

Relaciones Internacionales: los Nuevos Horizontes

Grace Jaramillo, compiladora

Relaciones Internacionales: los Nuevos Horizontes



FLACSO



Ministerio
de Cultura

Índice

Presentación	9
Estudio introductorio Las Relaciones Internacionales en América Latina: una amalgama de nuevos enfoques y nuevos actores	11
Grace Jaramillo	
 RELACIONES AMÉRICA LATINA-ESTADOS UNIDOS	
Estados Unidos y la Región Andina	27
Elena Ruiz Labrador	
 Domestic Influences on Ecuador-U.S. Relations: towards the incorporation of a balanced theoretical analysis	45
Kenneth Ray	
 Desafíos de seguridad en Colombia: internacionalización del conflicto armado y la relación ‘especial’ con Estados Unidos	57
Arlene Beth Tickner	

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:
Cuidado de la edición: Santiago Rubio Casanova
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador, 2009
1ª. edición: enero, 2009

Política exterior de Colombia frente a los Estados Unidos	75
Francisco Leal Buitrago	

CHINA EN EL CONTEXTO SUDAMERICANO

Relaciones China-América Latina: encuentros y desencuentros	83
Milton Reyes Herrera	

El impacto de China en Ecuador y América Latina	101
Robert Evan Ellis	

China's Economic Development and the Relations between China and Latin America and the Caribbean	123
Zheng Bingwen	

MIRADAS HETEROGÉNEAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Atores nao-estatais e os Estudos Internacionais na América Latina: do casillero vacío ás redes transnacionais	135
Marisa von Bülow	

Complejos de seguridad e integración: perspectivas convergentes sobre seguridad y defensa en América del Sur	169
Enrique Martínez Larrachea	

Procesos regionales en la transición	183
Mirosława Czerny	

DERECHOS HUMANOS:
NUEVOS DESAFÍOS PARA LA GOBERNANZA GLOBAL

Intervención humanitaria y justicia transicional: consideraciones éticas y políticas ante la transnacionalización del discurso de los derechos humanos	199
Sandro Jiménez Ocampo	

Migración en un contexto de globalización: desafíos estratégicos e implicaciones para los derechos humanos	215
Julie Massal	

Implementing the Inter-American Democratic Charter: how the OAS responded to the democratic crises in Ecuador, Bolivia and Nicaragua in 2005	245
Arturo López	

**Miradas heterogéneas
de las Relaciones Internacionales**

Atores não-estatais e os Estudos Internacionais na América Latina: do *casillero vacío* às redes transnacionais*

Marisa von Bülow**

Introdução: indo além do Estado nos Estudos Internacionais

Há uma longa tradição no pensamento político latino-americano que busca analisar os dilemas do desenvolvimento a partir da inserção da região no sistema internacional. Essa tradição estende-se do desenvolvimentismo e a teoria da dependência à literatura mais recente sobre transições para a democracia. Em geral, no entanto, a projeção internacional da região tem sido vislumbrada a partir de uma perspectiva na qual o Estado ocupa posição de ator único, não raro homogêneo e com interesses fixos. Atores não-estatais como sindicatos, ONGs, movimentos sociais e organizações empresariais são vistos eminentemente como atores políticos domésticos. Tomando emprestada a célebre expressão de Fernando Fajnzylber (1989)¹, há um *casillero vacío* na produção intelectual latino-americana, porque pouco se tem produzido sobre a crescente importância de atores não-estatais em nível internacional².

* Este trabalho baseia-se em parte na minha tese de doutorado, defendida no Departamento de Ciência Política da Johns Hopkins University (von Bülow, Marisa, 2007). O estudo contou com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES/Ministério da Educação – Brasil) e da Fundação Fulbright, e não teria sido possível sem a generosa disponibilidade dos entrevistados.

** Professora do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

1 O autor utilizou essa expressão para enfatizar a ausência de experiências de crescimento com equidade na América Latina.

2 Em sua revisão sobre os estudos internacionais no Brasil, por exemplo, Herz não menciona o papel dos atores não-estatais como objeto de estudo dos pesquisadores brasileiros (Herz, Mônica, 2002). Por sua vez, Natalia Saltalamacchia e Arlene Tickner notam um vazio na literatura sobre as relações entre Estados Unidos e América Latina, que tende a ignorar a proliferação dos vínculos entre atores não-estatais (Saltalamacchia, Natalia e Arlene Tickner, 2007:7).

Essa lacuna é surpreendente, considerando que algumas das mais inovadoras experiências transnacionais de atores não-estatais têm pelo menos em parte sua origem na América Latina. O exemplo mais conhecido é o do Fórum Social Mundial³, mas também podemos mencionar o caso da Aliança Social Continental, que será abordado neste trabalho. Há portanto um distanciamento entre as estratégias e debates que orientam a ação de muitas ONGs e movimentos sociais da região, e os objetos de estudos e perspectivas teóricas que predominam na literatura latino-americana.

O objetivo deste trabalho é contribuir para os esforços recentes que têm sido feitos no sentido de superar esse distanciamento e, assim, preencher o *casillero vacío* dos estudos internacionais na América Latina⁴. A primeira parte oferece uma breve revisão crítica da bibliografia recente sobre transnacionalismo. Em seguida, propõe-se uma definição de ação coletiva transnacional e uma estratégia metodológica para analisar e mapear as trajetórias que os atores não-estatais utilizam ao cruzar fronteiras nacionais. A terceira parte apresenta uma análise da construção de novas redes transnacionais entre ONGs, sindicatos e organizações de trabalhadores rurais para mobilizar-se contra as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

O principal argumento deste trabalho é que, ao dar a devida atenção ao papel de atores não-estatais na esfera internacional, devemos tomar o cuidado para não cair no erro de imaginar essa esfera como um espaço estanque, totalmente separado da esfera nacional de ação coletiva. Propõe-se, ao contrário, analisar o fenômeno da ação coletiva transnacional a partir da idéia de múltiplas trajetórias para a transnacionalidade, que variam de forma significativa ao longo das dimensões territoriais e temporais. Este trabalho também oferece uma análise crítica das definições de “redes” que têm sido propostas na literatura sobre transnacionalismo. O caso das mobilizações contra a ALCA mostra que, pese aos esforços de

3 Entre as exceções, há algumas análises interessantes oferecidas pelos idealizadores e participantes do Fórum Social Mundial. Ver, por exemplo, Whitaker, Francisco, 2005.

4 Algumas das principais contribuições recentes ao estudo do papel dos atores não-estatais a partir da América Latina são: Tussie, Diana e Mercedes Botto, eds., 2003 e Pisani, Francis et al., eds., 2007. Sobre o tema da participação em processos de integração regional há uma pequena mas importante literatura; especificamente sobre o papel dos sindicatos ver, por exemplo, Godio, Julio, 2004.

muitos dos participantes por incluir novos atores e criar formas organizativas menos hierárquicas, esse campo de ação coletiva caracteriza-se pela assimetria de poder entre os atores e pela criação de espaços desiguais de participação.

Variedades de transnacionalismo

Desde a publicação de pesquisas pioneiras sobre o tema das relações transnacionais, no final da década de 1960 (Ver, por exemplo, Kaiser, Karl, 1969; Kaiser, Karl, 1971 e Nye, Joseph e Robert O. Keohane, 1971), seu estudo vem ganhando importância crescente na literatura anglo-saxônica sobre relações internacionais. O que foi a princípio uma tentativa de incorporar a análise do papel de atores não-estatais (principalmente empresas multinacionais), tornou-se uma vasta literatura que toma em consideração um conjunto cada vez mais amplo e heterogêneo de atores e processos. Em termos gerais, essa tem sido uma tendência positiva, que oferece um sopro inovador de ar para uma literatura até então eminentemente estado-cêntrica. No entanto, essa expansão também levou à proliferação de termos que buscam descrever as variações do fenômeno e a uma certa confusão sobre as fronteiras conceituais de expressões como “sociedade civil global”, “transnacionalismo” e “redes transnacionais”.

Essa confusão se deve, pelo menos em parte, a um paradoxo interessante: apesar do crescimento espetacular de vínculos supra-nacionais entre atores não-estatais, a ação coletiva voltada para o nível doméstico continua sendo palco importante de conflitos e construção de consensos, mesmo quando o que está em jogo está sendo negociado em nível internacional. É verdade que desafios globais como a mudança climática, pobreza ou terrorismo vêm sendo cada vez mais aceitos como tais; no entanto, as soluções não são necessariamente propostas em termos de mais governança global. Além disso, muitos daqueles que participam nesses debates exercem funções representativas em cada país, são funcionários governamentais, legisladores, ou líderes empresários e sindicais que têm que prestar contas dos seus atos a grupos específicos.

As principais abordagens teóricas sobre ação coletiva transnacional têm tido dificuldades para analisar esse paradoxo. Para as perspectivas cosmopolitas, que argumentam, em termos muitas vezes triunfais, que está sendo criada uma “sociedade civil global”, identidades nacionais e instituições domésticas são pouco mais do que obstáculos a serem superados em um contexto de declínio dos Estados-Nação. As abordagens liberal-institucionais e construtivistas, apesar de menos triunfalistas, também tendem a enfatizar a habilidade de atores não-estatais para desfazer-se de amarras nacionais e alcançar acordos de curto prazo no nível transnacional. Ambas, apesar de partir de visões teóricas diferentes, tendem a minimizar as ambigüidades e tensões geradas pela atuação simultânea de atores não-estatais nos níveis transnacional e doméstico.

