcomed the Russian revolution with an article called “A Revolution Against Capital” thus firmly rejecting the mechanical evolutionism of Marxism at that time. But Mariátegui went a lot further in adapting much of Sorel’s rhetoric of revolutionary myth: “The proletariat has a myth: the social revolution. It moves towards that might with a passionate and active faith. The bourgeoisie denies, the proletariat affirms” (Vanden and Becker 2011, p. 387). The emphasis on faith, passion, and will was a source of acute discomfort for many orthodox Mariátegui scholars and they tended to relegate this strand to a youthful error or unfortunate personal deviation. However, shorn of its class essentialism—the proletariat as unique revolutionary subject—there is much contemporary relevance to the emphasis on subjective will and the reality that social transformations do not occur in a purely rational laboratory-like domain.

Following Mariátegui we could say that “we do not want American socialism to be a copy or an imitation, it should be a heroic creation. We must give life to Indo-American socialism with our own life, in our own language” (Vanden and Becker 2011, p. 130). This statement should not be read as a simple nativist reaction toward a foreign import, and Mariátegui’s internationalism was never in doubt. It was, however, a view that was very conscious of the deeply Eurocentric nature of contemporary reformist socialism. Today we still see a tendency, both

in the mainstream political analysis and in radical contestation of the status quo, to mirror North Atlantic views of the world and analytical approaches. To rethink Latin America it is necessary to develop a Latin American perspective that prioritizes the actually existing social transformation processes, on the ground as it were. In this way Latin American subaltern knowledge can make a genuine contribution to the current search for a social order that is sustainable and equitable after the failure of neoliberal globalization to deliver on its promises.

Peripheral hegemony

Gramsci's theoretical and practical engagement with Italy's social, economic, and political development provides us with a rich repertoire of concepts relevant to a rethinking of Latin America along these lines. Gramsci was focused on "the typical peripheral states, like Italy, Poland, Spain or Portugal [where] the state forces are less efficient" (Gramsci 1978, p. 409). Latin American states were, and still are, peripheral in the global order and they are characterized by a late development as we have argued above. Suitably contextualized—within Gramsci's own political workshop as it were—we see there an engagement with similar political questions that could be inspirational for our present need for a grounded critical analysis.

The Italy which Gramsci engaged with was characterized by uneven development—symbolized in the status of the Mezzogiorno—and where national unification was not easily achieved. In an unfinished essay "Some Aspects of the Southern Question" (Gramsci 1978, p. 441) Gramsci traced the relationship between city and countryside that underlay uneven development and hindered the political unification of the country, which only occurred in 1860. Economic, political, and social integration had hitherto been weak and the nation-state was not consolidated until the Risorgimento. Securing national unification also involved the institutional integration of the state, consistently a major focus for Gramsci. As Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith put it, "The basic problem confronting Gramsci was that of identifying the specific weaknesses of the Italian national state which emerged from the Risorgimento-weaknesses which culminated in the advent to power of fascism sixty years later" (editorial introduction in Gramsci 1971 p. 45).

Italian unification was not seen as a classic bourgeois revolution and revolutionary France was a constant counterpoint. In Italy, according to Gramsci, "what was involved was not a social group which 'led' other groups, but a state which, even if it had limitations as a power 'led' the group which should have been leading" (Gramsci 1971, p. 105). It is this insight that lies behind Gramsci's key concept of a "passive revolution," which has, we will argue, great resonance in Latin America. The Italian Risorgimento is one such case where we witness not

a revolution but “molecular changes which in fact progressively modify the pre-existing composition of forces, and hence become the matrix of new changes” (Gramsci 1971, p. 109). This is a historical process Gramsci also dubs “revolution/restoration” and in Latin America we can detect clear parallels in the early 20th Century processes of “conservative modernization” where change from above as it were co-opts and defuses demands for change from below.

If there is one overarching concept that provides a key to the overall Gramscian paradigm for social transformation it is the notion of hegemony. For Gramsci, hegemony is the process through which a social class produces itself as a historical subject. It moves beyond narrow class interest to achieve consensus across society. It rejects a process of leading rather than merely dominating the rest of society. A hegemonic system leads to the creation of a “historic bloc” where the hegemonic class dominates society through the institutions of political society (state-government) and of civil society (state-society). Hegemony rests not on coercion alone but also, fundamentally, on consent.

The whole history of Latin America since the Conquest could be seen as a struggle for hegemony by the dominant classes. There was no “bourgeois revolution” in the classic Jacobin sense of the French Revolution. There was no “*bourgeoisie conquérante*” rising to modernize the country against reactionary feudal landowners. Rather, hegemony was always a fragile affair based on compromise with the established order. There were of course dominant classes but these were rarely constituted into a stable and powerful ruling class that could achieve consent and not just domination.

The political economy of national development under the import substitution industrialization (ISI) model after 1930 had as its correlate the compromise state typical of the populist period. The economic crisis of the 1930s and the subsequent crisis of political representation had prompted the need for a renewal of the historic bloc. The agrarian oligarchy retained a position of dominance but it had clearly lost its hegemonic role. Industrialization was creating a working class, but the important role of foreign capital prevented the emergence of a strong national bourgeoisie that could articulate a coherent alternative hegemonic project. The compromise state and the populist modality of politics represented a form of political domination typical of a power vacuum with no class able to assume a hegemonic role.

The “compromise state” was the form of state appropriate to the national-popular era and the commitment to state-led industrialization. The era of oligarchic hegemony where the state simply expressed the interests of one particular social class or group was over. The unstable equilibrium between different dominant sectors, some going up, some going down, meant that they would have to enter compromises with each other. As Garretón et al. put it, “The resulting political

formula was a hybrid democracy and authoritarianism, around which emerged in an uneven, often implicit, and sometimes tension-ridden fashion, an informal coalition of the most significant social and political actors in order to sustain it” (Garretón et al. 2003, p. 15). The decline of the oligarchic order had led to a period of great instability in many countries including the emergence of military regimes. Industrialization and urbanization had created a new social order but the political system adapted only slowly to it. The form of democracy that emerged was, naturally enough, one which reflected these conditions and did not mirror the European liberal democratic model.

The national-popular compromise state in Latin America played a crucial role in terms of bringing the subaltern classes into the political arena. The dominant interpretation of it and the populist discourse underpinning it has been that it was represented and included by the dominant classes to co-opt or disarm the subaltern masses. Certainly there was an element of Gramscian *transformismo* to it, in which progressive sectors find their discourse taken over by conservative modernizers, but that is not the only interpretation possible. The interpretation that prioritizes manipulation ignores the very real element of popular mobilization that the compromise state either facilitated or led to indirectly. For example, while it is undoubtedly true that Perón manipulated the working classes in Argentina and even possibly diverted them from an evolution toward socialism continuing the trend of the 1930s, Peronism also represented a massive entry of the subaltern into politics and a radical rupture of the oligarchic landowning elites grip on power.

In terms of Gramsci’s elaboration of a complex theory of the state fit for purpose in the modern democratic era, this Latin American experience adds considerably to his *Prison Notebooks*. The period of passive revolution had led to the national development of capital accumulation but in a manner that did not resolve the inherent political contradictions of the process. The hegemonic project was at best incomplete and certainly it did not create a sustainable democracy. What occurred, rather, was an acceleration of instability mirroring the progressive variant of Caesarism in the Gramscian vocabulary: “Caesarism is progressive when its intervention leads the progressive force to triumph, albeit with its victory tempered by certain compromises and limitations” (Gramsci 1971, p. 222). The 1930s was indeed a period of crisis and the contradictions of the old regime came to a fore. From the resulting catastrophic balance of forces between the various social forces emerged the compromise state as a particular expression of Gramsci’s progressive Caesarism albeit with a much stronger national-popular coloration.

This statist-national-popular sociopolitical matrix as Garretón et al. call it, was quite stable in its heyday. The development model was based on national industrialization led by the state. The political system of representation was based on a

compromise state that showed both democratic and authoritarian tendencies. But there came a time when the contradictions of the ISI model and of the compromise state burst into the open. One watershed moment was the 1964 *coup d'état* in Brazil that brought to power the first of the “modern” military dictatorships. The mass mobilizations under the Goulart government combined with an ineffectiveness of the state to control them and the economic process at the same time. There was a perceived situation of capitalist regime instability or even crisis on the part of the dominant classes. Maybe this was exaggerated but it was nonetheless real. The military organized an effective military takeover committed to resolving order and stability as well as providing an impetus to the economy through the disciplining of labor. We could, from a Gramscian perspective, hypothesize that the underlying objective of the 1964 coup was to create a more stable hegemonic bourgeoisie order.

Market backlash

A combination of global economic transformations and Latin American political shifts came together in a decisive move to impose free-market politics in the second half of the 1970s and early 1980s. The previously dominant development model was no longer delivering in economic terms and it had failed to secure stable hegemonic governance. The result was a process of market “Dis-Embedding,” a concept that follows through on Gramsci’s early political economy through to the Second World War period theorizing by Karl Polanyi on the relationship between market and society. According to Polanyi, who was writing during the cataclysm of the Second World War, “The fount and matrix of the [capitalist] system was the self-regulating market” (Polanyi 2001, p. 3). Polanyi traces the birth of market society as we know it to Britain’s Industrial Revolution of the nineteenth century. Previous societies had been organized on principles of exchange, reciprocity, and redistribution, now market based exchange would be the sole form of social and economic integration. Markets were previously an accessory feature in a system controlled and regulated by social authority. Henceforth the market ruled unchallenged and changed society in its image. “A market economy can exist only in a market society” (Polanyi 2001, p. 74).

The self-regulating or self-adjusting market was, for Polanyi, a “stark-utopia” in the sense that it could never be achieved. “Such an institution could not exist for any length of time without annihilating the human and natural substance of society; it would have physically destroyed man and transformed his surrounding into a wilderness” (Polanyi 2001, p. 3). In modern terminology, the self-regulating market was neither socially nor environmentally sustainable.

Central to Polanyi’s non-economistic understanding of the contemporary economy was the notion of “embeddedness” that has since led to a copious literature

in economic sociology. For Polanyi the economy is normally embedded in social relations; it is not autonomous. Prior to the emergence of the modern market society, “The economic system was submerged in general social relations. Markets were merely an accessory feature of an institutional setting controlled and regulated more than ever by social authority” (Polanyi 2001, p. 70). The self-sufficient precapitalist peasant household was not regulated by the market but, rather, by a moral order. Even when mercantilism began to free trade from localism, it was very much regulated. In fact, according to Polanyi (2001, p. 71), “regulation and markets, in effect, grew up together.” Economic relations had always been subordinated or submerged within social relations that were at the core of human existence. Even today, at the height of globalization as dominant development matrix, we find many spheres of social life, such as the household, not subordinated to the logic of the market.

The rise of the liberal order requires, however, the systematic “disembedding” of the economy from society. This is an order in which “instead of the economy being embedded in social relations, social relations are embedded in the economic system” (Polanyi 2001, p. 135). There are long-term tendencies under capitalism toward marketization, commodification, and what we could call “economization.” They all entail a “disembedding” of the economy and economic relations from social, community, cultural, or religious forms of regulation. What Polanyi analyzed in terms of the “great transformation” wrought by the Industrial Revolution of the nineteenth century we can see, in a magnified and more intense form with the Globalization Revolution of the late twentieth century. As Altvater and Mathkopf (1997, p. 451) put it, “The intensity of the process of disembedding is . . . increased due to . . . the money form taking on a life of its own *vis-à-vis* the ‘disembedded market’ and . . . the economy becoming globalised.” The dynamic of disembedding has now taken on global character for the first time, with momentous consequences.

The compromise state in Latin America was shattered by military intervention and the development model was overthrown equally decisively. Some analysts point to 1975 as a turning point in this regard that was as decisive and as punctual as 1929 was in terms of being able to see a clear before and after. Be that as it may, the transformed and increased role of international finance after that date saw a new form of international integration beginning. Since the Second World War the more industrialized countries of Latin America had been integrated into the international circuit of production through foreign direct investment (FDI). Now the internationalization of the money-capital circuit opened up a new era in which the international financial markets were dominant. Capital flight out of Latin America was a key feature of the 1970s and 1980s, with financial liberalization increasing even further the vulnerability of the Latin American economies. The

new financial conglomerates brought profound socioeconomic transformations and also severely weakened the ability of the state to negotiate with foreign capital or take the measures necessary for national economic development, a concept that would, itself, soon be deemed irrelevant with the arrival of globalization in the 1990s.

The impact of the new economic model was uneven across countries, economic sectors, and social classes. Maybe it did not restrict absolutely the choices open to developing countries but it certainly set clear parameters on what was possible and what was not. It acts, as F. H. Cardoso puts it, “more like a fragmenting force than a leveling force which would make the world more homogeneous. It disconnects and reconnects segment of countries locally and internationally as economic growth produces more inequality . . . within” (Cardoso 2009, p. 302). Just as with the earlier turn in the 1930s toward industrialization, the 1990s adaptation to the new era of globalization was more or less successful depending on the prior level of economic diversification. Thus a Brazil or a Mexico was more likely to have the resources to find a form of integration into the new order—albeit subordinate—than these smaller, less diversified countries that were more likely to continue in a more traditional agro-export form of integration. The latter was the fate of Argentina too after the dramatic collapse of the economy in 2001.

