



A participação da sociedade civil nas Organizações Internacionais Regionais (OIR) da América Latina e Caribe¹

Gilberto M. A. Rodrigues - Tadeu Morato Maciel

1. Introdução

O Conselho Econômico e Social (ECOSOC), instalado em 1946, logo após a criação da ONU, aprovou uma resolução abrindo espaço de participação a Organizações da Sociedade Civil (OSC) na estrutura do órgão. Essa histórica iniciativa da ONU inaugurou o primeiro caminho de acesso para Organizações Não Governamentais (ONG) atuarem, de forma consultiva, nos temas econômicos e sociais internacionais. Passados quase 70 anos desse marco, o debate sobre a democratização das estruturas das Organizações Internacionais (OI) se intensifica, na

medida em que as OSC tornaram-se atores essenciais das relações internacionais (Rodrigues, 2014). E, também, na medida em que os debates sobre a governança global e sobre a reforma da ONU produziram conclusões consistentes de que a sociedade civil deveria ser mais e melhor incorporada nas estruturas das OI, vide, por exemplo, o Relatório Nossa Comunidade Global (1994) e o Painel da ONU sobre a Sociedade Civil (2004). Além disso, a democracia, como tema das relações internacionais, que não consta da Carta da ONU, nem integrava sua agenda oficial, foi incorporada no Documento Final da Cúpula de 2005, tornando-se objeto de um fundo da ONU, sem vinculação com o orçamento geral da organização (Rodrigues, 2012). Não obstante, essa discussão mais recente na ONU sobre a democratização das instâncias internacionais foi antecipada em mais de uma década por organizações internacionais regionais (OIR), a exemplo da União Europeia e do Mercosul. Com efeito, as OIR (regionais e sub-regionais) de cooperação e de integração passaram a incorporar a sociedade civil, em um escopo de integração social. Pioneira nesse campo, a União Europeia valeu-se dessa inclusão da sociedade civil para fortalecer o processo de integração mais além do econômico (STUART, s/d). A primeira hipótese, portanto, é de que a participação da sociedade civil nas OI e OIR são um indicador de democratização de suas estruturas e de seu processo decisório.

As OIR da América Latina e Caribe mostram certa diversidade nesse campo. Se, por um lado, a organização hemisférica, a OEA, tem incluído o tema da democracia em sua Carta Constitutiva (1948), com exceção da área de Direitos Humanos, trata de forma tímida e pontual as OSC no âmbito mais geral de seu funcionamento. No mesmo âmbito interamericano, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) confere acesso institucionalizado às OSC por meio de Grupos Consultivos da Sociedade Civil (ConSocs) instalados nas representações do Banco nos países, e mediante credenciamento em suas assembleias anuais. Em especial, as OIR de integração latino-americana e caribenha avançaram muito na abertura às OSC nos anos 1990, como foi o caso do Mercosul, com seu Foro Social, e se aprimoraram nos anos recentes. A segunda hipótese é que a sociedade civil está presente de forma assimétrica nas OIR existentes na América Latina e Caribe.

A partir de um novo regionalismo com maior centralidade estatal, nos anos 2000, e com foco na diplomacia de cúpulas, menos permeável – e

mais crítica – às OSC, parece ter sido gerado um retrocesso na abertura às OSC, como se observa do comportamento da Unasul. Esse período, classificado na literatura recente como regionalismo pós-neoliberal (Serbin, 2012; Sanahuja, 2012), escorado na diplomacia presidencial, vem se revelando adverso para a atuação autônoma das OSC na região, que passaram a ter sua legitimidade e seu papel questionados. A terceira hipótese, assim, considera que o regionalismo pós-neoliberal é fator de dificuldade para a inserção da sociedade civil nas OIR. Nesse sentido, o texto objetiva analisar e discutir a participação da sociedade civil nas OIR, regionais e subregionais, latino-americanas e caribenhas, como vertente de democratização dos processos consultivos e decisórios das OIR. A pergunta geral de pesquisa é: as OIR regionais e sub-regionais contêm mecanismos institucionais e/ou informais efetivos de participação das organizações da sociedade civil?² São analisados e discutidos os casos da OEA, BID, Celac, Unasul, Caricom, SICA e Mercosul.

2. Organizações de cooperação hemisférica

2.1. Organização dos Estados Americanos - OEA

A respeito da sociedade civil na Organização dos Estados Americanos (OEA), há algumas menções esparsas na Carta da OEA³, como no Art. 34, onde consta que “a plena participação de seus povos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento” está entre os “objetivos básicos do desenvolvimento integral”. No Art. 45, “f”, demanda-se “A incorporação e crescente participação dos setores marginais da população (...) na vida econômica, social, cívica, cultural e política da nação, a fim de conseguir (...) a consolidação do regime democrático”; enquanto no item “g” do mesmo Artigo afirma-se “O reconhecimento da importância da contribuição das organizações tais como os sindicatos, as cooperativas e as associações culturais, profissionais, de negócios, vicinais e comunais para a vida da sociedade e para o processo de desenvolvimento”. E no Art. 95, ao se tratar sobre cooperação técnica, consta a necessidade de “fortalecimento da consciência cívica dos povos americanos, como um dos fundamentos da prática efetiva da democracia e a do respeito aos direitos e deveres da pessoa humana”. O texto ainda afirma que “para este fim, contará com mecanismos de

participação setorial e com apoio dos órgãos subsidiários e organismos previstos na Carta e outros dispositivos da Assembleia Geral”. Observa-se que a Carta da OEA menciona a participação cidadã, mas de forma apenas geral.

Na medida em que o debate sobre a participação da sociedade civil no âmbito das OI foi se intensificando, a OEA procurou se adequar a este processo. Em 1994, durante a Primeira Cúpula das Américas, em Miami, debateu-se como a OEA poderia incorporar as organizações da sociedade civil em sua estrutura, de forma efetiva. Em 1996, na Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável, na Bolívia, foram absorvidas diversas contribuições de OSC. Seguindo a mesma dinâmica, em 1998, constava no Plano de Ação da Segunda Cúpula das Américas que a OEA deveria se apresentar como foro para o intercâmbio de experiências e de informação em relação às OSC. Além disso, constava em tal Plano que a OEA poderia promover programas que ampliassem a participação da sociedade civil nos assuntos públicos.

O Conselho Permanente da OEA emitiu a Resolução 759 (1217/99)⁴, intitulada “Diretrizes para a Participação das Organizações da Sociedade Civil nas Atividades da OEA”, a qual tinha por finalidade “regulamentar a participação das organizações da sociedade civil nas atividades dos órgãos, organismos ou entidades da Organização dos Estados Americanos (OEA)”. Dentre os pontos que conformam esta Resolução, há definições sobre: o alcance da participação das OSC; os princípios que regem a participação dessas organizações nas atividades da OEA; as responsabilidades dos órgãos, organismos e entidades da OEA no tocante à participação das OSC em suas atividades; como deve ser efetuado o pedido de participação para que uma OSC possa participar das atividades da OEA; como ocorrerá o registro das organizações aceitas; as responsabilidades das organizações registradas; a origem geográfica das OSC para uma participação mais equitativa; e, também, condições e assistência para participação das OSC em conferências da OEA e nas reuniões do Conselho Permanente, do Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral e de seus órgãos subsidiários.

Já em 2007, o secretariado de Cúpulas da Secretaria Geral da OEA apresentou o “Relatório sobre a participação da sociedade civil em organismos internacionais”, o qual teve o objetivo de verificar as me-

lhores práticas sobre a participação da sociedade civil desenvolvidas por outros organismos regionais a nível mundial, para facilitar o estudo sobre modelos de participação que poderiam ser utilizados pela OEA.

As possibilidades de participação de OSC foram desenvolvidas por diferentes órgãos dentro da estrutura da OEA (com menções claras em seus regulamentos e estatutos), como é o caso das relações estabelecidas no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), do Departamento de Desenvolvimento Sustentável, da Comissão Interamericana de Telecomunicações e da própria Assembleia Geral da OEA. Nesse sentido, para Verónica Paz Milet (2011, p. 115), a participação destas organizações na OEA se consolidou, na prática, por meio de três vias principais: no fortalecimento da democracia, em torno do trabalho desenvolvido pela Unidade para Promoção da Democracia; nas Cúpulas das Américas e nas Assembleias Gerais; e, por fim, no marco do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Também é válido ressaltar a participação destas organizações no debate sobre segurança, prevenção de conflitos e soluções pacíficas de controvérsias. Um importante exemplo ocorreu no âmbito da Conferência Especial de Segurança em 2013, quando no Artigo 33 da Declaração obtida no final do evento consta a necessidade de “reforçar a participação da sociedade civil na consideração, elaboração e aplicação de enfoques multidimensionais de segurança”⁵. Por fim, vale considerar que no portal da OEA constam diversas informações sobre a participação da sociedade civil, tanto no tópico mais geral de “Sócios Estratégicos”⁶, na página inicial, quanto nas apresentações no site e nos documentos que regulam as ações das diversas instâncias que conformam a instituição (por exemplo, na seção específica do Departamento de Direito Internacional há um tópico específico sobre a Lei Modelo de Acesso a Informação⁷, no qual consta como esse tema é essencial para a participação cidadã em um sistema democrático). Além disso, também é possível perceber uma interação maior e mais estrutural dessa OI nas redes sociais.