O projeto da Sociedade Civil Global: a “armadilha territorial” invertida

A “sociedade civil global” surge a partir do enfraquecimento das lealdades geográficas: é um domínio que cruza fronteiras territoriais como se estas não existissem⁵. Essa visão pós-territorial está associada a uma revolução de idéias, definida em termos da emergência de uma “esfera de consciência global compartilhada” (Ver Anheier, Helmut, Marlies Glasius, e Mary Kaldor, eds., 2005), e é parte de uma ruptura teórica mais ampla com o que alguns chamam de “nacionalismo metodológico”⁶. De acordo com Ulrich Beck, o nacionalismo metodológico comete o erro de definir sociedades apenas como sociedades dos estados-nação, e de pressupor que a ação social ocorre primariamente dentro, e apenas subsidiariamente através, das divisões nacionais (Beck, 2003: 45).

Os argumentos sobre o surgimento da sociedade civil global se apóiam empiricamente em uma variedade de fenômenos: as mobilizações de atores não-estatais em novas arenas globais, como os Fóruns Sociais Mundiais; o aumento exponencial do número de organizações não-governamentais

5 Há uma ampla literatura sobre o tema da sociedade civil global. Ver, por exemplo, o artigo pioneiro de Lipschutz, Ronnie, 1992.

6 O termo foi proposto inicialmente por Martins, H., 1974.

internacionais; e a organização de atores em torno a assuntos que não estão associados com “interesses nacionais” específicos, tais como mudança climática, paz e justiça global⁷. Para esses novos atores, considerações sobre soberania nacional não deveriam ser relevantes. Assim, Kaldor et al. argumentam que: “na medida em que a sociedade civil se mantém vinculada a noções atrasadas de soberania, o resultado pode não ser democracia, mas sim mais insegurança” (Kaldor e Glasius, 2005:16)

Na sua introdução ao influente *Global Civil Society Yearbook* de 2005/6, Glasius, Kaldor e Anheier admitem que “desde a virada do século, parece haver um interesse renovado na política nacional” (Glasius et al., 2005:19). No entanto, os autores limitam seu interesse às mobilizações pró-democratização, e enfatizam que em nenhum caso as questões levantadas pelos atores eram estritamente nacionais. Quando as capacidades dos estados-nação eram parte das demandas dos atores da sociedade civil, os autores as relegavam às categorias negativas dos “rejectionists” ou “regressives”, definidos fora do âmbito da sociedade civil global (Kaldor et al., 2005: 3-4).

Dessa perspectiva, mesmo se atores da sociedade civil global enfocassem demandas relacionadas ao exercício da democracia em nível nacional, isso seria visto como um equívoco a ser superado. Por outro lado, críticos desta visão argumentam que os estados ainda detêm poder considerável, e, portanto, a ação coletiva voltada para o nível nacional ou local ainda promete ser mais exitosa do que aquela voltada para o nível internacional (Por exemplo, ver Halperin, Sandra e Gordon Laxer, 2003 e Akça, Ismet, 2003).

Ao polarizar o debate, ambos lados perdem noção dos dilemas de coordenação que os atores não-estatais têm que enfrentar ao tentar organizar-se através das fronteiras nacionais, e também dos desafios teóricos e metodológicos para analisar a simultaneidade da ação coletiva nesses diferentes espaços. Não é necessário aderir a uma geopolítica Realista para admitir que muitos atores da sociedade civil não estão dispostos a declarar o fim da era de estados nacionais soberanos.

7 Ver os dados apresentados ao final das diferentes edições do *Global Civil Society Yearbook*, publicado pelo Centre for the Study of Global Governance da London School of Economics and Political Science.

De fato, pelo menos uma parcela desses atores, tanto de países desenvolvidos como de países em desenvolvimento, argumentam que podem defender a soberania dos seus países melhor do que seus próprios governos⁸. Como se verá na última parte do trabalho, seu objetivo último é fortalecer os estados-nação, e não enfraquecê-los. E mais: para pelo menos uma parte desses atores, o surgimento de uma “sociedade civil global” sem lealdades geográficas não é necessariamente visto como um fenômeno positivo. Muitas ONGs, sindicatos e movimentos sociais vêem com desconfiança as tentativas de criar arenas globais que diminuam a sua própria autonomia e flexibilidade⁹.

Entre as muitas críticas feitas à literatura cosmopolita sobre sociedade civil global, a principal, para os fins deste trabalho, é aquela que enfatiza o risco de cair em uma versão invertida da “armadilha territorial”. John Agnew utilizou essa expressão para criticar o pressuposto ontológico das teorias de relações internacionais, que contrapõe a vida social, política e econômica contida dentro das fronteiras territoriais do Estado aos processos que ocorrem do lado de fora. De acordo com esse pressuposto, “a política, no sentido da busca por justiça e virtude, só poderia existir dentro das fronteiras territoriais. Do lado de fora mora o perigo, a *realpolitik* e o uso da força” (Agnew, 1994:62). A literatura cosmopolita sobre sociedade civil global tende a cair no extremo oposto, considerando o “lado de fora”, ou o nível global, como o espaço privilegiado para buscar “justiça e virtude”.

Em resumo, portanto, este trabalho aceita a crítica geral feita ao nacionalismo metodológico por Ulrich Beck e outros, mas não a substitui por um “cosmopolitanismo metodológico”, nem aceita a tese do surgimento de uma sociedade civil global.

8 Halperin e Laxer argumentam que os críticos do que chamam de “globalismo” do Norte tendem a ver como seu antídoto a sociedade civil global, enquanto que críticos do Sul tendem a ver a solução em termos de maior soberania, e não sociedade civil global (Halperin e Laxer, 2003, esp. p. 3). De fato, no entanto, essas reações aos efeitos negativos da globalização em termos dos seus impactos na soberania nacional cruzam as divisões entre Norte e Sul.

9 Essa resistência é clara, por exemplo, no caso das organizações da sociedade civil que atuam no âmbito da União Européia. Ver as contribuições ao tema em Imig, Doug e Sidney Tarrow, eds., 2001.

Redes transnacionais da sociedade civil

Estudiosos do transnacionalismo, insatisfeitos com narrativas grandiosas como aquela oferecida pela literatura sobre sociedade civil global, preferem não utilizar esse termo ao analisar a proliferação de formas de ação coletiva não-estatal nas relações internacionais. No entanto, ao privilegiar o uso de alternativas como “relações transnacionais” ou “redes transnacionais”, esses autores compartilham com a literatura sobre sociedade civil global o desafio de definir conceitos que têm sido utilizados para descrever uma grande variedade de fenômenos¹⁰.

No entanto, ao contrário da literatura cosmopolita, liberais institucionalistas e construtivistas em relações internacionais, muitas vezes em colaboração com estudiosos de movimentos sociais, têm feito um esforço sistemático para entender a presença de atores não-estatais em termos de processos que ocorrem simultaneamente dentro e fora das fronteiras nacionais. Nesse sentido, alguns dos principais problemas estudados têm sido: as relações entre oportunidades políticas domésticas e globais e seus impactos nas táticas utilizadas por atores não-estatais¹¹; a criação de novas organizações para coordenar a ação coletiva transnacional¹²; as mudanças nos repertórios das organizações da sociedade civil¹³; e os impactos de temas globais em organizações enraizadas localmente (Ver Diani, Mario, 2005;

10 Anheier et al. argumentam que o transnacionalismo minimiza o fenômeno da ação coletiva global, porque “tudo que se requer para ser transnacional é um único cruzamento de fronteiras” (Anheier, Helmut, Marlies Glasius e Mary Kaldor, 2001:16). Pries, por sua vez, argumenta que os termos transnacionalismo e transnacionalização correm o risco de tornar-se palavras da moda que não adicionam poder explicativo tangível (Pries, Ludger, 2005:168).

11 Uma das primeiras contribuições para a compreensão da ação coletiva transnacional e sua relação com oportunidades políticas nacionais e globais foi o famoso “efeito bumerangue”, definido por Margaret Keck e Kathryn Sikkink como uma tática utilizada por atores domésticos, que buscam atingir seus objetivos ao contatar aliados internacionais diretamente, para que estes ajudem a pressionar as instituições domésticas de fora das fronteiras nacionais (Keck, Margaret e Kathryn Sikkink, 1998:12-13).

12 Não há consenso sobre como nomear as diferentes formas de organização transnacional. Uma tipologia conhecida utiliza como critério a densidade dos vínculos entre organizações, dos mais fracos, definidos como redes transnacionais, aos mais fortes, definidos como coalizões e, finalmente, organizações transnacionais. Cf. (Fox, 2002:352).

