

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Os desafios à democracia originados pela cooperação securitária interestatal na União Européia e na América Latina.

Carlos S. Arturi.

Cita:

Carlos S. Arturi (2009). *Os desafios à democracia originados pela cooperação securitária interestatal na União Européia e na América Latina. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1945>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Os desafios à democracia originados pela cooperação securitária interestatal na União Européia e na América Latina

Carlos S. Arturi

*Professor do Doutorado em Ciência Política
e do Mestrado em Relações Internacionais da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRGS (Brasil)
carlos.arturi@ufrgs.br*

O trabalho analisa a cooperação interestatal em assuntos policiais, judiciários e de inteligência desenvolvida no seio da União Européia (UE) como reação à emergência de atores não-governamentais que se opõem à ordem mundial atual, dos movimentos antiglobalização ao terrorismo. O grande impulso na cooperação interestatal em assuntos de segurança, nos últimos anos, acarretou novas formas institucionais e organizacionais de articulação securitária, que buscamos compreender não apenas empiricamente, mas também do ponto de vista teórico. A América do Sul será igualmente

contemplada no trabalho, embora seu incipiente grau de integração regional não tenha permitido o estabelecimento de uma cooperação securitária propriamente institucionalizada entre seus países.

Muitas das medidas adotadas nestas áreas já se encontravam parcialmente em vigor, ou em implantação, desde o começo dos protestos antiglobalização no final do século passado. O atual surto terrorista no Ocidente, cujo marco foi o 11 de Setembro de 2001, não fez mais que exacerbar uma tendência de articulação securitária presente desde antes. As principais questões que orientam o trabalho são: a cooperação policial-judiciária no seio da UE traduz acordos e instituições firmados entre estados nacionais, que não alteram o mundo “westphaliano”, ou presencia-se a constituição das primeiras instituições realmente supra-estatais a compartilhar atributos que até então eram exclusivos dos estados nacionais, como aqueles concernentes às atividades de segurança e inteligência? Ou a articulação securitária em curso caracterizar-se-ia como uma espécie de “terceira via” de integração regional, nem intergovernamental, nem supranacional? Que órgãos, instituições e acordos interestatais e/ou comunitários são utilizados para vigiar, controlar e reprimir estes movimentos transnacionais? O desenvolvimento da cooperação na área de segurança interna na UE, entre seus membros e com os EUA, está a constituir uma ameaça potencial para as liberdades democráticas e os direitos civis dos cidadãos europeus e de outros continentes?

O estudo sobre as reações interestatais na União Européia provocadas pelos movimentos altermundialistas, e mais recentemente pelo terrorismo, possui a particularidade de tratar de um fenômeno ilustrativo da erosão da centralidade do Estado na política internacional. De fato, o processo de globalização do capitalismo nas últimas décadas está baseado em dois processos concomitantes: a internacionalização política, através do surgimento de atores, instituições e redes transnacionais, e a integração econômica, pelo crescimento vertiginoso do comércio internacional, dos meios de comunicação e da integração financeira (TARROW, 2002). Assim, a globalização permite a estruturação da contestação internacional, ao produzir as ocasiões para a ação dos atores transnacionais antiglobalização, que se reúnem e manifestam-se nos grandes eventos patrocinados por aquelas instituições (KECK e SIKKINK, 1997). Além dos efeitos negativos da globalização econômica atual, o surgimento com força de tais movimentos no cenário internacional deve-se também ao déficit democrático da globalização e aos limites da democracia representativa no interior dos estados nacionais (NYE, 2001).

No que diz respeito à “contestação popular”, Charles Tilly (1996) afirma que os indivíduos e os grupos aprendem a reivindicar aos poderosos, formando um “repertório de ações coletivas” que acompanham o desenvolvimento do capitalismo e do estado nacional no Ocidente. Assim, anteriormente à industrialização e à urbanização, as formas de contestação foram mais locais e menos organizadas, mas a partir do século XIX, tornaram-se de âmbito mais nacional. A resposta do Estado e

das elites nacionais foi também mais centralizada, quer quando reprimiu estes movimentos, quer quando com eles negociou direitos políticos, estabelecendo novos canais de ação coletiva e instituições responsáveis por novas formas de contestação não-violentas, como os partidos de esquerda. A estes dois “repertórios de ação coletiva” (local e nacional), o autor referiu-se ao terceiro, que corresponderia aos movimentos transnacionais, simultaneamente de alcance mundial e deslocalizados (TILLY, 1992), conforme cronologia abaixo.

Cronologia das Principais Manifestações Altermundialistas

1999 – Seattle (Dezembro): Grande manifestação contra a reunião da OMC

2000 – Praga (Setembro): Protesto contra a Reunião Anual do Banco Mundial e do FMI

Bayonne (Outubro): Contra-conferência, simultânea à reunião do Conselho Europeu em Biarritz

Nice (Dezembro): Manifestação contra a reunião do Conselho Europeu; pela primeira vez, foram suspensos os Acordos de Shengen.