Contudo, é preciso ressaltar as limitações em relação ao processo de participação de OSC no âmbito da OEA. Segundo Milet (2011), apesar de a OEA possuir um conceito bastante inclusivo de sociedade civil, há muitos requisitos que emperram o processo de participação (por exemplo, exige-se que as organizações tenham reconhecida reputação

na sua área de atuação, mas não se demonstra como isto é medido), ou seja, ainda há arestas no processo de escolha e assistência das organizações que participam dos diversos diálogos no âmbito da instituição.

2.2. Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) afirma que a sociedade civil é conformada por atores que são primordiais para o desenvolvimento da região. A experiência acumulada por esses atores em temas em que o Banco trabalha é imprescindível “para dotar os projetos do BID de componentes de desenvolvimento local significativos e de alto impacto, mediante sistemas orgânicos de cooperação entre todos os atores envolvidos”⁸.

O BID contempla uma definição ampla e inclusiva sobre sociedade civil, que inclui tanto ONG quanto agremiações, grupos acadêmicos, instituições religiosas, e grupos de populações indígenas e afrodescendentes. Para possibilitar essa interação, o BID tem mecanismos de consulta permanentes da sociedade civil nas diversas etapas que compõem os projetos. Desta forma, o Banco tem grande interesse em fomentar diversos canais de participação, o que pode ser visto por meio da constante realização de eventos sobre o tema, a ampla gama de informações públicas disponíveis no site (que incluem, de forma clara, a possibilidade de participação da sociedade civil nesta instituição), os Grupos Consultivos da Sociedade Civil (ConSocs) existentes junto às representações do Banco nos países, a existência de recursos exclusivos para a sociedade civil e a participação ativa em redes sociais. Vale destacar que o BID entende por participação “a ação mediante a qual os cidadãos, por intermédio dos governos ou diretamente, exercem influência no processo de tomada de decisão sobre as atividades e objetivos do Banco” (ou seja, significa ter a *possibilidade* de influir nas decisões)⁹.

A publicação da “Estratégia para promover a participação cidadã nas atividades do BID”¹⁰, em 2004, foi uma das principais ações para institucionalizar esse processo, com a finalidade de expandir, fortalecer e sistematizar a participação cidadã nas ações da instituição. Diferentemente das políticas setoriais que se fixam em determinado setor ou campo temático dos países, a Estratégia apresenta uma visão

corporativa e se refere aos procedimentos da instituição para incorporar a participação cidadã em suas atividades operacionais. Desde 2000 o Banco promove o Fórum Anual do BID junto à Sociedade Civil, com o objetivo de gerar um diálogo aberto, promover alianças e construir projetos conjuntos com a participação da própria instituição, da iniciativa privada, de outros doadores, de representantes dos governos e de organizações da sociedade civil. Além disso, existem as sessões com os ConSocs e as organizações da sociedade civil nos respectivos países, nas quais são abordados temas como educação, fortalecimento institucional da sociedade civil, mudança climática, entre outros. Desta forma, verifica-se que a sociedade civil aparece não apenas como um item nos tratados e demais documentos que estruturam e regulam as ações do Banco, como também há informações claras sobre esse engajamento no portal da instituição e nas redes sociais. Ao longo de mais de uma década (2000-2014), o BID criou não apenas canais institucionais de participação para as OSC, mas uma cultura de participação.

3. Organizações de cooperação regional

3.1. *Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos – Celac*

A Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (Celac) foi criada para ampliar o diálogo político e os projetos de cooperação na região, facilitando a definição de uma identidade própria e de posições latino-americanas e caribenhas comuns sobre integração e desenvolvimento¹¹. Esta organização assume o papel de gestão de crise, defesa da estabilidade política e promoção da democracia, tendo em vista a Declaração Especial sobre a Defesa da Democracia e da Ordem Constitucional na Celac (durante a Cúpula de Caracas). Para José Antonio Sanahuja (2014), a Celac adotou uma cláusula democrática muito similar à existente na Comunidade Iberoamericana, que inclui um mecanismo de consulta e uma variedade de opções de atuação, desde a mediação, até a adoção de sanções e a suspensão do Estado na Celac. Outro ponto importante é que a Celac declara que não pretende substituir as organizações subregionais existentes, mas, ao contrário, fortalecê-las e atuar por meio de uma lógica complementar, fazendo com que a cooperação

no marco da Celac possa ser operacionalizada por essas organizações. Destaca-se o fato que não há um tratado constitutivo da Celac (há estatuto, plano de ação e declarações), o que, segundo Sanahuja (2014), demonstra um regionalismo de caráter mais político, com baixo nível de institucionalização e com primazia do princípio de soberania nacional. Desta forma, ainda conforme o autor, a Celac representa mais uma expressão da “Diplomacia das Cúpulas”, com intensa marca presidencial, que tem influenciado as relações intraregionais e interregionais da América Latina e Caribe. Tal característica é um grande obstáculo para a participação da sociedade civil nesse processo de integração. Vale ressaltar que o tema da sociedade civil consta no Plano de Ação de Caracas apenas na parte III – Social, “c”, no qual se afirma a necessidade de “impelir a participação ativa da sociedade civil, especialmente as organizações e movimentos sociais, como parte fundamental no processo de inclusão social na integração regional”¹². Já no Estatuto de Procedimentos da Celac, consta que uma das atribuições da Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo é “Promover a participação cidadã na Celac”¹³. Na Declaração de Havana, item 1, um dos temas no qual a Comunidade se assenta é o do “fomento da participação cidadã”¹⁴. Por fim, no âmbito da primeira Cúpula União Europeia-Celac de chefes de Estado, organizações da sociedade civil da América Latina e da Europa entregaram uma série de propostas advindas do VI Fórum Euro-Latino-Caribenho “Por uma mudança de rumo”, realizado em 2012. Apesar dessas menções, não há clareza sobre o processo de participação da sociedade civil na Celac. Para Oneida Álvarez Figueroa (2012, p. 193), dentre as limitações que devem ser destacadas na estrutura da Celac até o momento consta o “trabalho insuficiente dedicado a vincular a sociedade civil aos projetos de cooperação e à construção de uma identidade latino-americana”. A falta de institucionalização (não há, por exemplo, uma Secretaria Geral), de recursos próprios e de um portal com informações sobre suas ações agravam as dificuldades de democratização no âmbito da Celac.

3.2. *União das Nações Sul-Americanas - UNASUL*

À diferença de outras OIR criadas na segunda metade do século XX na América Latina, para a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) o tema da paz e segurança é parte de sua espinha dorsal. Enquanto outras OIR têm foco na dinâmica econômica, a UNASUL reflete as

preocupações próprias das relações internacionais pós-Guerra Fria e pós-11/9, por estar atenta às novas ameaças que conformam os temas de defesa, paz e segurança. Neste sentido, tal organização procura estabelecer prioridades no que tange a prevenção e resolução de conflitos, objetivando a busca pela paz e segurança regionais.

Não obstante, embora os novos debates sobre paz e segurança regionais envolvam atores para além do Estado-Nação, a estrutura da UNASUL não é clara sobre a participação de membros da sociedade civil tanto na estruturação da organização quanto nas políticas por ela produzidas. Por favorecer a diplomacia presidencial, essa OIR carece de participação, monitoramento e controle por parte da sociedade civil. Tal dificuldade deve ser ressaltada, visto que as chamadas novas ameaças não respeitam as fronteiras estatais (deixando turva a separação entre o doméstico e o internacional), exigindo ações conjuntas entre os diversos atores das relações internacionais.