13 A literatura tem estudado a interação entre atores locais e transnacionais com organizações internacionais (ver, por exemplo, Fox, Jonathan e L. David Brown, eds., 1998, O'Brien, Robert et al., 2000), a análise de eventos de protesto internacional (alguns exemplos incluem Adler,

Kolb, Felix, 2005 e Johnson, Erik e John D. McCarthy, 2005). Estudos sobre ação coletiva na União Européia, região do mundo na qual se esperariam altos níveis de transnacionalização, graças ao processo de integração, encontraram um processo importante de “domesticação” dos conflitos, e um número limitado de mobilizações no nível da EU (Ver Imig, Doug e Sidney Tarrow, eds., 2001, Rootes, Christopher, 2005 e Fox, Jonathan, 2002). Essa descoberta é relevante, porque mostra que os atores podem tornar-se transnacionais, no sentido de troca de informações e participação em debates, e ao mesmo tempo limitar suas estratégias de ação ao nível doméstico.

Apesar dessas importantes contribuições, a maior parte da análise empírica tem se baseado em estudos de campanhas transnacionais exitosas, ou, mais recentemente, na análise de eventos como os Fóruns Sociais Mundiais. Frequentemente, essa abordagem de curto prazo leva a uma visão excessivamente coesa e homogênea da ação coletiva. Por definição, campanhas são estruturadas em torno a objetivos específicos e contra alvos pré-determinados; da mesma maneira, eventos transnacionais, ainda que tipicamente reúnam uma população heterogênea, são arenas de curto prazo.

Não é portanto muito surpreendente que algumas contribuições recentes argumentem que os atores não-estatais que são capazes de colocar de lado suas identidades específicas têm se tornado cada vez mais importantes na ação coletiva transnacional¹⁴. Assim, por exemplo, della Porta vê a mudança de uma identidade baseada em um único movimento para identidades múltiplas e tolerantes em seu estudo sobre o Fórum Social Europeu. Essas identidades são caracterizadas pela capacidade de inclusão dos atores e pela ênfase positiva na diversidade e no aprendizado mútuo (della Porta, 2005: 1986).

Ainda sabemos pouco, no entanto, sobre as tensões enfrentadas pelos atores que participam em arenas transnacionais sem abrir mão das suas

Glenn e James H. Mittelman, 2004, Bédoyan, Isabelle, Peter Van Aelst, e Stefaan Walgrave, 2004; della Porta, Donatella, 2005, Kolb, Felix, 2005) e a organização de campanhas transnacionais (por exemplo, Keck, Margaret e Kathryn Sikkink, 1998).

14 Ver, por exemplo, della Porta, Donatella, 2005; Giugni, Marco, Marko Bandler, e Nina Eggert, 2006 e Bennett, W. Lance, 2005.

identidades nacionais¹⁵. Além disso, faltam estudos de mais longo prazo, que mostrem como objetivos, táticas e interpretações mudam ao longo do tempo como resultado da interação com atores de outros setores e países. Para compreender melhor essas questões, é preciso entender a ação coletiva como um processo dinâmico, formado por uma multiplicidade de trajetórias no espaço e no tempo.

Múltiplas trajetórias para a transnacionalidade

Proponho definir ação coletiva transnacional como *um processo pelo qual indivíduos, grupos e organizações não-estatais se mobilizam em torno a objetivos e alvos comuns, atuando simultaneamente dentro e fora das fronteiras nacionais*. Essa mobilização não é necessariamente sustentável ao longo do tempo. Pelo contrário: a maior parte da ação coletiva transnacional não gera vínculos institucionalizados ou permanentes, mas sim conexões temporárias e contingentes entre atores. Tal como a ação coletiva em nível nacional, a ação coletiva em nível transnacional também deve ser entendida como *um processo dinâmico de configuração e reconfiguração de interações*¹⁶.

Essa compreensão da ação coletiva transnacional como um processo que ocorre dentro e além das fronteiras nacionais, e que não especifica *a priori* se os objetivos ou alvos são domésticos ou internacionais, abarca um universo de fenômenos mais amplo do que outras definições. Por exemplo, difere da definição proposta por Donatella della Porta e Sidney Tarrow, que utilizam o termo “para indicar campanhas internacionais coordenadas por redes de ativistas contra atores internacionais, outros estados ou instituições internacionais”(della Porta e Sidney, 2005:7), excluindo assim a ação transnacional orientada para mudar políticas e ins-

15 Uma contribuição recente que busca superar esse problema é oferecida por Sidney Tarrow, que enfatiza a importância de indivíduos que são “cosmopolitas enraizados” na ação coletiva transnacional (Tarrow, Sidney, 2005).

16 Esse entendimento é similar ao de Ludger Pries, que propôs definir transnacionalização como um processo de interações que em alguns casos se fortalecem e depois se diluem novamente (2005:180).

tuições domésticas. A definição proposta também difere daquela apresentada por Alejandro Portes, Luis Guarnizo e Patricia Landolt, que vêem a ação coletiva transnacional em termos de atividades regulares e sustentadas (Portes et al 1999), deixando de lado formas menos estruturadas de interação.

Dada essa definição ampla de ação coletiva transnacional, o desafio torna-se oferecer um marco analítico e metodológico que permita mapear a multiplicidade de trajetórias que os atores utilizam para construir vínculos e participar de debates, ações e eventos. Essas trajetórias variam de acordo a duas dimensões principais: espaço e tempo. A variação espacial é entendida especificamente em termos dos níveis territoriais (doméstico e/ou internacional) privilegiados pelos atores¹⁷, enquanto que a variação temporal diferencia ação esporádica das tentativas de promover ação coletiva de mais longo prazo.

Exemplos da multiplicidade de trajetórias para a transnacionalidade de acordo com essas duas dimensões podem ser dados a partir da análise de uma das atividades centrais de qualquer processo de mobilização coletiva: a busca por respostas ao problema da coordenação entre os atores de diferentes países, ou as *trajetórias organizativas*.

Trajetoórias organizativas

Não há consenso entre os atores não-estatais sobre qual   a melhor forma de organiza o em um ambiente de globaliza o. Neste trabalho, será dada ênfase às diferentes maneiras pelas quais são criadas coalizões entre organiza es da sociedade civil que têm como objetivo geral influenciar debates e processos internacionais.

A variedade de formas de institucionaliza o desses vínculos reflete visões diferentes sobre como organizar a a o coletiva e qual deve ser o papel de cada ator nessas iniciativas. Mais especificamente, as escolhas das

trajeto rias representam equilíbrios diferentes entre os princípios da legitimidade e da eficiência dos arranjos organizativos criados (Anheier et al., 2002). Variam de iniciativas que concedem muita autonomia aos membros, por meio de estruturas pouco hierárquicas e regras flexíveis, geralmente de curto prazo –o modelo t pico de campanhas transnacionais, nas quais a literatura tem focado a maior parte da sua aten o– a projetos mais ambiciosos de cria o de alianças, baseadas em regras que definem quem poder ser os seus membros e qual   a divisão interna de trabalho.

A tabela 1 diferencia quatro trajetórias organizativas possíveis ao longo das dimensões tempo e espaço; na prática, no entanto, os atores podem utilizar várias trajetórias ao mesmo tempo, dando a elas diferentes níveis de prioridade. Como Sikkink argumenta, ainda que muitos atores privilegiem mudanças políticas domésticas, mant m seu ativismo transnacional como uma op o complementar e compensatória, que   utilizada de forma intermitente (Sikkink, 2005: 165). Além disso, a cria o de trajetórias organizativas no espaço não   um processo unidirecional, por meio do qual primeiro criam-se organiza es em nível doméstico, que em um segundo momento expandem-se internacionalmente.   um processo bem mais complexo de institucionaliza o de rela es simultaneamente nos dois níveis, a partir dos quais os atores tentam dar respostas aos problemas da representa o e da coordena o.

Enquanto a literatura sobre sociedade civil global tende a enfatizar as experiências de cria o de coalizões internacionais e sustentáveis (1.4), a literatura sobre redes transnacionais tende a focar campanhas ou eventos mais provisórios (1.2).

17 Esta   uma abordagem muito simplificada ao tema da rela o entre a o e espaço, que só toma em considera o as divisões geográficas entre na es. Para uma revisão teórica sobre esse tema na literatura sobre conflitos políticos, ver Sewell, William H., 2001.

Tabela 1
Trajetórias organizativas. No espaço e no tempo

Trajetórias		Tempo	
		Provisórias	Sustentáveis
Espaço	Domésticas	1.1 Atores criam vínculos domésticos como parte de campanhas ou eventos transnacionais de curto prazo, sem coordenação central e poucas regras internas de divisão do trabalho.	1.3 Atores criam vínculos domésticos como parte de coalizões de longo prazo, com coordenação central e regras internas de divisão do trabalho.
	Internacionais	1.2 Atores criam vínculos transnacionais como parte de campanhas ou eventos transnacionais de curto prazo, sem coordenação central e poucas regras internas de divisão do trabalho.	1.4 Atores criam vínculos transnacionais como parte de coalizões de longo prazo, com coordenação central e regras internas de divisão do trabalho.

