

CAPÍTULO 9

Um novo ator nas relações entre a Europa e a América Latina: a participação das forças sociais globais

Enara Echart Muñoz

Introdução

Em um contexto globalizado e de crescente interdependência, muitos dos conceitos clássicos utilizados na teoria das relações internacionais precisam ser revisados e, entre eles, o de ator internacional, que durante muito tempo gravitou, exclusivamente, em torno do Estado. Atualmente, grande parte dos desafios enfrentados no cenário internacional (meio ambiente, segurança, desenvolvimento, etc.) vai além do âmbito estatal, envolvendo uma multiplicidade de atores (Estados, mas também organizações regionais, internacionais, empresas transnacionais e, inclusive, indivíduos e organizações sociais) em um processo decisório fortemente condicionado por agendas supranacionais. Essas dinâmicas, ademais, aprofundam a crise dos sistemas democráticos atuais, com um afastamento dos centros de tomada de decisões das instâncias em que a cidadania pode reivindicar participação¹.

Nesse contexto, temos assistido nos últimos anos a uma crescente presença das forças sociais (organizações não gover-

¹ Para uma revisão das teorias da democracia e sobre a crise dos sistemas democráticos atuais, ver HELD (2001).

namentais, movimentos sociais, etc.) na sociedade internacional, rompendo com o esquema anterior centrado no Estado. Por meio de múltiplas atividades (que incluem a convocatória de manifestações e a participação em encontros internacionais oficiais ou organizados pelos próprios movimentos, passando pela criação de redes cidadãos globais), essas forças sociais têm desempenhado um importante papel nos processos de transformação da realidade internacional, animando debates cruciais sobre o futuro da democracia, os direitos humanos, o meio ambiente, o desenvolvimento, entre outros temas. Tratam, dessa forma, de fazer eco aos resultados das grandes reuniões e organizações que governam o mundo, com a crença de que a participação cidadã seria uma premissa básica para a construção de um sistema democrático e de que o exercício da participação não pode se limitar ao âmbito estatal.

De fato, a idealização de novos modelos de democracia constitui a principal contribuição desses novos atores, uma vez que se trata de modelos que superam as concepções da democracia cosmopolita de Held (2001) e buscam adentrar-se em processos participativos fundados em uma lógica distinta: “seu objetivo (...) não é apoderar-se do poder, e sim combater o princípio de sua centralização” a fim de “fazer recair sobre a comunidade a capacidade de tomar decisões” (KLEIN, 2002, p. 22, 39, 54). Idealizam, portanto, importantes reformas do sistema internacional, que não podem ser proteladas por muito tempo, caso os Estados queiram ser coerentes com o modelo democrático que dizem defender. O estudo dos atores sociais é especialmente relevante na medida em que pode incidir na configuração de uma determinada ordem mundial, de novos modelos de democracia participativa e deliberativa, bem como na abertura de novos espaços e novas demandas, entre as quais a de uma cidadania global.

A partir desses pressupostos, ao longo das páginas que virão, analisaremos como se concretizam as atividades e a função das forças sociais nesse contexto internacional, além de sua tradução concreta no âmbito das relações entre a União Europeia e a

América Latina: que influência as forças sociais têm na agenda oficial? Que estratégias de participação utilizam? São, realmente, um ator a ser considerado nas relações entre a Europa e a América Latina? Que função desempenham?

Para responder a tais interrogações, o capítulo será desenvolvido em dois grandes pontos. No primeiro apresentaremos o marco teórico de análise dos movimentos sociais globais aqui considerados, plenamente, enquanto ator internacional, hipótese central do capítulo. Consideraremos os movimentos sociais a partir de critérios que se relacionam, principalmente, com a sua atuação no cenário internacional, a sua incidência na agenda internacional, os impactos nas estratégias dos demais atores e, finalmente, a sua função nas relações internacionais. A seguir, para compreendermos melhor o seu lugar nesse contexto internacional, serão apresentados os atores sociais aqui analisados, as principais atividades que estão levando a cabo a fim de incidir concretamente nas relações internacionais, suas repercussões e as estratégias de participação que utilizam. Acreditamos ser conveniente, apesar das múltiplas interações entre ambos, distinguir dois tipos de forças sociais: os movimentos sociais globais e as organizações não governamentais (ONG) internacionais, uma vez que suas estratégias de participação e atuação respondem a lógicas distintas, que podem ser complementares, mas também opostas – o que nos obriga a dar-lhes um tratamento diferenciado.

Em um segundo momento, analisaremos a participação desses atores sociais nas relações entre a Europa e a América Latina, procurando vislumbrar o grau de incidência que chegam a ter as forças sociais em tais encontros. A escolha desse contexto específico como estudo de caso se deve ao peso crescente que estão adquirindo os blocos regionais nos processos de globalização, configurando-se como um passo prévio necessário para ir ampliando os espaços de participação cidadã. Além disso, trata-se de dois âmbitos, o latino-americano e o europeu, em que as lutas sociais têm sido especialmente ativas nos últimos tempos,

razão pela qual passa a ser interessante analisar como essas forças têm-se envolvido nas relações entre ambos os blocos. O estudo de caso permitirá entender as diversas vias que as forças sociais utilizam para participar nas relações interregionais, assim como a incidência que podem ter no debate e na definição da agenda e das prioridades, buscando a definição de um modelo de relações mais democrático, mais próximo à cidadania e mais responsável, um modelo que supere as meras relações econômicas em uma perspectiva neoliberal.

Para encerrar o capítulo, trataremos de dar resposta à pergunta inicial, se as organizações e os movimentos sociais podem realmente ser considerados como um ator internacional, recapitulando a sua atuação no cenário das relações entre a Europa e a América Latina e analisando a complementaridade ou a oposição entre as diversas estratégias que utilizam. Também serão apontadas algumas propostas para ir avançando em direção a uma maior democratização das relações entre a Europa e a América Latina, em que os cidadãos possam vir a ser verdadeiros protagonistas.

A importância das forças sociais como um novo ator internacional: o lugar dos movimentos sociais globais na teoria das relações internacionais

A globalização tem levado os movimentos sociais que buscam a transformação da realidade social a ampliar o seu âmbito de atuação, transpondo as fronteiras nacionais a fim de adentrarem no cenário internacional, onde são tomadas as decisões que, em sua maioria, influirão na vida cotidiana dos cidadãos posteriormente. Essa estratégia termina convertendo-os em um novo ator do tabuleiro internacional. Contudo, as especificidades de qualquer movimento social dificultam sua consideração como ator, inclusive nos âmbitos mais locais. Em consequência disso, não se pode partir de um estatuto jurídico definido e reconhecido, neste caso pelo direito internacional, já que nos

encontramos diante de entidades heterogêneas e complexas, organizadas em redes e não institucionalizadas. Todavia, isso não impede que consideremos a importância de suas atuações, não como sujeito de direito internacional, mas como ator das relações internacionais. Nesse sentido, valorizamos principalmente a importância de suas ações na cena internacional, ou seja, sua participação, a incidência que estão tendo e a função que estão desempenhando. Partindo de alguns autores clássicos, o sociólogo francês Marcel Merle já definia como atores internacionais “toda autoridade, todo organismo, todo grupo e, inclusive, no caso limite, toda pessoa capaz de ‘desempenhar uma função’ no campo social; em nosso caso concreto, na cena internacional”, assinalando que “a análise de sua função mais do que de seu estatuto será o que permitirá situá-los no tabuleiro internacional”. (MERLE, 1991, p. 341-342)

Entre os atores identificados por Marcel Merle, o mais próximo aos movimentos sociais globais seria a opinião pública internacional militante. Entretanto, os primeiros têm conseguido superar algumas das limitações que assinalava Merle a respeito da opinião pública, uma vez que buscam ser atores mais estáveis (por exemplo, com a criação de redes ou da convocatória de encontros periódicos) e menos fragmentados (construindo uma identidade comum, por exemplo, sob o lema compartilhado de “outro mundo é possível”, que une em uma dimensão global as diversas problemáticas locais, entendendo que são fruto de uma mesma lógica neoliberal). Esse autor também reconhece o papel que desempenham as ONG no cenário internacional, mas adverte para o perigo que representa a tentativa de institucionalização de algumas atividades da sociedade civil, dificuldade que encontraremos ao estudar mais detalhadamente as diversas estratégias dos atores sociais. Assinala Marcel Merle, nesse sentido, que: “as ONG têm caído em uma espécie de armadilha da qual é, cada vez mais, difícil sair. Por terem buscado, sistematicamente, o apoio dos Estados e das Organizações Intergovernamentais (OIG), elas têm-se deixado arrastar pelo caminho de

um tipo de cooperação que, desde o início, já apresenta armadilhas. Longe de representarem um ponto de vista oposto ao dos Estados, as ONG que têm solicitado e obtido o estatuto consultivo terminaram, na maioria dos casos, submetendo-se ao jogo dos Estados, através das OIG, cujo funcionamento é controlado por aqueles. Desse modo, a iniciativa privada tem vindo, paradoxalmente, consolidar um sistema de relações e de orientações de que, a princípio, quis separar-se”. (MERLE, 1991, p. 430)

Além do sociólogo francês, outros autores, como Truyol (1993), Mesa (1980) e Arenal (1994) já consideravam as forças sociais como o “elemento democrático” da sociedade internacional e ressaltavam a dimensão humana das relações internacionais, que não se podem limitar às relações interestatais. A maioria, tal como Barbé (2003), tem definido os atores em termos funcionais, destacando sua capacidade de mobilizar recursos para alcançar seus objetivos, sua capacidade de exercer influência sobre outros atores do sistema e sua autonomia, sendo esses os critérios básicos na hora de considerar a existência de um ator internacional. Como teremos a oportunidade de analisar, os movimentos sociais globais cumprem esses requisitos, e isso com uma incidência para além da definição da agenda global.

Contudo, foi o mundo anglo-saxão que mais avançou na análise desses novos atores sociais em suas teorias mais recentes. Desde os anos 1980, a teoria dos sistemas (tendo Immanuel Wallerstein como referência) e a teoria crítica (com Robert Cox) haviam ressaltado a importância dos movimentos antissistêmicos no capitalismo avançado, no primeiro caso, e das forças sociais nos processos de mudança histórica, no segundo. Ao final da década dos 1990, vários autores ampliam essas visões e começam a interessar-se, em diversas perspectivas, a estudar o papel dos movimentos sociais globais no cenário internacional, considerando-os atores internacionais significativos que aumentam a sua importância e influência (SMITH; CHATFIELD; PAGNUCCO, 1997). Posteriormente, começa-se, inclusive, a pensar o surgimento de uma “sociedade civil global”.

Dessa forma, mais além do estudo das contradições do contexto no qual se movem, e que pode explicar o seu surgimento e os seus objetivos, começa-se a analisar algumas das variáveis centrais da teoria dos movimentos sociais já com uma grade de leitura internacional, como no caso das estruturas de mobilização, das oportunidades políticas e da criação de marcos interpretativos. Em relação às estruturas de mobilização, ou seja, as relações sociais que ajudam a construir a ação coletiva e que dependem, em grande medida, dos recursos que os movimentos sociais são capazes de mobilizar (MacADAM; MCCARTHY; ZALD, 1999), essas têm sido ampliadas através da criação de redes globais, que servem para a difusão de informações e que possibilitam a ação global, mobilizando recursos, gerando apoios e mobilizando pressões.