No preâmbulo do Tratado Constitutivo da UNASUL consta que os Estados-Membros “ratificam que tanto a integração como a união sul-americanas se fundam nos princípios orientadores de: (...) democracia, participação cidadã e pluralismo”¹⁵. Neste ponto, vale ressaltar que todas as referências sobre o tema que constam no Tratado Constitutivo são feitas por meio da expressão “participação cidadã”, não havendo nenhuma citação em torno do termo “sociedade civil”. No artigo 2, consta dentre os objetivos da Organização “alcançar a inclusão social e a participação cidadã”, de maneira “participativa e consensual”, fornecendo “prioridade ao diálogo político”. Além disso, no Artigo 3 consta no item “p”, dentre os objetivos específicos, “a participação cidadã através de mecanismos de interação e diálogo entre a UNASUL e os diversos atores sociais na formulação de políticas de integração sul-americana”. Além disso, no Artigo 9 consta, no item “g”, dentre as atribuições do Conselho de Delegadas e Delegados “promover os espaços de diálogo que favoreçam a participação cidadã no processo de integração sul-americana”. De forma mais específica, o Artigo 18 declara a necessidade de promover a participação cidadã no processo de integração e na união sul-americana, “através do diálogo e da interação ampla, democrática, transparente, pluralista, diversa e independente com os diversos atores sociais, estabelecendo canais efetivos de informação, consulta e seguimento nas diferentes instâncias da UNASUL (...)”. No mesmo Artigo também é

ressaltado que “os Estados Membros e os órgãos da UNASUL gerarão mecanismos e espaços inovadores que incentivem a discussão dos diferentes temas garantindo que as propostas que hajam sido apresentadas pela cidadania, recebam uma adequada consideração e resposta”.

No Artigo 15, a partir da importância do tema da participação cidadã e em consonância com o Artigo 18, afirma-se que “se estabelecerão critérios de flexibilidade e gradualidade, mecanismos que fomentem a informação e a participação dos diversos atores sociais da região sul-americana”. Na segunda parte do mesmo artigo consta que para colocar em prática este propósito e por intermédio da Presidência *Pro Tempore*, “o Conselho de Delegados elaborará um projeto das Diretrizes que deverão definir a participação dos diversos atores sociais no processo de integração”. No final do mesmo artigo, consta que “o projeto das Diretrizes por sua vez deverá ser submetido ao Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores e, subseqüentemente a sua aprovação pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL”. As instâncias supracitadas, em conjunto com a Secretaria Geral, conformam os órgãos principais da instituição (Artigo 4). Tal fato não apenas demonstra que as diretrizes da possível participação cidadã são discutidas exclusivamente por representantes do Executivo de cada país, como elucida o caráter extremamente estatal que conforma a estrutura da Organização. Apesar de constar entre as atribuições do Conselho de Delegadas e Delegados (item g) a busca por “promover os espaços de diálogo que favoreçam a participação cidadã no processo de integração sul-americana”¹⁶, não há documentos ou notícias que comprovem a efetivação deste objetivo. Além disso, não há, dentre os Conselhos Setoriais, aquele que demonstre, de forma explícita, uma vinculação clara com a promoção da participação cidadã nas políticas da OI.

Da mesma forma, na Decisão para o Estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da UNASUL, vê-se uma estrutura somente estatal para lidar com as novas ameaças das relações internacionais. Serbin alerta que “em uma região castigada no passado por ditaduras militares, o CDS também busca impulsionar a subordinação dos militares à autoridade civil e promover a defesa soberana dos recursos naturais” (SERBIN, 2011, p. 86-7 apud BORDA, 2012, p. 10). Entretanto, a única referência que se faz à participação cidadã no mesmo documento consta nos princípios do Conselho (Artigo 2), quando no item “k” afirma-se

que este “promove, de conformidade ao ordenamento constitucional e legal dos Estados membros, a responsabilidade e a participação cidadã nos temas de defesa, enquanto bem público que interessa ao conjunto da sociedade”¹⁷. Já no Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre o Compromisso com a Democracia (2014) não há qualquer referência aos termos participação cidadã e sociedade civil. Como afirmam Thiago Rodrigues e Gilberto Rodrigues (2011, p. 227) “esta falta de abertura às organizações da sociedade civil parece, inclusive, ir na contramão dos novos métodos de gestão compartilhada entre Estado e ONG que vem sendo implementados internacionalmente para o funcionamento e aplicação de diversas modalidades de políticas públicas”. Para Serbin (2012, p. 102), “no marco da UNASUL, provavelmente os mecanismos mais avançados de consulta, embora não de participação e empoderamento da sociedade civil, têm sido desenvolvidos no âmbito do Mercosul, no contexto da vigência predominante de regimes democráticos na região”¹⁸.

Verifica-se que o portal da UNASUL não permite o acesso efetivo da sociedade civil, visto que não há uma interface que facilite a interlocução com a população. Ao acessar o site no qual constam os documentos da Secretaria Geral da UNASUL, não é demonstrado nenhum documento no item Temas e Foros - Foro de Participação Cidadã¹⁹.

É evidente que, apesar de citações ao termo “participação cidadã” em alguns documentos que estruturam a UNASUL, não há mecanismos concretos que possibilitem a participação da sociedade civil como interlocutor nesta instituição. Pelo contrário, verificou-se o enfraquecimento do poder das cúpulas sociais que marcaram os movimentos iniciais desta organização, não havendo espaços de interação efetiva nas cúpulas intergovernamentais.

4. Organizações sub-regionais de integração

4.1. *Comunidade e Mercado Comum do Caribe - CARICOM*

No processo inicial de criação da Comunidade e Mercado Comum do Caribe (CARICOM) não havia referências explícitas sobre a participação da sociedade civil no processo decisório desta instituição.

Mas a partir dos anos 1980 foram criadas diversas ONGs e algumas redes que as congregavam, como a Agência de Desenvolvimento das Populações Caribenhas (CARIPEDA), constituída formalmente em 1986. Na década de 1990 esse processo foi adensado, não apenas no aumento das organizações e redes que representavam a sociedade civil, como também foi ampliada a relevância da atuação dessas instituições, o que gerou o debate sobre a urgência de incorpora-las ao processo de integração implementado pela CARICOM.

Um das mais importantes ações para a institucionalização da participação da sociedade civil na CARICOM ocorreu por via da *Carta da Sociedade Civil para a Comunidade Caribenha*, em 1997, como resultado da Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade Caribenha na Reunião Especial em Trinidad e Tobago, em 1992. Parte da discussão desta Conferência também constou no livro *Time for Action*, de 1993, no qual já se afirmava que um processo de integração mais dinâmico exigia uma sociedade civil mais forte e participativa. Sobre a Carta, no Artigo I, consta que os “Parceiros Sociais” seriam o governo de um Estado, associações de empregadores, organizações de trabalhadores e organizações não governamentais que sejam reconhecidas pelo Estado²⁰ (ou seja, esta organização aplica um conceito mais restrito quando comparado com as referências feitas por outras OIR sobre quais entes compõem a sociedade civil). No Artigo XXII (Parceiros Sociais), “os Estados comprometem-se a estabelecer (...) um quadro de verdadeiras consultas entre os parceiros sociais, a fim de chegar a um entendimento comum sobre e fornecer apoio aos objetivos, conteúdos e implementação de programas econômicos e sociais nacionais e seus respectivos papéis e responsabilidades na boa governança”²¹.

O reconhecimento formal dessa participação foi posto em prática por redes de OSC tais como o Centro Caribenho de Política para o Desenvolvimento (CPDC), a Associação Caribenha de Indústrias e Comércio (CAIC) e o Congresso Caribenho de Trabalho (CCL), a partir, por exemplo, de apresentações nas Conferências de Chefes de Estado e Governo e nos Grupos de Trabalho da CARICOM. Neste sentido, percebe-se que o Estado tem maior crivo sobre as organizações que participarão do processo de integração e que as organizações não precisam de um registro prévio que permita sua participação, com autorizações pontuais e específicas para esse processo.

Dentre as atividades da CARICOM que proporcionavam a participação dos chamados “parceiros sociais”, pode-se citar a Sessão Especial para essas organizações durante a Conferência de Chefes de Governo realizada em Trinidad e Tobago, em 1999, visando a colher entendimentos sobre a estratégia de desenvolvimento regional. Também ocorreram as Consultas Nacionais à Sociedade Civil, em 2001, e uma conferência intitulada “Para Frente Juntos”, em 2002, com o objetivo de não apenas fortalecer o diálogo e a colaboração entre os diversos atores sociais, como também buscar uma estratégia de desenvolvimento mais atenta às necessidades de alguns grupos locais. Além disso, também é possível citar a Reunião Técnica da Sociedade Civil e representantes do governo em Paramaribo, Suriname, em 2011, na qual representantes da sociedade civil e os governos regionais aprovaram uma estrutura para a melhor interação entre os órgãos de tomada de decisão da CARICOM, os governos e a sociedade civil²². Vale ressaltar o recente “Plano Estratégico da Comunidade Caribenha 2015 – 2019: Reposicionando a CARICOM”, lançado em Turkeyen, na Guiana, em 2014. Nesse documento, na parte de “Estratégias”, consta o tópico “Desenvolver Arranjos para Governança Participativa na Comunidade”, sendo que o item “c” deste tópico trata do setor privado e da sociedade civil: “O estabelecimento de um mecanismo permanente para o engajamento / consulta com os representantes regionais do setor privado e da sociedade civil (ONG, Trabalho, Juventude, Mídia, etc.) nas reuniões dos Conselhos. A partilha de informação permanente e o envolvimento destes grupos de interesse também serão facilitados, utilizando a tecnologia, bem como através dos Embaixadores da CARICOM nos Estados-Membros”²³. Dentre outras referências nesse documento em relação à sociedade civil, pode-se citar um trecho das “Considerações Principais”, o qual, no item 5, afirma que “a governança participativa exigirá o fortalecimento das organizações representativas da sociedade civil, com mecanismos formais para envolver essas organizações em uma base regular, reconhecendo que a consulta começa a nível nacional”²⁴.