The “bottom line” for the neoliberal reforms of the 1980s was quite simple really. Sebastian Edwards, who was the Latin America head at the World Bank for many years, put it plainly when he declared that “in order to take full advantage of the opportunities offered by the world economy—and not to succumb to international competition—countries need a lean and dynamic labor market. Companies should be able to adjust their payrolls quickly and at a low cost. This means that employment laws should be flexible and that hiring and dismissal costs should be kept as low as possible” (Edwards 2009, p. 97). While this imperative was a driver of change, it was set within a more ambitious strategic plan to transform the whole society. In retrospect then the 1980s were a clear transition phase to a new model of development and social regime of accumulation. Social differentiation was thus accentuated at all levels of society. This was truly a new great transformation, comparable in its impact to that observed by Polanyi for the emergence of industrialization. Society, politics, and culture would all be utterly transformed by this new order.

Critical analysts were, however, always aware of the contradictions of the neoliberal model. As Marcus Taylor puts it, “Unfortunately for the neoliberal utopians . . . the vision they pursued was unrealizable owing to the implausibility of the assumptions from which neoclassical assumptions of the market began” (Taylor 2009, p. 67). Earlier critics, such as Karl Polanyi, had since the Second World War clearly expounded on the limitations of a free or unregulated market policy. It was

not a viable or sustainable development strategy quite simply. Critics from within such as Joe Stiglitz could be said to want to save globalization from neoliberalism and reconstruct it on a more stable and consensual basis but, one way or another, the illusion of a “one true way” to development had evaporated.

Within Latin America, the illusions around the Washington Consensus as a viable development strategy began to fade with the so-called Tequila Crisis in Mexico in 1994. In 1995, the Inter-American Development Bank was warning that this crisis showed the vulnerability of the Latin American economic to internal and external shocks (IADB 1995). This was not just an economic outcome whereby inherent contradictions of the model were coming to the fore. Clearly it was having a political knock-on effect as the social benefits (at least for some sections of the population) were being brought into question. As Francisco Panizza recounts, the questioning of the paradigm affected even some of the organic intellectuals of the model such as Sebastian Edwards. Barely a year after publishing a book lauding the achievements of the free-market reforms, Edwards was writing in an influential article in *Foreign Affairs* that while the region “had gone through a notable transformation, economic results were disappointing and the region’s social situation showed little signs of improvement” (cited in Panizza 2009, p. 124). Reality was beginning to sink in.

No paradigm collapses however from its internal contradictions alone. For a considerable period of time it can adjust its theories, models, and policies to suit the changing environment, including facts that contradicted it. Thus the various crisis situations (at least until Argentina’s economic collapse at the end of 2001) could be absorbed and adjustments made. Gradually, however, a post-Washington Consensus emerged that sought to keep faith with its original postulates while modulating the message to suit the more hostile environment and questions being asked. A new development agenda began to take shape without seeking to openly question the old model. The role of the state was quietly reestablished. The combating of poverty and inequality was given a new-found urgency, and it was openly acknowledged that the market did not hold all the answers.

From a broad historical perspective there can be little doubt that it was events in Argentina at the end of 2001/beginning of 2002 that finally shattered any remaining illusions in neoliberalism as a sustainable development hegemonic project. The 1990s had seen Argentina follow a textbook version of the neoliberal development model. By the end of the decade the model was in crisis and toward the end of 2001 the banks collapsed with social and economic chaos ensuing. The convertibility of the peso to the US dollar was the lynch pin of the neoliberal model and its collapse meant the model’s collapse. Banks were closed down; small investors saw their savings frozen in the notorious *corralito* (corral) and the middle classes, for once, rebelled openly. In the months that followed, an alternative social order

was forged with neighborhood assemblies and barter clubs set up to compensate for the virtual evaporation of the state. Of course, order was eventually restored but all had changed for politics in Argentina and the neoliberal model.

The massive mobilization of early 2002 had one overarching slogan—*Qué se vayan todas* (let them all go)—by which the demonstrators meant the political class as a whole. This was a genuinely popular—as in cross-class—rebellion expressing a total rejection of the neoliberal model and the politicians who had imposed it on Argentina. All illusions were at an end: there was total clarity that this path could not continue. The subsequent government of Néstor Kirchner restored social and political stability to Argentina. However the impact of this episode in Latin America and globally cannot be overestimated. The crisis in Argentina in 2001–2002 was a harbinger of what was to occur in the United States (and across the North) in 2008–2009: the banking system which was at the core of neoliberal financial strategy was no longer stable and its unraveling would lead to a systemic crisis. Debt default not only could be an option but also a successful one—something that was promoted as an example in Ireland, for example, in 2009 when the crisis of the Euro began to unfold.

Counter-hegemonic moments

While Gramsci was the theorist of hegemony par excellence, we could say that it is Karl Polanyi who has most clearly articulated a theory of counter-hegemony fit for the global era. It is not simply that Gramsci is a “pessimist” while Polanyi is an “optimist,” as some have argued. They were, in reality, acting in very different contexts and their political practice was quite distinct. However, they both operated within the broad framework of Marxism even if Gramsci opened it up as we have seen in earlier chapters, and Polanyi was influenced also by other political strands such as the Christian Socialism of the British guilds movement. I think we can find complementary insights from both political theorists that can inform the post-neoliberal hegemony era in Latin America.

In a famous passage Gramsci wrote that “in the East the state was everything, civil society was primordial and gelatinous; in the West, there was a proper relationship between state and civil society, and when the state tottered, a sturdy structure of civil society was revealed: The state was just a forward trench; behind it stood a succession of sturdy fortresses and emplacements” (Gramsci 2011, p. 169). Post 1989 a simplified version of Gramsci’s concept of civil society took off internationally, directly influenced by events in Latin America and, later, in Eastern Europe. It basically posited civil society as a democratic space against the state and all forms of state politics. In fact, Gramsci makes no firm division between civil society and political society as though they were distinct zones of a social formation. The function of hegemony (civil society) and the function of direct

domination (political society or state) are inextricably linked in Gramsci and the first presupposes the latter.

The East-West distinction has also given rise to very simplistic readings in which Russia = East and Europe = West. On closer examination, as we have already seen above, this is neither a simple geographic distinction nor is the West alluded to seen as homogenous. In fact, Gramsci's passages on Americanism and Fordism refer to the weakness of civil society in the United States and Italy, which we could expect him to counterpose to Russia, is also characterized according to him by an "underdeveloped" civil society (compared to the Jacobin ideal type) given its belated modernity and mixed modern/premodern class structure. In Gramsci's East-West paradigm the world is not divided into different temporalities. It is a historical and not a geographical analytical device. We take from this reading the possibilities of placing Latin America in the category of West, albeit with the specificities dictated by the nature of its colonization and subsequent development and social transformation.

For its part, Polanyi's problematic poses the possibility that history advances through a series of "double movements." So market expansion on the one hand, leads to the "one big market" that we call globalization today. Yet, as Polanyi argued in his day and we could argue even more so today, "simultaneously a counter-movement was afoot" (Polanyi 2001, p. 136). This countermovement reacted against the dislocation of society and the attack on the very fabric of society that the self-regulating market led to. The "double movement" consisted of economic liberalism driving the extension of the self-regulating market on the one hand, and the principle of "social protection" on the other hand, defending social interests from the deleterious action of the market. This can be through protective legislation or through various collective associations such as trade unions as Polanyi showed. As a new way of life spread over the planet—"with a claim to universality unparalleled since the age when Christianity started out on its career" (Polanyi 2001, p. 136)—so a diverse countermovement began to check its expansion. This not only involved specific social classes—directly engaged in the process—but was also a generalized societal reaction. It was largely a defensive movement; it was for Polanyi "spontaneous" and there was no agreed societal or political alternative involved.

Taken in its broadest sense, Polanyi's notion of a social countermovement could be seen as an incipient theory of counter-hegemony. For Gramsci, modern "Western" class orders are able to impose "hegemony" over society as a whole, with consent being as important as direct control of repression. It is through the organs of civil society—such as churches, schools, trade unions, and the media—that capitalist hegemony is constructed and maintained. Gramsci, in practice an orthodox communist, saw the proletarian party as the agent of counter-hegemony. For

Polanyi, on the other hand, who had broken with communism and was more influenced by the socialist Guild and Christian socialist traditions, it was a primarily social reaction to the market that would spur a counter-hegemonic movement. Not only the subaltern classes but also powerful capitalist interests would be threatened by the anarchy of the market and would thus react. For Polanyi, “This was more than the usual defensive behavior of a society faced with change; it was a reaction against a dislocation which attacked the fabric of society, and which would have destroyed the very organization of production that the market had called into being” (Polanyi 2001, p. 136).

Movements struggling for national or regional sovereignty, those seeking to protect the environment, and the plethora of movements advancing claims for social justice or recognition are all part of this broad countermovement. In different, but interrelated ways they are bids to re-embed the economy in social relations. Challenging the movement toward commodification, they seek to “decommodify” society and reassert moral and cultural values. Against materialism and market-determined values, the social countermovement generated by neoliberal globalization brings to the fore the democracy of civil society and the social value of all we do. As Polanyi put it for his era, “The great variety of forms in which the ‘collectivist’ counter-movement appeared [was due to] the broad range of the vital social interests affected by the expanding market mechanism” (Polanyi 2001, p. 151).

We could argue that we are now living through an interregnum in Latin America. The national-popular state-based hegemonic model cannot be revived under conditions of globalization, but equally, the neoliberal hegemonic project is, for its part, patently exhausted. As Manuel Antonio Garretón and coauthors put it even before the Great Recession, “the region confronts a vacuum left by the failure of the neoliberal project” (Garretón et al. 2003, p. 99). They posit the emergence of a new multi-centered sociopolitical matrix not only based on continued linkages with the world economy but also “by the strengthening, autonomy, complementarity, and mutually re-enforceable interactions among the state, the system of representation and civil society” (Garretón et al. 2003, p. 100). Examining the extent to which a new development matrix and hegemonic system has been built in the decade since this argument was put forward is now our focus.

We are now faced with the exhaustion of developmentalism without its objectives having been achieved. Of course modernization and development have occurred but, we would argue, they have not created a stable and sustainable new matrix for development. Francisco de Oliveira analyses the limitations and deformations of contemporary Brazil in a way that is clearly relevant to the rest of Latin America, which aims to follow in Brazil’s footsteps. Brazil’s “passive revolution” according to Oliveira did achieve a substantial leap forward for the forces

of production and the country's successful adaptation to the Second Industrial Revolution characterized by Fordism. This was, for Oliveira, a "distinctively Brazilian form of *transformismo*, as a conservative modernization, or of revolution in production without bourgeois revolution" (Oliveira 2003, p. 44). Each cycle of modernization—whether led by civilian or military government—simply confirmed Brazil's subordinate role in the international division of labor. Agrarian reform would have gone a long way toward achieving a more thoroughgoing modernization of the relations of production but no bourgeois force seemed willing or capable of achieving this.

Where Oliveira's analysis becomes most interesting is in this founding member of the Workers Party's withering critique of the Lula government. Essentially he reads it as "a novel combination of neo-populism and party statification, shored up by social-liberal handouts, on the one hand, and government graft, on the other,[which] has helped to forge a new form of class rule that could be characterized as 'hegemony in reverse'" (Oliveira 2006, p. 5). Whether a new class (characterized by its access to public money) has been formed or not is a moot point but we can certainly see the state morphing into the Workers Party and vice versa. Despite Lula's own unassailable position, the succession of corruption scandals affecting the upper echelons of the party argued poorly for its transformative potential. External dependency remained and inequality persisted despite some reduction in absolute poverty rates. The working class—that created the Worker's Party—has been decimated and informalization/precariization becomes dominant. Maybe we are witnessing (as in South Africa) a form of hegemony in reverse whereby the dominant class strengthens its grip on the economy while the progressive (or once progressive) political forces assume the "moral leadership of society."

If something like "hegemony in reverse" is occurring in Brazil—clearly the vanguard of capitalist development in Latin America—then the prospects of social transformation will have been deferred indefinitely. The Workers Party, along with Brazil's dynamic trade unions and landless peasant movement, came closest to providing an alternative counter-hegemony. The globalization of the economy, and the decomposition of the working class caused by financialization, seems to close the avenue toward progressive modernization with equity as advocated by the Economic Commission for Latin America, for example. If capitalist rule in Brazil under a Leftist government has, indeed, been stabilized we might be looking at a new political phenomena. For Oliveira the Gramscian equation of "force + consent = hegemony" has been stood on its head insofar as consent clearly prevails, but "it is no longer the dominated who consent to their own subordination, now it is the dominant who consent to being sensibly 'led' by representatives of the dominated—on condition that they do not question the forms of

capitalist relations” (Oliveira 2006, p. 22). While we cannot envisage this analysis yet as a new paradigm, it should perhaps make us turn elsewhere for new counter-hegemonic struggles.