Quanto às estruturas de oportunidade política – definidas por Tarrow (1997) como o conjunto das dimensões do ambiente político que proporcionam incentivos para a ação coletiva e afetam suas expectativas de êxito ou fracasso, pode-se dizer que dependem da relativa abertura ou fechamento do sistema político institucionalizado, da estabilidade do alinhamento da elite governante, da presença de elites aliadas e da capacidade e propensão do Estado à repressão. A fim de tratar questões cujos marcos e eventuais soluções se situem para além do âmbito político estatal ou diante de contextos em que as estruturas de oportunidade política nacionais sejam relativamente fechadas, as forças sociais podem adotar a estratégia de trasladar suas ações para arenas internacionais, eventualmente mais abertas ou no seio das quais podem contar com aliados mais numerosos e diversos.

Finalmente, os marcos interpretativos (*frameworks*) são cruciais em toda e qualquer ação coletiva, na medida em que cumprem as funções de explicação, articulação e mobilização potencial. Criar identidades no âmbito global que permitam unir diferentes percepções e culturas é bem mais difícil do que nos marcos estatais. Não obstante, os movimentos sociais globais têm feito um esforço especial nesse sentido, por meio de suas redes, campanhas e meios próprios de (contra) informação, potencializan-

do novos marcos explicativos sobre a injustiça do atual modelo de relações internacionais, logrando organizar mobilizações importantes em numerosas partes do mundo e unindo diferentes realidades e preocupações em torno do lema “outro mundo é possível”.

No entanto, além de analisar os movimentos sociais na ótica das relações internacionais, temos interesse, igualmente, em conhecer suas atividades, estratégias e capacidade de influência na política global, ou seja, conhecer as dimensões que fazem dos movimentos um ator *à part entière*. A capacidade de articulação em redes em diversos níveis (local, nacional, regional e internacional) é uma das bases de ação desses movimentos, permitindo-lhes uma grande complementaridade, um maior impacto e uma maior capacidade de mobilização de recursos. Ademais, permitem criar diversas vias de influência das decisões políticas internacionais, ora sensibilizando o público acerca de problemas globais, ora oferecendo informação relevante (*expertise*) que pode melhorar a compreensão dos próprios governos sobre esses problemas ou, pelo menos, aumentar a consciência dos custos políticos de uma não atuação diante de uma opinião pública mais alerta. Mais ainda, a mera presença dos movimentos e o acompanhamento que fazem dos temas globais contribuem para aumentar a necessidade, da parte dos governos e agências, de prestação de contas no âmbito internacional, tradicionalmente pouco frequente. Apesar de seu poder, atores internacionais antes quase intocáveis ou pouco conhecidos há pouco tempo têm de conviver, a partir de agora, com a mobilização e a pressão desses movimentos sociais e, em certa medida, prestar contas de seus atos.

Kriesberg (1997) aponta alguns métodos utilizados pelos movimentos sociais transnacionais a fim de influenciar a política global: mobilizar apoios internacionais em prol de determinadas políticas globais, aumentar a participação pública nos processos políticos internacionais (através de processos comunicativos que permitem sensibilizar a cidadania, junto à qual, em última instância, os próprios governos seriam responsáveis),

ma`ter a atec`cao cr`tica e de lo`go prazo sobre os problemas globais (dia`te da habitual perspectiva gover`ame`tal de curto prazo, em fu`c`ao dos cale`d`rios eleitorais), defi`ir temas-chave (“*issues*”) que co`dicio`em a age`da pol`tica e, i`clusive, em algumas ocasi`oes, propiciem pol`ticas tra`s`acio`ais, a exemplo do que ocorre `o campo dos direitos huma`os ou do direito huma`it`rio. Alger (1997), por sua vez, oferece uma i`teressa`te revis`ao das atividades dos movime`tos sociais tra`s`acio`ais `a pol`tica global, demo`stra`do a diversidade de are`as em que atuam: criam e mobilizam redes globais, participam em are`as pol`ticas multilaterais, facilitam os processos da coopera`ao i`terestatal, atuam de`tro dos Estados e pote`cializam a participa`ao p`blica, o que pode implicar maior tra`sparê`cia.

Kriesberg (1997) relembra, outrossim, que os movime`tos sociais tra`s`acio`ais afetam as pol`ticas mu`diais, co`tribui`do para o dese`volvime`to de uma sociedade civil global por meio de quatro te`dê`cias mu`diais: a cresce`te democratiza`ao (em que i`cidem porque i`creme`tam a participa`ao, melhoram a comu`icac`ao, etc.), a cresce`te i`tegrac`ao global (faze`do com que os Estados `ecessitem de apoios a fim de e`fre`tar certos problemas), a co`vergê`cia e a difus`ao de valores (uma das bases do surgime`to dos movime`tos sociais globais) e a prolifera`ao de i`stitui`oes tra`s`acio`ais (com as quais os movime`tos sociais i`teragem).

Podemos resumir e visualizar as difere`tes vias de i`fluê`cia dos movime`tos sociais globais `a pol`tica i`ter`acio`al `a figura 1, `a qual os movime`tos sociais se e`co`tram associados `a are`a i`ter`acio`al, mostra`do suas i`terac`oes e press`oes ju`to a outros atores, assim como as i`terrelac`oes e`tre os âmbitos pol`ticos `acio`al e i`ter`acio`al.

O papel dos movime`tos sociais como age`tes de tra`sformac`ao relacio`a-se com a sua capacidade de apoiar redes sociais que tor`am poss`vel a ac`ao coletiva (difus`ao de i`forma`oes, participa`ao e i`fluê`cia `o processo de democratiza`ao), com o dese`volvime`to de comu`idades tem`ticas de especialistas

(que podem facilitar o trabalho das organizações internacionais, bem como o fornecimento e a redistribuição de recursos), com a promoção de identidades transnacionais e, finalmente, com o estímulo constante para que Estados e OI encontrem soluções aos problemas globais.

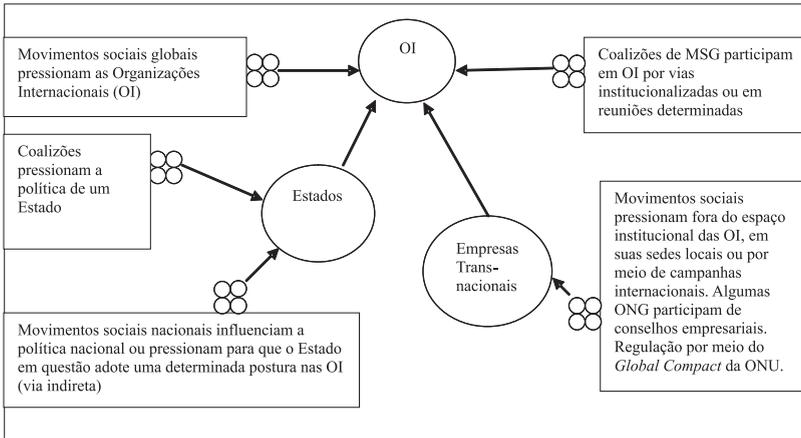


Figura 1: Diferentes estratégias de influência dos movimentos sociais globais (MSG)

Fonte: Elaboração própria

Exemplos dessa influência dos movimentos sociais nas políticas globais podem ser encontrados nas áreas de direitos humanos, direitos da mulher, proteção do meio ambiente, construção da paz, promoção do desenvolvimento, etc., âmbitos nos quais os MSG também tecem laços com algumas OI. É verdade que essas interrelações, apesar de terem se intensificado nos anos mais recentes, já ocorriam no princípio do século XX (e também antes disso...) por meio da transferência de ideias em torno da cooperação internacional: Chatfield (1997) chama esse processo de “revolução silenciosa”, de que seria um exemplo o papel que desempenhou a Cruz Vermelha na consolidação do direito humanitário ou o movimento pela paz na criação da Liga das Nações. Posteriormente, as Nações Unidas criaram espaços

à participação social, principalmente através de suas conferências, um dos lugares onde começaram a serem tecidas algumas das atuais redes sociais globais. O exemplo paradigmático seria a Conferência da Terra no Rio, em 1992 (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento). Essa participação dos MSG acaba por influenciar a linguagem dos tratados e a criação de normas internacionais.

Não obstante, a participação social internacional segue entrecortada por certos desequilíbrios e desafios importantes, que têm a ver com a procedência dos movimentos e ONG (majoritariamente do Norte) e a sua própria legitimidade democrática à hora de intervir no processo decisório. As conferências não apenas oferecem espaços de participação em seu interior (delegações, negociações, comitês de peritos), mas também em seu entorno (encontros paralelos alternativos), momentos em que os MSG tecem solidariedades, trocam experiências e difundem informações e valores entre as redes sociais – o que por sua vez permite um maior conhecimento da complexa realidade internacional, indispensável para a ação. Essa ação, muitas vezes, não visa tanto a incidir diretamente nas negociações, mas a questionar a legitimidade desses processos, denunciados como sendo muito distantes dos cidadãos.

Trata-se, em qualquer caso, de uma das questões centrais a serem analisadas acerca do papel dos movimentos sociais globais: tanto em sua própria estrutura organizativa como em suas reivindicações, torna-se fundamental a ampliação das formas de participação cidadã nos diversos níveis de decisão e de gestão pública, muito embora os MSG e as ONG possam optar por diferentes estratégias. Nesse sentido, Martínez (2001) distingue entre: participação “por convite” (em órgãos institucionalizados), opção principalmente das ONG para aprofundar a democracia do sistema político, e participação “por irrupção”, elegida pelos movimentos contra a globalização neoliberal, negando a própria legitimidade de um sistema político distante da cidadania e apostando por ir criando as condições necessárias para o surgimento de uma democracia de base.

Ambas posturas fariam parte de um *continuum*

desde culturas políticas mais de ruptura que, por falta de permeabilidade do sistema político, negam a sua legitimidade e se desvinculam de qualquer forma de participação em seus processos, até culturas políticas que consideram a estrutura institucional formal como condição necessária, mas não suficiente para garantir um funcionamento político democrático [...]. A participação institucional dos cidadãos será a forma de aprofundar continuamente a democracia. Esses setores [...] são mais defensores da ideia de participar nos órgãos de debate e consulta que o mundo institucional estabelece ou se vê obrigado a estabelecer. (MARTÍNEZ, 2001, p. 18)

No entanto, há que se ressaltar o perigo de uma excessiva institucionalização, na medida em que se pode estar estimulando “um modelo institucionalizado” de organização social, com um caráter desideologizado e fundamentalmente técnico-assistencial. Esse tipo de participação não chegará a ter um impacto, além da possibilidade de cooptação de algumas das ideias menos “radicais” dos atores sociais que sejam funcionais à manutenção do sistema atual. A participação converte-se, nesse caso, em um instrumento de legitimação de muitas OI, sem conteúdo real em termos de transformação mais profunda, visto que somente se dá em espaços meramente consultivos ou funcionais aos propósitos das OI (MILANI, 2008). Diante disso, o discurso da participação dos movimentos sociais tem a ver com a definição de um modelo de democracia no qual os cidadãos tenham o papel protagonista. Portanto, optam pela criação e difusão de esferas públicas globais onde possam socializar práticas, trocar experiências e difundir-las, mobilizar recursos e consolidar redes sociais. Esses espaços de deliberação podem ser o germe de uma sociedade civil global, embora ainda incipiente.