3.2 As redes por trás das “redes transnacionais”

A maior parte da literatura, tanto em sua versão cosmopolita como nas abordagens de cunho liberal-institucionalista e construtivista, tem dado ênfase à criação de novas redes transnacionais. Essas redes são vistas como um princípio organizativo inovador, que é resultado de uma rejeição das formas hierárquicas de organização do passado e de uma tendência à criação de formas mais flexíveis e igualitárias de relacionamento entre os atores. Esse princípio tende a focar em apenas um dos quatro tipos de trajetórias mapeados na Tabela 1 (1.2), caracterizado por vínculos de curto prazo em nível internacional, sem a criação de regras para coordenação e divisão interna do trabalho.

Esse uso do termo “redes” se apóia na diferença teórica que alguns autores da literatura sobre organizações estabeleceram entre formas de rede, mercado e hierarquia¹⁸. De acordo com essa concepção, “redes” são diferentes de “hierarquias” porque não têm um centro e nem uma cadeia de comando ou controle. São, portanto, mais flexíveis e adaptáveis do que organizações hierárquicas. Assim, muitas coalizões transnacionais são chamadas de “redes”, pelos seus membros e por acadêmicos, como forma de

18 Ver Powell, Walter W., 1990.

ênfatar sua horizontalidade, flexibilidade e democracia interna. Em resumo, as “redes” são vistas como “uma forma superior de morfologia para toda a ação humana” (Castells, 2000: 15)

Este trabalho rejeita a noção de redes como novas formas horizontais de organização, porque o conceito não fica claramente definido e porque estabelece aprioristicamente um caráter superior a uma grande variedade de formas de organização, tirando a nossa atenção das relações de poder, assimetrias e conflitos entre os atores¹⁹. “Redes”, neste trabalho, são entendidas a partir da tradição de análise de redes sociais desenvolvida nas ciências humanas nos últimos cinquenta anos²⁰. De acordo com essa literatura, redes sociais são vínculos padronizados entre atores (indivíduos, organizações, ou mesmo países); são ao, mesmo tempo, pressupostos da ação coletiva que só é possível dada a interação entre atores, e resultados da ação coletiva, que cria novos vínculos. Assim, se esses vínculos levam ao estabelecimento de relações mais horizontais ou mais verticais, ou se são mais flexíveis ou rígidos que outros tipos de vínculos, são questões empíricas que só podem ser avaliadas a partir da pesquisa de campo. A próxima parte do trabalho esclarece o que essa visão de redes sociais implica em termos da análise do fenômeno da ação coletiva transnacional, a partir do estudo do caso das mobilizações contra a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

A politização do comércio e a construção de um novo campo de ação coletiva

Durante a década de 1990, as negociações comerciais tornaram-se palco cada vez mais importantes dos debates sobre o futuro da globalização e da governança global, indo muito além das discussões sobre acesso a merca-

19 De forma mais geral, essa crítica tem sido feita à tendência da sociologia das organizações de se afastar do modelo burocrático weberiano de organização e da análise de relações de dominação, em direção a uma ênfase em organizações flexíveis, que são capazes de redefinir constantemente suas estruturas internas. Ver, por exemplo, a crítica de Melucci, Alberto, 1996, esp. p. 251.

20 Para uma revisão da história do desenvolvimento da análise de redes sociais como campo acadêmico, ver Freeman, Linton C., 2004.

dos. A partir do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), negociado por Estados Unidos, Canadá e México entre 1991 e 1993, percebemos mudanças importantes não só na agenda, mas também na maneira como muitas organizações da sociedade civil passaram a reagir a tais debates²¹. É possível afirmar que o NAFTA inaugurou uma nova geração de acordos, nos quais temas como propriedade intelectual, regras de investimento, e, em menor medida, direitos trabalhistas e a defesa do meio ambiente, passaram a ser quase ou tão importantes quanto os relativos a acesso a mercados. Ao longo dos últimos quinze anos, as negociações comerciais expandiram-se horizontalmente –incluindo mais países– e verticalmente –incluindo mais temas²².

Ao mesmo tempo em que ocorriam as negociações do NAFTA, estava em andamento, no sul do hemisfério, o processo de implementação do Mercado Comum do Sul. Do ponto de vista da participação da sociedade civil, o projeto de integração do MERCOSUL inovou, na medida em que as principais centrais sindicais e organizações empresariais dos quatro países membros, Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai, procuraram influenciar a formação do bloco, a partir de uma posição de “apoio crítico”²³. Diferentemente do caso do NAFTA, no entanto, poucas organizações ambientalistas, de direitos humanos ou de consumidores demonstraram interesse em participar, de forma sistemática, desses debates. Foram as negociações da ALCA, iniciadas em 1995, que serviram de incentivo para que organizações da sociedade civil (OSCs) de todas as Américas se reunissem na busca de patamares comuns de ação coletiva, a partir das diferentes experiências sub-regionais.

21 Um antecedente importante do NAFTA foi o acordo negociado entre Canadá e Estados Unidos (Canada-U.S. Free Trade Agreement – CUSFTA), que entrou em vigência em 1989.

22 A proliferação de acordos regionais ao estilo do NAFTA não se restringiu às Américas. Praticamente todos os membros da OMC passaram a ser parte de acordos preferenciais. Em setembro de 2007, aproximadamente 380 acordos comerciais regionais haviam sido notificados ao GATT/OMC, sendo que a maioria são posteriores a janeiro de 1995. (WTO, 2007). Esse processo ocorreu em paralelo às negociações globais, criando, na prática, um sistema complicado e assimétrico de governança global do comércio, que os críticos têm chamado de fenômeno do “prato de spaguetti” (Bhagwati, Jagdish, 1995).

23 Para uma comparação das formas de participação do movimento sindical no NAFTA e no Mercosul, ver von Bülow, Marisa, 2003.

Nesse contexto de negociação hemisférica, os atores dividiram-se, em cada país e através das fronteiras nacionais, em grupos favoráveis e contrários às negociações da ALCA. No entanto, rapidamente muitos desses atores se deram conta de que o seu repertório²⁴ –o conjunto de recursos intelectuais e organizativos que utilizavam como ferramentas para compreender a realidade e incidir sobre ela– não era adequado para enfrentar os novos desafios impostos por essas negociações.

Do ponto de vista organizativo, existiam poucos espaços em nível hemisférico para o intercâmbio de idéias e o desenvolvimento de estratégias comuns, e alguns atores não mantinham qualquer tipo de colaboração entre si, devido às distâncias ideológicas herdadas do período da Guerra Fria. Novas organizações e alianças tiveram que ser criadas para monitorar as negociações comerciais, avaliar seus impactos e definir ações conjuntas. Além disso, organizações pré-existentes, que não se interessavam pelo tema, incorporaram a questão comercial a suas agendas. Dadas essas importantes mudanças, a ênfase no papel de atores do mundo da produção nas discussões sobre políticas comerciais tem se tornado insuficiente para compreender a nova dinâmica de criação de alianças entre atores não-estatais e a formação de preferências desses atores. O modelo proposto por Rogowski, por exemplo, que busca explicar a criação de coalizões domésticas em torno a negociações comerciais a partir das diferentes distribuição dos fatores de produção entre os países, é insuficiente (ver Rogowski, Ronald, 1989). Hiscox contribuiu para uma maior sofisticação do modelo de Rogowski ao focar os impactos da mobilidade de fatores inter-indústria para entender melhor as variações nos processos de criação de coalizões. No entanto, o autor mantém um foco restrito ao mundo da produção, e assume interesses e posições fixos dos atores estudados. Por exemplo, na sua análise sobre a aprovação do TLCAN no Congresso norte-americano, Hiscox nem chega a mencionar a participação de atores como as ONGs ambientalistas e os grupos de consumidores, restringindo sua atenção aos sindicatos, organizações empresariais e representantes de agricultores (ver Hiscox, Michael J., 2002).

24 O conceito de “repertório” é utilizado aqui no sentido proposto por Tilly, Charles, (1978).

Os vínculos de colaboração criados entre “novos” e “velhos” atores que se sentiram ameaçados pelas negociações hemisféricas levaram à formação de um novo *campo de ação coletiva*: um espaço de ação política relativamente autônomo, formado por indivíduos e organizações da sociedade civil que compartilham um conjunto de práticas, objetivos e crenças. O conceito de “campo” se baseia nos debates sobre “campos multi-organizacionais” da literatura de análise organizacional, a idéia de “relational setting” proposta por Somers, e o conceito de campo utilizado por Bourdieu. Nessas contribuições geralmente se pensa em campos no âmbito doméstico, mas é também possível pensar em campos trans-nacionais, como a literatura sobre migração vem propondo. A definição proposta enfatiza a dimensão política da criação de um campo; nesse sentido, é parecida com a noção de “domínios de redes” proposta por White e Mische, que são “specialized fields of interactions characterized by clusters of relations and associated sets of stories” (Mische, Ann, 2003: 264 e Mische, Ann e Harrison White, 1998).

As críticas mais importantes apresentadas por esses atores são relacionadas à falta de transparência dos processos negociadores, à inexistência de canais de diálogo entre representantes do governo e sociedade civil, à ausência dos temas sociais e ambientais na agenda, à distribuição desigual dos custos e benefícios dos acordos, à ameaça que estes acordos representam para a soberania dos países e para a capacidade dos estados de implementar políticas públicas, e ao risco de uma “*race to the bottom*”, ou seja, de uma tendência dos países a competir entre si com base em salários cada vez mais baixos e legislações ambientais e trabalhistas mais débeis.