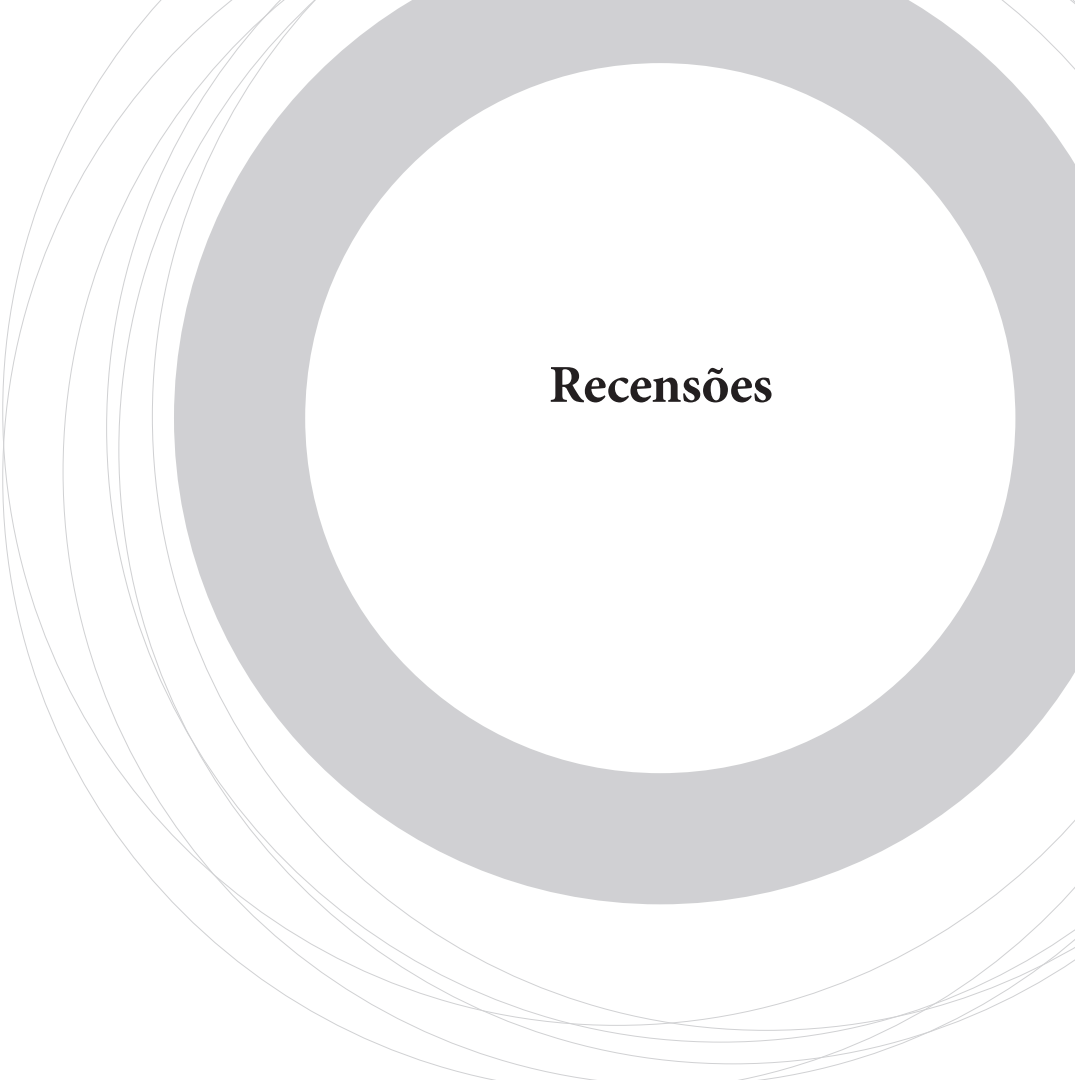
José Carlos Mariátegui, who was rethinking Latin America as the crisis of 1929 loomed, looked toward the indigenous peoples of the America’s for inspiration. Amerindian cultures and identity, could, again today, play an important role in constructing a new matrix to rethink social transformation. While having very varied relationships to democracy and socialism, the contemporary Amerindian movements have seriously unsettled dominant cultural meanings and created new ways of doing politics. Alternative conceptions of nature, culture, and citizenship have emerged out of these varied struggles, particularly but not exclusively in the Andean countries. While we cannot, of course, generalize the indigenous, cultural politics have unsettled dominant Eurocentric themes such as universality and individualism. Cultural differences are accepted and not subsumed under a false universalism determined by Enlightenment rationalism. Western individualism—and the rational economic actor—gives way to a more complex communal form of belonging and of constructing an alternative future based on traditions and the past.

Amerindian identity and cultural politics also feed in directly to the emerging Polanyian countermovement whereby society reacts against its distribution by unregulated market policies. Polanyi himself stresses the very different economic rationality of precapitalist societies when the “free” market and commodification did not prevail. What we are possibly seeing is the emergence of alternative modernities today. The indigenous movements, according to Fernando Calderón, pose the question of how to be modern and different at the same time: “How to enter modernity without ceasing to be Indians” (como entrar en la modernidad sin dejar de ser indios) (Calderón 1988). The emerging Amerindian politics is a hybrid formation and, just like nationalism, an “invented tradition.” It has not emerged today in direct descent from the Incas and is subject to very modern forms of interpretation and contestation. Perhaps we can follow Carmen Martínez and “deploy the indigenous as a metaphor to articulate broader political utopias” (Martínez 2009, p. 30) as part of the (re)imagining as well as (re) thinking tasks of any counter-hegemonic project.

References

- Almeyra, G. 2004. *La protesta social en la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Continente.
- Altvater, E., and B. Mathkopf. 1997. “The World Market Unbound.” *Review of International Political Economy* 4 (3): 448–471.
- Aricó, J 1983. *Marx y América Latina*. Mexico: Alianza Editorial Mexicana.
1988. *La cola del diablo: Itinerario de Gramsci en América Latina*. Buenos Aires: Puntosur.

- Calderón, F. M. 1987. 'América Latina: Identidad y tiempos mixtos o como tratar de pensar la modernidad sin dejar de ser indios' *David y Goliath*, XVII, No. 52.
- Cardoso, F. H. 2001. *Charting a New Course: The Politics of Globalization and Social Transformation*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers
- Castañeda, J., and M. Morales, eds. 2008. *Leftovers: Tales of the Latin American Left*. London: Routledge.
- Edwards, S. 2010. *Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ellner, S. 2012. 'The distinguishing features of Latin America's new left in power' *Latin American Perspectives*, 39 (1), 96-114.
- Garretón, A., M. Cavarozzi, P. Cleaves, G. Gereffi, and J. Hartlyn. 2003. *Latin America in the 21st Century. Towards a New Sociopolitical Matrix*. Miami: North-South Centre Press.
- Gramsci, A. 1971. *Selections from the Prison Notebooks*. London: Lawrence and Wishart.
- . 1978. *Selections from the Political Writings (1921-1926)*. London: Lawrence and Wishart.
- . 2011. *Prison Notebooks*, Vols.1-3, edited and translated by Joseph Buttigieg. New York: Columbia University Press.
- Holloway, J. 2002. *Changing the World Without Taking Power*. London: Pluto Press.
- IDB. 1997. *Economic and Social Progress in Latin America*, IDB: Washington DC.
- Mangabeira Unger, R. 2011. *La alternativa de la izquierda*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mariátegui, J. C. 1969. *7 Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana*. Lima: Amauta.
- Martínez Novo, C. 2009. "Introduction." In Martínez 2010. *Repensando los movimientos indígenas*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Mazzeo, M. 2009. *Invitación al descubrimiento: José Carlos Mariátegui y el socialismo de nuestra América*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo
- Morales, M. 2008. "Have Latin Americans Turned Left?" In Castañeda, J., and M. Morales, eds. 2008. *Leftovers: Tales of the Latin American Left*. London: Routledge.
- Oliveira, de, F. . 2003. "The Duckbilled Platypus." *New Left Review* (24): 40-57.
- . 2006. "Lula in the Labyrinth." *New Left Review* (42): 5-22.
- Mazzeo, M. 2009. *Invitación al descubrimiento: José Carlos Mariátegui y el socialismo de nuestra América*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo
- Panizza, R. 2009. *Contemporary Latin America Development and Democracy beyond the Washington Consensus*. London: Zed Books.
- Polanyi, K. 2001. *The Great Transformation: The Social and Political Origins of Our Time*. Boston: Beacon.
- Portantiero J. C. 1983. *Los usos de Gramsci*. Buenos Aires: Folios Ediciones.
- Taylor, M. 2009. "The Contradictions and Transformations of Neoliberalism in Latin America: From Structural Adjustment to 'Empowering the Poor.'" In L. Macdonald and A. Ruckert, eds. *Post Neoliberalism in the Americas*. London: Palgrave Macmillan.
- Vanden, H. and M. Becker, eds. 2011. *José Carlos Mariátegui: An Anthology*. New York: Monthly Review Press.



Recensões

Do fim do comunismo ao exacerbar do nacionalismo: o caso húngaro na visão de Paul Lendvai

Mariana Carmo Duarte

ISCTE-IUL
Observatório Político

“There can be no doubt that Orbán’s successful ‘revolution in the polling booth’ has put an end to the liberal democracy existing in Hungary since 1990 and has smoothed the path to a populist autocracy” (Lendvai 2012, 207)

Com a queda do Muro de Berlim e o colapso do bloco soviético, Francis Fukuyama (1992) declarou, no seu livro *O Fim da História e o Último Homem*, a vitória final da democracia, do Estado de Direito e do liberalismo económico. Todavia, e apoiadas pela atual crise económico-financeira, as forças nacionalistas e de extrema-direita, que contestam esta ideia “utópica”, têm visto aumentar, um pouco por toda a Europa, a sua força e apoio popular. De entre os vários casos, o húngaro é considerado o mais dramático, o que mais desafia a vitória da democracia em solo europeu. Embora, em 1989, a Hungria tenha sido apresentada por muitos como o país comunista que melhor iria fazer a transição para a democracia, principalmente devido ao período de liberalização iniciado sob o regime de János Kádár¹, hoje em dia a ascensão do nacionalismo e da extrema-direita neste país mina as suas propensões democráticas (Muller 2011, Lendvai 2012, Dettke 2014).

Dado este contexto, afigura-se interessante a leitura da obra *Hungary: Between Democracy and Authoritarianism*, de Paul Lendvai, publicada no ano de 2012. Nesta, este jornalista nascido em 1929 na Hungria, mas a viver, desde 1957, na Áustria, apresenta criticamente, ao longo de cerca de 250 páginas, a História e a política húngaras desde a queda do Muro de Berlim até à atualidade. Todavia, este livro não é uma mera reprodução cronológica daqueles que foram os acontecimentos mais marcantes na Hungria no período compreendido entre 1989 e os dias de hoje, mas um livro crítico da realidade húngara e que beneficia

1. Secretário-Geral do Partido Socialista dos Trabalhadores Húngaros - *Magyar Szocialista Munkáspárt*. (MSZMP), entre 1956 e 1988.

da experiência pessoal e profissional do seu autor. Como resultado da sua carreira jornalística, e por forma a ilustrar os seus argumentos e a dar uma visão mais introspectiva e pessoal, Lendvai relata algumas das entrevistas e encontros que teve com importantes personalidades húngaras que figuram no seu livro, como János Kádár, József Antall, Gyula Horn, Péter Medgyessy, Ferenc Gyurcsány e Gordon Bajnai. De todos os primeiros-ministros húngaros do período democrático, apenas de Viktor Orbán não é relatado no livro qualquer contacto ou entrevista.

Entre outros, são abordados nesta obra temas como o nacionalismo húngaro e a ascensão do Fidesz² ao governo, o crescimento da extrema-direita, o desmoronamento da esquerda, as raízes do antisemitismo, a política face a minorias étnicas e o controlo estatal dos meios de comunicação social e do poder judicial. Em traços gerais, o principal argumento desta obra é o de que a Hungria se tem encaminhado para o autoritarismo e para uma política populista, nacionalista e antidemocrática, aquilo que Muller (2011) denomina de “*hungarian tragedy*”. Segundo Lendvai, desde 2010, com a ascensão ao poder de Viktor Orbán e do seu partido, Fidesz, e com o reforço eleitoral do partido de extrema-direita Jobbik³, a Hungria tem-se afastado das suas intenções democráticas encetadas no ano de 1989.

No primeiro capítulo, Lendvai começa por descrever a cerimónia simbólica de reenterro, que decorreu a 16 de junho de 1989, daquele que foi a figura predominante e primeiro-ministro durante a revolução de 1956, assassinado pelas forças comunistas no ano de 1958, Imre Nagy. É, também, neste capítulo que é apresentada ao leitor pela primeira vez a figura de Viktor Orbán, um dos oradores na cerimónia de reenterro de Imre Nagy. Aqui, este é apresentado como um “*young comet*” (Lendvai 2012, 85), jovem revolucionário, que representa as gerações vindouras e se opõe às convenções políticas da época, usando um discurso vincadamente libertário e anticomunista e apelando por democracia e independência.

Nos capítulos seguintes, e usando um fio cronológico, Lendvai analisa e avalia a ação dos primeiros-ministros eleitos e respetivos governos e partidos políticos e explora a natureza inconstante do recém-criado sistema partidário democrático. No decorrer de seis eleições, entre 1990 e 2010, MSZP⁴ e Fidesz foram alternando no poder, embora o primeiro governo democrático tivesse sido formado pelo MDF⁵. Quanto ao MSZP, o sucessor do antigo partido comunista húngaro (MSZMP), esteve durante três mandatos no poder (1994-1998; 2002-2006 e 2006-2010) e sempre em coligação com o partido liberal e anticomunista, SZDSZ⁶. Em

2. Aliança Cívica Húngara - *Fidesz – Magyar Polgári Szövetség*.

3. Movimento por uma Hungria Melhor - *Jobbik Magyarországért Mozgalom*.

4. Partido Socialista Húngaro - *Magyar Szocialista Párt*.

5. Fórum Democrático Húngaro - *Magyar Demokrata Fórum*. Dissolvido em 2011.

6. Aliança dos Democratas Livres - Partido Liberal Húngaro - *Szabad Demokraták Szövetsége* – a Magyar

relação ao Fidesz, deixou de ser um partido de jovens libertários e anticomunistas, cuja idade máxima de admissão era de 35 anos, para ser um partido de direita conservadora nacionalista, ou um “*charismatic ‘Führer’ party*” (Lendvai 2012, 86). Esta mudança ideológica é interpretada por Lendvai à luz do descrédito eleitoral a que foi votado o MDF depois da sua experiência governativa (1990-1994), tendo sido deixado um vazio no centro-direita, onde o Fidesz encontrou a sua melhor estratégia para um futuro sucesso eleitoral. Esta estratégia, muito devido à figura central de Viktor Orbán, que conseguiu a unificação do partido e evitar dissidências, revelou-se a melhor opção nas eleições de 1998, de onde saiu o primeiro governo Fidesz, em coligação com o MDF e o FKGP⁷ (Kiss 2002; Tóka 2013).