A noção de uma “sociedade civil global” está cada vez mais presente nos discursos e na literatura especializada, o que demonstra, pelo menos, a vitalidade das manifestações cidadãs

globais. Colonomos (2003, p. 142) aponta que “a capacidade que têm para inundar o cenário mundial de mensagens expressa a sua existência e os torna mais legítimos”, convertendo-os inclusive em ponto de referência de algumas iniciativas das Nações Unidas. No âmbito internacional, uma autora central no estudo da sociedade civil global é Mary Kaldor. Kaldor (2005, p. 66) define a sociedade civil global como um “meio através do qual negociam, comentam e medeiam os contratos ou pactos sociais entre os indivíduos e os centros de poder político e econômico”. Em sua acepção ativista, a sociedade civil global buscaria a radicalização da democracia, a redistribuição do poder e incrementos de participação e auto-organização, o que requer um âmbito público global em que possa exercer suas reivindicações. Formariam essa sociedade civil global os movimentos sociais clássicos e os novos, as ONG, as redes cívicas transnacionais criadas em torno de determinadas campanhas, os novos movimentos nacionalistas e fundamentalistas, além do próprio movimento anticapitalista.

Mais além da forma de participação pela qual optam à hora de influenciar as políticas globais, os MSG podem levar a cabo diferentes atividades, que vão desde a criação e mobilização de redes globais (com a criação fóruns periódicos – como o Fórum Social Mundial ou a Ação Global dos Povos – aqui considerados uma esfera pública transnacional para trocar informação, contatar coletividades de diferentes partes do mundo, chamar a atenção sobre problemas globais, mobilizar a sociedade civil global, etc.) até a participação em arenas políticas multilaterais (mobilizando movimentos em torno de questões debatidas em organizações internacionais, introduzindo novas temáticas na agenda oficial ou participando de espaços consultivos ou fóruns da sociedade civil), passando pela potenciação da participação pública (difundindo informação e conhecimento sobre temas globais e obrigando as organizações internacionais, que sabem que estão sendo observadas, a desenvolver mecanismos de prestação de contas e de transparência).

Essa incidência dos MSG nos grandes temas internacionais, nas agendas tanto de governos como de instituições internacionais, implica aceitar que eles exercem uma função importante na definição do atual marco global de debates (incorporando sensibilidades ecologistas, feministas, do campo dos direitos humanos ou o ideal de justiça social), ao mesmo tempo em que podem ser objetos de cooptação por parte das OI, defensoras da hegemonia mundial, no sentido usado por Robert Cox².

Por conseguinte, adotando os requisitos teóricos aqui mencionados, consideramos que os MSG constituem-se em um ator internacional, na medida em que atuam na sociedade internacional (através de atividades e estratégias distintas), têm influência nas relações internacionais (com uma mudança dos marcos discursivos, uma ruptura simbolizada já com o “outro mundo é possível”, demonstrando a sua importância ao ser incorporada nos próprios discursos dos governantes), incidem na agenda internacional (que incorpora algumas de suas reivindicações) e influenciam as próprias estratégias dos demais atores (por exemplo, obrigando-os a reunir-se em lugares cada vez distantes da cidadania, a incorporar temas nas agendas que, de outra forma, não seriam incluídos, ou a incorporar vias mais ou menos institucionalizadas para a participação dos atores sociais). Ou seja, trata-se de atores que estão tendo uma função no cenário internacional, embora ela se dê mais sob a forma de controle cidadão das decisões dos Estados e das OI e de suas consequências.

Antes de evidenciar essas dimensões no contexto concreto das cúpulas entre Europa e América Latina, apresentaremos brevemente as duas forças sociais com as quais trabalhamos: as ONG e os movimentos contrários à globalização neoliberal, explicando suas principais características, as atividades que desempenham e algumas das suas diferenças mais importantes. Essa explicação breve nos permitirá melhor compreender as diversas estratégias

² Nota do tradutor: a autora faz alusão aos trabalhos do professor emérito da Universidade de York (no Canadá), entre os quais podemos ressaltar COX, Robert W. e SINCLAIR, Timothy J. *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

de participação pelas quais optam e a função que podem exercer nas relações entre a União Europeia e a América Latina.

As ONG e os movimentos sociais globais: seu lugar no cenário internacional

As organizações não-governamentais e os movimentos sociais globais têm alguns pontos em comum e apresentam numerosas interrelações, mas seguem lógicas de atuação distintas. Assim, ainda que seja certo que algumas ONG tenham decidido participar nos movimentos globais, as cosmovisões e as estratégias de atuação nem sempre coincidem. Por isso, para entender melhor as diversas formas de participação, é necessário compreender algumas características básicas desses dois tipos de atores sociais. Trata-se de uma distinção que será de grande utilidade no momento em que analisaremos a sua participação nas relações entre a Europa e a América Latina. Para tal, apresentaremos, brevemente, alguns de seus traços característicos e sua evolução, para, então, entendermos os diferentes papéis que podem desempenhar no cenário internacional.

As organizações não-governamentais internacionais

As ONG definem-se principalmente com base em duas negações: sua finalidade não-lucrativa e seu caráter não-governamental. Elas se situam no “terceiro setor”, entre o Estado e o mercado. No caso que nos ocupa, elas também se definem por sua dimensão internacional: são constituídas por membros de três ou mais países e suas ações têm alcance internacional. Em um estudo do setor não-lucrativo realizado pela Universidade John Hopkins, são estabelecidas as seguintes características: são “organizações: ou seja, possuem uma presença e uma estrutura institucionais; são privadas: têm existência institucionalmente separada do Estado; não repartem benefícios, não geram benefícios para seus gestores ou para o conjunto de seus titulares; são

autônomas: controlam essencialmente suas próprias atividades; contam com a participação de voluntários: o pertencimento a elas não está imposto legalmente; atraem um certo nível de contribuições voluntárias de tempo ou de dinheiro”. (SALAMON et al., 2001, p. 19-20)

Essas características podem ser aplicadas a muitas organizações sociais. Contudo, para a finalidade deste capítulo, nós nos centraremos nas ONG vinculadas à sociedade civil e que sejam atuantes nos campos da ajuda humanitária, defesa do meio ambiente, promoção dos direitos humanos, cooperação para o desenvolvimento e justiça global. Esses tipos de organizações têm incidência internacional, influenciando a agenda política global e convertendo-se, inclusive, em referências mundiais, como no caso da Cruz Vermelha, do Greenpeace ou da Anistia Internacional. Cabe ressaltar, ademais, as organizações não-governamentais de desenvolvimento (ONGD), que muito atuam nas relações entre a Europa e a América Latina: entre elas se encontram organizações de ajuda humanitária, organizações de base, organizações prestadoras de serviços públicos, redes de apoio, defesa, denúncia e incidência política, organizações de inovação e difusão tecnológica e centros de pesquisa, estudo e formação, além de organizações de comércio justo e responsável.

A aparição das ONG internacionais não é muito recente (por exemplo, Cruz Vermelha surgiu em meados do século XIX), mas elas se multiplicaram a partir da década de 1980. A crise do estado de bem-estar social no Norte e a implantação dos planos de ajuste estrutural no Sul levaram a um desmantelamento do Estado que deixou amplos setores sociais sem proteção. Tais segmentos sociais converteram-se no campo de atuação de muitas dessas ONG, que ajudam, indiretamente, a atenuar as consequências sociais das políticas de ajuste. Muitas delas se converteram em fornecedoras e gestoras de bens e serviços públicos (CENTRE TRICONTINENTAL, 1998), seguindo um modelo assistencial e não universal. De fato, algumas ONG, conscientes dessas contradições, entraram em uma fase de auto-

crítica e começaram a se distanciar do papel de “prestadoras de serviços públicos” a fim de adotarem uma postura mais rigorosa e um trabalho mais dirigido a descobrir as causas dos problemas em prol do ideal de justiça social. São essas as ONG que se envolveram nas redes de movimentos sociais globais, principalmente em seu ramo mais “reformista”, participando das mobilizações e dos encontros promovidos.

Apesar das contradições, o certo é que a incorporação das ONG na cena internacional, principalmente na década de 1990, despertou grandes expectativas quanto à expressão das reivindicações das sociedades civis (do Norte e do Sul) e delas com as OI, junto às quais tinham estatuto consultivo, visando à inclusão de alguns temas na agenda internacional graças a um trabalho de pressão e sensibilização. Esse seria um primeiro passo em direção à democratização ou, pelo menos, à “humanização” das relações internacionais.

Uma data fundamental é 1992, quando foi celebrada a Cúpula da Terra no Rio, da qual as ONG internacionais participaram de uma forma inovadora e numerosa, conquistando a aceitação de um termo hoje bastante conhecido: o de desenvolvimento sustentável. Desde então, não têm deixado de participar das diferentes conferências das Nações Unidas, pressionando para introduzir iniciativas e temas importantes (HIPC, *Heavily Indebted Poor Countries*, iniciativa visando à redução da dívida dos países mais pobres; o *Global Compact*, sobre a responsabilidade social das empresas ou ainda os objetivos de desenvolvimento do milênio, os famosos ODM), buscando, igualmente, o reconhecimento da importância da participação da sociedade civil (com estatutos de colaboração do Banco Mundial ou estatuto consultivo no Comitê Econômico e Social, junto à União Europeia, para citar algumas OI).

Como comentamos no início deste capítulo, essa institucionalização não foi isenta de críticas, já que supõe legitimar e fazer concessões a muitas OI, amenizando o tom crítico das ONG. Além disso, segue-se colocando a representatividade e a legiti-

midade das próprias ONG em debate, uma vez que não foram eleitas por aqueles que dizem representar e, normalmente e em sua maioria, provêm dos países do Norte. Tampouco desapareceu a crítica de cooptação, por exemplo, com a adoção dos ODM, por muitos considerados como uma mínima “compensação social” diante dos efeitos nefastos do neoliberalismo e das exigências de justiça social dos movimentos sociais globais³.

No que tange à consideração das ONG enquanto atores das relações internacionais, é indubitável que atuam no cenário internacional, em espaços institucionais e em outros mais informais, criando importantes redes globais e campanhas de sensibilização, mobilizando-se diante do apelo de movimentos globais (diante da OMC ou do G8, por exemplo) e participando dos encontros alternativos (como o Fórum Social Mundial). Também, como vimos, incidem na agenda internacional, incluindo temas como a luta contra a pobreza, a proteção do meio ambiente, a promoção dos direitos humanos, entre outros, nos discursos e nas declarações oficiais das OI. Buscam, com isso, dar aos processos de globalização um “rosto humano”. Ademais, têm desempenhado um papel importante na criação de instituições internacionais, como a Corte Penal Internacional. Também têm tido um impacto nas estratégias dos demais atores internacionais, que não podem seguir evitando as demandas sociais oriundas das ONG. Os atores institucionais podem, inclusive, abrir canais de diálogo e participação ao mundo das ONG: é o que antes denominávamos de “participação por convite”, com os perigos que daí podem decorrer em termos de cooptação e de apoio a OI.

Apesar dessas ambivalências que as ONG não podem evitar, o certo é que elas têm conseguido potencializar a participação

³ Como “agenda social” da globalização, os ODM têm um significado ambíguo. Por um lado, permitem dar certa legitimidade ao projeto neoliberal de integração econômica global [...]. Mas, por outro lado, também se poderia afirmar que são uma resposta às demandas dos novos movimentos sociais transnacionais contrários a esse projeto e, dessa forma, ajudariam a atenuar a resistência social e política à globalização. (SANAHUJA, 2004)

e a compreensão de temas globais variados. Outrossim, têm contribuído a uma maior transparência das reuniões intergovernamentais, exercendo uma função de controle de algumas das decisões que ali se tomam, lutando a favor do avanço em termos de incorporação da cidadania em espaços antes reservados aos Estados. Não obstante, as limitações da estratégia de participação das ONG em espaços institucionais têm levado os movimentos sociais globais a serem bastante críticos com o que consideram uma obra legitimadora e não transformadora da realidade internacional.