2001 – Porto Alegre (Janeiro) - 1º Fórum Social Mundial

Gotemburg (Junho) – Protesto contra reunião do Conselho Europeu. Escalada repressiva que feriu gravemente um manifestante.

Gênova (Julho) – Grande manifestação antiglobalização e violenta repressão policial, com um manifestante morto pela polícia italiana e centenas de prisões.

2002 – Florença (Novembro) - 1º Fórum Social Europeu.

2005 - Hong Kong (Dezembro) - Manifestações Altermundialistas na reunião da OMC. Polícia prende mais de 900 manifestantes.

2007 - Rostok (Alemanha) (Junho) - Encontro de Cúpula do G8. Milhares de manifestantes antiglobalização protestam, acompanhados por forte aparato de segurança.

Após o 11 de Setembro, as tentativas de contenção, por parte das forças da ordem, das manifestações antiglobalização inserem-se no atual ambiente “schmittiano” da guerra contra o terrorismo. A partir deste evento, verificou-se a multiplicação sem precedentes de medidas jurídico-legais, bem como policiais, em escala mundial, que já encontravam-se em experimentação desde antes. Após estes mega-atentados, verificou-se igualmente o crescimento notável de pronunciamentos de autoridades políticas europeias e norte-americanas que tendem a justificar ou tolerar o abuso aos direitos individuais em nome da segurança. Outra mudança provocada pelos atentados de 11 de Setembro foi a forte aceleração da tomada de decisões em nível europeu na área de Justiça e Assuntos Internos (APAP & CARRERA, 2005).

Os Acordos de Schengen e a criação da EUROPOL são, de fato, dois elementos fundamentais a serem analisados, com destaque para a maneira como as autoridades europeias os vêm utilizando para controlar e reprimir a contestação internacional. Embora inicialmente estabelecido no âmbito da cooperação intergovernamental, o Acordo de Schengen, que estabelece a livre circulação dos cidadãos europeus no interior da União, foi elevado ao status comunitário quando incorporado, em 1997, ao direito da União Europeia (D'ARCY, 2002). Com os Tratados de Amsterdã (1999), a unificação da Europa tornou-se ainda mais intensa, com a criação do Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça e com o reforço do 1º Pilar (comunitário) pela inclusão de matérias relativas à liberdade de circulação de pessoas. Ampliava-se, desta forma, a “europeanização” da segurança na Europa (RADAELLI, 2003). Já, a Agência Europeia de Polícia (EUROPOL) foi criada em 1995 e tem sido criticada como risco potencial às liberdades civis, na medida em que inexistem instrumentos adequados de controle público sobre a atuação de seus agentes (PAYE, 2002, pp. 68-70). Na cronologia abaixo, percebe-se com mais clareza a evolução da cooperação securitária interestatal.

Evolução da Cooperação Policial-Judiciária na União Europeia e na América Latina

- 1993** Acordo de Shengen: Quadro formal de cooperação intergovernamental, visando à livre circulação de pessoas sem controle das fronteiras internas.
- 1993** Tratado de Maastricht.
- 1995** Criação da EUROPOL
- 1997** Tratado de Amsterdã:
- Cidadania europeia;
 - “Espaço de Liberdade, Justiça e Segurança”;
 - Reforma do 3º Pilar (Justiça e Assuntos Internos - JAI): Questões ligadas a asilo, imigração, cooperação judiciária transferidas para o 1º Pilar (comunitário);
 - Reforço do 3º Pilar: início do funcionamento da EUROPOL.
- 1999** Acordos de Tampere (Outubro): aumento da cooperação policial e judiciária, integração do “acervo” Shengen na EU (sobretudo os arquivos de informações – SIS).
- 2000** Primeiro Encontro dos Chefes de Polícia Europeus (Abril) e criação da Academia de Polícia Europeia - CEPOL (Dezembro).
- 2001** **Atentados terroristas 11 de Setembro nos EUA**

Setembro: Intensificação imediata da cooperação policial, judiciária e de inteligência entre os Estados-membros da UE e com os EUA.

Outubro: Reunião dos Ministros da Defesa da UE: “militarização” da luta contra o terrorismo.

PATRIOT ACT: Concede um grande poder às agências do governo norte-americano para empreender ações e investigações contra suspeitos de terrorismo.

2002 Fevereiro: Criação da EUROJUST, por decisão do Conselho Europeu.

Junho: Reunião da JAI: criação do Mandato de Captura Europeu, do procurador-Geral Europeu e definição comum e ampla de “terrorismo”.