Uma das questões a que o autor dá especial enfoque é à crise económica de 2006 e ao denominado “*political suicide of the left*” (Lendvai 2012, 195). Ora, como nos evidencia Lendvai, a questão económica foi uma temática constante no terceiro governo socialista húngaro (2006-2010). Se, durante a campanha eleitoral de 2006, o MSZP apresentou a economia húngara como estável ao eleitorado, a verdade é que a liderança do partido estava consciente dos problemas económicos (tanto o défice como a dívida pública eram elevadíssimos). Em junho de 2006, dois meses depois das eleições, estes problemas foram revelados ao país, juntamente com a proposta de um novo plano económico. Cientes desta conjuntura político-económica, os húngaros saíram para as ruas em protestos. Quase em simultâneo com o escalar das manifestações, uma “bomba atómica” política caí por terras húngaras e deixa todos em choque, agudizando e aumentando os protestos políticos. A 17 de setembro e sem que ainda hoje se saiba muito bem como, um discurso do primeiro-ministro socialista, Ferenc Gyurcsány, a cerca de 200 militantes do partido foi tornado público. Neste discurso, Gyurcsány afirmava ter mentido durante a campanha eleitoral de 2006 em relação ao real estado da economia, pois, como nos diz Lendvai, “*Gyurcsány openly conceded that he, his government and party had been lying ‘morning, noon and night’ to the Hungarians before the elections*” (Lendvai, 2012: 142). Em abril de 2008, a situação agrava-se para o MSZP. O seu parceiro de coligação, o SZDSZ, anuncia que vai abandonar a coligação devido a desentendimentos quanto ao novo plano económico. Ora, o partido liberal detinha cerca de 5% de assentos parlamentares (2002-2010), valor determinante para que os socialistas mantivessem a sua maioria absoluta, dado que estes, sozinhos, tinham cerca de 48% dos assentos (Bermeo 2014).

Quando a crise financeira que abalou os mercados norte-americanos em setembro de 2008 se espalhou um pouco por todo o globo, já a economia húngara se encontrava num estado debilitado. Assim, e para evitar a insolvência do país,

Liberális Párt. Dissolvido em 2013.

7. Partido Cívico dos Pequenos Agricultores e dos Camponeses - *Független Kisgazda, Földmunkás és Polgári Párt*.

em outubro de 2008, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a União Europeia (EU) anunciam um pacote de resgate financeiro à Hungria, num total de 25 mil milhões de dólares. Em março de 2009, o primeiro-ministro Gyurcsány declarou que iria renunciar ao cargo depois do seu plano económico não ter sido aprovado no parlamento, tendo esperança de que o partido se pudessem estabilizar e vencer as eleições de 2010. É sucedido por Gordon Bajnai (Bermeo 2014).

Dado que a população via as suas condições de vida agravarem-se devido às elevadas medidas de austeridade, foi fácil, quer para o Fidesz, quer para o Jobbik, mobilizar o eleitorado descontente. No contexto destes desenvolvimentos políticos, Lendvai descreve a incapacidade da Hungria em lidar com o seu passado e a forma como os partidos de direita têm aproveitado essa fragilidade, criando, assim, as condições para o aparecimento de uma onda de forte nacionalismo e radicalismo ideológico. Nestes moldes, e usando argumentos históricos que tanto sensibilizam o eleitorado, o “renovado” Fidesz alegou publicamente representar os interesses da nação, o que implicava a defesa de todos aqueles que são etnicamente magyars. Isto é, a defesa dos húngaros que vivem dentro e fora das fronteiras da Hungria, em consequência do Diktat de Trianon. Nas palavras de Lendvai, *“the right wing has kept the Trianon trauma on the agenda as a source of nationalism”* (Lendvai 2012, 117). Neste sentido, e depois de ser eleito em 2010, Orbán reconheceu a cidadania aos húngaros que vivem fora das fronteiras. Com isso, mais de 500 mil pessoas obtiveram a cidadania e puderam, pela primeira vez, votar nas eleições parlamentares de 2014. Assim, e segundo Lendvai, a ascensão do Fidesz deve ser entendida, fundamentalmente, em dois eixos complementares: foi o discurso nacionalista, levado a cabo pelo partido de Viktor Orbán, e agudizado pelo escândalo socialista e a crise económica, que mobilizou o eleitorado húngaro a votar no Fidesz.

O discurso nacionalista na sua versão mais radical, e através da defesa acérrima dos valores tradicionais húngaros, é para o Jobbik uma forma de atrair o eleitorado. Apelando à memória histórica, e ao contrário do Fidesz, este não se preocupa apenas com a defesa dos interesses dos húngaros para lá das fronteiras do país, mas sim com o restabelecimento destas conforme estavam definidas antes do Tratado de Trianon. A par do discurso nacionalista, surge, também, o agudizar das atitudes hostis, de intolerância e de preconceito face minorias étnicas e religiosas (ciganos e judeus, principalmente), bem como o aumento de um pensamento político baseado em teorias de conspiração. Ora, se a maioria da população húngara considera os ciganos como pouco civilizados ou instigadores de crime, foi relativamente simples para as forças políticas de extrema-direita monopolizar essas crenças e diabolizar os ciganos, apresentando-os como uma das primeiras ameaças nacionais. Outra forma de intolerância, que prevalece no

discurso do Jobbik, é o antissemitismo. Embora o número efetivo de judeus, não só na Hungria, mas em toda a Europa de Leste, esteja a diminuir, em tempos de crise económica, a tradicional imagem do judeu, aliada à das instituições financeiras, é evidenciada como a do inimigo externo que atenta contra a soberania nacional (Dettke 2014).

Num momento em que a Hungria e o seu governo têm estado na mira de todas as atenções devido à recente crise humanitária e à construção de um muro de 157 quilómetros ao longo de toda a sua fronteira com a Sérvia para controlar o afluxo de migrantes, a leitura deste livro de Paul Lendvai, afigura-se interessante para todos aqueles que queiram perceber quem é Viktor Orbán e como conseguiu, em 2010, chegar e manter-se no poder. A opinião de Lendvai em relação àquele que já é por muitos caracterizado como o mais influente político na Europa de Leste pós-comunista é bastante clara:

“Moving from left to right since 1993-94, he is a master tactician, a gifted populist, a radical and consummate opportunist, a ruthless power politician who believes not in ideas but in maximising his power without any compunction, giving vent to Hungarian nationalism or tapping into fear and prejudice at a moment of crisis.” (Lendvai 2012, 230).

Eleito democraticamente e apoiado por uma maioria parlamentar de dois terços, Orbán criou uma nova constituição, aumentou o controlo estatal dos meios de comunicação e dos tribunais e alterou a lei eleitoral, diminuindo para cerca de metade o número de deputados e reorganizando os círculos eleitorais a favor do sucesso eleitoral do seu partido. Estas medidas iniciadas pelo governo Fidesz, aliadas ao sucesso eleitoral do Jobbik, representam a deriva autoritária que se tem sentido no país e corroboram a ideia de que este está cada vez mais afastado dos princípios do Estado de Direito. A tese apresentada e defendida por Lendvai é a de que a Hungria está entre a democracia e o autoritarismo, cabendo ao leitor concluir para qual dos dois se inclina mais o país.

Bibliografia

Bermeo, Nancy e Larry M. Bartels (eds). 2014. *Mass Politics in Tough Times: Opinions, Votes, and Protest in the Great Recession*. Oxford: Oxford University Press.

Dettke, Dieter. 2014. *Hungary's Jobbik Party, the Challenge of European Ethno-Nationalism and the Future of the European Project*. Warszawa: Center for International Relations.

Fukuyama, Francis. 1999. *O Fim da História e o Último Homem*. Lisboa: Gradiva.

Kiss, Csilla. 2002. “From Liberalism to Conservatism: The Federation of Young Democrats in Post-Communist Hungary”. *East European Politics & Societies* 16(3): 739-763. doi:10.1177/088832540201600305.

Lendvai, Paul. 2012. *Hungary: Between Democracy and Authoritarianism*. London: C. Hurst & Co.

Muller, Jan-Werner. 2011. "The Hungarian Tragedy". *Dissent* 58(2): 5-10. <https://www.princeton.edu/~jmueller/DISSENT-Hungary-JWMueller.pdf>.

Tóka, Gábor e Sebastian Popa. 2013. "Hungary", em *The Handbook of Political Change in Eastern Europe*, ed. Sten Berglund, Joakim Ekman, Kevin Deegan-Krause e Terje Knutsen. Cheltenham: Edward Elgar.

E se as mulheres não precisarem de ser salvas?

Desconstruindo a narrativa liberal sobre o salvamento das mulheres muçulmanas

Verónica Ferreira

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas
Universidade Nova de Lisboa
Observatório Político

Abu-Lughod, Lila. *Do Muslim Women Need Saving?* Cambridge/London: Harvard University Press, 2013.

Do Muslim Women Need Saving? é a questão que dá nome à reflexão de Lila Abu-Lughod, antropóloga com um extenso trabalho etnográfico em comunidades no Egito, e que estabelece o mote para a extensa e fundamentada resposta da autora, formou-se na sequência da invasão do Afeganistão. Em 2001, uma das bandeiras que legitimou a intervenção militar norte-americana no país foi a defesa dos direitos das mulheres muçulmanas. O discurso mediático de Laura Bush, então Primeira-Dama dos EUA, alertou, no rescaldo da invasão, para: “[...] *the brutality against women and children by the al-Qaida terrorist network and the regime it supports in Afghanistan, the Taliban. That regime is now in retreat across much of the country, and the people of Afghanistan – especially women – are rejoicing. [...] Because of our recent military gains in much of Afghanistan, women are no longer imprisoned in their homes. They can listen to music and teach their daughters without fear of punishment*”¹. As ideias presentes neste excerto, nomeadamente a imagem dos soldados americanos como libertadores recebidos pelas mulheres afegãs com regozijo devido à recentemente conquistada liberdade (para ouvir música e ensinar as suas filhas sem receio de castigo), são exemplificativas da retórica que Abu-Lughod pretende analisar de forma crítica.

Recorrendo ao seu conhecimento etnográfico do terreno, Lila Abu-Lughod mostra-nos, num texto ainda não traduzido em português, como o discurso que informa a ‘cruzada moral’ pelos direitos das mulheres a nível internacional é problemático, não só porque estabelece a violência exercida contra as mulheres como transcendental, geográfica e culturalmente distante, trivializando a violência de

1. Entrevista radiofónica a Laura Bush, 17 de novembro, 2001 (<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=24992>).

género que ocorre em países do dito Ocidente, como também reproduz uma suposta superioridade moral do Ocidente, conferindo-lhe legitimidade para levar a cabo intervenções militares em países muçulmanos e políticas restritivas de imigração. Ao mesmo tempo, tais discursos falham em compreender as especificidades inerentes às condições de vida, experiências e desejos de diferentes mulheres. A cultura e a religião, argumenta Lila Abu-Lughod, não são a única e exclusiva variável que influencia casos de violência de género. A nossa responsabilidade na reprodução das estruturas políticas e económicas internacionais, que moldam as situações existenciais dessas mulheres “a salvar”, são esquecidas em favor de retratos moralmente favoráveis aos poderes ocidentais. Ora, como exemplifica o caso do Afeganistão, a militarização da sociedade afegã acabou por condicionar a vida das mulheres desse país de formas bastante diferentes daquelas esperadas por personalidades como Laura Bush. A intervenção militar não resolveu o problema da pobreza endémica das mulheres afegãs, agravou-a, assim como sancionou o governo corrupto de Cabul e aumentou dramaticamente o número de mortes devido aos combates travados no país.

De uma forma simples, clara e ilustrativa, recorrendo aos relatos de mulheres que estudou nos seus extensos estudos etnográficos sobre o Egito e na sua experiência pessoal na Jordânia, Abu-Lughod mostra-nos como a violência de género sofrida pelas mulheres muçulmanas em diferentes países faz parte de uma rede complexa e flexível que envolve práticas, discursos, instituições, representações e relações a nível local e global. Argumenta também que as representações e imagens da mulher e do homem muçulmanos dominantes no Ocidente são desenvolvidas num contexto político específico a elas permeável, permitindo a reprodução e legitimação de políticas discriminatórias, que desresponsabilizam os poderes ocidentais do seu papel na perpetuação das desigualdades globais, o que acaba por favorecer a reprodução e manutenção do *status quo*: a cultura local, não o contexto político e as relações internacionais, são responsabilizadas pelos episódios de violência de género nesses países.