Os movimentos sociais globais

A aparição dos “movimentos antiglobalização” na cena internacional remonta à década de 1990. Seu surgimento oferece uma alternativa à cooperação das ONG de diálogo e prestação de serviços da década de 1980, supondo uma ruptura com o moto *There is no Alternative* de Margareth Thatcher e o discurso do fim da História de Francis Fukuyama. Eles chegam apostando na construção de um mundo melhor. A radicalidade de suas reivindicações diante de um modelo socioeconômico que se pretendia infalível, o uso que fazem das novas tecnologias da informação e a união, em seu seio, de amplos setores da esquerda mundial são elementos que colocaram um novo desafio a atores políticos que, anteriormente, sentiam-se mais ou menos livres do controle cidadão.

A dificuldade em fornecer uma “definição fechada” ao movimento antiglobalização se vislumbra já na disputa terminológica em torno a sua própria denominação: “movimento antiglobalização” (segundo *The Economist*), “movimento anticapitalista” (Callinicos), “movimentos antissistêmicos” (Wallerstein), “movimento altermundialista” (proposta pelo ramo reformista), “movimento global”, “movimento de resistência global”, “movimento pela justiça global”, “movimento dos movimentos” e, inclusive, “nuvem de mosquitos”. (KLEIN, 2002a, 2002b) Sem entrar nos debates

por detrás de cada denominação, optaremos aqui pelas terminologias genéricas de movimentos contra a globalização neoliberal ou movimentos sociais globais, uma vez que permitem incluir os diferentes setores do movimento, unidos principalmente em torno a essa oposição à ordem neoliberal atual.

Apesar da grande heterogeneidade no seio do movimento (ideológica, organizativa, tática, geográfica e geracional), é possível resgatar algumas variáveis comuns, que se relacionam com a orientação emancipatória, a autorregulação coletiva, a composição social heterogênea, as estratégias e os objetivos diferenciados (o famoso “pensar globalmente e atuar localmente”, com autonomia de cada grupo), a estrutura organizativa descentralizada e não hierárquica, a politização da vida cotidiana e do âmbito privado, além de métodos de ação coletiva nada convencionais. Mas talvez o maior êxito do movimento tenha sido a definição de marcos interpretativos, estendendo para o imaginário coletivo uma explicação dos efeitos negativos da globalização, identificando os responsáveis dos problemas globais na cena internacional e dotando de legitimidade social o protesto da sociedade civil, ao convencer a opinião pública internacional de que “outro mundo é possível”.

Os MSG estabelecem solidariedades uns com os outros em torno de diversos eixos temáticos, entre os quais se encontram: o mercado global e as OI (contra as atuais regras do jogo internacional, campanhas contra o Acordo Multilateral de Investimentos ou pela democratização das relações e instituições internacionais, mudanças discursivas dos centros de poder e sua abertura à participação social); empresas transnacionais e luta contra as marcas (contra a falta de controle das empresas, exigindo uma responsabilidade social e conseguindo a adoção de acordos como o *Global Compact*); direitos humanos (com importantes campanhas de denúncia e exigências de instituições internacionais que garantam o cumprimento dos direitos políticos, civis, sociais, econômicos e culturais); feminismo e gênero (luta contra a desigualdade e a violência de gênero, reivindi-

cações feministas); meio ambiente e ecologia (sustentabilidade ambiental, soberania alimentar, luta contra os transgênicos, uso sustentável da água, reivindicação de pagamento da dívida ecológica, mudanças climáticas, etc.); cooperação para o desenvolvimento e dívida externa (com campanhas a favor do 0,7% do PIB em ajuda pública internacional, perdão da dívida externa, luta contra a pobreza); antimilitarismo e antiguerra (rejeição da guerra como meio de resolução de conflitos e crítica à existência dos exércitos, mobilizações contra a guerra no Iraque). Em suma, há uma gama ampla de questões que conformam a agenda desses movimentos, que desembocam em uma preocupação comum pela radicalização da democracia, baseada na participação cidadã como forma de organização política tanto nacional como internacional.

Talvez a maior divisão que exista no seio desses movimentos é a que distingue a posição que adotam diante do sistema político e econômico, formando-se dois grandes ramos: o propositivo ou reformista, mais propenso a participar de espaços institucionalizados, que luta por uma globalização “com rosto humano” e inclusiva, busca construir um sistema com preocupações sociais e políticas neokeynesianas e encontra sua expressão mais importante no Fórum Social Mundial (de que participa a maioria das ONG); e outro mais voltado a rupturas e protestos, também mais crítico em relação ao sistema e às estruturas de poder (por exemplo, a Ação Global dos Povos). A coexistência de ambos os ramos deveu-se, durante anos, à complementaridade de suas estratégias: enquanto o protesto dava visibilidade às demandas e rompia com os marcos discursivos dominantes, a proposta conseguia, pouco a pouco, incorporar nas agendas oficiais alguns temas-chave (o exemplo paradigmático, mas não único, é a Taxa Tobin). Contudo, as últimas convocatórias têm demonstrado um afastamento, cada vez maior, entre ambos os campos.

Em seu surgimento, e ao longo de sua evolução, é possível contemplar como um ramo tem preponderado em relação ao ou-

trc. De regra, distingue-se nessa evluçãc dos MSG várics subciclcs de mcobilizaçãc⁴ (ECHART; LÓPEZ; OROZCO, 2005):

1. *A fase embrionária ou de gestação do movimento*: esta fase se situa entre os finais dos anos 1980, quando se dão os primeiros atos de protesto na Europa, começa-se a refletir sobre os efeitos negativos das políticas da nova direita e também se definem responsabilidades globais, e 1992;
2. *A fase de “cúpula paralela”*, entre o momento da Cúpula da Terra (1992), seguida pela multiplicação de cúpulas paralelas aos grandes encontros (da ONU, do G7, etc.) e da intensificação das campanhas internacionais (“500 anos de resistência” na América Latina, “50 Years is Enough” contra as instituições de Bretton Woods e a campanha anti-AMI). Também é uma fase marcada pela convocatória do Primeiro Encontro Intergaláctico contra o Neoliberalismo e pela Humanidade⁵ pelos zapatistas no México, que para muitos constitui um marco importante no surgimento desses movimentos;
3. *O ciclo do protesto*: é o momento forte e visível dos movimentos antiglobalização, que fazem sua aparição pública nas mobilizações contra a OMC (Seattle, por exemplo), a OCDE, o G8, o Banco Mundial e o FMI, a União Europeia, etc. As limitações dessa estratégia tornam-se visíveis em função de seus altos custos, mas também do processo de criminalização e repressão de que foram objeto os MSG, processo que culminou com a morte de Carlo Giuliani na Cúpula do G8 de Gênova (em 2001), ponto de inflexão para a fase seguinte;
4. *O ciclo de proposta e de retorno ao contexto local*: esse é um momento caracterizado pela força e pela centralida-

⁴ É certo que se trata de uma distinção mais didático-analítica do que real, já que a própria diversidade de movimento e sua diferente localização geográfica podem levar à convivência, em um mesmo momento, de várias das fases apontadas.

⁵ O comunicado do EZLN depois do encontro está disponível em: <http://www.ezln.org/documentos/1996>.

de dos fóruns sociais, mundiais, regionais e temáticos, como um triunfo e consolidação do protesto organizado diante do protesto criminalizado. É uma fase de recolhimento e retorno às bases do contexto local, ainda que a manifestação de caráter global ressurgja com força e pontualmente, por exemplo, nas mobilizações contra a guerra no Iraque em 2003.

Se, a princípio, parecia que ambas as dinâmicas (ruptura e reforma) podiam conviver, as crescentes tensões vividas nos sucessivos fóruns sociais entre ambas as estratégias do movimento têm levado a um afastamento que começa a parecer irrecuperável, pela intensidade das críticas mútuas, chegando inclusive a criar-se “contra-fóruns” no seio de cada fórum social. Por outro lado, essa ruptura, apesar de ser considerada uma vitória da corrente da proposta, na realidade acabou desnudando as dificuldades de trabalhar sem a complementaridade entre ambos os ramos, como tem demonstrado o próprio enfraquecimento dos fóruns sociais e as crescentes críticas de que têm sido alvo⁶.

Não obstante, essas divisões internas não têm impedido que, em seu conjunto, o movimento contra a globalização neoliberal se configure como um ator internacional, graças aos grandes encontros, às mobilizações e às redes globais que têm contribuído para um melhor conhecimento sobre a realidade internacional, dando visibilidade a um tipo de análise dos problemas globais e sensibilizando a opinião pública para a comparação entre o discurso oficial e a prática real. Com isso, os MSG têm contribuído para a criação de uma esfera pública internacional, colocando em xeque o discurso dominante por meio de seu “um outro mundo é possível”, erodindo a legitimidade das institui-

⁶ Além dos quatro subciclos de mobilização acima mencionados, é preciso sublinhar que o debate atual acerca da crise do movimento contra a globalização neoliberal ou, pelo menos, acerca de uma crise conceitual do movimento, gira em torno do enfraquecimento de seus laços globais mais visíveis, do desaparecimento ou não de seus eixos articuladores centrais e do processo de rearticulação em um novo cenário internacional. Para aprofundar esse debate, conferir BRINGEL, ECHART y LÓPEZ (2008).

ções internacionais e incidindo diretamente nas pautas da agenda internacional. Por exemplo, as OI incorporam algumas de suas reivindicações ecologistas, feministas, econômicas ou de desenvolvimento; internalizam dimensões de justiça global e de participação cidadã em suas estratégias; mudam seus discursos e se abrem a alguns dos membros menos controversos desses movimentos. A função de controle cidadão desses MSG, mas também de democratização das esferas internacionais (tanto em espaços oficiais como alternativos), pressupõem uma mudança radical nas relações internacionais, tradicionalmente sob o domínio quase exclusivo dos Estados. No quadro 1, a seguir, listamos algumas das diversas atividades implementadas por esses movimentos e suas repercussões.

ATIVIDADES	ALGUNS EXEMPLOS
Difusão de informação.	Criação de numerosos meios de “contrainformação”, principalmente na Internet (por exemplo, a rede Indymedia). Informes anuais e temáticos de grandes ONG.
Sensibilização cidadã, melhorando sua compreensão dos problemas globais.	Criação de um marco explicativo da globalização neoliberal e suas consequências. Campanhas de sensibilização (contra o AMI, BM, FMI, OMC, UE ou ALCA, contra as práticas das ETN, entre outros, ou sobre temas concretos: transgênicos, copyleft, perdão da dívida, 0,7% do PIB para a ajuda pública internacional, etc).
Geração de comunidades temáticas em torno de programas multinacionais.	Comunidades de expertise no campo do meio ambiente, da economia internacional, da soberania alimentar, dos direitos humanos, etc.
Criação de redes globais, que ajudam na mobilização de recursos e na criação de vínculos entre as sociedades do Norte e do Sul, assim como entre estas e as organizações internacionais.	Importância das redes no movimento (redes indígenas, redes de mulheres, Vía Campesina, etc.). Importância da conexão glocal (global-local).
Mobilização e pressões internacionais em acontecimentos pontuais.	Mobilizações contra as reuniões da OMC, BM, FMI, G-8, Davos, UE, etc.