2004 **Atentados de 11 de Março em Madri**

Aumento substancial da cooperação intergovernamental na UE, criação do Coordenador Europeu de Segurança.

Criação da EUROINTEL (Agência Européia de Informações)

Criação da FRONTEX (Agência Européia de Controle de Fronteiras).

2005 **Atentados de 07 e 21 de Julho em Londres**

Fevereiro – Criada a Comunidade Latino-americana e do Caribe de Inteligência Policial (CLACIP).

Novembro: Divulgado que a CIA possui “prisões secretas” em vários países da Europa do Leste, Ásia e Oriente Médio.

2007 Novembro: Fundação da Comunidade de Polícias da América Latina e do Caribe – AMERIPOL.

Percebe-se, assim, que na União Européia as redes policiais e os serviços de inteligência expandiram-se primeiramente, impondo uma visão da contestação social como problema de segurança, o que erode os limites entre segurança interna e segurança externa (APAP, 2004; ANDERSON & APAP, 2002 ; MONAR, 2000). Em sua guerra contra o terror, os Estados Unidos destacaram-se também pela dura legislação que impuseram a seus cidadãos em matéria de segurança interna – Patriot Act – e por ações e práticas atentatórias aos direitos humanos no exterior, como no caso dos vôos e prisões secretas da CIA e na manutenção da prisão de Guantánamo. A área de segurança interna do país foi também incrementada em sua capacidade institucional, com a criação do Department of Homeland Security.

Finalmente, em relação à América do Sul, as relações interestatais securitárias encontram-se, por um lado, muito menos institucionalizadas. Embora com um processo de integração econômica e política bem mais incipiente do que na UE, já ocorreram aqui eventos como a Reunião dos Ministros da Justiça e do Interior do Mercosul, da Bolívia e do Chile, em agosto de 2000. A partir de então, a cooperação securitária entre os países da região aprofunda-se. Em 18 fevereiro de 2005, a Comunidade Latino-americana e do Caribe de Inteligência Policial (CLACIP) foi criada em Bogotá, com representação de 28 países, e a OEA, através de seu Comitê Interamericano contra o Terrorismo (CICTE), tornou-se observadora, assim como a EUROPOL. Mais recentemente, em novembro de 2007, foi fundada a Comunidade de Polícias da América Latina e do Caribe - AMERIPOL, com 22 países.

A nova organização, que realizou sua primeira cúpula em abril de 2008 em Santiago do Chile, nasceu explicitamente inspirada na EUROPOL. A AMERIPOL tem como objetivos cooperação técnica e científica policial, intercâmbio de informações estratégicas e operacionais, investigação criminal e judicial. Com sede em Bogotá e presidência rotativa entre seus membros, a AMERIPOL possui como alvos vasto rol de delitos transnacionais e novas ameaças (do narcotráfico a pedofilia, do tráfico de pessoas ao terrorismo), o que pode reforçar a tendência de sobrepor, nos países do continente, políticas de defesa com as de segurança (ARAVENA, 2008). Outras conseqüências temidas são a recriação do conceito de “inimigo interno” e a remilitarização da segurança interna, típicos da Guerra Fria (MACCHILANDA, 2005). Como o histórico de cooperação securitária no continente é extremamente repressivo (Operação Condor), os temores sobre a observância dos direitos civis e liberdades democráticas em futuros acordos interestatais e instituições regionais neste domínio ganham relevância (BATALHA e ARTURI, 2006).

A pesquisa constatou a constituição de um padrão reativo e cada vez mais repressivo na integração europeia relativa aos assuntos de segurança e justiça. Cada incremento importante da cooperação nesta área ocorre logo após um grande atentado terrorista, o que pode representar um risco de deriva securitária (ANDERSON & APAP, 2002; ROJO et al., 2004), tais como:

a) a erosão da distinção entre inimigo interno/externo, devido à chamada guerra contra o terrorismo, que envolve comunidades minoritárias étnicas e/ou religiosa no interior dos Estados nacionais (APAP, 2002);

b) “criminalização” da exclusão social, de movimentos sociais e de imigrantes ilegais (BIGO, 2006), na legislação nacional de alguns países europeus;

c) o estabelecimento de um *continuum* securitário (BIGO, 1994) na legislação europeia que vai desde medidas contra o crime organizado e à imigração clandestina até a luta contra o terrorismo;

d) amálgama na utilização da legislação criminal por autoridades policiais e judiciais, como na invocação da legislação *anti-booligans* para impedir a transposição de fronteiras na Europa por cidadãos europeus por ocasião de alguns eventos antiglobalização;

e) militarização do combate ao crime organizado e ao terrorismo, sobretudo após o 11 de Setembro de 2001 (BENOIT, 2002);

f) baixo controle e supervisão do Parlamento Europeu e dos tribunais sobre a cooperação policial e judiciária na UE.