Mas voltemos ao início do argumento de Abu-Lughod. Uma das questões essenciais levantadas pela autora é: o que levou à formação do novo “senso comum” internacional acerca da necessidade de salvar as mulheres muçulmanas? Ora, a resposta de Lila Abu-Lughod prende-se precisamente com a internacionalização e institucionalização do discurso dos direitos das mulheres através da associação entre estes e os direitos universais. Esta institucionalização estabeleceu a autoridade e o enquadramento internacional para a crescente ênfase na violação dos direitos das mulheres noutros locais do globo. O problema surge quando questionamos a própria conceção de direitos humanos universais. Em primeiro lugar, segundo a autora, o conceito abstrato de universalidade, cuja premissa é a neutralidade de interesses ou cultural, é, nas palavras de Dipesh Chakrabarty, um referencial

silencioso e por isso mesmo um falso neutro (2000: 27/43). Quando nos referimos à universalidade estamos inconscientemente a usar como referência a democracia liberal e as ideias de liberdade, escolha e consentimento. A persistência destes conceitos como referencial provoca o estabelecimento de uma relação dicotômica entre um Ocidente secular e um Oriente fundamentalista por meio da formação de uma escala artificial que mede o grau de cumprimento de direitos tidos como universais e neutros – mas na prática culturalmente localizados – da mesma forma que estabelece a supremacia moral daqueles que, em tempos, dispunham do poder colonial e foram capazes de manter o poder de estabelecer os referenciais normativos, pelos quais as antigas colónias se deveriam reger. Esquece-se, portanto, que, como notou Norbert Elias, a moralidade tem uma história.

Por isso, reduzir as condições de opressão e violência das mulheres muçulmanas a uma questão de violação de direitos universais falha em compreender que os problemas que estas mulheres enfrentam estão estreitamente ligados às estruturas políticas e económicas locais e globais bem como a desejos e aspirações condicionados pela história e pela socialização e vivência dentro de uma comunidade específica (Capítulo 5). Os conceitos abstratos de liberdade, escolha e consenso não nos permitem assim compreender a complexidade dos sistemas de opressão, dominação e resistência nos quais estas mulheres se inserem.

O argumento do livro de Lila Abu-Lughod desencadeou uma discussão acesa e grande polémica. A autora recorre a representações de filósofos e intelectuais ocidentais, a memórias de mulheres muçulmanas que se tornaram *bestsellers* – por ela apelidadas de *pulp nonfiction* (Capítulo 3) ao descreverem numa pornografia do horror os abusos por elas sofridos – e a textos de instituições internacionais. Perpassa na literatura analisada pela autora uma preocupação generalizada em relação à violência contra as mulheres, desde a questão da *burqa* (Capítulo 1) até aos crimes de honra (Capítulo 4) passando pelos casamentos forçados. Todas estas representações são associadas, por quem as desenvolve, à cultura e legitimadas pelo consenso internacional em relação à universalidade dos direitos das mulheres enquanto direitos humanos (Capítulo 2). No entanto, Lila Abu-Lughod desconstrói esta ideia, através de argumentos persuasivos e recorrendo às experiências pessoais das mulheres com quem desenvolveu o seu trabalho etnográfico, que não se coadunam com a ideia da mulher muçulmana oprimida pela sua religião e cultura. Ao centrarem as suas preocupações na cultura como forma de opressão, esses académicos e ativistas não compreendem que podem existir modos de vida alternativos que derivam da existência de comunidades e culturas, fazem parte da identidade e socialização daquelas pessoas e estão longe de serem consideradas por elas a origem da sua opressão.

Mesmo não utilizando a terminologia teórica, Lila Abu-Lughod também analisa aspetos do revivalismo islâmico na vida das mulheres muçulmanas. Como

afirmou Saba Mahmood, as instituições ocidentais tendem a pensar as mulheres que se inserem dentro de uma sociabilidade religiosa em termos de subordinação/resistência e patriarcado. No entanto, como demonstra em *The Politics of Piety* a agência destas mulheres tem que ser vista dentro das estruturas de subordinação através da subversão da lógica hegemónica de certas práticas culturais, como a dominação masculina do espaço público, através da apropriação e molde das normas prevaletentes (Mahmood, 2005: 6). Também Lila Abu-Lughod chega a esta conclusão, as mulheres muçulmanas fazem uso de uma miríade de discursos e instituições e estratégias quando pretendem reivindicar o que entendem ser os seus direitos.

Há uma especial atenção por parte da autora à importância da comunidade, dos laços sociais e históricos que nos são passados através da socialização e da família e que assim constituem e moldam as nossas vivências, desejos e aspirações. O mesmo acontece com as mulheres em relação às quais se estabelece este discurso. A autora denuncia como a *burqa*, os crimes de honra e os casamentos arranjados são fetichizados pelo discurso ocidental, por meio de representações difundidas pelos *media*. Estabelecem-se instituições internacionais que alimentam uma máquina humanitária lucrativa mas que falham em olhar de forma crítica para a forma como as políticas humanitárias ajudam a perpetuar as desigualdades internacionais.

As reflexões de Lila Abu Lughod permitem-nos ter em conta a necessidade de uma análise informada antes de respondermos ao impulso que as memórias e a retórica humanitária nos provocam. É necessário, como refere a autora, ouvir e compreender as histórias, situações e experiências particulares de cada mulher dentro de cada comunidade. Uma das lições que um estudante de ciência política ou relações internacionais pode retirar da leitura de *Do Muslim Women Need Saving?* prende-se com a importância da transdisciplinaridade e da partilha de conhecimentos e experiências com vista a evitar cair na armadilha do universalismo e etnocentrismo inerentes a qualquer disciplina geograficamente situada e difundida internacionalmente por uma elite anglófona.

A reflexão de Lila Abu-Lughod vem enriquecer um campo de investigação crítica sobre as representações das mulheres não-ocidentais no imaginário ocidental. Faz eco da problematização feita por Gayatri Spivak ao criticar a representação (no sentido *falar por*) feita pelos académicos e ativistas daqueles que não têm voz: ao representarem os anseios dos últimos, silenciam as suas vivências e significações (Spivak, 2008). Da mesma forma, Mohanty já antes tinha criticado a ideia de “mulher do terceiro mundo”, categoria universal e artificialmente uniforme, como uma abstração prejudicial precisamente porque falha em reconhecer as especificidades das situações de cada mulher (Mohanty, 1988). A “mulher muçulmana” é uma ilusão, como defendem Nadjia Al-Ali e Katty Alhayek nas suas pesquisas

sobre as experiências mediaticamente marginalizadas da Síria e do Iraque (Al-Ali, 2007, 2016; Alhayek, 2015). As experiências de cada um de nós são moldadas por um conjunto de fatores relacionados com o espaço social e político em que nos encontramos e por outros espaços sociais e políticos que com ele interagem.

No entanto, embora Nadja Al-Ali concorde com a análise de Lila Abu-Lughod sobre o uso da narrativa dos direitos das mulheres para justificar intervenções militares e políticas discriminatórias e restritivas em relação a migrantes e refugiados, considera que não se deve ficar apenas por essa análise (2016: 3-4). Al-Ali advoga que é necessário analisar criticamente também as estruturas de poder local, as políticas nacionais e o surgimento de um fundamentalismo religioso contrário às ideias do feminismo islâmico.

Reflexões semelhantes à de Abu-Lughod são desenvolvidas também em relação a espaços geográficos distintos, como é o caso, por exemplo, dos estudos de Maria Eriksson Baaz e Maria Stern sobre a violência sexual na República Democrática do Congo. Estas autoras mostraram em *Sexual violence as a weapon of war? Perceptions, prescriptions, problems in the Congo and beyond* como as representações e imagens nos *media* internacionais sobre a violência no Congo alimentam uma máquina humanitária lucrativa, por vezes desajustada das necessidades locais, e reproduzem a imagem da ocidental salvadora e moralmente superior que ajuda as mulheres congoleesas da violência dos seus homens.

É certo que o estudo de Lila Abu-Lughod poderá ser alvo de crítica por a autora não proceder a uma análise detalhada de questões locais e regionais e por produzir uma representação sustentada pelas suas próprias interpretações. No entanto, tal não anula o grande valor da obra enquanto contributo para a diversidade de pensamentos, considerações, análises e interpretações possíveis. Ao mesmo tempo, é necessário não esquecermos que a diversidade de pensamento das mulheres muçulmanas é difícil de captar nos países ocidentais devido ao elitismo da língua franca académica, o que limita o acesso ao trabalho por elas desenvolvido devido à barreira da língua.

Do Muslim Women Need Saving? afirma-se assim como uma obra essencial para quem pretende ter uma compreensão profunda do panorama internacional atual. As guerras na Síria e no Iraque, bem como a crise dos refugiados, colocaram a questão das representações e das políticas internacionais por elas justificadas no centro da análise. Basta pensarmos na noite da passagem de ano em Colónia e nos discursos xenófobos, com vista à legitimação e justificação de políticas de restrição de asilo na Alemanha, que se seguiram. O livro de Abu-Lughod, o culminar de trinta anos de trabalho de campo para a autora, oferece reflexões que são extremamente ricas e difíceis de resumir em poucas páginas, tal como notou John Waterbury: “*Abu-Lughod’s message is valuable, but she asks readers to evince*

a sensibility to nuance that has taken her 30 years to acquire" (2014)². Sem partilhar totalmente a leitura deste conhecido orientalista americano, julgo que não devemos deixar de concordar com ideia de que os estereótipos e as representações que nos rodeiam moldam de facto a nossa forma de pensar o mundo. Trata-se de representações que exigem um esforço particular de crítica, desconstrução e problematização diária que, infelizmente, nem sempre é levada a cabo. É por isso que a leitura de textos como *Do Muslim Women Need Saving?* é tão premente.

Referências

Al-Ali, Nadje S. *Iraqi Women: Untold Stories from 1948 to the Present*. London/New York: Zed Books, 2007.

Al-Ali, Nadje S. "Sexual violence in Iraq: Challenges for transnational feminist politics." *European Journal of Women's Studies* (2016): 1-18. Acedido a 7 de março, 2016. Doi: 10.1177/13150506816633723.

Alhayek, Katty. "Untold Stories of Syrian Women Surviving War." *Syria Studies*, 7.1 (2015): 1-30.

Baaz, Maria E., e Maria Stern. *Sexual violence as a weapon of war? Perceptions, prescriptions, problems in the Congo and beyond*. London/New York: Zed Books, 2013: 12-41, 89-106.

Chakrabarty, Dipesh. *Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2000.

Elias, Norbert. *The Civilizing Process*. Mole Editions. New York: Urizen Books, 1978.

Mahmood, Saba. *The Politics of Piety*. Pinceton: Princeton University Press, 2005.

Mohanty, Chandra. T. "Under Western Eyes: Feminist Scholarship and Colonial Discourses." *Feminist Review*, 30 (1988): 61-88.

Said, Edward. *Orientalism*. London: Penguin, 2003.

Spivak, Gayatri C. "Can the Subaltern Speak?" In *The Post-Colonial Studies Reader*, editado por Bill Ashcroft, Gareth Griffiths e Helen Tiffin, 28-37. London/New York: Routledge, 2008.

Waterbury, John. "Do Muslim Women Need Saving?" *Foreign Affairs*, setembro-outubro 2014. Acedido a 25 de Abril, 2016. <http://www.foreignaffairs.com/review/capsule-review/do-muslim-women-need-saving>.

2. Orientalista enquanto académico ocidental especialista em matérias relacionadas com a política e a economia dos países do Médio Oriente. A sua forma de pensamento é baseada numa divisão dicotómica entre o Oriente e o Ocidente. A partir desta visão descreve e tece considerações como oriente enquanto cultura fundamentalmente diferente da Ocidental. Fazemos portanto uso do termo de acordo com a análise de Edward Said (2003: 1-5).



Resumos - Abstracts

Que consequências para a responsabilidade de proteger após a intervenção na Líbia e a inação na Síria?

Desde o final da guerra fria que a defesa dos direitos humanos assumiu maior relevância. Independentemente do carácter absoluto do conceito de soberania concedido pela tradição vestefaliana, a comunidade internacional já não pode ficar indiferente a violações maciças de direitos humanos por parte de um Estado sobre a sua própria população. No intuito de estancar violações de direitos fundamentais por parte de um Estado a ONU arroga a si a competência de empreender ações contra esses Estados através da intervenção humanitária. Contudo, tais ações têm suscitado controvérsia na comunidade internacional, essencialmente por colidirem com o conceito de soberania vestefaliano de não ingerência em assuntos domésticos e ameaçarem o poder dos Estados na ordem internacional. Com o desgaste do conceito, procura-se uma nova abordagem que inverta ónus do problema. Surge, assim, a Responsabilidade de Proteger que coloca o exercício da soberania numa lógica de soberania responsável. Contudo, apesar de ter conseguido contornar a questão da soberania estatal, também esta tem sido alvo de críticas, nomeadamente pelo seu carácter demasiado amplo, com margem a uso seletivo e politizado do conceito. A intervenção na Líbia e a inação da Líbia constituem um exemplo claro das dificuldades da sua implementação e da redefinição do poder da comunidade internacional, com a ascensão da China e da Rússia.

Palavras-chave: China, Direitos Humanos, Líbia, Responsabilidade de Proteger, Rússia, Síria, Soberania.

Which consequences to the responsibility to protect after the intervention in Lybia and the inaction in Syria?

After cold war the human rights protection assumed higher relevance. Regardless the absolute character of westphalian sovereignty, the international community can no longer remain indifferent to massive human rights violations by a State on his own population. In order to spot fundamental rights violations, UN claims the power to take an action through humanitarian intervention. However, such actions have aroused controversy in international community, mainly because they collide with the westphalian sovereignty and threatens state-owned power in international order. So, new approach is seeked in to solve this problem. Thus appears the "Responsibility to Protect" placing the exercise of sovereignty into a responsible sovereignty. Despite of having solved the initial problem, this new approach has been criticized, by its broad nature allowing selective and politicized concept use. The Libya's intervention and Syria's inaction are clear example of the implementation problems and challenges of a power redefinition in international community, with the China's and Russia rise.