Participação em espaços institucionalizados.	Participação consultiva nas Nações Unidas, Banco Mundial, União Europeia, etc. Cúpulas das Nações Unidas: Rio (1992), Viena (1993), Copenhague (1995), Cúpula do Milênio (2000). Fóruns da sociedade civil, por exemplo, sob a tutela da Comissão Europeia.
Participação em espaços alternativos.	Fórum Social Mundial de Porto Alegre, mas também Ação Global dos Povos, Encontros continentais anuais pela Humanidade e contra o Neoliberalismo, etc. Contra-cúpulas e mobilizações contra os grandes encontros oficiais do FMI, BM, OMC, UE, ALCA, etc. Protestos (contra a guerra, por exemplo).
Execução de programas internacionais.	Estratégias de redução da pobreza.
Incorporação de temas sociais no debate internacional.	Crescente preocupação com a pobreza, a desigualdade, a degradação do meio ambiente, a violação dos direitos humanos e a participação da sociedade civil, entre outros temas. Inclusão de novos conceitos (“desenvolvimento sustentável”, “capitalismo de rosto humano”, etc).
Incorporação de temas sociais nos discursos e declarações das organizações internacionais.	Objetivos de Desenvolvimento na Declaração do Milênio da ONU. “Pós-Consenso de Washington” ou Estratégias de Luta contra a pobreza do FMI e BM.
Impulso de iniciativas internacionais.	Iniciativa HIPC, Global Compact, Dividendos pela Paz, Taxa Tobin, Genéricos da AIDS, etc.
Fomento da transparência das reuniões internacionais, obrigando a uma maior prestação de contas (“accountability”).	Através da difusão de informação, da participação nas reuniões, da publicação de relatórios, etc.
Contribuição à criação de organizações internacionais e regimes.	Corte Penal Internacional, direito humanitário, tratados ambientais, etc.

Quadro 1: Tipos de atuação dos movimentos sociais contra a globalização neoliberal e seu impacto no cenário internacional

Fonte: Elaboração própria

Depois de haver apresentado os movimentos contra a globalização neoliberal, com ênfase naquelas dimensões que fazem desses movimentos um novo ator internacional, analisaremos, a seguir, a sua participação no contexto concreto das relações entre a América Latina e a União Europeia. A distinção reali-

zada entre ONG e movimentos sociais globais, entendendo as primeiras em alguns momentos como parte dos movimentos, servirá para compreender as diversas estratégias que seguem na hora de envolver-se no espaço de diálogos entre os dois continentes. Com efeito, as dinâmicas e a evolução de ambas as forças sociais se encontram, em muitas ocasiões, entrelaçadas: as ONG participam do movimento, sobretudo de seu ramo propositivo, e até relativamente pouco tempo atrás, acreditava-se que suas estratégias podiam ser complementares (a visibilidade conquistada pelos protestos permitia a incorporação das propostas) ou, pelo menos, que podiam ambas fazer parte do mesmo caminho. O contexto das relações Europa-América Latina, como veremos, não tem sido alheio a tais dinâmicas, oferecendo um interessante objeto de estudo por meio do qual analisaremos a participação dos atores sociais, sua incidência nas agendas e no discurso das cúpulas União Europeia-América Latina, mas também as contradições que se podem encontrar.

A participação dos atores sociais nas relações entre a Europa e a América Latina

Como estudo de caso para verificarmos as hipóteses acima apontadas, analisaremos a participação dos movimentos sociais nas relações entre a Europa e a América Latina e, mais concretamente, no contexto das cúpulas oficiais. Centraremos a análise nas cúpulas que tiveram lugar no Rio de Janeiro - Brasil (1999), por ser a primeira, e em Guadalajara - México (2004), pela intensidade das manifestações das forças sociais. Veremos o papel que nelas se outorga à participação da sociedade civil e, em seguida, as formas concretas de participação que se articulam, estudando os fóruns da sociedade civil de que participam as ONG e outros encontros alternativos, organizados pelos movimentos sociais, a fim de visualizar as diversas estratégias de participação e seu impacto na agenda oficial.

O cenário latino-americano como marco de ação

Como já foi assinalado, no contexto da globalização, dá-se uma mudança no processo de tomada de decisões do âmbito tradicional do Estado-nação para instâncias internacionais, afastando-se, assim, da participação e do controle dos cidadãos. Os atores sociais internacionais questionam essa dinâmica, exigindo uma maior democratização das organizações internacionais e buscando vias de participação e, para tanto, como primeiro passo, sugerem ser indispensável aumentar o seu papel nos blocos regionais, o que analisaremos na sequência.

A consolidação das relações oficiais entre a União Europeia e América Latina, apesar dos vínculos históricos, culturais ou políticos que unem ambas as regiões, é relativamente recente. De fato, são praticamente inexistentes até os anos 1980, quando começam a se intensificar os diálogos políticos que superam os acordos comerciais anteriores. As relações oficiais não avançaram na direção de uma associação até a celebração da Primeira Cúpula de Chefes de Estado e de Governo (1999). A importância desse diálogo para a União Europeia está muito ligada ao papel que pretende desempenhar no cenário internacional, apresentando-se como uma alternativa ao modelo estadunidense. Para a América Latina, a Europa representaria uma oportunidade para diversificar as relações demasiado centradas no âmbito intercontinental.

As relações entre ambas as regiões⁷ são baseadas em três pilares: a cooperação econômica, o fortalecimento de relações comerciais e o diálogo político institucionalizado (que se tem consolidado através das sucessivas cúpulas de alto nível, nas quais se definem as prioridades e os planos de ação). Seu objetivo declarado é fomentar uma associação interregional que ajude na consolidação do estado de direito, nos programas de luta contra a pobreza e as desigualdades sociais, nas reformas do modelo

⁷ Para uma revisão dessas relações, pode-se consultar a página oficial da União Europeia. Conferir http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/la/index.htm.

de desenvolvimento e no aumento da competitividade. Nesse contexto, tem-se também insistido em especial na participação da sociedade civil, como uma forma de aproximar as cidadanias e de legitimar o próprio processo de relações oficiais. Por isso, já desde os primeiros documentos surgidos da Associação Euro-latino-americana vem-se ressaltando a importância da participação social, fomentando e inclusive financiando reuniões entre organizações sociais europeias e latino-americanas⁸.

Por sua vez, as forças sociais em ambas as regiões são especialmente ativas. Na Europa, os movimentos sociais globais têm levado a cabo importantes campanhas contra a “Europa do capital” e a “Europa fortaleza”, além de acolher algumas das mais numerosas mobilizações globais, como as de Nice, Gotemburgo, Barcelona ou Gênova, em 2001, ou as manifestações antiguerra dos últimos anos. Na Europa celebraram-se vários fóruns sociais europeus (em Florença, Paris, Londres e Atenas). O setor das ONG também é importante, com a criação de redes e espaços europeus. A União Europeia oferece espaços a essas últimas, principalmente através do Comitê Econômico e Social Europeu (CESE), ponte entre a UE e a sociedade civil organizada. No âmbito das relações euro-latino-americanas, o CESE busca intensificar o diálogo civil entre as duas regiões e a cooperação com as instituições consultivas da América Latina⁹, organizando, por exemplo, os fóruns paralelos. Além do CESE, nessas relações são relevantes a Rede de Cooperação Euro-lati-

⁸ Ver, por exemplo: COMISSÃO EUROPEIA: *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre una nueva Asociación Unión Europea/ América Latina en los albores del siglo XXI*. Bruxelas, 09/03/1999. COM (1999), 105 final.

⁹ Ver: CESE: Dictamen sobre „*La cohesión social en América Latina y el Caribe*“, 25 de fevereiro de 2004, CESE 315/2004. Dictamen sobre „*Las repercusiones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas en las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*“, 25 de fevereiro de 2004, CESE 314/2004. Dictamen sobre „*Las relaciones entre la Unión Europea y los países de América Latina y del Caribe*“, DOC 94 de 18 de abril de 2002. Dictamen sobre „*Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe: el diálogo socioeconómico interregional*“, DOC 169 de 16 de junho de 1999. Disponíveis em <http://www.esc.eu.int>.

no-americana (RECAL) e, no âmbito latino-americano, a Associação Latino-americana de Associações de Promoção (ALOP).

Quanto à América Latina, é um importante ponto de referência e inspiração para os movimentos globais, pela intensidade e força de seus movimentos (como o Movimento dos Sem-Terra do Brasil, a rede *Via Campesina* ou o EZLN mexicano, indispensável referência da conexão *glocal* pela qual advogam) e de suas mobilizações e protestos (por exemplo, contra os tratados de livre comércio). Também, celebraram-se nessa região alguns dos principais encontros, desde o primeiro Encontro Intergaláctico contra o Neoliberalismo e pela Humanidade no Chiapas, ao Fórum Social Mundial de Porto Alegre, passando por um sem-número de fóruns regionais e temáticos. A região também conta com importantes redes de ONG e com coordenações regionais de direitos humanos, meio ambiente, desenvolvimento, direitos dos povos indígenas e dos camponeses, mulheres, etc.

Essas forças sociais, de ambos os lados do Atlântico, têm tecido redes e se unido em torno da luta contra a globalização neoliberal, ora denunciando o sistema em seu conjunto, ora tratando de dotar-lhe de “rosto humano”, como já assinalamos. As relações euro-latino-americanas, que unem dois blocos regionais importantes nos processos de globalização, têm-se convertido em um contexto concreto em que se fazem ouvir as críticas e as propostas em torno de novas formas de pensar o mundo. A seguir, veremos como esses diversos atores sociais se organizam no momento de incidir nessas relações, a partir de sua participação nas cúpulas oficiais.

A participação social nas cúpulas e as duas estratégias: os fóruns e os encontros

As Cúpulas de Chefes de Estado são a dimensão mais visível das relações euro-latino-americanas e nelas se decidem as principais orientações políticas. Depois de um longo processo preparatório, celebrou-se a primeira Cúpula EU-ALC no Rio

de Janeiro, em junho de 1999. Seu objetivo básico foi a criação de uma Associação Estratégica, baseada na consolidação democrática, na liberalização comercial e no acordo de posições sobre assuntos internacionais. Ali se encontraram 48 Chefes de Estado e de Governo da UE e da ALC, tendo como resultado, além da assinatura de acordos comerciais, a Declaração do Rio, que buscava determinar posições políticas, sociais, culturais e econômicas comuns para construir essa Associação Estratégica, e um Plano de Ação com 55 prioridades, que foram resumidas posteriormente nas 11 prioridades de Tuusula: em relação à cooperação em âmbitos internacionais, à proteção dos direitos humanos, à igualdade de gênero, ao respeito com o meio ambiente, à luta contra as drogas, à cooperação financeira, aos intercâmbios comerciais, à educação, à cultura, à sociedade da informação e à pesquisa.

Mais especificamente no que diz respeito ao tema que nos ocupa, a Declaração do Rio menciona a necessidade de: “sublinhar a importância da contribuição de novos atores, sócios e recursos da sociedade civil, com o objetivo de consolidar a democracia, o desenvolvimento econômico e social e o aprofundamento do respeito dos direitos humanos. A cooperação internacional que envolve os recursos públicos requer um diálogo do qual participem tanto os governos como a sociedade civil”. Também assinala que deseja “manifestar nossa satisfação com os diversos eventos promovidos antes e durante a Cúpula, que envolvam vários setores da sociedade civil”. Com efeito, essa preocupação com a participação da sociedade civil se concretizou na celebração de encontros paralelos, alguns deles sob o amparo oficial, nos quais se encontraram organizações sociais da Europa, América Latina e Caribe. As dúvidas sobre a efetividade dessas iniciativas, pela novidade dos eventos e pela participação cidadã bastante incerta, acabaram se dissipando diante das dinâmicas interessantes que se criaram em torno dessa cúpula e que terminariam consolidando-se nas cúpulas posteriores.