Apesar da coincidência geral em torno a esses argumentos, subsistem, na prática, muitas divergências em termos das estratégias a serem adotadas e das alternativas a serem defendidas. A próxima parte deste trabalho aborda essa pluralidade de posições a partir de uma breve análise da criação de uma nova coalizão hemisférica, a Aliança Social Continental, e dos resultados do mapeamento dos vínculos entre organizações da sociedade civil que se mobilizaram para criticar as negociações comerciais no Brasil, Chile, México e Estados Unidos.

Criação da Aliança social Continental

A Aliança Social Continental (ASC) é uma ampla coalizão de organizações da sociedade civil, formada por dezoito capítulos nacionais e quinze organizações regionais, criada no final da década de 1990 com o objetivo de influenciar os debates sobre acordos comerciais negociados nas Américas. Seus membros buscam viabilizar a colaboração de longo prazo entre atores diversos como centrais sindicais, ONGs e movimentos sociais, por meio da criação de regras de coordenação e representação baseadas no princípio do consenso na tomada de decisões. De acordo com o esquema apresentado na Tabela 1, portanto, a ASC se localiza no quadrante inferior direito (1.4), como uma trajetória organizativa que pretende ser sustentada ao longo do tempo e cujo funcionamento baseia-se em regras que definem a participação dos atores, a divisão interna de papéis e uma coordenação central.

Desde a sua criação, a ASC passou por quatro fases. Do lançamento da proposta de criação de uma aliança hemisférica em Belo Horizonte, em 1997, à primeira reunião da Coordenação em março de 1999, esse foi um período inicial de discussões sobre como a ASC deveria funcionar e de sistematização das principais demandas a serem apresentadas aos governos nacionais. Entre 1999 e janeiro de 2002, foi uma fase de consolidação da ASC, que terminou com a decisão de lançar a Campanha Continental contra a ALCA²⁵. Entre 2002 e a reunião ministerial da ALCA de Miami, no final de 2003, as negociações hemisféricas permaneceram como o principal tema na agenda. Finalmente, a partir do congelamento dessas negociações, em 2004, a Aliança entrou em uma nova fase, ampliando sua agenda para incluir negociações comerciais em nível global, e vinculando o tema do comércio a outras questões, tais como a negociação da dívida externa e a militarização do hemisfério.

A ASC não reúne a totalidade das organizações da sociedade civil críticas às negociações comerciais, ainda que tenha conseguido garantir a

25 Antes da Cúpula de Québec, em 2001, documentos da ASC apresentavam listas de demandas, relacionadas principalmente à necessidade de obter maior acesso ao processo de negociação. Durante a Cúpula, a ASC lançou sua nova palavra de ordem: “A ASC diz NÃO à ALCA; outras Américas são possíveis” (ver Korzeniewicz, Roberto Patricio e William C. Smith, 2003: 67).

participação de alguns dos atores mais importantes desse campo de ação coletiva²⁶. A maior parte dos membros estão localizados em algum ponto do centro para a esquerda no espectro político-ideológico, unificados por uma visão comum das conseqüências negativas dos acordos comerciais. O caráter hemisférico —e não latino-americano— da ASC é em si mesmo uma inovação importante em termos das relações transnacionais na região, como um dos participantes argumentou: “Há uma ruptura com a visão latino-americanista de que não se pode fazer uma aliança com movimentos do Norte, e isso é muito importante, é uma contribuição da Aliança Social Continental... estamos em uma era diferente, não é mais ‘aqueles no Sul lutam, os do Norte se solidarizam’. A luta agora é nos dois lados”²⁷.

De fato, apesar de alguns precedentes de colaboração entre os membros da ASC, essa aliança inova na medida em que busca ser uma aliança sustentável, baseada em princípios e objetivos comuns que cruzam tanto as barreiras entre Norte e Sul como aquelas entre diferentes tipos de organizações (por exemplo, sindicatos e ONGs). Em termos de regras de filiação, a ASC inclui organizações e outras coalizões que participam dos capítulos nacionais da ASC e/ou de organizações regionais, a maior parte das quais já existiam antes da Aliança ser criada. É justamente porque a ASC consegue incluir uma grande heterogeneidade de atores que parte da literatura a considera como um exemplo da “possibilidade de alianças mais amplas construídas em torno do tema mais amplo da democratização da governança econômica” (Anner e Evans, 2004: 40). Existem, no entanto, muitos desafios e ambigüidades no funcionamento da ASC, que colocam em cheque a sua sustentabilidade.

A ASC é definida pelos seus membros como um “espaço aberto”, um “fórum de movimentos sociais e organizações progressistas das Américas, criado para intercambiar informações, definir estratégias e promover ações comuns, dirigidas para encontrar um modelo de desenvolvimento

26 Exceções importantes são aquelas organizações que participam da Campanha Continental contra a ALCA mas não são membros da ASC, como a Public Citizen, nos EUA, ou organizações ecumênicas brasileiras, e organizações conservadoras que também criticam as negociações comerciais.

27 Entrevista com Héctor de la Cueva, Diretor, CILAS, Cidade do México, agosto de 2004.

alternativo e democrático.”²⁸ A Aliança não cobra taxas dos seus membros, mas sustenta uma estrutura organizativa enxuta com base em recursos de fundações internacionais e ONGs²⁹. A ASC não tem escritório próprio, mas sim um Secretariado rotativo, uma coordenação, e um Conselho Hemisférico que se reúne periodicamente³⁰. Não se concebe como “uma organização com estruturas e hierarquias de nenhum tipo, mas sim como um processo em construção”³¹.

Apesar dessa ênfase na horizontalidade e no consenso, a ASC não pode ser considerada como um “espaço aberto” a todos que queiram participar. Sua dupla regra de filiação (via capítulos nacionais e/ou organizações regionais) gera maiores possibilidades de participação, mas, ainda assim, separa aqueles que podem ser membros e os que não podem. Por exemplo, indivíduos e organizações não podem, por si só, se tornar membros. Aqueles que não formam parte de coalizões regionais que são participantes da Aliança e/ou não querem ser parte dos capítulos nacionais, estão automaticamente excluídos. De fato, uma parcela importante do campo de ação coletiva permanece fora da ASC³². Além disso, mesmo nos casos daqueles que são membros de capítulos nacionais e/ou organizações regionais filiadas à ASC, o nível de comprometimento varia muito. As regras de participação ainda são objeto de debate interno, como um participante explicou:

Há perguntas que surgem sobre qual é a legitimidade de certos participantes. Nós tivemos algumas discussões sobre a Central de Trabalhadores Cubana, sobre se deveria ou não ser parte da ASC. Na minha opinião pes-

28 Ver <http://www.asc-hsa.org>, acessado em 1 de março de 2006.

29 Por exemplo, a publicação das várias versões do documento “Alternativas para as Américas” em espanhol, português e inglês, tem sido financiada pela John D. e Catherine T. MacArthur Foundation, a Rockefeller Foundation e a Solidago Foundation.

30 Inicialmente, a intenção era criar grupos temáticos em nível hemisférico, mas apenas dois deles se tornaram ativos: o grupo que monitora as negociações da ALCA e o comitê de gênero. Entrevista com Gonzalo Berrón, Secretariado da ASC, São Paulo, abril de 2005.

31 Ver <http://www.asc-hsa.org>, acessado em 1 de março de 2006.

32 Das 123 OSCs entrevistadas no Brasil, Chile, México e EUA, 55 (quase 45%) não participavam da ASC quando responderam o questionário. Apesar dessa não ser uma amostra representativa, indica que uma parcela importante do campo de críticos dos acordos comerciais permanece fora da ASC.

soal, eu não acho que a inclusão das organizações mais oficialistas de Cuba tenha sido muito prejudicial para o processo, mas é claro que a grande questão se torna a seguinte: essas organizações oficialistas de Cuba serão tão críticas da ALCA uma vez que o bloqueio termine e Cuba seja incluída?³³

Entre aqueles que participam da Aliança, há importantes assimetrias de poder, que os membros têm se esforçado por diminuir. Na sua primeira fase, os “veteranos do NAFTA”, como Foster chama os principais participantes dos capítulos nacionais do México, Estados Unidos e Canadá, ocuparam o centro das atividades e decisões da ASC³⁴. Em parte por isso, a Aliança tem sido criticada por não ser “tão hemisférica quanto o seu nome sugere” (Massicotte, 2003:121). Paradoxalmente, o esforço por incluir mais membros do Sul tem levado a um certo distanciamento das organizações norte-americanas e canadenses. Espanhol tornou-se a língua *de facto* da organização, um obstáculo para participantes de países de língua inglesa e francesa, e para organizações indígenas³⁵. Algumas organizações da sociedade civil norte-americanas contrataram pessoal fluente em espanhol ou português, mas muitas não o fizeram, e isso efetivamente limita sua participação em reuniões e conferências telefônicas, como uma representante na ASC argumentou: “Todas as reuniões da ASC são em espanhol, então aqueles que não falam a língua nem pensam em participar... Sim, língua foi um tema importante”³⁶.