Keywords: China, Human Rights, Libya, Russia, Responsibility to Protect, Sovereignty, Syria.

Susana Rogeiro Nina

Proposta de um modelo de poder local: analisar novas formas de democracia em Portugal no contexto Europa

A presente investigação integra um estudo empírico de larga escala no que respeita à comparação de comportamentos de participação política, exercício de democracia e de expectativas dos cidadãos, considerando três contextos europeus em análise: Portugal, Reino Unido e França. Apresenta-se uma metodologia de tipo *Cross Country* tendo sido aplicado o *European Social Survey* (ESS), em 2012, nos referidos países. O objetivo é a análise das opiniões dos cidadãos sobre a democracia e sobre a sua participação na política, bem como os efeitos no Poder Local. Os resultados revelam diferenças apenas significativas entre Portugal e o Reino Unido mas não com a França. Focaremos, num primeiro momento, as representações dos portugueses face a específicas dimensões da democracia. Num segundo momento, a comparação de práticas e políticas democráticas nos três cenários europeus, destacando a fragilização atual da democracia e das representações políticas do contexto português. Na conclusão, será apresentado um modelo de democracia.

Palavras-chave: Democracia Portuguesa, Participação Social, Poder Local, estudo comparativo, contextos europeus.

Proposal for a local power model: analysing new forms of democracy in Portugal regarding the European context

The present study integrates a large-scale empirical study concerning the comparative analysis of behaviors of political participation, democracy effectiveness and citizens expectations, attending to the three European contexts: Portugal, UK and France. A cross-country methodology was adopted within the European Social Survey (ESS), in 2012, on the mentioned cases. The goal is to analyse citizens' opinions on the democracy and on their political participation, as well as the effects in Local Government. Results showed significant differences between Portugal and UK but with no relationship with France. Firstly we focused the representations of Portuguese population toward specific democracy aspects. Secondly, a comparative examination on democratic politics and practices in the three European scenarios, highlighting the current fragile situation of democracy and of political representations from the Portuguese context. In conclusion, a democracy model will be proposed.

Keywords: Portuguese democracy, social participation, Local Government, european contexts.

Cristina Simões

A questão territorial no Ártico: uma questão de desordem mundial?

Nos últimos anos tem-se vindo a verificar alguma tensão diplomática na região do Ártico, principalmente após 2008, ano em que o U.S.G.S. demonstrou a probabilidade de a região ser abundante em recursos energéticos (nomeadamente gás e petróleo). É devido às alterações climáticas e, ao consequente degelo das calotas polares - que desde 2007 tem vindo a aumentar - que é possível explorar a região. A última região do planeta "sem dono" encontra-se em disputa territorial por cinco dos oito países que fazem parte do Círculo Polar Ártico - Canadá, Rússia, Noruega, Estados Unidos e Dinamarca (Gronelândia) - que, enquanto apresentam planos de cooperação entre si, aumentam o seu orçamento militar, a sua frota marítima, e levam a cabo estratégias para a exploração de recursos na região. Mas não deveria ser a região do Polo Norte uma região de preservação de habitats, de desenvolvimento sustentável?

Palavras-chave: Círculo Polar Ártico, Conselho do Ártico, alterações climáticas, guerra pelos recursos, realismo.

Arctic territorial question: a global disorder question?

In the last few years has been verified some diplomatic tension in the Arctic region, mostly after 2008, year when the U.S.G.S. demonstrated the region's probability to be abundant in energetic resources (namely gas and oil). Is due to climate change and the consequent melting glaciers - that since 2007 has been growing -, that is possible to explore the region. The last region on the planet "without owner" is in territorial dispute by five of the eight countries that make part of the Arctic Circle - Canada, Russia, Norway, United States and Denmark (Greenland) - that while presenting cooperation plans among them, rise up their military budgets, their navy fleet, and carry out strategies to explore the resources in the region. But should not be the region of North Pole, a region of preserving habitats, of sustainable development?

Keywords: Arctic Polar Circle; Arctic Council, climate change, war for resources, realism.

Carla Jacinto

Criminalidade marítima no século XXI: a migração da ameaça do Índico para o Atlântico – uma contribuição portuguesa para a mitigação do fenómeno no Golfo da Guiné

Até há poucos anos considerava-se a pirataria um elemento de histórias criadoras de enredos cinematográficos, fenómeno de um passado onde no mar se desenrolavam crimes inimagináveis. Com o *boom* da pirataria somali, no virar da primeira para a segunda década do presente século, despertou-se para esta problemática, o que incentivou esforços concertados entre Estados e Organizações que projetaram, no Oceano Índico, ações que

resultaram num recrudescimento do fenómeno. Contudo, esta ameaça não se confina àquela região, estendendo-se para zonas em que nem era comum, ampliando-se no Oceano Atlântico, especialmente na região do Golfo da Guiné. A proximidade geográfica desta área, aliada aos interesses estratégicos nacionais, torna evidente a necessidade de intervenção no sentido de não permitir que o fenómeno se adense, atingindo níveis semelhantes aos verificados na outra margem daquele continente. Assim, e considerando o empenho português em missões no âmbito das alianças internacionais de que faz parte, poderá o país assumir um lugar de destaque numa possível intervenção que desenvolva esforços de combate à criminalidade marítima no Atlântico Sul.

Palavras-chave: Estratégia, Golfo da Guiné, Pirataria, Segurança Marítima.

Maritime criminality in 21st Century: the migration of the threat from Indic to Atlantic – a Portuguese contribution to the mitigation of the Gulf of Guinea's phenomenon

Up until recently, piracy was considered a story element that created cinematographic plots. A phenomenon from an old time where unimaginable crimes took place at the sea. The Somali boom caught the International Community attention on modern piracy. Efforts were made between States and organizations towards the mitigation of the problem in this area. However this issue is not confined to the Indic ocean, having spread to other places where this kind of crime was then considered to be uncommon. It has mainly intensified in the Atlantic Ocean, particularly at the Gulf of Guinea. The geographic proximity combined with the national strategic interests for this region supports the need to an intervention that prevents piracy to reach the levels whom are found on the other coast of the continent. Being so, and considering Portuguese commitment to the international alliance missions, our country can take a leading position on a possible combat intervention to piracy in South Atlantic.

Keywords: Gulf of Guinea; Maritime Security; Piracy; Strategy.

Cláudia Ramos Teles e Pedro Gonçalves

Elementos para uma história da crítica do valor

O ponto de partida da crítica do valor consiste numa releitura da obra de Marx. O marxismo posterior colocou demasiado cedo de parte a crítica marxiana do valor, do dinheiro, da mercadoria e do trabalho, aceitando tácitamente ou explicitamente a sua eterna existência. Aceitando o mesmo enquadramento que a produção capitalista, preocupam-se essencialmente em obter melhores condições de vida para as camadas trabalhadoras. Mas o trabalho, como forma social, é uma «abstracção real» que reduz todos os actores sociais às expressões quantitativas da mesma substância social sem conteúdo que não visa senão à acumulação. Não se poderá abolir o valor sem abolir o trabalho que o cri – eis porque uma contestação do capitalismo em nome do trabalho não faz sentido. De facto, a crítica do valor faz ela própria parte do processo histórico. Ela reflete bastante o fim da expansão capitalista, e com ela o final da possibilidade de redistribuir os seus frutos (mesmo que frequentemente envenenados) sem pôr em causa a própria natureza do sistema.

Palavras-chave: História, Marxismo, trabalho, crítica do valor.

Éléments pour une histoire de la critique de la valeur

Le point de départ de la critique de la valeur consiste donc dans une relecture de l'œuvre de Marx. Le marxisme postérieur a vite mis de côté la critique marxienne de la valeur, de l'argent, de la marchandise et du travail, en acceptant tacitement ou explicitement leur existence éternelle. En acceptant le cadre même de la production capitaliste, ils se préoccupaient essentiellement d'obtenir de meilleures conditions de vie pour les couches travailleuses. Mais le travail, comme forme sociale, est une « abstraction réelle » qui réduit tous les acteurs sociaux à des expressions quantitatives de la même substance sociale sans contenu qui ne vise qu'à son accumulation. On ne pourra pas abolir la valeur sans abolir le travail qui la crée – voilà pourquoi une contestation du capitalisme au nom du travail n'a pas de sens. En effet, la critique de la valeur fait elle-même partie du procès historique. Elle

reflète plutôt la fin de l'expansion du capitalisme, et donc la fin de la possibilité d'en redistribuer les fruits (souvent empoisonnés, d'ailleurs) sans mettre en question la nature du système même.

Mots-Clé: Histoire, marxisme, travail, critique de la valeur

Elements for an history of the critique of value

The point of departure for the critique of value is a rereading of Marx's work. Posterior Marxism was too quick to put aside the Marxian critique of value, money, commodity and work, tacitly or explicitly accepting its eternal existence. Accepting the same framework as capitalist production, they essentially care for the betterment of the working people living conditions. But work, as a social form, is a «real abstraction» which reduces every social actor to the same contentless substance aiming nothing besides accumulation. One cannot abolish value without abolishing the work which creates it – that's why a contestation of capitalism in the name of labour makes no sense. In fact, the critique of value is itself part of the historic process. It deeply reflects the end of capitalist expansion, and with it the end of the possibility to redistribute its fruits (though usually poisoned) without questioning the very nature of the system.

Keywords: History, marxism, work, critique of value.

Anselm Jappe

Hegemonia: entre a força e o consenso

O artigo procura definir a aplicabilidade do conceito de Hegemonia em países de distintos níveis de desenvolvimento e na esfera internacional, e também pretende esclarecer a origem da ambiguidade do conceito que varia entre a força e o consenso. Para isso dialoga com o pensamento marxista, em particular com Antonio Gramsci, Vladimir Lênine e Louis Althusser, bem como com a Teoria do sistema-mundo. Propõe releituras que dirimem uma possível dicotomia de fundo entre Gramsci e Lênine. E, pela introdução de uma distinção entre Aparelhos Ideológicos 'Políticos' e 'Não-Políticos' promove uma síntese entre os AIEs e os conceitos de sociedade civil e sociedade política gramscianos. Por fim, estabelecendo paralelos entre as esferas nacional e internacional conclui pela utilidade do conceito de Hegemonia, ainda que sendo necessário ajustes para análises de países em particular, segundo seu nível de desenvolvimento, e para o sistema mundial como um todo.

Palavras-chave: Hegemonia; Gramsci; Lênine; Althusser; Sistema-Mundo; Aparelhos Ideológicos de Estado.

Hegemony: between force and consensus

The article aims to show the applicability of the concept of hegemony in countries of different levels of development and in the international sphere and also seeks to clarify the origin of the ambiguity on the concept that varies between strength and consensus. To this end, the article conducts a dialogue with Marxist thought, particularly with Antonio Gramsci, Vladimir Lenin and Louis Althusser, as well as with world-system theory, and suggests a reinterpretation that terminate with a possible substantive dichotomy between Gramsci and Lenin. Through the introduction of a distinction between 'Political' Ideological State Apparatuses and 'Non-Political' Ideological State Apparatuses the article promotes a synthesis between the ISAs and the gramscian concepts of civil society and political society. Finally, establishing parallels between the national and international levels concludes for the usefulness of the concept of hegemony, although being necessary adjustments to particular countries analysis, according to their level of development, and for the world system as a whole.

Keywords: Hegemony; Gramsci; Lenin; Althusser; World-System; Ideological State Apparatuses.

Carlos Serrano Ferreira

Justiça mundial? Política, poder e o direito internacional de crimes de guerra

Este artigo debruça-se sobre as origens e a evolução do Tribunal Penal Internacional, analisando o contexto da sua constituição, os motivos dos Estados que o criaram e as suas investigações até ao momento. Traçando as considerações geopolíticas do TPI ao longo de uma década de guerra imperial, o artigo argumenta que as intervenções seletivas e altamente politizadas do tribunal reproduzem narrativas parciais de conflitos complexos e demonizam alguns perpetradores enquanto protegem, e legitimam, as potências imperiais – sendo, nesse sentido, menos um instrumento de justiça global do que a contraparte judicial do intervencionismo ocidental.

Palavras-chave: Justiça mundial; Direito penal internacional; Tribunal Internacional de Crimes de Guerra

Global justice? Politics, power and the international criminal court

This article considers the origins and evolution of the International Criminal Court, examining the context of the court's establishment, the motives of the states that set it up and the record of its operations to date. Tracing the ICC's geopolitical tacking through a decade of imperial warfare, it argues that the court's selective and highly politicized interventions have operated to reproduce one-sided narratives of complex conflicts, demonizing some perpetrators while shielding, and legitimating, imperial powers: less a tool of global justice than the judicial concomitant to Western intervention.

Keywords: Global Justice, International Criminal Law, ICC.

Tor Krever

Soberania popular, globalização e direitos político

O objetivo deste artigo é o de examinar como os vários aspetos do Direito Internacional alteram os direitos políticos de grupos e indivíduos, e de como esse processo tem impacto no significado de soberania popular enquanto prática no contexto do Estado-Nação. A relação entre a globalização do direito e a soberania popular é examinada em três casos que orbitam em torno das pessoas: o direito ao voto; o direito de auto-determinação das populações indígenas; e o direito de secessão das minorias. Os autores argumentam que as novas normas internacionais não impedem simplesmente o objetivo da soberania popular ao nível nacional, mas que também contribuem para a revitalização desse mesmo ideal.