Participação mais institucional se deu no Primeiro Encontro da Sociedade Civil Organizada da Europa, América Latina e Caribe, sob a iniciativa do CESE e a pedido da Comissão Europeia, celebrado de 23 a 25 de junho de 1999, no Rio de Janeiro, poucos dias antes da cúpula oficial. Do encontro surgiu uma declaração final, onde se ressaltou a importância da celebração da primeira Cúpula UE-ALC como forma de aproximar ambas as regiões e da importância do fortalecimento do papel da sociedade civil na cooperação interregional. Os principais debates giraram em torno dos seguintes temas: a democracia, o estado de direito e o respeito aos direitos humanos como base do diálogo entre ambas as regiões (o que requer uma sociedade civil forte e dinâmica, que dê conteúdo à democracia participativa¹⁰), o comércio e o investimento como contribuição ao crescimento e desenvolvimento econômico (com otimismo em relação aos efeitos da liberalização e do intercâmbio comercial), a UE como principal fonte externa de cooperação para o desenvolvimento na região (com ênfase na descentralização e na participação da sociedade civil), a integração regional (que deve unir à agenda econômica uma agenda social) e o impulso ao diálogo e ao consenso social para o fortalecimento das organizações da sociedade civil (com marcos estáveis e institucionais para sua participação). Essa experiência se manterá nas duas cúpulas posteriores, mostrando o dinamismo destes setores.

Além desse encontro central, ocorreram inúmeras iniciativas sociais que buscavam incidir na Cúpula do Rio, como o encontro sindical em maio de 1999 (onde se aplaudiu a celebração da Cúpula, sempre que incidisse, para além do livre-cambismo,

¹⁰ Manifestamos a importância de que, no diálogo e na cooperação política entre as duas regiões, seja dada prioridade à consolidação definitiva de uma democracia participativa através do fortalecimento da sociedade civil e suas organizações em sua condição de instrumento para a representação de interesses sociais e de participação na vida pública e política, contribuindo para a consolidação de uma cultura democrática. Com esse fim, deve-se assegurar a participação das instâncias representativas da sociedade civil nos diferentes fóruns de diálogo e cooperação políticos". Declaração Final do Primeiro Encontro da Sociedade Civil Organizada da Europa, América Latina e Caribe (1999).

nas dimensões políticas e sociais, diferenciando-se do processo da ALCA). Podemos lembrar, igualmente, a “Cimeira do Rio e o novo multilateralismo”, nos dias 24 e 25 de julho, à iniciativa do Fórum Euro-Latino-Americano¹¹ (onde personalidades de diversos âmbitos trataram de globalização, regionalização e multilateralismo).

Fora desses espaços institucionalizados, os movimentos sociais se encontraram no Fórum da Sociedade Civil para o Diálogo Europa-América Latina e Caribe, nos dias 28 e 29 de junho de 1999, na cidade do Rio de Janeiro, em paralelo à Cúpula UE-ALC. Esse fórum, segundo consta de sua declaração,

[...] é parte da construção de uma articulação entre organizações sociais e trabalhistas do Brasil e demais países das Américas denominada Aliança Social Continental. Essa experiência inédita nasceu e vai consolidando-se contra os acordos de livre comércio nas Américas. Estamos convencidos de que as organizações representativas da sociedade civil necessitam formular agendas e propostas alternativas que sirvam de contrapeso a esses processos, definindo a dimensão social como prioridade fundamental. Estamos convencidos de que a ausência de canais de participação nos acordos oficiais reduz a legitimidade das decisões adotadas nos encontros oficiais. [...] A sociedade civil deve continuar pressionando e formulando alternativas enraizadas na justiça social, na solidariedade internacional e na paz.

Muito mais crítico do que o anterior, principalmente no que tange ao papel da participação social na Associação UE-ALC, esse Fórum assinalava em sua declaração que:

Repetindo o modelo de encontros anteriores, a Conferência de Chefes de Estado da Europa, América Latina e Caribe, realizada nessas mesmas datas, reduziu os povos de nossa região à condição de meros espectadores das decisões

¹¹ Foi um projeto comum do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI), de Lisboa, e do Instituto Roberto Simonsen da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (IRS/FIESP), com apoio da Comissão Europeia e do BBV Brasil.

oficiais. Não se pode justificar que, em eventos de tanta importância internacional, não se incorporem entidades representativas da Sociedade Civil. As bases de qualquer acordo entre América Latina, o Caribe e a União Europeia devem estar enraizadas na transparência, participação e informação à opinião pública como condição para a cooperação entre nossos povos [...] Os mecanismos do diálogo social não podem ser utilizados como mero instrumento para legitimar acordos que carecem de participação eficaz de nossas sociedades no processo de tomada de decisões. A construção de instituições democráticas de participação cidadã deverá ser o ponto de partida de qualquer acordo. Os cidadãos e cidadãs devem ter o direito de participar das decisões e do processo de formular e implementar as decisões e as políticas de cooperação¹².

Nessa lógica, denunciavam a falta de concretização prática da retórica oficial acerca dos temas sociais, diante dos avanços observados no campo econômico. Em contrapartida, advogavam por uma cooperação internacional baseada na democracia participativa, no respeito aos direitos humanos, econômicos e sociais, bem como na justiça social acima dos interesses econômicos. O objetivo central anunciado pelos movimentos: a meta de pôr fim à pobreza e à exclusão social, através de um desenvolvimento sustentável, deve considerar os efeitos negativos do livre comércio e da instabilidade econômica e financeira internacional, além da necessidade de basear a associação euro-latino-americana nos princípios de democracia, participação, respeito aos direitos humanos e paz.

Além do Fórum, os movimentos sociais tiveram encontros latino-americanos no ano de 1999, como a Caravana Intercontinental, a Campanha Jubileu 2000 (que organizou um tribunal popular contra a dívida externa brasileira), o “Grito Latino-americano dos Excluídos/as” e o III Encontro Intercontinental pela

¹² Declaração final do primeiro encontro da Sociedade Civil organizada da Europa, América Latina e Caribe.

Humanidade e contra o Neoliberalismo (também no Brasil), além de toda uma série de encontros em diferentes partes do globo. A primeira Cúpula UE-ALC, apesar de ser uma novidade, mostrou o dinamismo dos atores sociais e foi reflexo de suas diferentes estratégias. Por um lado, aqueles que, seguindo a lógica da participação “por convite”, apoiaram a Associação e advogaram por uma maior participação social em seu seio; por outro, os movimentos sociais, críticos com uma Cúpula na prática centrada nos aspectos econômicos, que, mais além da retórica, não se distinguia demasiado de outros enfoques neoliberais, concebendo a participação social como legitimadora do processo sem repercussão real nas decisões finais.

Cabe assinalar que essa Cúpula assumiu mais uma declaração de intenções do que um plano de ação concreto, como se pode ver nas numerosas prioridades que foram definidas a partir da Cúpula, que tiveram que ser rediscutidas nas “prioridades de Tuusula”. Em suma, depois da Cúpula, não houve muito progresso, além de os meios propostos para levar a cabo essas iniciativas terem sido bastante escassos e concentrados na luta contra as drogas, na promoção dos intercâmbios comerciais e na cooperação em matéria de educação. No entanto, também é certo que a Cúpula não permitiu grandes avanços em praticamente nenhum campo, limitando-se a institucionalizar os diálogos. Com efeito, ainda que o núcleo central dos diálogos seja a criação de uma zona de livre comércio (o que para uns supõe uma resposta europeia às iniciativas dos Estados Unidos na região), essa ideia enfrenta importantes obstáculos, entre os quais a falta de acordos em torno da liberalização do mercado agrícola europeu. Permanece em aberto, portanto, um longo caminho até a Associação Estratégica, que incida nos âmbitos político, econômico e social em termos reais e concretos.

A Cúpula seguinte, realizada em Madri nos dias 17 e 18 de maio de 2002, confirmou a perda de importância da América Latina na agenda europeia. Isso apesar de a agenda oficial ter incluído temas de democracia, multilateralismo, equidade social

e desenvolvimento, porquanto, na prática, os debates se centraram nos aspectos de segurança, em consonância com o contexto internacional pós-11 de setembro. O então Presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, chegou a afirmar que “não queremos que as potências substituam a agenda da esperança pela do medo” (El País, 15/05/02). Isso não impediu que a retórica, como podemos observar em sua declaração final e no plano de ação, tenha mantido compromissos políticos, econômicos e sociais, assim como o consenso em torno da importância da participação social, apesar de que o encontro tenha sido especialmente fechado a organizações da sociedade civil¹³. Apesar disso, foram celebrados encontros institucionais (como o Fórum Acadêmico sobre Equidade Social, o Fórum Euro-Latino-americano e Caribenho de Organizações da Sociedade Civil ou o Segundo Encontro da Sociedade Civil da Europa, América Latina e Caribe do CESE, entre outros) e alternativos (reunidos no Fórum Social Transatlântico, que celebrou a Cúpula dos Povos, em paralelo à oficial, e uma mobilização pelas ruas de Madri).

Contudo, os interesses dos membros da Associação e, em particular, dos sócios europeus, não permitiram ampliar a agenda, para além de uma retórica vazia, a temas sociais, diante da preocupação central com segurança. A participação da sociedade civil ratificou as dinâmicas anteriores, ao mesmo tempo em que começou a tornar visíveis as rupturas entre os dois tipos de participação, ruptura que será mais profunda na cúpula seguinte, em função da gravidade dos acontecimentos que ali tiveram lugar.

¹³ “Destacamos a importância e a contribuição da sociedade civil e a participação dos cidadãos com vistas a consolidar a democracia e o desenvolvimento econômico e social, assim como o respeito, o fomento e a proteção dos direitos humanos. Tanto na UE como na América Latina e Caribe, as organizações não-governamentais e outros representantes da sociedade civil exercem cada vez mais influência no processo de tomada de decisões. A este respeito, afirmamos nosso compromisso de apoiar o interesse e a participação dos representantes da sociedade civil nos processos políticos, econômicos e sociais de nossos países, nos respectivos agrupamentos regionais e na nossa relação bi-regional”. Documento de Trabalho: “UE-ALC: Valores y posiciones comunes”, maio de 2002.

A terceira Cúpula UE-ALC¹⁴ foi celebrada entre 24 e 29 de maio de 2004, em Guadalajara. Buscava relançar e concretizar a Associação Estratégica, com prioridades políticas e um plano de ação definido. A ênfase se deu em três campos bem distintos aos do encontro anterior: a coesão social, a integração regional e o multilateralismo efetivo, como aponta a própria Declaração de Guadalajara. Dada a importância dada ao papel que poderiam desempenhar os movimentos e as ONG, esperava-se que a Cúpula tivesse uma receptividade especial às contribuições dos atores sociais. Contudo, o que ficou demonstrado foi uma abertura institucional somente a algumas das ideias trazidas por uma parte da sociedade civil (os segmentos menos críticos), sendo que o restante dos movimentos foi apontado como irresponsável e criminoso.