Maylín Cabrera e Laneydi Martínez (2011) alertam que, embora haja avanços na participação de OSC na construção de uma agenda regional por meio da CARICOM, ainda é latente a necessidade de tornar esse processo mais efetivo, a partir de canais mais eficientes e abertos de participação e consulta. Além disso, Cabrera e Martínez

trazem o relato do Centro Caribenho de Política para o Desenvolvimento, o qual entende que os principais caminhos para essa participação estão relacionados “ao apoio financeiro, ao acesso às reuniões e à informação” (2011, p. 189). Apesar de constar a participação da sociedade civil nos documentos principais da Organização e de haver ações que procuram fomentar esta participação, percebe-se que não há, na estrutura da CARICOM, um órgão específico responsável por esta questão, ficando a cargo de cada Estado defender ou promover o engajamento da sociedade civil do seu país. Assim, apesar de não haver a necessidade de registros prévios para participação das OSC, o que deixa o processo menos burocratizado, verifica-se que não há canais institucionalizados claros que permitam essa participação. Por fim, é possível verificar que a CARICOM mantém informações em redes sociais e um sistema de procura que permite encontrar todos os principais documentos da organização²⁵.

4.2. Sistema de Integração Centro-Americano - SICA

O Sistema de Integração Centro-Americano (SICA) entrou em funcionamento formal em 1993 e sua criação foi respaldada pela Assembleia Geral no mesmo ano (Resolução A/48 L). No Artigo (3) do Protocolo de Tegucigalpa, consta que esta instituição “tem por objetivo fundamental a realização da integração centro-americana, para constituí-la como Região de Paz, Liberdade, Democracia e Desenvolvimento”²⁶. Em meio aos seus propósitos, consta no item “b” o “fortalecimento do poder civil” como forma de “concretizar um novo modelo de segurança regional”. Além disso, no Artigo 4, item “f”, consta como parte dos princípios fundamentais a globalidade do processo de integração e a participação democrática de todos os setores sociais. Estas são as referências mais próximas do Protocolo em relação ao processo de participação da sociedade civil nas ações do SICA.

Ressalte-se que na opção “Temas de Integração” (um dos tópicos principais que conformam o portal da instituição) consta o tema “sociedade civil”. Quando esta opção é acessada, é aberto o site do Comitê Consultivo do SICA (CC-SICA), o qual foi criado em 1996 é um dos pilares centrais desta instituição, sendo o “órgão da sociedade civil, independente e autônomo, convocado para fortalecer a integração, o desenvolvimento e a democracia” na região centro-americana, o qual

seria formado por “organizações regionais representativas da sociedade civil”²⁷. Dentre as funções principais do Comitê, constam: 1) Assessorar a Secretaria Geral sobre as políticas da organização regional e o processo de integração centro-americana com o alcance que precisa o Protocolo de Tegucigalpa; 2) Formular recomendações e propor iniciativas diante das instâncias correspondentes sobre o processo de integração centro-americana, pelo canal da Secretaria Geral, a fim de promovê-lo e impulsioná-lo e, nessa perspectiva, contribuir a resolver e prevenir os conflitos que podem afetar dito processo; 3) Manter um contato permanente com a Secretaria Geral e com os diversos órgãos do Sistema, a efeito de prover-se da informação necessária para a geração de iniciativas, formulação de recomendações e seguimento de atividades do Sistema.

O portal do Comitê Consultivo possui mais informações sobre o funcionamento deste órgão, incluindo um tópico sobre Perguntas Frequentes, outro sobre os projetos desenvolvidos pelo Comitê e uma grande disponibilização de documentos que regulam o Sistema e de eventos e programas executados pelas diversas instâncias deste processo de integração. Há outras informações sobre a participação cidadã no final da página inicial do SICA, nas opções “Atenção ao Cidadão” (onde constam os itens: contate-nos, perguntas frequentes, diretório regional, oportunidades de emprego, oportunidades de formação), “Participação Cidadã” (onde há os links para páginas com informações de eventos e notícias e acesso para redes sociais) e “Comunicação em Linha” (a partir de um programa que permitiria uma comunicação em tempo real para sanar dúvidas sobre a instituição). Destacam-se alguns eventos, como o I Foro de Sociedade Civil, realizado em junho de 2010, e o II Foro sobre Sociedade Civil e Segurança Democrática, desenvolvido no marco da Conferência Internacional de Apoio à Estratégia de Segurança, em junho de 2011, sendo organizado pelo Comitê Consultivo e pela Secretaria Geral do SICA (com o apoio financeiro do Fundo Espanha).

Outra via de participação cidadã e segurança regional é o Tratado Marco de Segurança Democrática (TMSD), em que há participação da sociedade civil por meio do Comitê Consultivo. Contudo, essa tentativa de participação da sociedade civil nos debates e políticas sobre segurança não foram extensivamente colocados em prática. Como afirma Da-

niel Matul, o tema da segurança no SICA está cada vez menos sob os auspícios do poder civil, fazendo com que a participação da sociedade civil não seja efetiva, mesmo que o TMSD procure garanti-la por meio do Conselho Consultivo (2012, p. 264).

Não se verifica, por exemplo, um amplo leque de convocatórias efetivas ou requerimentos de consulta e participação da sociedade civil, mas apenas em programas ou eventos que se tornam pontuais. Na verdade, esta fragilidade da participação da sociedade civil pode ser estendida para o Conselho Consultivo em si e para a Secretaria Geral. No caso da Secretaria Geral, esta não estaria exercendo de forma efetiva seu papel de coordenação, articulação e promoção da atuação do Conselho nas diversas instâncias que conformam o SICA. Segundo Carrillo e Pozo (2011, p. 139-42), a débil participação da sociedade civil advém não apenas de “um problema sistêmico que nasce da própria ambiguidade da inserção do CCSICA no marco jurídico da SICA” (onde as políticas de real impacto estão centradas nos governos nacionais, os quais não se veem obrigados a abrir os debates para a participação cidadã, como em outras organizações regionais), mas também “das dificuldades financeiras que o sistema atravessou em sua primeira década de existência”, o que provocou debilidades institucionais e não permitiu a articulação de programas estratégicos que ampliassem a possibilidade da participação na agenda do SICA. O Conselho também teria dificuldades em promover o intercâmbio entre as inúmeras OSC que o integram, em estabelecer um plano estratégico de médio e longo prazo para nortear as suas ações e em elaborar regulamentos claros sobre o processo de consulta à sociedade civil dos países membros. Desta forma, apesar de o Conselho constar em todos os tratados fundamentais que balizam as ações do SICA, ele não recebeu deste sistema um apoio que permitisse uma estrutura sustentável de funcionamento, embora tal cenário tenha se tornado mais otimista nos últimos anos, quando este órgão conseguiu ter mais participação na agenda do SICA (Carrillo; Pozo, 2011, p. 142). Um exemplo de aplicação de um programa de fortalecimento do Conselho foi o Segundo Programa de Apoio à Integração Regional Centro-americana²⁸, desenvolvido em 2011, com o apoio da União Europeia, a partir de um Acordo de Associação que também proporcionou as primeiras experiências da sociedade civil na consecução de acordos comerciais. A partir desses esforços para dotar o Conselho de uma estrutura mais sustentável, Carrillo e Pozo (2011,

p. 143) entendem que se torna mais fácil identificar os dois desafios principais deste órgão: ampliar o debate com as organizações da sociedade civil sobre os temas que permeiam o processo de integração e fazer com que os resultados desses debates sejam incorporados pelos órgãos e instituições do sistema. Além desses objetivos, também se faz necessária a ampliação do diálogo com comitês consultivos setoriais criados por outras instâncias do SICA e a busca por fontes de financiamento menos conjunturais (menos vinculadas aos solavancos da cooperação internacional). Apesar dos entraves, o Conselho Consultivo do SICA se mostra como um órgão representativo que permite maior atuação da sociedade civil no processo de integração regional em relação a outras instituições que possuem objetivos semelhantes na América Latina, mesmo que ainda haja um longo caminho para que essa participação ultrapasse a colaboração em projetos mais pontuais e se torne mais efetiva e proveitosa, no processo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas desenvolvidas pelo SICA.