Palavras-chave: soberania popular, globalização, direitos políticos, inclusão, direitos indígenas, autodeterminação.

Popular sovereignty, globalization and political rights

The aim of the paper is to examine how various aspects of international of law is reshaping the political rights of groups and individuals, and how this process impacts on the meaning of popular sovereignty as exercised within the context of the nation-state. The relationship between the globalization of law and popular sovereignty is examined in three cases all revolving the legal definition of the people: the right of individuals to vote; the rights of indigenous peoples to self-determination; and the rights of minorities to secession. The authors argue that new international norms for political rights not merely impede the realization of popular sovereignty at the level of the nation-state, but that they also contribute to a revitalization of that same ideal.

Keywords: Popular sovereignty, globalization, political rights, inclusion, indigenous rights, self-determination, secession.

**Ludvig Beckman
Ulf Mörkenstam
Jouni Reinikainen**

Presente, passado e futuro do Estado Social em Portugal: sustentabilidade em debate

Neste artigo os autores discutem a sustentabilidade financeira do Estado Social em Portugal, centrando-se na relação entre impostos e serviços sociais e as suas consequências financeiras. Os autores analisam em detalhe as funções sociais do Estado Social como um todo, focando-se primeiro no setor da segurança social. O artigo termina com uma análise da relação entre a sustentabilidade da segurança social, do Estado Social e das políticas de emprego/desemprego.

Palavras-chave: Portugal; Estado-Providência; Segurança Social; Emprego; Desemprego.

Present, past and future of the Welfare State in Portugal: sustainability on debate

In this article we discuss the financing and sustainability of the welfare state in Portugal. We center on the relation between taxes and social services and its financial consequences. We analyze in detail the social functions of the welfare state as a whole, focusing first on the sector of social security. We end the article with an analysis of the relationship between the sustainability of social security, the welfare state and the politics of employment/unemployment.

Keywords: Portugal, Welfare State, Social Security, Employment, Unemployment.

Raquel Varela
Renato Guedes

A esquerda na América Latina: um novo paradigma?

A esquerda na América Latina está novamente em crescimento e há esperanças fundamentadas para uma transformação social e política sustentável. No entanto, o debate parece polarizado entre aqueles que simplesmente elogiam os novos regimes e os movimentos de esquerda, e aqueles que condenam os seus esforços tratando-os como insuficientes ou, de na verdade, não serem mais do que do neoliberalismo global. Este artigo começa a partir do ponto em que José Carlos Mariátegui parou em 1930 na sua tentativa de repensar a América Latina a partir de uma perspectiva internacionalista indígena. Mariátegui também foi um pensador e ativista que compreendeu o marxismo como guia para a ação e não um dogma escolar. A partir das formas particulares de hegemonia construídos nas sociedades periféricas da América Latina, deslocamo-nos até ao presente momento contra-hegemónico a meio de uma crise capitalista global. Ao longo do artigo contamos com o pensamento de um Antonio Gramsci “latino-americanizado”, que nos fornece alguns dos conceitos orientadores para o nosso repensar crítico da América Latina.

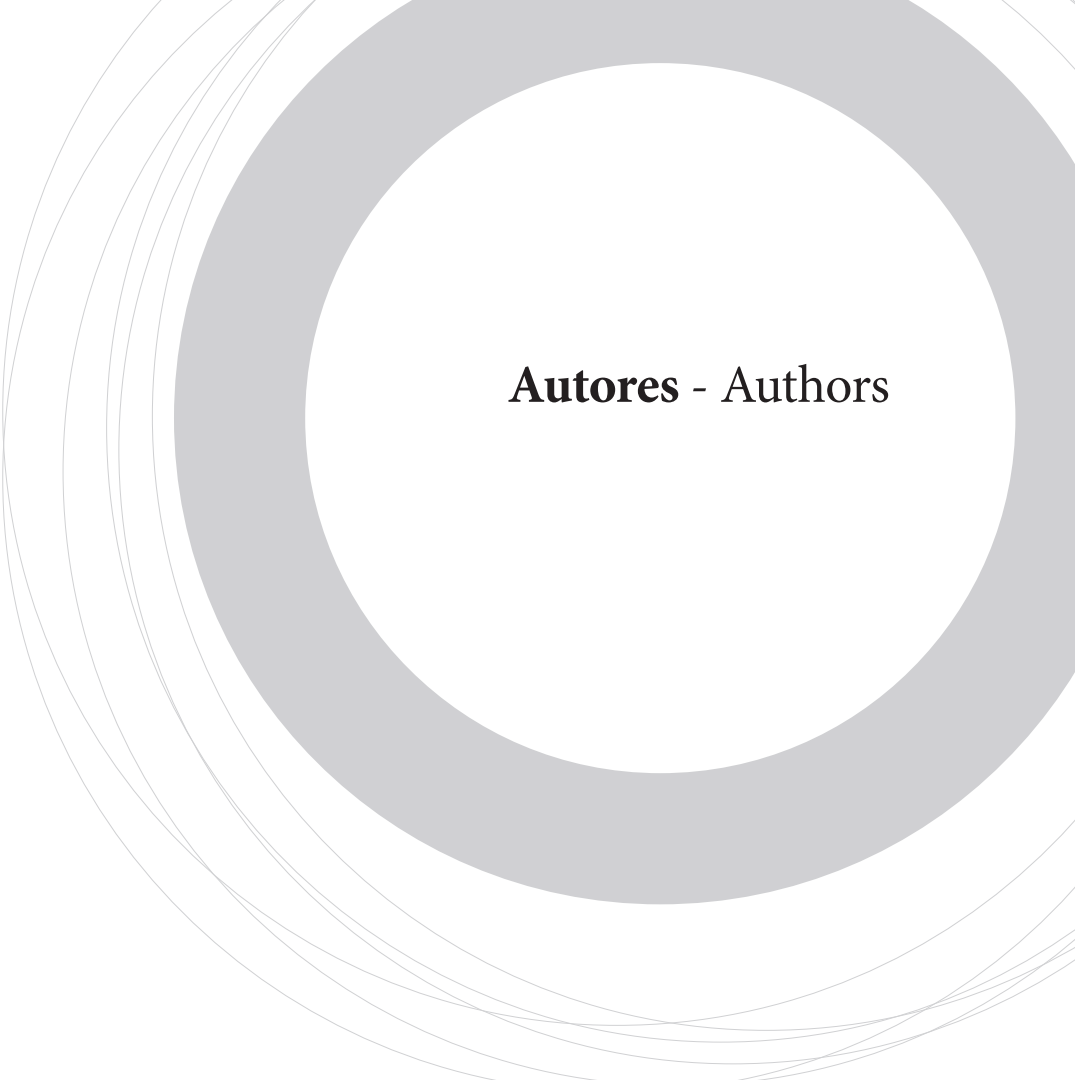
Palavras-chave: Mariátegui, hegemonia, Gramsci, globalização, transformação social.

The left in Latin America: a new paradigm?

The left in Latin America is riding high again and there are justifiable hopes for sustainable social and political transformation. But sometimes the debate seems polarised between those who simply laud the new leftist regimes and movements and those who decry their efforts as insufficient or, indeed, of being effectively agents of global neoliberalism. This article starts from where José Carlos Mariátegui left off in 1930 in his bid to rethink Latin America from an indigenous internationalist perspective to call it that. Mariátegui was also a thinker/activist who understood Marxism as guide to action and not a scholastic dogma. Starting from the particular forms of hegemony constructed in Latin American peripheral societies we move to the present counter-hegemonic moment in the midst of a global capitalist crisis. It is the thinking of a ‘Latin Americanised’ Antonio Gramsci who provides some of the guiding concepts for our critical rethinking of Latin America.

Keywords: Mariátegui, hegemony, Gramsci, globalisation, social transformation.

Ronaldo Munck

A decorative graphic consisting of several concentric circles. The innermost circle is white and contains the text. Surrounding it is a thick, solid gray ring. Outside this ring are several more concentric circles, each thinner than the last, creating a layered, ripple-like effect that fades out towards the top and right edges of the page.

Autores - Authors

Autores

Susana Rogeiro Nina, licenciada em Ciência Política e Relações Internacionais, vertente Ciência Política pela Universidade da Beira Interior (Covilhã, Portugal). Actualmente frequenta o mestrado em Ciência Política no ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, com dissertação sobre o impacto da televisão no comportamento político, *As eleições Presidenciais de 1986. Os debates Mário Soares vs Freitas do Amaral: Qual o poder da televisão?* Os seus interesses de investigação incidem, sobretudo, em temáticas sobre o comportamento político, os efeitos dos meios de comunicação social na opinião pública, campanhas eleitorais e comunicação política. Tem colaborado em projetos de investigação, tendo em fase de preparação e publicação artigos científicos e capítulos de livros. [susanarognina@gmail.com]

Cristina Simões, licenciada em Sociologia (1995) pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Com Diploma de Técnica de Desenvolvimento Comunitário, Bruxelas. Mestre em Sociologia (2000), na área de especialização em Sociologia do Desenvolvimento e da Transformação Social, pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Pós-graduação (2001) “Especialização em Estudos Comunitários” – Projeto subconvencionado pela Comissão Europeia – Direção Geral XXII, na Escola Superior de Tecnologia e Gestão – Instituto Politécnico de Leiria. Curso de Estudos de Formação para Altos Dirigentes da Administração Local (2005), Centro de Estudos e Formação Autárquica, Coimbra. Doutoranda em Ciência Política ULHT (2014), concluiu o Curso de Doutoramento em Ciência Política (2012). Docente no Instituto Superior D. Dinis na Marinha Grande (ISDOM) desde 1995. Diretora do ISDOM desde 2012, funções que exerce atualmente. [p2748@isdom.pt]

Carla Sofia Carreira Jacinto, nascida a 12 de junho de 1991, Licenciada em Relações Internacionais pela Universidade de Évora e Mestre em Relações Internacionais e Estudos Europeus pela Universidade de Évora com especialização na questão do Ártico, participante em diversos colóquios da sua área de especialidade. [carlascjacinto@gmail.com]

Cláudia Ramos Teles, oficial da Marinha Portuguesa, Classe de Técnicos Superiores Navais, atualmente a desempenhar funções na Divisão de Relações Externas do Estado-Maior da Armada, mestre em História, Defesa e Relações Internacionais pelo ISCTE/Academia Militar. [claudia_teles@live.com.pt]

Pedro Gonçalves, oficial da Marinha Portuguesa, Classe de Técnicos Superiores Navais, atualmente a desempenhar funções na Divisão de Relações Externas do Estado-Maior da Armada, mestrando em Ciência Política e Relações Internacionais na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. [pedro.blue2@gmail.com]

Anselm Jappe, autor de *Guy Debord* (Antígona, 2008), *As aventuras da mercadoria*. Para uma nova crítica do valor (Antígona, 2006), *L'Avant-garde inacceptable. Réflexions sur Guy Debord* (Lignes, 2004), *Contro il denaro* (Mimesis, 2013), *Sobre a Balsa da Medusa* (Antígona, 2012), *Crédito à morte* (Hedra, 2013), *Confêrencias de Lisboa*, (Antígona, 2013) e *Uma conspiração permanente contra o mundo* (Antígona, 2014). Contribuiu também para as revistas alemãs *Krisis* e *Exit!*, fundadas por Robert Kurz, que desenvolveu a “crítica do valor”. Atualmente leciona na Escola de Belas Artes de Sassari (Itália) e tem sido professor convidado em várias universidades europeias e latino-americanas. Também leciona no Collège International de Philosophie em Paris. [a.jappe@accademiabellearti.fr.it]

Carlos Serrano Ferreira, Doutorando em Ciências Sociais, na especialidade de Ciência Política, pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, é mestre em Ciência Política pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, especialista em Relações Internacionais pela Universidade Candido Mendes (Rio de Janeiro, Brasil) e licenciado em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense (Niterói, Brasil). É vice-coordenador e pesquisador do Laboratório de Estudos sobre Hegemonia e Contra-Hegemonia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. [carlos_serrano_ferreira@hotmail.com]

Tor Krever, Investigador Visitante no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, doutorando em Direito na London School of Economics and Political Science e Editor-Assistente na London Review of International Law. As suas áreas de estudo são Direito Internacional, Justiça Criminal Internacional e Lei e Desenvolvimento. Publicou artigos em jornais de destaque como o *New Left Review*, *Harvard International Law Journal*, *Leiden Journal of International Law*, *Third World Quarterly*, *Chinese Journal of International* e o *Australian Journal of Political Science*. [tor@torkrever.com]

Ludvig Beckman, Professor e Vice-Diretor do Departamento de Ciência Política da Universidade de Estocolmo. Tem publicados vários artigos sobre o direito de voto, direitos democráticos, justiça intergeracional, integração e imigração, direitos das crianças, direitos de privacidade e testes genéticos e é Series Editor da *Palgrave Studies in Citizenship Transitions* juntamente com David Owen. [ludvig.beckman@statsvet.su.se]

Ulf Mörkenstam, é professor no departamento de ciência política da Universidade de Estocolmo. Tem escrito sobre os direitos dos povos indígenas à auto-determinação, especializando-se no povo Sámi da Suécia. É atualmente investigador-coordenador em dois projetos diferentes sobre direitos indígenas e soberania popular: *The Sámi Parliaments as Representative Bodies: A Comparative Study of the Elections in Sweden and Norway 2013 and Who are “We, the People”? Sovereignty in National Constitutions and the Challenge of Indigenous Peoples*. [jouni.reinkainen@statsvet.su.se]