Na prática, o resultado é uma tendência a que sejam sempre os mesmos indivíduos, aqueles que têm as habilidades lingüísticas e/ou vêm das organizações com mais recursos, os que participam dos processos de tomada de decisões. Essa concentração de poder pode ser vista de forma clara por meio de uma análise dos vínculos criados entre os participantes.

33 Entrevista anônima, Washington D.C., outubro de 2004.

34 Ver Foster, John, 2005: 221.

35 Por exemplo, participantes canadenses levantaram o problema da exclusão de povos indígenas por causa dos obstáculos representados pela língua. Ver (Koo, Jah-Hon, 2001: 58).

36 Entrevista com Karen Hansen-Kuhn, Secretariado da ART, Washington D.C., setembro de 2005.

As redes por trás das “Redes Transnacionais”

A pesquisa realizada com 123 organizações da sociedade civil (OSCs) do Brasil, Chile, México e Estados Unidos confirma as tendências aparentemente contraditórias do fenômeno da ação coletiva transnacional: por um lado, nota-se uma ampliação expressiva dos tipos de atores que se mobilizam e uma multiplicação dos vínculos entre eles; por outro lado, há uma tendência à centralização do poder em um número relativamente restrito de atores.

Informantes das 123 OSCs entrevistadas responderam várias perguntas que tinham como objetivo desenhar mapas dinâmicos das relações entre os principais atores críticos aos acordos comerciais, tais como: quem são seus principais aliados nas ações relacionadas aos acordos comerciais que vêm sendo negociados no hemisfério? Esses também eram seus principais aliados quinze anos atrás, quando iniciaram-se os debates sobre o NAFTA/MERCOSUL? Como a sua organização se posiciona, em termos de estratégias e objetivos, com relação a outros atores?³⁷

Os dados coletados confirmam a multiplicação e diversificação dos laços entre OSCs nos níveis doméstico e internacional a partir das negociações comerciais e também mostram o aumento da importância das organizações do sul e das relações sul-sul nos debates sobre comércio. Esta pesquisa certamente teria tido resultados diferentes se tivesse sido realizada há dez anos, quando o interesse sobre o tema em países como o Brasil era muito mais limitado.

No entanto, ao contrário de uma visão de redes transnacionais da sociedade civil que aponta para a criação de relações horizontais e espaços abertos, a pesquisa também mostra que há uma considerável assimetria na distribuição desses vínculos. De acordo com o número de vezes em que as OSCs foram nomeadas como principais aliadas das demais organizações³⁸, é possível dividi-las em três grupos: as mais centrais (aquelas nomeadas por mais da metade dos entrevistados), as semiperiféricas (nomeadas por entre 20 e 49% dos entrevistados) e as periféricas (nomeadas por menos de 20%) (ver tabela 1)

37 Para maiores detalhes sobre a pesquisa, ver o anexo metodológico em von Bülow, Marisa, 2007.

38 Essa é uma medida de centralidade muito utilizada em análises de redes sociais.

Tabela 2
Distribuição das oscs nas redes sociais

Distribuição	País, número e % de OSCs em cada grupo			
	Brasil (n=29)	Chile (n=23)	México (n=30)	EUA (n=41)
Centrais	3 (10,3%)	1 (4,3%)	2 (6,7%)	3 (7,3%)
Semiperiféricas	10 (34,5%)	10 (43,5%)	16 (53,3%)	17 (41,5%)
Periféricas	16 (55,2%)	12 (52,2%)	12 (40%)	21 (51,2%)

Fonte: entrevistas.

Essa distribuição desigual, com poucas OSCs ocupando o centro das redes, sugere que algumas organizações são referências fundamentais no campo de ação coletiva; outras são menos centrais mas têm papéis importantes, e um terceiro grupo é bem mais marginal. No entanto, entre as mais nomeadas não há um só tipo de organização; desse ponto de vista, nos quatro países o núcleo central das redes é plural, formado por centrais sindicais, ONGs, e organizações de trabalhadores rurais (ver tabela 3).

Tabela 3
Organizações mais nomeadas como Principais aliadas das demais
(por país e tipo de organização)

País	Organização da sociedade civil	Tipo
Brasil	CUT (Central Única dos Trabalhadores)	Central sindical
	MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra)	Organização rural
Chile	FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional)	ONG
	ACJR (Alianza Chilena por un Comercio Justo y Responsable)	ONG
	ANAMURI (Asociación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas)	Organização rural
	CUT (Central Unitaria de los Trabajadores) –Chile	Central sindical
México	DECA-EP (Equipo Pueblo)	ONG
	FAT (Frente Auténtica del Trabajo)	Central sindical
	CILAS (Centro de Investigación Laboral y Asesoría Sindical)	ONG
Estados Unidos	AFL-CIO (American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations)	Central sindical
	Public Citizen	ONG
	IPS (Institute for Policy Studies)	ONG
	Friends of the Earth	ONG ambientalista

Fonte: entrevistas.

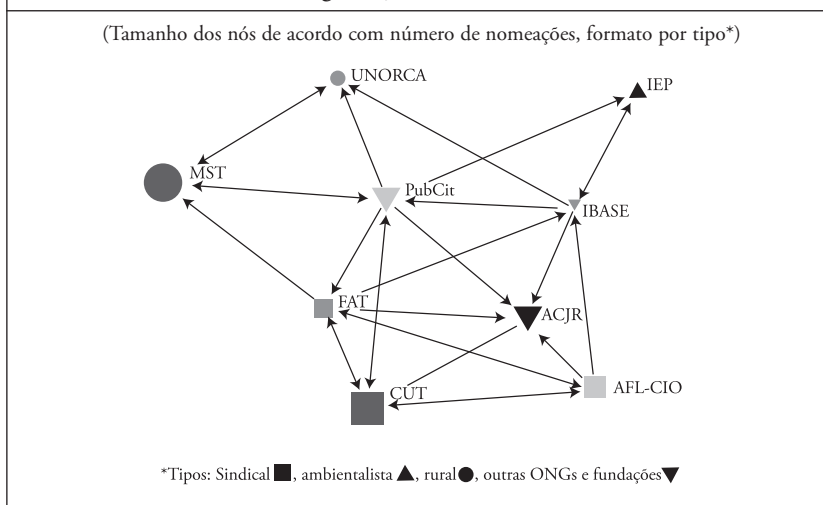
A concentração dos vínculos entre as OSCs é ainda mais acentuada quando se faz o mapeamento das relações em nível internacional. À época das entrevistas (a grande maioria foi realizada entre maio de 2004 e setembro de 2005), um terço das 123 organizações informou ter vínculos (relacionados à questão comercial) com OSCs dos demais países; quase a metade tinha vínculos com organizações de um ou dois países, e o restante dos entrevistados declarou não ter vínculos, ou não saber responder. No entanto, apenas nove das 123 foram citadas como aliadas próximas por mais de dez por cento dos informantes nos quatro países (ver tabela 4 e gráfico 1).

Tabela 4. Organizações nomeadas como aliadas próximas nos Outros países (por mais de 10% do total) (por tipo, país)

Organização	Tipo	País
MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra)	Organização Rural	Brasil
PUBLIC CITIZEN	ONG	EUA
CUT (Central Única dos Trabalhadores)	Central Sindical	Brasil
AFL-CIO (American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations)	Central Sindical	EUA
ACJR (Alianza Chilena por un Comercio Justo y Responsable)	ONG	Chile
FAT (Frente Auténtico del Trabajo)	Central Sindical	México
UNORCA (Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas)	Organização Rural	México
IEP (Instituto de Economía Política)	ONG Ambiental	Chile
IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas)	ONG	Brasil

Fonte: entrevistas.

Gráfico 1
Vínculos transnacionais entre organizações mais nomeadas



Apesar dos dados mostrarem que em geral há maior densidade de vínculos entre atores dos mesmos setores (centrais sindicais tendem a ter laços mais fortes com outras centrais sindicais, por exemplo), principalmente em nível transnacional, a novidade é a criação de vínculos entre organizações que, tradicionalmente, têm enfrentado dificuldades para colaborar entre si³⁹. A criação de novos tipos de coalizões de movimentos sociais e ONGs, como a Aliança Social Continental, tem tido como objetivo justamente criar espaços plurais que sirvam para a negociação de plataformas comuns para a ação coletiva que supere as diferenças nacionais e setoriais. No entanto, há grande variedade na amplitude dessas alianças, e, portanto, na habilidade e pré-disposição das organizações de dialogar e colaborar com parceiras fora do seu âmbito específico. Por exemplo, no caso das centrais sindicais filiadas à Organização Regional Inter-americana de Trabalhadores (ORIT), alguns de seus membros têm se destacado pela defesa das “alianças sociais” com outros movimentos sociais e ONGs, mas

39 A densidade de vínculos intra-setoriais é maior em nível transnacional do que em nível doméstico, principalmente no caso de organizações rurais.

ainda há resistência interna, e essas alianças não são implementadas com o mesmo entusiasmo por todos os membros, como o Secretário-Geral da organização explicou:

Tivemos que enfrentar muita resistência. Havia muita confusão sobre a definição de sociedade civil. Vários argumentavam que eram só as ONGs, mas também têm os movimentos rurais, etc. Esse foi o primeiro obstáculo. Alguns argumentavam: ‘para que servem as alianças sociais, se as ONGs são só o cachorro e seu dono?’ Tivemos que lutar contra essa visão. O segundo obstáculo era representado pelo medo de que os sindicatos perderiam a sua identidade. O terceiro era a atitude de que as alianças sociais estavam bem e poderiam ser aceitas, mas só se o movimento sindical as liderasse. Hoje em dia, nenhuma das filiadas à ORIT questiona a validade das alianças sociais. No entanto, algumas não as colocam em prática.⁴⁰

Finalmente, é preciso ressaltar a ausência de alguns atores importantes nas redes mapeadas. Mais especificamente, faltam vínculos entre organizações das capitais, ou grandes centros urbanos, e organizações do interior. Essa ausência foi confirmada nas entrevistas em profundidade realizadas com membros de organizações da sociedade civil. No caso americano, por exemplo, organizações de fora do “Beltway” (a auto-estrada que rodeia a capital Washington) criticam atores centrais nas redes mapeadas, como a central sindical AFL-CIO e a organização não-governamental Public Citizen, por dedicarem uma quantidade excessiva do seu tempo a atividades de *lobby*, e por centralizar os recursos em suas mãos. Este não é, no entanto, um problema específico das organizações americanas. Em outros países OSCs locais também se queixam da falta de acesso a processos de tomada de decisão sobre as estratégias a serem adotadas e sobre a distribuição desigual de recursos financeiros entre as diferentes sub-regiões⁴¹. De fato, a maior parte das reuniões onde tais decisões são tomadas ocorrem nas capitais dos países e/ou nos grandes centros urbanos.

40 Entrevista com Víctor Báez, Secretário-Geral da ORIT, Belo Horizonte, dezembro de 2005.

41 Essa reclamação foi mais comum entre atores entrevistados nos Estados Unidos e México do que no Chile e no Brasil.

Além disso, alguns tipos de organizações vêm se tornando menos visíveis no campo de ação coletiva. A radicalização de posições políticas tem marginalizado atores mais reformistas, que não são contrários aos acordos comerciais, mas que gostariam de mudar a agenda negociadora e o conteúdo de algumas propostas. A posição contra a ALCA, que passou a ser aquela defendida pela Aliança Social Continental a partir de 2001 e levou ao lançamento de uma campanha continental, não é um consenso. Um bom exemplo é o de algumas organizações ambientalistas norte-americanas, que participaram ativamente dos debates sobre o NAFTA mas mantêm posições periféricas nas redes atuais.

Conclusão

Nunca antes da década de 1990 o contexto político foi tão favorável para a colaboração entre atores da sociedade civil nas Américas. A pesquisa sobre as redes transnacionais de comércio demonstra que hoje existe um diálogo nos eixos Norte-Sul e Sul-Sul que seria impossível há vinte anos, quando as relações eram pautadas pela lógica da Guerra Fria e muitos países latino-americanos ainda viviam sob ditaduras militares. A análise apresentada também mostrou que, nos últimos anos, houve um crescimento sensível tanto na quantidade como na variedade de vínculos entre OSCs. Tal fenômeno implodiu o pequeno grupo de OSCs que monopolizavam, até meados da década de 90, o debate sobre negociações comerciais, o que alguns chamavam de “Jet Set” do comércio internacional⁴².

Conseqüência desse fato, não é mais possível realizar análises sobre a criação de coalizões em torno de políticas comerciais que ignore os atores do Sul. Tampouco é viável tecer argumentos baseados tão somente na polarização entre protecionistas e “livre-cambistas”, com interesses claros e determinados. De fato, essa polarização já não mais reflete a complexidade das posições defendidas.

⁴² Esse pequeno grupo incluía indivíduos com forte atuação internacional, ligados à Action Aid Internacional, Public Citizen, Oxfam Internacional e Third World Network. Entrevista com membro de uma OSC no Rio de Janeiro, abril de 2005.

Novas trajetórias organizativas foram criadas, sustentadas por entidades que variam desde ONGs muito pequenas a organizações com milhões de membros, e que buscam dar novas respostas aos velhos problemas de coordenação e representação em nível transnacional, como no caso da Aliança Social Continental. Iniciativas como a ASC são por vezes contraditórias e assimétricas, e não contam com o endosso de todos os atores sociais. No entanto, entre os que decidiram a favor de uma estratégia de criação de alianças mais amplas e elaboração de propostas e agendas alternativas estão algumas das OSCs mais importantes do hemisfério.

Não obstante constatar tais tendências, este trabalho não apóia as versões mais otimistas sobre o surgimento de uma sociedade civil global. A atuação transnacional sustentada ainda é restrita a número relativamente pequeno de organizações, que são aquelas que sistematicamente comparecem a eventos internacionais e controlam boa parte dos contatos com aliados em outros países, recursos e acesso à informação. Também é importante ressaltar que a maior parte das organizações pesquisadas mantém raízes e lealdades domésticas, ao mesmo tempo em que buscam influenciar negociações internacionais e estabelecem vínculos com atores em outros países.

A literatura sobre a relação entre ação coletiva e globalização tem crescido muito nos últimos vinte anos. Graças a esses esforços, sabemos que atores não-estatais têm criado cada vez mais vínculos que vão além das fronteiras nacionais, têm estabelecido novos espaços de coordenação em nível transnacional, e estão cada vez mais conscientes das muitas conexões entre desafios locais e globais. No entanto, não se tem prestado atenção suficiente para uma importante fonte de tensões entre os atores, que frequentemente se vêem imprensados entre interesses domésticos, por um lado, e tentativas de construir ação coletiva com aliados de outros países, pelo outro.

O que foi apresentado como um paradoxo interessante no início do trabalho – o aumento do transnacionalismo em paralelo à continuidade das demandas e mobilizações domésticas – representa uma fonte real de desafios, tanto para atores da sociedade civil como para os estudiosos da ação coletiva transnacional. A noção de “múltiplas trajetórias para a transnacionalidade” procura dar sentido a essa situação aparentemente contra-

ditória. Em vez de debater se um novo ator global está ou não surgindo, o que se propõe é a realização de mais estudos empíricos de longo prazo, que partam do pressuposto de que não há um padrão único de ação coletiva transnacional, e que terminem finalmente de preencher o *casillero vacío* dos estudos internacionais na América Latina.

Bibliografia

- Adler, Glenn e James H. Mittelman (2004) "Reconstituting 'Common-Sense' Knowledge: Representations of Globalization Protests." *International Relations* 18, no. 2: 189-211.
- Agnew, John. (1994) "The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory." *Review of International Political Economy* 1, no. 1: 53-80.
- Akça, Işmet (2003) "'Globalization' and Labour Strategy: Towards a Social Movement Unionism." *Global Civil Society and Its Limits*, editado por Gordon Laxer e Sandra Halperin, Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 210-28.
- Anheier, Helmut, Marlies Glasius e Mary Kaldor (2001) "Introducing Global Civil Society." *Global Civil Society 2001*, editado por Helmut Anheier, Marlies Glasius e Mary Kaldor, Oxford: Oxford University Press, pp. 3-23.
- Anheier, Helmut, Marlies Glasius e Mary Kaldor, eds. (2005) *Global Civil Society 2004/5*. London: Sage Publications.
- Anheier, Helmut e Nuno Themudo (2002) "Organisational Forms of Global Civil Society: Implications of Going Global." In *Global Civil Society 2002*, editado por Marlies Glasius, Mary Kaldor e Helmut Anheier, Oxford: Oxford University Press, pp.191-216.
- Anner, Mark e Peter Evans (2004) "Building Bridges across a Double Divide: Alliances between US and Latin American Labour and NGOs." *Development in Practice* 14, no. 1 & 2: 34-47.
- Beck, Ulrich (2003) "The Analysis of Global Inequality: From National to Cosmopolitan Perspective." In *Global Civil Society 2003*, editado por Mary Kaldor, Helmut Anheier e Marlies Glasieue, Oxford: Oxford

- University Press, pp. 45-55.
- Bédoyan, Isabelle, Peter Van Aelst e Stefaan Walgrave (2004) "Limitations and Possibilities of Transnational Mobilization: The Case of EU Summit Protesters in Brussels, 2001." *Mobilization* 9, no. 1: 39-54.
- Bennett, W. Lance (2005) "Social Movements Beyond Borders: Understanding Two Eras of Transnational Activism." In *Transnational Protest and Global Activism*, editado por Donatella della Porta e Sidney Tarrow, Lanham: Rowman e Littlefield, pp. 203-226.
- Bhagwati, Jagdish (1995) "U.S. Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Areas." In *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, editado por Jagdish e Anne O. Krueger Baghwati, Washington: The AEI Press. pp. 1-18.
- Castells, Manuel (2000) "Materials for an Exploratory Theory of the Network Society." *British Journal of Sociology* 51, no. 1: 5-24.
- Della Porta, Donatella (2005) "Multiple Belongings, Tolerant Identities, and the Construction of 'Another Politics': Between the European Social Forum and the Local Social Fora." In *Transnational Protest and Global Activism*, editado por Donatella della Porta e Sidney Tarrow, Lanham: Rowman & Littlefield. pp. 175-202.
- Della Porta, Donatella e Sidney Tarrow (2005) "Transnational Processes and Social Activism: an Introduction." *Transnational Protest and Global Activism*, editado por Donatella della Porta e Sidney Tarrow, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, pp. 1-17.
- Diani, Mario (2005) "Cities in the World: Local Civil Society and Global Issues in Britain." *Transnational Protest and Global Activism*, editado por Donatella della Porta e Sidney Tarrow, Lanham: Rowman e Littlefield, pp. 45-67.
- Fajnzylber, Fernando (1989) *Industrialización En América Latina: De La 'Caja Negra' Al 'Casillero Vacío'*. Cuadernos De La Cepal 60. Santiago: CEPAL.
- Foster, John (2005) "The Trinational Alliance against Nafta: Sinews of Solidarity." In *Coalitions across Borders: Transnational Protest and the Neoliberal Order*, editado por Joe Bandy e Jackie Smith, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, pp. 209-229.