4.3. Mercado Comum do Sul - Mercosul

No Mercado Comum do Sul (Mercosul), os representantes das OSC são eleitos como membros para participarem de forma direta nas atividades da instituição. Uma das primeiras medidas efetivas para colocar esse processo em prática ocorreu na Cúpula Social de junho de 2000, por meio da “Carta de Buenos Aires sobre Compromisso Social no Mercosul, Bolívia e Chile”. Além da criação do “Fórum de Consulta e Concertação Política do Mercosul, Bolívia e Chile”, a referida Carta serviu de base para a criação e a definição de responsabilidades das seguintes entidades: a Rede Mercosul de Pesquisas Econômicas, o Observatório de Políticas Públicas de Direitos Humanos no Mercosul e o Programa Somos Mercosul. A partir destas entidades incentivou-se a participação da sociedade civil em cúpulas, fóruns, seminários, cursos, pesquisas, debates etc., como forma de avançar nos esforços de redução de diversas desigualdades sociais (superando um caráter mais economicista que marcava o Mercosul em seu início).

Sobre a primeira dessas entidades, a Rede Mercosul de Pesquisas Econômicas, criada em 1998, o seu objetivo é maximizar a contribuição da pesquisa econômica à promoção e ao aprofundamento do processo de integração regional, contando com a participação da sociedade ci-

vil nesse processo. Por exemplo, dentre os objetivos específicos desta Rede consta “consolidar a Rede Mercosul e expandir suas atividades e influência através de uma estratégia agressiva de alianças políticas com acadêmicos fundamentais e sócios não acadêmicos, procurando incorporar novos pesquisadores, especialmente de gerações jovens”²⁹. Atualmente, a instituição é composta por 13 instituições localizadas na Argentina, no Brasil, no Paraguai e no Uruguai. Apesar de estar vinculada a redes sociais (Facebook, Twitter e YouTube) e de disponibilizar grande conteúdo para a pesquisa, a página na internet desta entidade não traz informações claras sobre a essencialidade da sociedade civil na sua missão, e como isso pode ser transferido para o processo de integração como um todo.

Quanto ao Observatório de Políticas Públicas de Direitos Humanos no Mercosul, esta organização foi fundada em 2004 e é formada por representantes da sociedade civil da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai. Cada uma das 12 entidades-membro pode ter no máximo três representantes com direito a voto, enquanto há apenas um diretor executivo eleito pela Assembleia. Tem como objetivo “monitorar e incidir nas políticas públicas de direitos humanos nos países do bloco. Para cumprir com esse propósito, capacita e promove a participação da sociedade civil nos âmbitos institucionais do Mercosul”³⁰. Desta forma, o Observatório busca definir ações que promovam os direitos fundamentais, especialmente dos grupos mais vulneráveis. Nesse sentido, “acompanha a marcha da ‘agenda’ do Mercosul e gera espaços para a participação da sociedade civil em grupos técnicos de trabalho e foros de coordenação de políticas públicas de direitos humanos”³¹. Tendo em vista essas metas, desde 2005 a entidade atua como observadora na Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos do Mercosul e na Reunião Especializada da Mulher, além de manter contato constante com as autoridades dos Estados membro e do Mercosul. “O Observatório realiza, também, seminários e eventos de capacitação em direitos humanos e integração, visando facilitar uma maior participação e incidência da sociedade civil nos âmbitos do Mercosul”³². Além disso, esta entidade busca promover e reivindicar o acesso à informação pública produzida pelos diversos órgãos do bloco. Mesmo tendo um site na internet e um boletim eletrônico bimensal que visa a socializar informações do Mercosul, percebe-se que a página desta organização na internet tem uma interface menos rica que a da Rede Mercosul

(não há vínculos com redes sociais, por exemplo). Contudo, no site do Observatório constam informações mais claras sobre o objetivo da instituição e o papel da sociedade civil nesse processo.

Por fim, o Programa Somos Mercosul foi lançado em 2005 e tem como objetivo principal inserir a sociedade civil e os governos locais no processo de integração regional, a partir da geração de novos espaços de debates e participação efetiva no processo decisório. Este programa tem responsabilidade efetiva na consecução das Cúpulas Sociais do Mercosul, nas quais há atividades, debates e eventos preparatórios para a Cúpula de Chefes de Estado. Também é possível citar os cursos virtuais “Todos Somos Mercosul”, organizados pelo Programa e por outras entidades vinculadas ao Mercosul, visando capacitar e informar a população sobre o processo de integração regional. Apesar da dificuldade em obter informações em páginas da internet sobre o Programa Somos Mercosul (as informações estão espalhadas pelos sites de organizações vinculadas), percebe-se que as ações implementadas por ele propiciaram não apenas a participação de OSC, mas também ampliaram as possibilidades dos cidadãos de forma individual entrarem em contato com a dinâmica do Mercosul. Devido ao reconhecimento dessas ações do Programa, o Conselho do Mercado Comum criou, em 2010, a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS), no âmbito do Alto Representante-Geral do Mercosul, como forma de “institucionalizar a coordenação entre os pontos focais do programa” e, conseqüentemente, “fortalecer os mecanismos de participação social no Mercosul, com vistas ao aprofundamento do processo de integração”³³.

O Instituto Social do Mercosul (ISM), criado em 2007, como resultado da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul (RMDAS), tem como objetivo geral fortalecer a dimensão social como elemento central do processo de integração. Sua estrutura conta com um Departamento de Comunicação responsável pela “elaboração e execução da estratégia de comunicação pública e institucional do ISM, com fins de promover a transparência, interatividade e participação dos diversos atores da sociedade civil”³⁴. Por fim, as atividades da Rede Mercocidades, presente em 286 cidades do Mercosul e de seus associados, visa a uma integração mais justa e acessível ao cidadão, por meio das relações entre cidades. Dentre as Unidades Temáticas (UT) que conformam esta instituição, destaca-se

a UT de Autonomia, Gestão e Participação, a qual promove pesquisas e debates sobre os processos de transformação e de descentralização das cidades, abrangendo tópicos como os processos de modernização administrativa, “as estratégias de participação cidadã”, os sistemas jurisdicionais, a autonomia e o orçamento municipal.

Contudo, percebe-se que essa miríade de canais tem diversos níveis de abertura real para a participação da sociedade civil. Tal variação se torna mais evidente em temas ainda incipientes dentro de um debate mais amplo por meio da instituição, como é o exemplo das discussões de paz, segurança e defesa no Mercosul (os quais são temas ainda concentrados nos Ministérios de Defesa). Conforme afirma Jessica Gomes Machado “o desafio é afirmar que essas iniciativas se tornem efetivamente um espaço para negociação entre os atores sociais na elaboração de políticas públicas para o bloco, pois caso contrário serão apenas mais fóruns para debates sem nenhum resultado efetivo” (2014, p. 92). Em 2001, Castro Vieira afirmava que o Mercosul não se consolidava como “Comunidade Regional devido aos limites impostos à participação da sociedade civil no processo decisório de integração, em face do exclusivismo negociador associado às burocracias governamentais” e do foco em aspectos econômicos e comerciais, deixando as políticas sociais em segundo plano (Castro, 2001, p. 20 apud Wanderley, 2002, p. 67). No mesmo sentido, Luiz Eduardo Wanderley reafirma que “sem a presença consciente e ativa da sociedade civil nos processos integrativos eles perdem consistência em curtos prazos e são atingidos por conflitos intra e intergovernos” (2002, p. 67). Nesse sentido, apesar dos diversos avanços conquistados a partir dos anos 2000, ainda verifica-se a falta de institucionalização mais concreta dos espaços de diálogos e possibilidades de atuação efetiva e plural da sociedade civil no Mercosul.