Jouni Reinikainen, doutorado em Ciência Política e professor-investigador no Departamento de Ciência Política da Universidade de Estocolmo. A sua área de estudo é a teoria política, com particular incidência na teoria da justiça e na teoria da secessão. [ulf.mörkenstam@statsvet.su.se]

Raquel Varela, Historiadora. Investigadora do Instituto de História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa, onde coordena o Grupo de História Global do Trabalho e dos Conflitos Sociais e investigadora do Instituto Internacional de História Social, onde coordena o projecto internacional *In the Same Boat? Shipbuilding and ship repair workers around the World (1950-2010)*. É coordenadora do projecto História das Relações Laborais no Mundo Lusófono. É doutora em História Política e Institucional (ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa). É, neste momento, Presidente da *International Association Strikes and Social Conflicts*. É vice-coordenadora da Rede de Estudos do Trabalho, do Movimento Operário e dos Movimentos Sociais em Portugal. [raquel_cardeira_varela@yahoo.co.uk]

Renato Guedes, físico e matemático, foi investigador do Centro de Física Teórica e Computacional da Universidade de Lisboa, onde se dedicou a extensões do Modelo Padrão das interações fundamentais em partículas, física do bóson de Higgs e do quark top. É doutorado em Física pela Universidade de Lisboa. É, actualmente, investigador pós-doutorado do IHC (FCSH-UNL). [renato@cii.fc.ul.pt]

Ronaldo Munck, diretor do Civic Engagement da Dublin City University e é investigador sénior no Instituto de Estudios Interdisciplinares Sobre América Latina da Universidade de Buenos Aires. Tem escrito extensivamente sobre a América Latina, incluindo a obra *Rethinking Latin America: Development and Social Transformation*. O seu próximo livro será *Marx 2020: after the crisis*. [ronnie.munck@dcu.ie]

Authors

Susana Rogeiro Nina, graduated in Political Science and International Relations by University of Beira Interior (Covilhã, Portugal). Currently is student of Political Science, Master in ISCTE-IUL (Lisbon, Portugal) with a thesis related to the television impact on political behavior, *The Presidential Election of 1986: The debate between Mário Soares and Freitas do Amaral. Which is the Television Impact?* The main investigation interests are political behavior, the media effects on public opinion, electoral campaigns and political communication. Have collaborated in several research project. Preparing articles and book chapters to publication. [susanarognina@gmail.com]

Cristina Simões, degree in Sociology (1995) from the Faculty of Economics, University of Coimbra (UC). With Community Development Technical Diploma, Brussels. Master in Sociology (2000), in the area of specialization «Sociology of Development and Social Transformation», the Faculty of Economics, University of Coimbra. Graduate (2001) “Specialization in Community Studies” - European Project subsidized by the European Commission - General Directorate XXII, in the School of Technology and Management - Polytechnic Institute of Leiria (IPL). Training Course of Study for Local Government Officials (2005), Centre for Studies and Training Council – (CEFA), Coimbra. PhD student, completed the phd course in Political Science at ULHT (2012). Professor of the Institute D. Dinis in Marinha Grande (ISDOM) since 1995. Director of ISDOM since 2012, functions that currently holds. [p2748@isdom.pt]

Carla Sofia Carreira Jacinto, graduated in International Relations, University of Évora. Master in European Studies and International Relations, University of Évora with specialization in the Arctic issue. Participation in several conferences related to her fields of study. [carlascjacinto@gmail.com]

Cláudia Ramos Teles, official in the Portuguese Navy (Class Marine Technicians), currently in the External Relations Division of the General Staff of the Navy. Master in History, Defense and International Relations, ISCTE/Militar Academy. [claudia_teles@live.com.pt]

Pedro Gonçalves, official in the Portuguese Navy (Class Marine Technicians), currently in the External Relations Division of the General Staff of the Navy. Master student in Political Science and International Relations, FCSH-Nova University of Lisbon. [pedro.blue2@gmail.com]

Anselm Jappe, is the author of *Guy Debord* (1993), *Les Aventures de la marchandise*. Pour une nouvelle critique de la valeur (Denoel 2003), *L'Avant-garde inacceptable*. Réflexions sur Guy Debord (Lignes, 2004), *Crédit à mort* (Lignes 2011), *Contro il denaro* (Mimesis, 2013). He contributed to the German reviews *Krisis* and *Exit!*, founded by Robert Kurz, which developed the “critique of value”. He teaches actually in the Fine Art Schools of Sassari (Italy) and has been visiting professor in various European and Latin American universities. He also lectures at the Collège international de philosophie (Paris). [a.jappe@accademiabellearti.fr.it]

Carlos Serrano Ferreira, PhD candidate in Social Sciences (specialization in Political Science) by the School of Social and Political Sciences (ISCSP) of the University of Lisbon. Master's degree in Political Science by the Lusophone University, and he is also a specialist in International Relations by Candido Mendes University (Rio de Janeiro, Brazil) and has graduated in Social Sciences by the Universidade Federal Fluminense (Niterói, Brazil). He is vice-coordinator and researcher at the Laboratory in Hegemony and Counter-Hegemony Studies of the Federal University of Rio de Janeiro. [carlos_serrano_ferreira@hotmail.com]

Tor Krever, is a Visiting Research Fellow at the Centre for Social Studies, University of Coimbra and a PhD candidate in law at the London School of Economics and Political Science, and Assistant Editor of the *London Review of International Law*. His research interests are in the areas of international law, international criminal justice and law and development. He has published articles in leading journals including *New Left Review*, the *Harvard International Law Journal*, the *Leiden Journal of International Law*, *Third World Quarterly*, the *Chinese Journal of International Law*, and the *Australian Journal of Political Science*. [tor@torkrever.com]

Ludvig Beckman, is Professor and Vice Head of Department at the Department of Political Science, Stockholm University. He has published widely on voting rights, democratic rights, intergenerational justice, integration and immigration, children's rights, privacy rights and genetic testing and is Series Editor of *Palgrave Studies in Citizenship Transitions* together with David Owen. [ludvig.beckman@statsvet.su.se]

Ulf Mörkenstam, Associate Professor at the Department of Political Science, Stockholm University. He has written extensively on indigenous peoples' right to self-determination with a specific focus on the Sámi people in Sweden. He is currently principal investigator in two different projects on indigenous rights and popular sovereignty: *The Sámi Parliaments as Representative Bodies: A Comparative Study of the Elections in Sweden and Norway 2013* and *Who are “We, the People”? Sovereignty in National Constitutions and the Challenge of Indigenous Peoples*. [jouni.reinkainen@statsvet.su.se]

Jouni Reinikainen, PhD in Political science and senior lecturer at the Department of Political Science at Stockholm University. His field of research is political theory, with a particular emphasis on justice theory and secession theory. [ulf.mörkenstam@statsvet.su.se]

Raquel Varela, Historian and Researcher at the Contemporary History Institute (New University of Lisbon), where she coordinates the Group on Global History of Work and Social Conflicts. She is also researcher at the Social History International Institute, where she coordinates the international project *In the Same Boat? Shipbuilding and ship repair workers around the World (1950-2010)* and also the project History of Labour Relations in the Portuguese Speaking World. PhD in Political and Institutional History (ISCTE - Lisbon University Institute). President of the *International Association Strikes and Social Conflicts* and Vice-coordinator of the Network Studies on Labour, Labour Movement and Social Movements. [raquel_cardeira_varela@yahoo.co.uk]

Renato Guedes, physicist and mathematician, was an investigator at the Center of Theoretical and Computational Physics (University of Lisbon) where he studied the extension of the standard model of particle physics, the Higgs boson and the quark top. PhD in Physics University of Lisbon. Post-doctoral researcher at the Contemporary History Institute (New University of Lisbon). [renato@cii.fc.ul.pt]

Ronaldo Munck, Head of Civic Engagement at Dublin City University and senior researcher at the Instituto de Estudios Interdisciplinarios Sobre América Latina, universidad de Buenos Aires. He has written widely on Latin America including *Rethinking Latin America: Development and Social Transformation*. His forthcoming book is *Marx 2020: after the crisis*. [ronnie.munck@dcu.ie]

Normas de publicação

A RPCP tem uma tiragem anual prevista de 500 exemplares, podendo haver lugar à edição de números especiais e temáticos, sendo o âmbito de circulação da RPCP nacional e regional. A sua distribuição será alargada para as comunidades portuguesas no estrangeiro com interesse no domínio científico da publicação.

Normas para Autores:

1. Os artigos submetidos a apreciação têm de ser originais e inéditos. As recensões devem analisar bibliografia recente. Uma vez submetidos os artigos ao processo de avaliação da RPCP, em momento algum poderão ser submetidos a outras revistas. Os textos podem ser apresentados em língua portuguesa, castelhana, inglesa, francesa, italiana. Todos os artigos enviados em língua portuguesa devem preferencialmente, respeitar as normas referentes ao acordo ortográfico de 2009.
2. Os artigos devem ter preferencialmente até 10.000 palavras, incluindo notas, bibliografia e quadros. As recensões não devem ultrapassar as 2.500 palavras. Os textos devem ser entregues num documento em formato Word (ou compatível), estilo de letra Times New Roman, tamanho 12, espaçamento a um e meio.
3. Os artigos devem ser acompanhados de um resumo de cerca de 150 palavras – com uma versão em português e outra em inglês – de quatro a seis palavras-chave e de um ficheiro em formato Word (ou compatível) com os dados de identificação do autor (instituição, categoria, áreas de especialização e elementos de contacto).
4. As ilustrações, quadros, figuras e mapas deverão ser numerados e colocados no final do texto. O autor deve indicar os locais onde os mesmos devem ser inseridos.
5. As citações de fontes alheias têm de respeitar a legislação em vigor relativa aos direitos de autor.
6. A RPCP segue as normas de referência bibliográfica contidas na 16ª edição do manual de citação de Chicago (*Chicago Manual of Style*. 2010. 16th ed. Chicago: University of Chicago Press). As referências bibliográficas dos textos em língua portuguesa, castelhana, francesa e italiana deverão preferencialmente, ser inseridas em notas de rodapé de página. As referências bibliográficas dos textos em língua inglesa deverão ser inseridas em corpo de texto, ambas respeitando as normas de citação adoptadas.
7. Os textos submetidos serão, num primeiro momento, analisados pelo conselho editorial, podendo ser rejeitados ou submetidos a processo de arbitragem científica. Os artigos aceites serão, em seguida, submetidos a um ou dois árbitros, através de um sistema de revisão cega de pares. A decisão final sobre a publicação do artigo proposto, num dos números da RPCP, será tomada pelo Conselho Editorial, considerando os pareceres dos árbitros. O processo de arbitragem científica das recensões cabe ao conselho editorial.
8. Os autores, individuais ou colectivos, dos artigos publicados conferem à RPCP o exclusivo direito de publicação, podendo o artigo sofrer alterações e revisões de forma, ou propósito de adequá-lo ao estilo editorial da RPCP.
9. Os autores, individuais ou colectivos, dos artigos publicados na RPCP receberão da revista dois exemplares cada. Os autores, individuais ou colectivos, das recensões publicadas na RPCP receberão um exemplar. Se solicitado, poderá também ser disponibilizada uma cópia em formato PDF.

Journal Style Sheet

The Revista Portuguesa de Ciência Política (RPCP) – Portuguese Journal of Political Science – has a planned annual printing of 500 copies, and there may be room for editing some special and thematic, and the circulation of RPCP has a national and regional scope. The distribution will be extended to the Portuguese communities abroad with interest in scientific publication.

Guidelines for Authors

1. The articles submitted for consideration must be original and unpublished. Book reviews should examine recent literature. Once the articles are submitted to the evaluation process of RPCP, at no time may be submitted to other journals. The texts can be presented in Portuguese, Castilian, English, French and Italian. All articles written in Portuguese should preferably comply with the rules relating to the 2009 Portuguese orthographic agreement.
2. The articles should preferably have up to 10,000 words, including notes, bibliography and pictures. Book reviews should not exceed 2,500 words. Manuscripts should be submitted in a Word document (or compatible), font style Times New Roman, size 12, spacing 1,5.
3. The articles should be accompanied by an abstract of about 150 words – with a version in Portuguese and one in English –, by four to six key words and a Word document (or compatible) with the identification data of the author (institution, category, areas of expertise and contact details).
4. The illustrations, charts, maps and figures should be numbered and placed at the end of the text. The author should indicate where they should be inserted.
5. The quotes from outside sources must comply with the local copyright legislation.
6. The RPCP follows the bibliographic reference standards contained in the 16th edition of the Chicago Manual of Style (*Chicago Manual of Style*, 2010, 16th ed. Chicago: University of Chicago Press). The bibliographic references of texts in Portuguese, Castilian, French and Italian should preferably be placed in footnotes. The bibliographic references of texts in English should be included in the text body, both respecting the adopted rules of citation.
7. The submitted texts will be, in the first instance, analysed by the editorial board and may be rejected or subjected to peer review process. The acceptable articles are then subjected to one or two referees through a blind review system of pairs. The final decision about publication of the proposed article, to be published in the RPCP, will be taken by the editorial board, considering the opinions of the referees. The scientific review of the book reviews rests with the editorial board.
8. The authors, individual or collective, of the articles published confer the exclusive right of publication to the RPCP, and the article may suffer some changes and revisions of form in the purpose of adapting it to the editorial style of RPCP.
9. The authors, individual or collective, of the articles published in the RPCP receive two copies of the number. The authors, individual or collective, of the book reviews receive one copy of the number. If requested, can also be provided a copy in PDF format.