O “II Fórum Europeu, Latino-americano e Caribenho da Sociedade Civil: por uma Associação União Europeia-América Latina e Caribe que promova a coesão econômica com justiça social e equidade” foi celebrado de 24 a 26 de março de 2004, em Pátzcuaro (México), com a participação de mais de 75 organizações de 25 países latino-americanos, caribenhos e europeus¹⁵. Seu objetivo era analisar e avaliar as relações entre ambas as regiões, visando a formular propostas e recomendações concretas em relação à agenda da Cúpula de Guadalajara. Buscava, também, criar alianças e estratégias de pressão entre as organizações de ambas as regiões. Assinala, em sua declaração, que “na construção da anunciada Associação Estratégica, é indispensável uma

¹⁴ Página oficial da Cúpula: http://europa.eu.int/comm/world/lac-guadal/00_index.htm.

¹⁵ Entre os organizadores, encontram-se redes latino-americanas (ALOP – Associação Latino-americana de Organizações de Promoção; CEAAL – Conselho de Educação de Adultos da América Latina; PIDHDD – Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento), europeias (CIFCA – Iniciativa de Copenhague para a América Central e o México; Eurostep; Grupo Sul) e organizações sociais mexicanas (ANEC – Associação Nacional de Empresas Comercializadoras de Produtos do Campo; DECA – Equipe Pueblo; MCD – Movimento Cidadão pela Democracia; UNT – União Nacional de Trabalhadores). Contaram com o apoio de 11.11.11 (Bélgica); CordAid, Hivos, ICCO, Novib (Holanda), da Comissão Europeia, da Secretaria de Relações Exteriores do Governo do México e do Governo do estado de Michoacán.

participação estruturada e sistemática das organizações sociais para lograr relações mais equitativas e solidárias entre ambas as regiões” e que, portanto, essa participação tem de ser reconhecida e incorporada no próprio processo das cúpulas, a fim de assegurar sua incidência no processo decisório.

A Declaração de Pátzcuaro demandou uma Associação Estratégica que promovesse a coesão social, os direitos humanos, o estado de direito e a responsabilidade dos Estados nesses âmbitos, com propostas em campos diversos, entre eles: a integração regional e a coesão social; o comércio, os investimentos e a dívida externa; os direitos econômicos, sociais e culturais (e, nesse aspecto, é interessante, pelo ocorrido posteriormente, lembrar a petição de que “deve haver um compromisso claro nas duas regiões para não criminalizar o protesto social e dar todas as garantias para a sua expressão”); as políticas de inclusão da mulher; a terra, a soberania alimentar e a agricultura familiar; as políticas de inclusão para os indígenas e afrodescendentes; a interrelação entre democracia, luta contra a corrupção e justiça para a coesão social; a responsabilidade do Estado na luta contra a exclusão; a informalidade, as maquiladoras e o emprego digno; e, finalmente, a nova emigração latino-americana e seu impacto econômico e social. Em todos esses temas, o eixo central foi a participação cidadã, sendo as organizações da sociedade civil consideradas sócios indispensáveis para decidir e implementar as políticas públicas.

Também a terceira edição do “Encontro da Sociedade Civil Organizada União Europeia – América Latina e Caribe”, organizada na Cidade do México, de 12 a 16 de abril de 2004, de novo pelo CESE, contou com 160 participantes. Tinha como objetivo debater sobre a coesão social, promover e fortalecer as instituições consultivas da sociedade civil e estabelecer contatos entre organizações sociais. Em sua sessão inaugural, a própria Comissão Europeia assinalou a importância desse tipo de encontro na medida em que as organizações da sociedade civil “podem contribuir para a transferência de experiências e para a

formação de consensos que favoreçam a estabilidade, os direitos ao trabalho, as resoluções de conflitos e os investimentos produtivos. Os atores socioeconômicos podem contribuir amplamente para a cooperação, para o conhecimento mútuo e para a aproximação entre ambas as regiões. A cooperação entre as instituições será tão mais frutífera quanto maior o diálogo entre os homens que as representam. O fortalecimento e a participação das organizações socioeconômicas podem também contribuir para a redução da desigualdade e da pobreza, para uma melhor distribuição da riqueza e para um governo mais democrático” (COMISSÃO EUROPEIA, 2004). A Declaração do México advogou a favor do: a) aprofundamento da Associação UE-ALC; b) estabelecimento de uma agenda favorável à coesão social para fazer frente à pobreza e à desigualdade; c) reforço do papel da sociedade civil organizada (que necessita de reconhecimento por parte dos poderes públicos), do fortalecimento das organizações sociais e das instâncias de diálogo e da criação de redes euro-latino-americanas.

O discurso da participação da sociedade civil se vê, assim, reafirmado no decorrer desses encontros, contando também com apoio institucional à importância dos temas sociais e da democracia. Não obstante, apesar desse reconhecimento, o estatuto da participação não passa de consultivo e as boas intenções das declarações acabam por não se traduzir em uma incidência real no processo decisório e na prática e na cultura políticas. Diante desse tipo de constatação, os movimentos sociais contrários à globalização neoliberal, apesar dessa “receptividade” do processo de cúpulas a propostas sociais, tiveram mais dificuldades em fazer ouvir suas demandas, o que não os impediu de celebrar seus próprios encontros e convocar mobilizações no âmbito oficial ou paralelo desse processo.

Diante da Cúpula de Guadalajara que se aproximava, a mobilização social foi especialmente intensa, com uma multidão de

coletividades¹⁶ lançando convocatórias e mobilizações contra o que consideravam uma “penetração dos donos do dinheiro em nosso continente” (LA HAINE, 2004), trazendo uma condenação clara às políticas econômicas neoliberais, tanto dos Estados Unidos como da União Europeia, que seguiriam a mesma lógica de apropriação dos recursos da região. (INDYMEDIA MÉXICO, 2004b) Também denunciavam o falso discurso, por exemplo: “Nesta ocasião, sua coesão social será para fomentar e manter a desigualdade social, econômica, de gênero, trabalhista, entre muitas outras”. (INDYMEDIA MÉXICO, 2004a) A Aliança Social Continental fez um chamado aos “não convidados” à Cúpula oficial, para que viessem “apresentar suas propostas alternativas e mobilizações contra essas políticas econômicas do neoliberalismo”¹⁷.

Uma das atividades previstas pelos movimentos contra a globalização neoliberal foi a celebração do Encontro Social Europa/América Latina e Caribe “Enlaçando Alternativas”, que teve lugar de 26 a 29 de maio de 2004 na Universidade de Guadalajara, ao estilo das clássicas contra-cúpulas destes movimentos: “Este encontro em Guadalajara, realizado no marco da Terceira Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da Europa, América Latina e Caribe, refletiu a realidade de nossos países; de um lado os governos, rodeados de grandes barreiras de segurança, separados do povo e, do outro, a cidadania excluída e os grupos, organizações, redes e coletividades expressando-se de múltiplas formas”. Este Encontro Social buscava analisar as relações UE-AL, criticando o enfoque neoliberal dos acordos, com vistas a

¹⁶ Entre os que podem ser citados, lembramos a Aliança Social Continental (ASC), Aliança Chilena por um Comércio Justo e Responsável (ACJR), Amigos da Terra (Uruguai), Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP), Jubileu Sul, Rede Latino-americana de Mulheres Transformando a Economia, Coletivo América Latina (França), Transnational Institute (TNI-Holanda), Iniciativa de Copenhague para América Central e México (CIFCA), etc.

¹⁷ ALIANÇA SOCIAL CONTINENTAL: “Llamado de apoyo a los Centros de Medios Independientes en Guadalajara”, 10 de maio de 2004, disponível em <http://www.asc-hsa.org>. A Aliança Social Continental reúne a organizações e movimentos sociais contrários aos acordos de livre comércio na América Latina.

“enlaçar alternativas” para construir conjuntamente propostas orientadas a trabalhar pela paz, soberania, equidade, direitos humanos integrais, justiça, desenvolvimento sustentável, democracia e liberdade” (VVAA: Enlazando Alternativas: 2004). Em suma, buscam abrir espaços de consulta social, de encontro e intercâmbio de experiências.

Também, dando um passo mais além dos protestos, debatendo alternativas aos acordos de livre comércio. Em sua declaração final, ratificam sua luta por um modelo econômico alternativo ao neoliberal, centrado nos direitos sociais, trabalhistas, ambientais e culturais dos povos, e assinalam a necessidade de um controle das ações das empresas multilaterais nos dois continentes. Criticam, por outro lado, o duplo discurso das cúpulas, por exemplo, no caso da participação da sociedade civil, na preocupação real pelos problemas sociais, ou no compromisso com os direitos humanos pelo ocorrido durante a manifestação de 28 de maio, o exemplo mais evidente dessa falta de coerência¹⁸.

A manifestação, que reuniu milhares de pessoas, desenvolveu-se apesar do amplo aparelho de segurança empregado durante a Cúpula, já habitual nos encontros de alto nível. Apesar de alegar o seu pacifismo, o aparelho de segurança não impediu que houvesse duros confrontos com a polícia (La Jornada, 28/05/04), deixando vários feridos e mais de uma centena de detidos. A principal denúncia apontava para a arbitrariedade dessas detenções (realizadas em momentos posteriores à manifestação, por exemplo, nas dependências da Cruz Vermelha, no acampamento de Parque Juarez ou no centro de mídias e, em muitas ocasiões, baseadas no aspecto físico e na indumentária dos indivíduos) e para as torturas sofridas pelos detidos¹⁹. Tam-

¹⁸ “Diante dessas arbitrariedades e injustiças, a Comissão Europeia não se pronunciou, alguns/umas de seus representantes consideram que essa situação é apenas competência do governo mexicano, apesar de ter ocorrido no marco da Cúpula, embora, em seus discursos e na Declaração, tenha-se pronunciado contra a tortura e pelo respeito aos direitos humanos, ao estado de direito e à democracia”. (VVAA, 2004)

¹⁹ Ver, por exemplo, CENTRO DE MEDIOS INDEPENDIENTES DE GUADALAJARA: “Boletín de prensa”, 29 de maio de 2004, disponível em: <http://guadalajara.mediosindependientes.org>.

bém se criticou a postura mal compreendida de ONG e sindicatos, apesar de terem-se posicionado contra a criminalização dos protestos sociais e se exigiu, finalmente, a aplicação da cláusula democrática por parte da União Europeia ao México (La Jornada, 11/01/2006). Seguiu-se uma campanha para a libertação dos detidos com denúncias às autoridades de Guadalajara e México, que recebeu importantes apoios, por exemplo, da Anistia Internacional (como mostra seu informe de 2004), *Human Rights Watch*, Comissão Nacional de Direitos Humanos e Alto Comissariado para os Direitos Humanos das Nações Unidas, Organização Regional Interamericana de Trabalhadores, Congresso do Trabalho do Canadá, Federação Internacional dos Direitos do Homem, parlamentares europeus e muitas personalidades.

Em suma, nessa terceira Cúpula UE-ALC, ao mesmo tempo em que se consolidaram as dinâmicas de participação da sociedade civil, multiplicaram-se os encontros, aprofundou-se a divisão entre as diferentes estratégias que utilizavam os atores sociais a fim de incidir na Cúpula. Verificou-se, igualmente, tratamento diferenciado que as autoridades deram a ambas as dinâmicas, aceitando somente aqueles espaços impulsionados na perspectiva da própria institucionalidade e criminalizando o protesto mais espontâneo e de ruptura. Esses fatos intensificaram ainda mais a crítica à cooptação das ONG e à legitimação que outorgam a espaços pouco democráticos, nos quais, finalmente, apenas se poderia ter um papel consultivo, sem implicar medidas concretas pelas autoridades (nacionais e internacionais).