- Fox, Jonathan (2002) "Lessons from Mexico-U.S. Civil Society Coalitions." In *Cross-Border Dialogues - U.S.-Mexico Social Movement Networking*, editado por David Brooks e Jonathan Fox, San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies at the University of California, pp. 341-418.
- Fox, Jonathan e L. David Brown, eds. (1998) *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. Cambridge: The MIT Press.
- Freeman, Linton C (2004) *The Development of Social Network Analysis: A Study in the Sociology of Science*. Vancouver: Empirical Press.
- Giugni, Marco, Marko Bandler e Nina Eggert (2006) *The Global Justice Movement - How Far Does the Classic Social Movement Agenda Go in Explaining Transnational Contention?* Civil Society and Social Movements Programme N. 24 Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Glasius, Marlies, Mary Kaldor e Helmut Anheier (2005) "Introduction." In *Global Civil Society Yearbook 2005/6*, editado por Marlies Glasius, Mary Kaldor e Helmut Anheier, London: SAGE Publications, pp. 1-18.
- Godio, Julio (2004) *El Mercosur, Los Trabajadores y el ALCA: Un Estudio Sobre la Relación Entre el Sindicalismo Sociopolítico y la Integración en el Cono Sur*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Halperin, Sandra e Gordon Laxer (2003) "Effective Resistance to Corporate Globalization." In *Global Civil Society and Its Limits*, editado por Gordon Laxer e Sandra Halperin, Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 1-21.
- Herz, Mônica (2002) "O Crescimento Da Área De Relações Internacionais No Brasil." *Contexto Internacional* 24, no. 1: 7-40.
- Hiscox, Michael J. (2002) *International Trade and Political Conflict: Commerce, Coalitions, and Mobility*. Princeton: Princeton University Press.
- Imig, Doug e Sidney Tarrow, eds. (2001) *Contentious Europeans: Protest and Politics in an Emerging Polity*. Lanham/Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Johnson, Erik e John D. McCarthy (2005) "The Sequencing of Transnational and National Social Movement Mobilization: The

- Organizational Mobilization of the Global and U.S. Environmental Movements." *Transnational Protest and Global Activism*, editado por Donatella della Porta e Sidney Tarrow, Lanham: Rowman & Littlefield, pp. 71-93.
- Kaiser, Karl (1969) "Transnationale Politik: Zu Einer Theorie Der Multinationale Politik." *Die Anachronistische Souveränität: Zum Verhältnis Von Innen- Und Aussen-Politik*, editado por Erns-Otto Czempel, Köln: Westdeutscher Verlag, pp. 80-109.
- (1971) "Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process." *International Organization* 25, no. 3: 706-20.
- Kaldor, Mary, Helmut Anheier, e Marlies Glasius (2005) "Introduction." *Global Civil Society 2004/5*, editado por Helmut Anheier, Marlies Glasius e Mary Kaldor, London: SAGE Publications, pp. 1-22.
- Keck, Margaret e Kathryn Sikkink (1998) *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Kolb, Felix (2005) "The Impact of Transnational Protest on Social Movement Organizations: Mass Media and the Making of Attac Germany." In *Transnational Protest and Global Activism*, editado por Donatella della Porta e Sidney Tarrow, Lanham: Rowman e Littlefield, pp. 95-120.
- Koo, Jah-Hon (2001) "Maintaining an International Social Movement Coalition: The Case of the Hemispheric Social Alliance." Tese de mestrado em Trabalho Social, McGill University.
- Korzeniewicz, Roberto Patricio e William C. Smith (2003) "Redes Transnacionales de la Sociedad Civil: entre la Protesta y la Colaboración." *El ALCA y las Cumbres de las Américas: una Nueva Relación Público-Privada?*, editado por Diana Tussie e Mercedes Botto, Buenos Aires: Editorial Biblos e FLACSO/Argentina, pp. 47-74.
- Lipschutz, Ronnie (1992) "Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society." *Millennium* 21, no. 3: 389-420.
- Martins, H. (1974) "Time and Theory in Sociology." *Approaches to Sociology: An Introduction to Major Trends in British Sociology*, editado por John Rex. London: Routledge.

- Massicotte, Marie-Josée (2003) "'Local' Organizing and 'Global' Struggles: Coalition-Building for Social Justice in the Americas." *Global Civil Society and Its Limits*, editado por Gordon Laxer e Sandra Halperin, Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 105-125.
- Melucci, Alberto (1996) *Challenging Codes - Collective Action in the Information Age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mische, Ann (2003) "Cross-Talk in Movements: Reconceiving the Culture-Network Link." In *Social Movements and Networks: Relational Approaches to Collective Action*, editado por Mario Diani e Doug McAdam, Oxford: Oxford University Press, pp. 258-280.
- Mische, Ann e Harrison White (1998) "Between Conversation and Situation: Public Switching Dynamics across Network Domains." *Social Research* 65, no. 3: 697-724.
- Nye, Joseph e Robert O. Keohane (1971) "Transnational Relations and World Politics: an Introduction." *International Organizations* 25, no. 3: 329-49.
- O'Brien, Robert, Anne Marie Goetz, Jan Aart Scholte e Marc Williams. (2000) *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pisani, Francis, Natalia Saltalamacchia, Arlene B. Tickner e Nielan Barnes, eds. (2007) *Redes Transnacionales en la Cuenca de los Huracanes: un Aporte a los Estudios Interamericanos*. Mexico City: ITAM.
- Portes, Alejandro, Luis E. Guarnizo e Patricia Landolt (1999) "The Study of Transnationalism: Pitfalls and Promise of an Emergent Research Field." *Ethnic and Racial Studies* 22, no. 2: 217-37.
- Powell, Walter W. (1990) "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization." *Research in Organizational Behavior* 12.
- Pries, Ludger (2005) "Configurations of Geographic and Societal Spaces: A Sociological Proposal between 'Methodological Nationalism' and the 'Spaces of Flows'." *Global Networks* 5, no. 2: 167-90.
- Rogowski, Ronald (1989) *Commerce and Coalitions - How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Princeton: Princeton University Press.
- Rootes, Christopher (2005) "A Limited Transnationalization? The British Environmental Movement." *Transnational Protest and Global Activism*,

- editado por Donatella della Porta e Sidney Tarrow, Lanham: Rowman & Littlefield, pp. 21-43.
- Saltalamacchia, Natalia e Arlene Tickner (2007) "Introducción: una Visión Alternativa del Espacio y los Actores Interamericanos." *Redes Transnacionales en la Cuenca De Los Huracanes*, editado por Francis Pisani, Natalia Saltalamacchia, Arlene B. Tickner e Nielan Barnes, Mexico City: ITAM, pp. 7-25.
- Sewell, William H. (2001) "Space in Contentious Politics." *Silence and Voice in the Study of Contentious Politics*, editado por Ronald Aminzade et.al, Cambridge/New York: Cambridge University Press, pp. 51-88.
- Sikkink, Kathryn (2005) "Patterns of Dynamic Multilevel Governance and the Insider-Outsider Coalition." *Transnational Protest and Global Activism*, editado por Donatella della Porta e Sidney Tarrow, Lanham: Rowman & Littlefield, pp. 151-173.
- Tarrow, Sidney (2005) *The New Transnational Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles (1978) *From Mobilization to Revolution*. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.
- Tussie, Diana e Mercedes Botto, eds. (2003) *El ALCA y las Cumbres de las Américas: una Nueva Relación Público-Privada?* Buenos Aires: Editorial Biblos/FLACSO.
- Von Bülow, Marisa (2003) "Labor Organizations in a Changed World: A Comparison of Labor Responses to NAFTA and Mercosul." Trabalho apresentado no XXIX International Congress of the Latin American Studies Association, Dallas, 27 a 29 de março.
- (2007) "Pathways to Transnationality: Networks, Collective Action, and Trade Debates in the Americas." Tese de doutorado, Political Science Department, The Johns Hopkins University.
- Whitaker, Francisco (2005) *O Desafio Do Fórum Social Mundial: Um Modo De Ver*. São Paulo: Ed. Loyola.
- World Trade Organization (2007): http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm, acessado em setembro de 2007.