5. Análise geral da inserção institucional da sociedade civil nas OIR

Ao se analisar as OIR, pode-se verificar que há diferentes enfoques institucionais sobre como incorporar a sociedade civil em seus processos. Embora todas as instituições destaquem a importância da sociedade civil para o fortalecimento de suas missões e ações, há diferentes níveis

de institucionalização e absorção dessa experiência advinda do contato com as OSC. Destaca-se que as OIs hemisféricas (OEA e BID) têm não apenas diretrizes mais claras e atualizadas de participação, mas promovem canais para que ela se efetive. No caso da CARICOM, por exemplo, ainda há a ausência de mecanismos e de informações que facilitem esse processo de participação. Algumas organizações exigem uma espécie de pré-registro ou credenciamento que seleciona quais entidades poderão participar das atividades da organização, ou exigem esse credenciamento em alguns processos em específico (como é o caso do Mercosul e da SICA). Outras organizações possuem uma estrutura mais dinâmica de inclusão de inúmeros atores da sociedade civil, o que deixa o processo mais dinâmico (como é o caso do BID). Além disso, percebe-se que algumas dessas instituições promovem eventos específicos contínuos sobre esse processo de participação, não se limitando a permitir a participação consultiva em reuniões de alto nível. Também é possível verificar ganhos nas entidades que incluem as organizações como membros efetivos na sua estrutura orgânica (como é o caso do Mercosul e da SICA), embora haja indícios de excessiva burocracia nesse processo. O fato de não constar nos portais dessas instituições informações sobre as OSC que já se beneficiaram desse processo (aparecem apenas as que participam atualmente) ou a disponibilização dos resultados dessas participações em formato de fácil acesso ao público em geral, por exemplo, demonstra a urgência no estabelecimento de mecanismos de avaliação e monitoramento desse processo de participação. Também vale destacar as dificuldades de incorporação das OSC em organizações mais recentes, como a Unasul, onde existe o reconhecimento da importância da sociedade civil para a realização do processo de integração, mas há uma concentração de poder nas relações intergovernamentais, perceptível por meio da queda de influência das cúpulas sociais frente às reuniões ministeriais. Embora não tenha sido analisada neste artigo, este também é o caso da Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA), visto que este acordo aceita as propostas dos movimentos sociais (por meio do Conselho de Movimentos Sociais), mas as decisões mais centrais são efetivadas pelos representantes governamentais. Desta forma, apesar dos avanços conquistados desde o final dos anos 1990, ainda restam grandes desafios para a consolidação da participação da sociedade civil em processos de integração regional. Assim, em paralelo às ações institucionalizadas por essas organizações regionais, diversos grupos pressionam tais ins-

tituições ou procuram ativar canais diversos para ampliarem a voz da sociedade civil em meios aos debates que envolvem o regionalismo na América Latina e Caribe (como é o caso da “Mesa de Articulação de Associações Nacionais e Redes de ONG da América Latina e Caribe”³⁵, a qual busca articular as ONG da região). No mesmo sentido, Thiago Rodrigues e Gilberto Rodrigues (2011, p. 213), destacam que apesar das dificuldades enfrentadas a sociedade civil sul-americana procura participar de forma intensa das discussões que afetam a região, como é o caso dos debates sobre paz, segurança e defesa produzidos pela Coordenadoria Regional de Investigações Econômicas e Sociais (CRIES), a Conferência do Forte de Copacabana sobre Segurança Internacional e os debates realizados no âmbito da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO).

Frente a esse panorama, é preciso lembrar que embora tenham ocorrido diversos avanços nos últimos anos, no geral, os processos de democratização na América Latina ainda expressam dificuldades para a integração da sociedade civil no processo governamental, algo ainda mais difícil em relação à política externa. Apesar disso, cada vez mais se afirma como uma opção essencial diante das relações internacionais interdependentes a promoção de políticas no âmbito dos Ministérios de Relações Exteriores que permitam esse tipo de participação.

Ao mesmo tempo em que algumas OIR se tornam mais democráticas ao abrirem espaços para a participação da sociedade civil, verifica-se que outras organizações são caracterizadas pela concentração do poder decisório nas mãos do Executivo dos Estados-membros, o que dificulta a incorporação da sociedade civil, algo mais latente nas OIR criadas no contexto do regionalismo pós-neoliberal (especialmente a partir dos anos 2000), caracterizado por um peso mais evidente da diplomacia presidencial (ou hiperpresidencialismo). Em um cenário no qual alguns governos de esquerda e centro-esquerda latino-americanos assumiram a tarefa de reverterem o legado do Consenso de Washington, verifica-se a dificuldade em se estabelecer políticas consistentes de participação da sociedade civil nas agendas regionais. Conforme alerta Andrés Serbin (2012, p. 79), diferentemente dos anos 1990, há a “politização da agenda regional e um deslocamento dos temas comerciais e econômicos como eixos da integração por temas mais eminentemente políticos, que expressam um ‘retorno da política’ nas relações exteriores e na

política de desenvolvimento”. Todavia, o autor também ressalta que “este processo não está dissociado de um ‘retorno do Estado’ tanto nas relações exteriores como nas políticas sociais e de desenvolvimento”, o que implica no protagonismo destacado dos governos e no rebaixamento progressivo dos atores não estatais, fazendo com que a grande parte dos acordos seja de caráter intergovernamental (Serbin, 2012, p. 79). Isso porque, na tentativa de reverter as desigualdades sociais ampliadas pelas reformas neoliberais, tais governos promoveram um retorno do Estado à agenda do desenvolvimento, processo no qual, dentre outros elementos, concentraram em suas mãos a tarefa de implementar diversas políticas sociais, as quais antes, por bem ou por mal, estavam sob os auspícios de OSC. Da passagem de um Estado que se retira das políticas sociais para um que se afirma como centro dos investimentos sociais, corre-se o risco das decisões concentrarem-se nas mãos dos agentes governamentais, fazendo com que as OSC sejam, no máximo, agentes operadores de uma agenda pré-definida.

Em meio à ascensão das relações no âmbito do chamado “Sul Global”, especialmente por meio da Cooperação Sul-Sul³⁶, houve uma nova guinada tanto para as trocas de experiências sobre políticas para o desenvolvimento quanto para alguns projetos de regionalismo de cunho mais político (que superassem objetivos de integração puramente econômicos), que colocassem a América Latina em um lugar mais altivo nas relações internacionais. Embora para José Antonio Sanahuja (2009; 2011 apud Millán; Santander, 2013, p. 140) a Cooperação Sul-Sul tenha um papel promotor da governança regional, e, de forma mais específica, na América Latina, fazendo com que “esta modalidade pareça claramente funcional aos processos de ‘regionalismo posliberal’”, demonstrando-se como uma ferramenta útil para questões relacionadas à redução das desigualdades e da pobreza da região ou à promoção de bens públicos regionais (Alonso, 2012 apud Millán; Santander, 2013, p. 140), entende-se que este processo ainda não significou a construção de uma arquitetura regional sólida que permita a participação eficiente da sociedade civil nesse processo. Nesse sentido, Andrés Serbin alerta que se o Estado tem se afirmado como ator mais proeminente na promoção do desenvolvimento e na elaboração de uma agenda de regionalismo que não seja mais liderada pelo comércio, “atores não estatais, como organizações da sociedade civil e empresas, são relegados a posições menos influentes nas negociações, mal ultrapassando os chamados

mecanismos de consulta, que não monitoram ou acompanham os compromissos do governo” (2013, p. 302). Embora em diversos desses governos latino-americanos tenha ocorrido a implementação de canais de participação cidadã em nível nacional, ainda são limitadas as ações que promovem uma institucionalização da participação civil no nível regional, ultrapassando as demandas pontuais em temas específicos³⁷. Mesmo nos canais existentes o papel das OSC parece inglório, visto que muitas decisões apenas são aprovadas após a obtenção do consenso, o que parece complicado diante da dificuldade em conjugar as posições díspares que conformam a heterogeneidade da realidade latino-americana. Por exemplo, se em meio aos debates sobre a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) as cúpulas sociais eram extremamente ativas (atuando em convergência com as cúpulas intergovernamentais em prol de um objetivo comum), nos últimos anos percebe-se um enfraquecimento latente desse tipo de fórum.

Tal cenário torna adversa a participação da sociedade civil nessas organizações, o que coloca em pauta o risco de adensamento do déficit democrático nos processos de integração regional. Desta forma, além da importância das OSC possuírem mecanismos para absorvê-las, também é necessário verificar se há mecanismos legais governamentais que demonstrem a predisposição dos Estados em fomentarem essa integração das OSC nas OIR. Em tal sentido, sobre o papel dos governos, embora haja dificuldade em promover a integração das OSC nas ações de política externa e no funcionamento de algumas OIR, em temas como Direitos Humanos e Meio Ambiente, alguns Estados reconhecem essa interdependência e se abrem à contribuição das OSC, essencial na dinâmica global contemporânea. Esses espaços de integração são essenciais para a construção de agendas regionais conformadas por diálogos nos quais há a participação ativa da sociedade civil (de forma independente em relação aos anseios governamentais), embora perceba-se que a institucionalização dos possíveis consensos ainda esteja muito verticalizada, com o poder decisório concentrado nas mãos dos Executivos nacionais. Nas palavras de Serbin, “O desenvolvimento de uma sociedade civil que incrementa suas demandas ante o Estado, e de uma cidadania que exige transparência, informação e prestação de contas, choca com a tradicional tendência da cultura política dos países da região de centrar todas as decisões no âmbito do Executivo” (Serbin, 2012, p. 77). Portanto, torna-se urgente a reflexão

sobre os limites dos modelos pós-neoliberais de regionalismo diante da tarefa de reduzir o déficit democrático das OIR latino-americanas (o que também foi um dos principais equívocos das políticas regionais de governos neoliberais da região).