As cúpulas posteriores manterão as dinâmicas apontadas nos encontros analisados aqui. Assim, na IV Cúpula de Viena, em maio de 2006 (que buscava aprofundar a Associação Estratégica), foi celebrado o Fórum Euro-Latino-americano-Caribenho da Sociedade Civil e Encontro da Sociedade Civil Organizada e se convocou, uma vez mais, o Encontro Social “Enlaçando Alternativas”.

Conclusões: a função dos atores sociais na cooperação entre a Europa e a América Latina

As duas conferências analisadas, a Cúpula do Rio e a de Guadalajara, permitem apontar algumas conclusões sobre o papel que podem desempenhar os atores sociais nas relações euro-latino-americanas, a partir das diversas estratégias por eles utilizadas. No que diz respeito às estratégias de participação “por convite” e “por irrupção”, salientamos que as ONG têm optado principalmente pela primeira via, mais pragmática, participando dos fóruns da sociedade civil impulsionados no âmbito oficial das próprias cúpulas. Com isso, conseguem ter acesso a espaços em que fazem ecoar suas demandas relativas aos temas sociais e à importância da participação e da democracia nas reuniões oficiais. A necessidade de negociação inerente a esse tipo de espaço mais institucionalizado diminui o tom crítico das propostas, na medida em que as ONG devem aceitar as regras do jogo e o marco de atuação, ou seja, a Associação Estratégica entre a Europa e a América Latina. No entanto, entendem que se trata de uma forma de ir incluindo pequenas reformas que, eventualmente, podem levar a mudanças em proveito de toda a cidadania, utilizando as oportunidades que vão surgindo para avançar em direção a um mundo que consideram mais justo. É claro que a escassa repercussão real, das recomendações das ONG nas decisões oficiais, leva os movimentos sociais a considerar tais espaços ineficazes e meramente legitimadores de práticas não democráticas. Os movimentos são, assim, levados a criar os seus próprios espaços, onde debatem as regras do jogo, uma vez que entendem que o sistema é perverso quanto aos seus próprios pressupostos, não sendo, pois, reformável. Irrumpem, assim, com propostas mais radicais e de tom de ruptura. A principal crítica, na perspectiva das ONG de reforma a essa visão dos movimentos mais radicais, diz respeito à escassa capacidade de fazer propostas que superem o simples protesto.

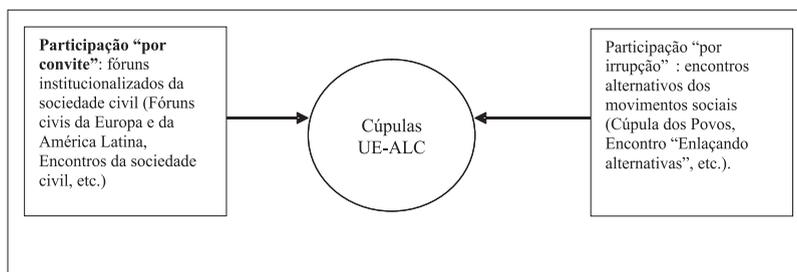


Figura 2: Vias de participação dos atores sociais nas Cúpulas UE-ALC

Fonte: elaboração própria.

Por isso, as crescentes desconfiânças mútuas (que ficaram evidenciadas no caso em análise, na Cúpula de Guadalajara) fazem com que seja cada vez mais difícil esse trabalho conjunto entre ONG e movimentos. Isso apesar de se ter pensado, durante muito tempo, que ambas as estratégias podiam ser complementares e retroalimentar-se, na medida em que pressionavam a EU e os Estados latino-americanos, sob duas frentes distintas (“de fora” e “de dentro”), com um discurso comum em torno dos efeitos nocivos da globalização neoliberal e da possibilidade de “um outro mundo possível”. Independentemente disso, o papel que desempenham as forças sociais em seu conjunto é importante para fazer avançar em direção a uma Associação birregional mais democrática, que leve em conta a demanda de seus cidadãos e reconheça seus espaços de expressão. Trata-se de uma meta: uma Associação sensibilizada pelos problemas das pessoas, na medida em que incorporaria uma visão mais humana das relações sociais, diante da visão econômica ou de segurança dos Estados.

Ao longo dos anos, desde a primeira Cúpula UE-ALC no Rio, suas redes e vínculos bi-regionais têm-se consolidado, resultando em estruturas de mobilização que se ativam, pontualmente, para pautar os debates. O marco interpretativo da realidade das relações entre Europa e América Latina, na ótica dos movimentos e ONG, tem insistido na necessidade de incorporar a justiça

social ao debate oficial das Cúpulas, contribuindo para a mobilização da opinião pública em torno dessas questões. Através de suas atividades, as redes sociais têm conseguido, assim, uma maior sensibilização e compreensão das relações internacionais por parte da cidadania (difusão de informação mediante documentos e informes e meios de contra-informação) e tem levado à geração de comunidades de especialistas, à mobilização nas ruas durante os acontecimentos oficiais (nas cúpulas em geral, mas também denúncias contra a repressão em Guadalajara, por exemplo) e a uma participação mais dinâmica nas cúpulas (de forma cada vez mais estável, nos fóruns de institucionalizados e nos alternativos). ONG e movimentos têm contribuído para lograr a incorporação de temas sociais no debate público e no discurso oficial (a própria agenda das relações Europa-ALC tem evoluído, chegando a incluir preocupações com a coesão social, a pobreza ou o desenvolvimento sustentável, para além das meras relações econômicas) e, finalmente, aumentar a transparência das reuniões e do processo decisório (na medida em que as redes sociais contam, agora, com mais informação acerca dos compromissos assumidos nas cúpulas).

Indubitavelmente, há um longo caminho ainda a percorrer até se conseguir uma democratização real das relações Europa-ALC, mas a criação de um capital humano crítico e mobilizado capaz de atuar em espaços de deliberação é um importante ponto de partida nesse processo. O passo seguinte será a superação de alguns dos grandes obstáculos enfrentados por ONG e movimentos, principalmente em termos de sua independência (ou seja, sua não utilização para fins de legitimação, nem sua criminalização indiscriminada) e de seu fortalecimento (não colocar obstáculos à expressão espontânea). Outro grande desafio relaciona-se com a criação de sinergias entre essas duas dinâmicas tão distintas empregadas pelas forças sociais, com base, pelo menos, no reconhecimento e no respeito mútuos, na valorização das contribuições e das vitórias de cada segmento, bem como na consciência dos riscos e das limitações de cada um.

Entre as dinâmicas empregadas e os espaços oficiais de diálogo abrem-se vias reais de consulta e participação, mas que devem mostrar maior receptividade, inclusive, às críticas mais radicais – essa seria uma das bases da democracia a ser construída.

Referências

ALGER, C. F. Transnational social movements, world politics and global governance. In: SMITH, J; CHATFIELD, C.; PAGNUCCO, R. (Org.). *Transnational social movements and global politics. Solidarity beyond the state*. New York: Syracuse University Press, 1997.

ARENAL, C. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos, 1994.

BARBÉ, E. *Relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 2003.

CENTRE TRICONTINENTAL (França). *Les ONG: instruments du néo-libéralisme ou alternatives populaires?* Paris: L'Harmattan, 1998.

COLONOMOS, A. Una perspectiva constructivista del cosmopolitismo. In: VIDAL-BENEYTO, J. (Org.): *Hacia una sociedad civil global*. Madrid: Taurus, 2003. p. 139-156.

COMISIÓN EUROPEA. Sesión inaugural del III Encuentro de la sociedad civil organizada Unión Europea-América Latina-Caribe, México, 2004. DG Relaciones Exteriores, Dirección América Latina, Unidad Asuntos Horizontales. Disponível em: <http://europa.eu.int/comm/world/lac-guadal/events/07_disc_in_es.pdf>.

ECHART, E.; LÓPEZ, S.; OROZCO, K. *Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización*. Madrid: IUDC-Los Libros de La Catarata, 2005.

HELD, D. *La democracia y el orden global: del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós, 2002.

_____. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial. 2001.

INDYMEDIA MÉXICO. *Movilizándonos a Guadalajara*. Disponível em: <<http://indymedia.org>>. Acesso em: 26 mar. 2004a.

_____. *La Unión Europea en América Latina*. Disponível em: <<http://arn.espora.org/article.pl?sid=04/03/07/1933245>>. Acesso em: 7 mar. 2004b.

KALDOR, M. *La sociedad civil global: una respuesta a la guerra*. Barcelona: Tusquets, 2005.

KLEIN, N. Como una nube de mosquitos. In: G. GALDON, (Org.). *Mundo*, S.A. Barcelona: La Tempestad, 2002a.

_____. *Vallas y ventanas. Despachos desde las trincheras del debate sobre la globalización*. Barcelona: Paidós, 2002b.

KRIESBERG, L. Social movements and global transformation. In: SMITH, J.; CHATFIELD, C.; PAGNUCCO, R. (Org.). *Transnational social movements and global politics. Solidarity beyond the state*. New York: Syracuse University Press, 1997. p. 3-18.

LA HAINE. *Contra la Cumbre de Mayo de ministros de Unión Europea, América Latina y el Caribe*. Disponible em: <<http://www.lahaine.org/b2/articulo.php?p=2469&more=1&c=1>>. Acesso em: 14 fev. 2004.

MARTÍNEZ, Z. Participación, sociedad civil y administraciones públicas: el caso de las políticas de cooperación internacional. In: IBARRA, P.; GRAU, E. (Org.). *Anuario de movimientos sociales, participando en la red*. Barcelona: Icaria, 2001. p.15-23.

MCADAM, D.; MCCARTHY, J.; ZALD, M. (Org.). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo, 1999.

MERLE, M. *Sociología de las relaciones internacionales*. Madrid: Alianza Editorial, 1991.

MESA, R. *Teoría y práctica de Relaciones Internacionales*. Madrid: Taurus, 1980.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-580, maio/jun. 2008.

SALAMON, L. M. et al. *La sociedad civil global: las dimensiones del sector no lucrativo*. Proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins. Bilbao: Fundación BBVA, 2001.

SANAHUJA, J. A. Comercio, ayuda y desarrollo en tiempos de guerra: se estanca la agenda social de la globalización, In: BUSTELO, M. G.; MESA, M. (Org.). *Escenarios de conflicto: Irak y el desorden mundial*. Madrid: CIP/Icaria, 2004. p. 217-241. Anuario CIP.

SMITH, J.; CHATFIELD, C.; PAGNUCCO, R. (Org.). *Transnational social movements and global politics. Solidarity beyond the state*. New York: Syracuse University Press, 1997.

TARROW, S. G. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza, D. L., 1997.

_____. *Power in Movement: Social Movement and Contentious Politics*. New York, Cambridge University Press, 1998.

TRUYOL, A. *La teoría de las Relaciones Internacionales como sociología*. Madrid: Alianza Editorial, 1973.

TRUYOL, A.; SERRA, A. *La Sociedad Internacional*. Madrid: Alianza Editorial, 1993.

VVAA. A cimeira do Rio e o novo multilateralismo. *Cadernos do Fórum Euro-Latino-Americano*, dez. 1999.

VVAA. Enlazando Alternativas 2004. In: ENCUENTRO SOCIAL AMÉRICA LATINA, EUROPA Y EL CARIBE, 2004. *Encuentro...* [S. l]: Transnational Institute, 2004.