6. Considerações Finais

Pode-se afirmar que as OIR na América Latina e Caribe, desde as OI hemisféricas às OIR sub-regionais, reconhecem, bem ou mal, a importância das OSC para o seu funcionamento e suas políticas, adotando, inclusive, mecanismos institucionais que viabilizam a participação dessas organizações. Isso ocorreu – e ocorre – de forma assimétrica, e nas OIR mais recentes (Unasul, Celac) questiona-se a expressão “sociedade civil” (enfatizando-se o termo “participação cidadã”) e não há, ainda, definições sobre como e quando as OSC terão reconhecidos e assegurados os seus lugares.

Enquanto algumas OIR se tornam cada vez mais democráticas ao abrirem espaços para a participação da sociedade civil, verifica-se que outras organizações são caracterizadas pela concentração do poder decisório nas mãos do Executivo dos Estados-membros, o que dificulta a incorporação da sociedade civil, algo mais latente nas OIR criadas no contexto do regionalismo pós-neoliberal (especialmente a partir dos anos 2000), caracterizado por um peso mais evidente da diplomacia presidencial. A re-politização das agendas regionais se restringe aos atores tradicionais (Estados e partidos políticos), rechaçando demais atores que conformam a sociedade civil, os quais já “encabeçaram ou promoveram agendas claramente anti-hegemônicas, eventualmente com um alto conteúdo anti-sistêmico” (Serbin, 2012, p. 82).

O fato de que a participação das OSC na OEA e no BID tenha sido mais sustentável (o que não significa dizer que não haja diversos conflitos conceituais e práticos nessa participação) e aberta se relaciona em grande medida à intervenção da burocracia daquelas organizações, que tem exercido um papel pró-sociedade civil, como interlocutora privilegiada de seus projetos e programas. Por outro lado, a ausência de burocracia estável e autônoma das OIR Latino-Americanas e Caribenhas deixa essa participação ao talante dos difíceis consensos entre os

governos, cujas percepções e conduções sobre a participação das OSC variam bastante, das mais abertas, como a do Brasil, às mais restritas, como a da Argentina, Venezuela e Bolívia³⁸.

Este cenário torna ambígua a participação da sociedade civil nessas organizações, pois além da importância das OIR possuírem mecanismos para absorvê-las, também é necessário verificar se há mecanismos legais governamentais que demonstrem a predisposição dos Estados em fomentarem essa integração das OSC nas OIR. Em consequência, em paralelo às ações institucionalizadas por essas organizações regionais e pelos Estados que as conformam, diversos grupos pressionam tais instituições ou procuram ativar canais diversos para ampliarem a voz da sociedade civil em meios aos debates que conformam a América Latina e o Caribe.

NOTAS

1. Esta é uma versão reduzida e modificada do texto “Democracia nas Organizações Internacionais Regionais (OIR): sociedade civil, acesso e participação em OIR da América Latina e Caribe”, apresentado pelos autores na 38^o Reunião Anual da ANPOCS, Caxambu, Brasil, Outubro/2014.
2. Nota metodológica: este texto reflete pesquisa em curso, *working in process*, desenvolvida no âmbito do PPCHS da UFABC, em que os autores trabalham as vertentes institucionais da participação da sociedade civil nas OIR, numa primeira etapa. A metodologia adotada é de corte documental, em que se investigam normas e informações disponíveis na literatura e nos portais das OIR e dos governos.
3. *Carta da Organização dos Estados Americano*. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.pdf>. Acesso: 02 jul. 2014.
4. *Diretrizes para a participação da sociedade civil nas atividades da OEA*. Disponível em: <<http://www.oas.org/consejo/pr/resoluciones/res759.asp>>. Acesso: jul. 2014.

5. *Conferência Especial sobre Segurança*. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>>. Acesso: jul. 2014.
6. *Relações com as Organizações da Sociedade Civil - OEA*. Disponível em: <http://www.oas.org/es/sre/dai/sociedad_civil/index.shtml>. Acesso: jul. 2014.
7. *Departamento de Direito Internacional – OEA*. Disponível em: <http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion.asp>. Acesso: jul. 2014.
8. *O BID e a Sociedade Civil*. Disponível em: <<http://www.iadb.org/pt/sociedade-civil/o-bid-e-a-sociedade-civil,9534.html>>. Acesso: jul. 2014.
9. *Idem*.
10. *Estratégia para promover a participação cidadã nas atividades do BID*. Disponível em: <<http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2194/Estrategia%20para%20promover%20la%20participaci%c3%b3n%20ciudadana%20en%20las%20actividades%20del%20Banco.pdf?sequence=1>>. Acesso: jul. 2014.
11. *I Cúpula dos Estados Latino Americanos e Caribenhos – Caracas*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/i-cupula-da-comunidade-dos-estados-lati-noamericanos-e-caribenhos-celac-caracas-2-e-3-de-dezembro-de-2011-2013-documentos-aprovados-1>>. Acesso: jul. 2014.
12. *I Cúpula dos Estados Latino Americanos e Caribenhos – Caracas*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/i-cupula-da-comunidade-dos-estados-lati-noamericanos-e-caribenhos-celac-caracas-2-e-3-de-dezembro-de-2011-2013-documentos-aprovados-1>>. Acesso: jul. 2014.
13. *Idem*.
14. *Declaração de Havana – CELAC*. Disponível em: <http://www.relinter.rs.gov.br/upload/1392732589_CELAC%202014%20-%20portugu%C3%AAs.pdf>. Acesso: jul. 2014.
15. *Tratado Constitutivo da UNASUL*. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/uploads/85/73/857390d663f06a565bf8a3ad619c05d8/Tratado-Constitutivo-de-la-UNASUR-opt.pdf>>. Acesso: jul. 2014.
16. *Portal da UNASUL*. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/inicio/organizacion/organos>>. Acesso: jul. 2014.

17. *Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano*. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/ESTATUTO_CDS.pdf>. Acesso: jul. 2014.
18. Embora Serbin (2012, p. 102) ressalte que “esta participação está coordenada por pontos focais nas chancelarias de cada país membro do Mercosul”, fazendo com que os espaços de participação sejam organizados pelos governos dos países membros da instituição.
19. Disponível em: <<https://docs.unasursg.org/alfresco/faces/jsp/browse/browse.jsp>>. Acesso: jul. 2014.
20. *Carta da Sociedade Civil para a Comunidade Caribenha*. Disponível em: <http://www.caricom.org/jsp/secretariat/legal_instruments/chartercivilsocietyresolution.jsp?menu=secretariat>. Acesso: jul. 2014.
21. Idem.
22. *Fórum entre CARICOM e Sociedade Civil concordam sobre estrutura para melhorar a interação*. Disponível em: <http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/press_releases_2011/pres417_11.jsp>. Acesso: jul. 2014.
23. *Plano Estratégico da Comunidade Caribenha 2015 – 2019*. Disponível em: <<http://caricom.org/jsp/secretariat/EXECUTIVE%20PLAN%20VOL%201%20-%20FINAL.pdf>>. Acesso: jul. 2014.
24. Idem.
25. Embora o portal tenha estado indisponível durante parte do período desta pesquisa.
26. *Protocolo de Tegucigalpa*. Disponível em: <<http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?Idn=82677&IdCat=8&IdEnt=401&Idm=1&IdmStyle=1>>. Acesso: jul. 2014.
27. *Diretório Regional - Comitê Consultivo da SICA – CCSICA*. Disponível em: <<http://www.sica.int/consulta/entidad.aspx?Idn=1432&IDCat=29&IdEnt=63&Idm=1&IdmStyle=1>>. Acesso: jul. 2014.
28. *Programa de Apoio à Integração Regional Centro-americana*. Disponível em: <<http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=58879&idm=1>>. Acesso: jul. 2014.
29. *Rede Mercosul de Pesquisas Econômicas*. Disponível em: <<http://www.redmercosur.org/objetivos/conteudo/165/pt/>>. Acesso: jul. 2014.

30. *Observatório de Políticas Públicas de Direitos Humanos no Mercosul*. Disponível em: <<http://www.observatoriomercosur.org.uy/pr/observatorio.php>>. Acesso: jul. 2014.
31. Idem.
32. Idem.
33. *Unidade de Apoio à Participação Social*. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2810/1/DEC_065-2010_PT_UPS.pdf>. Acesso: jul. 2014.
34. *Instituto Social do Mercosul*. Disponível em: <<http://ismercosur.org/pt-br/institucional/>>. Acesso: jul. 2014.
35. Cf. *Mesa de Articulação de Associações Nacionais e Redes de ONG da América Latina e Caribe*. Disponível em: <<http://mesadearticulacion.org/que-es-la-mesa/>>. Acesso em: 05 ago. 2014.
36. Cf. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), *A ascensão do Sul: o Progresso Humano num Mundo Diversificado*. Relatório de Desenvolvimento Humano, 2013. Disponível em: <<http://www.un.org/files/HDR2013%20Report%20Portuguese.pdf>>. Acesso em: jan. 2014.
37. Nesse sentido, Maria Regina Soares de Lima (2014, p. 85) afirma: As transformações profundas na cooperação sub-regional com a formação da (...) Unasul, as mudanças no Mercosul, com maior ênfase na dimensão política, *na inclusão de mecanismos da sociedade civil* (...) levaram ao que a literatura chamou de regionalismo pós-liberal (...). (grifamos).
38. Essa avaliação é feita pelas próprias OSC brasileiras que participam do Foro Social do MERCOSUL e do Foro de Participação Cidadã da UNASUL, segundo diversos relatos feitos na reunião realizada no Escritório da Presidência da República em São Paulo, sob a coordenação da Secretaria da Presidência da República do Brasil, em 01.09.2014 (Notas de participação do co-autor Gilberto M. A. Rodrigues).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Borda, Sandra (2014). “Desafíos e oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas - UNASUR”. *Documentos CRIES*. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. Buenos Aires, 2012, p.10. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/07/DOC18-web.pdf>>. Acesso: jun.
- Cabrera, Maylín; Martínez, Laneydi (2011). “La seguridad en los marcos de la CARICOM a inicios del siglo XXI: Amenazas, agendas, participación social y desafíos regionales”. In: Serbin, A. (coord.). *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*. Buenos Aires: Icaria/CRIES.
- Carrillo, Francisco Santos; del Pozo, Pedro Caldentey (2011). “El SICA, el Tratado Marco de Seguridad Democrática y la sociedad civil frente a la seguridad regional y la violencia social”. In: Serbin, Andrés (coord.). *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*. Buenos Aires: Icaria/CRIES.
- Figuerola, Oneida Álvarez (2012). “La CELAC: Nuevo actor regional en América Latina y el Caribe. Avaluos y obstáculos para lograr su consolidación”. In: *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. Andrés Serbin, Laneydi Martínez, Haroldo Ramanzini Júnior (coord.), CRIES.
- Lima, Maria Regina Soares de (2014). “Avanços, impasses e desafios da integração”. In: Berron, Gonzalo; Maringoni, Gilberto; Schutte, Giorgio R. (Orgs.). *2003-2013 - Uma Nova Política Externa*. Tubarão: Ed. Copiarte, 2014, p. 81-96.
- Machado, Jessica Gomes (2014). *Integração Regional e Democracia Participativa no Mercosul: uma análise sobre o Mercosul Social e Participativo*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), João Pessoa, pp. 106.
- Matul, Daniel (2012). “De CONDECA al Tratado Marco de Seguridad Democrática: Cambios y desafíos de la seguridad regional”. In: *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. Andrés Serbin, Laneydi Martínez, Haroldo Ramanzini Júnior (coord.), CRIES.

- Milet, Paz Verónica (2011). “El rol de la OEA en la prevención y resolución de conflictos: Nuevas estructuras y nuevos desafíos”. In: Serbin, Andrés (coord.). *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*. Colección Pensamiento Propio, Icaria Editorial – Ediciones CRIES.
- Millán Acevedo, Natalia; Santander Campos, Guillermo (2013). “Coherencia de políticas para el desarrollo y la cooperación Sur-Sur: reflexiones para una convergencia”. *Revista OASIS*, Universidad Externado de Colombia, núm. 18, pp. 131-147.
- Sanahuja, José Antonio (2012). “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR”. In: *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. Andrés Serbin, Laneydi Martínez, Haroldo Ramanzini Júnior (coord.), CRIES.
- Sanahuja, José Antonio (2014). “Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC”. In: Serbin, Andrés et al. *El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*. Pensamiento Propio N° 39, CRIES, Buenos Aires.
- Stuart, Ana Maria (2014). *Regionalismo e Democracia: Uma Construção Possível*. CEBRI Tese, Rio de Janeiro, CEBRI, (s/d). Disponível em: <<http://www.cebri.org/midia/documentos/regionalismoedemocracia.pdf>>. Acesso em : agosto.
- Serbin, Andrés (2012). “Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal”. In: *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. Andrés Serbin, Laneydi Martínez, Haroldo Ramanzini Júnior (coord.), CRIES.
- Serbin, Andrés (2013). “Atuando sozinho? Governos, Sociedade Civil e Regionalismos na América do Sul. Hemisfério em Transformação”, *Lua Nova*, CEDEC, n° 90, p. 297-327.
- Rodrigues, Gilberto M. A. (2012). “Democracia: nova fronteira da ONU”. In Thiago Rodrigues e Wagner Romão (Orgs.). *A ONU no Século XXI*. Perspectivas. 2ª ed., São Paulo: Desatino.

Rodrigues, Gilberto M. A. (2014). *Organizações internacionais*. S. Paulo: Moderna.

Rodrigues, Gilberto M. A.; Rodrigues, Thiago (2011). “La Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR) y los nuevos temas de la agenda regional de paz y seguridad: Roles y mecanismos de participación de la sociedad civil”. In: Serbin, Andrés (coord.). *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*. Colección Pensamiento Propio, Icaria Editorial – Ediciones CRIES.

Vigevani, Tullo et al (Orgs) (2005). *Governos subnacionais e sociedade civil*. São Paulo: Unesp/Educ.

Wanderly, Luiz Eduardo W. (2002). *Mercosul e Sociedade Civil*. São Paulo em Perspectiva, 16(1): 63-73.

SUMMARIO

A participação da sociedade civil nas Organizações Internacionais Regionais (OIR) da América Latina e Caribe

O artigo visa identificar e analisar a participação da sociedade civil nas organizações internacionais regionais e sub-regionais (OIR) latino-americanas e caribenhas, como vertente de democratização dos processos consultivos e decisórios das OIR. A pergunta de pesquisa é: as OIR latino-americanas e caribenhas têm mecanismos institucionais ou informais de participação das organizações da sociedade civil? Os autores trabalham com três hipóteses principais: 1) a sociedade civil contribui para democratizar as OIR; 2) as OIR latino-americanas incorporam a sociedade civil de maneira assimétrica; 3) O contexto de regionalismo pós-neoliberal que se desenvolveu nos anos 2000 não favorece a incorporação da sociedade civil.

ABSTRACT

Participation of Civil Society in Regional International Organizations (RIOs) of Latin America and the Caribbean

The purpose of this article is to identify and analyze the participation of civil society in Latin American and Caribbean regional and sub-

regional international organizations (RIOs) as a democratizing aspect of consultative and decision-making processes of RIOs. The central question is: Do Latin American and Caribbean RIOs have institutional or informal mechanisms to cater for the participation of civil society organizations? The authors work on three main hypotheses: (1) civil society contributes to the democratization of RIOs; (2) Latin American RIOs incorporate civil society in an asymmetrical way; (3) the post neoliberal regionalism context developed in the 2000's does not favor the incorporation of civil society.

RESUMEN

La participación de la sociedad civil en las Organizaciones Internacionales Regionales (OIR) de América Latina y Caribe

Este artículo busca identificar y analizar la participación de la sociedad civil en las organizaciones internacionales regionales y subregionales (OIR) latinoamericanas y caribeñas, como vertiente de democratización de los procesos consultivos y decisorios de las OIR. La pregunta central es: ¿Las OIR latinoamericanas y caribeñas poseen mecanismos institucionales o informales para la participación de las organizaciones de la sociedad civil? Los autores trabajan con tres hipótesis principales: 1) la sociedad civil contribuye para democratizar las OIR; 2) las OIR latinoamericanas incorporan la sociedad civil de manera asimétrica; 3) el contexto de regionalismo post neoliberal que se desarrolló en los años 2000 no favorece la incorporación de la sociedad civil.