O desenvolvimento dos Estados nacionais também associou estreitamente o capital, a coerção e a guerra (TILLY, 1990). Neste sentido, estaria a UE repetindo a trajetória de desenvolvimento dos Estados nacionais, aos quais ela poderia hipoteticamente vir a substituir, integrando-os numa entidade política supranacional ou até mesmo pós-nacional? Ou, ao contrário, a espetacular articulação securitária que se desenvolve atualmente no seio da Europa não seria nada mais do que a “realista” cooperação interestatal? Neste último caso, segundo Paye (2006), “a UE não é um Estado supranacional em vias de construção, mas antes uma coligação de estados nacionais cujos diferentes poderes se reforçam através da construção europeia”.

Nosso trabalho não permite ainda responder a estas questões, mas observa-se atualmente um processo muito peculiar: a área de justiça e assuntos internos do bloco é a que mais avança em direção a sua comunitarização. Até então, este domínio constituía, ao lado da política de defesa e de relações exteriores, a fonte de maior resistência à cooperação entre os Estados europeus. Hoje, tornou-se, ao lado do mercado, o novo motor da integração europeia, em contraste com a área política-institucional, que encontra grandes obstáculos para seu aprofundamento. No que diz respeito, portanto, ao futuro da *polity* europeia, a prevalência final quer da tendência “intergovernamental”, quer da “federalista/supranacional”, ou mesma a permanência do *status quo*, particularmente nas questões de segurança, justiça e inteligência, será determinada em boa medida tanto pela dinâmica dos conflitos entre os movimentos altermundialistas e os aparatos interestatais, como pela luta anti-terrorista.

A possibilidade de uma ordem mundial mais pacífica e democrática depende em boa medida do resultado destes conflitos na esfera política internacional, que envolve o “terceiro repertório de ações coletivas”. Por sua vez, do equilíbrio entre liberdade e segurança no interior da União Europeia, que atinge atualmente seu nível mais tenso desde o auge da Guerra Fria, depende, certamente, a democracia em outras regiões do mundo, inclusive na América do Sul, que constitui o objeto da continuidade da pesquisa que originou este artigo.

Referências Bibliográficas

- ANDERSON, M. e APAP, J. (2002), *Changing Conceptions of Security and their Implications for EU Justice and Home Affairs Cooperation*, Bruxelas: CEPS Policy Brief nº 26, October.
- APAP, J. e CARRERA, S. (2005), *Spain's New Regularisation Procedure: Is this the way forward?* Bruxelas: Disponível < http://www.ceps.be/Article.php?article_id=408>.
- APAP, J., org., (2002), *Justice and Home Affairs in the European Union*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- ARAVENA, F. R. El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad. *Nueva Sociedad*, nº213. Fev, 2008.
- BARRACHINA, C. e RIAL, J. Los Ministerios de Defensa em América Latina y las Consecuencias de la Multidimensionalidad de las Amenazas, *América Latina Hoy*, 2006, vol. 42: 131-159.
- BATALHA, E. e ARTURI, C. S. (2006). Movimentos Sociais Transnacionais e Reação Interestatal: considerações teóricas à luz do Fórum Social Mundial e da cooperação securitária na União Européia, *Cadernos do CRH*, 19, 48:461-477.
- BENOIT, L. (2002), La lutte contre le terrorisme dans le cadre du deuxième pilier: un nouveau volet des relations extérieures de l'Union européenne, *Revue du Droit de L'Union Européenne*, 2 : 283-313.
- BERTHELET, P. (2002), L'impact des événements du 11 septembre sur la création de l'espace de liberté, de sécurité, et de justice, *Cultures & Conflits*, 46 : 27-63.
- BIGO, D. (2006), *Frontiers Control in Europe: Who's in Control?*, Apud BALZACQ, T. et. al. *Security and the Two-Level Game: the Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats. CEPS Working Document*, Bruxelas, 234.
- BIGO, D. e GUILD, E. (2002), De Tampere à Séville, vers une ultra gouvernementalisation de la domination transnationale? *Cultures & Conflits*, 46: 5-18.
- BIGO, D. (1994), *The European Internal Security Field : Stakes and Rivalries in a Newly Developing Area of Police Intervention*, in ANDERSON, M. e Den BOER, M. (eds.). *Policing Across National Boundaries*, London: Pinter: 161-173.
- D'ARCY, F. (2002). *União Européia. Instituições, políticas e desafios*, Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.
- DIAZ, G. (2007), La cooperación entre servicios de inteligencia en el marco de la Unión Europea: Cooperación Transnacional o Multinacional?, *UNISCI discussion papers*, enero, 013: 43-51.
- KECK, M. e SIKKINK, K. (1997), *Activists beyond borders, International Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca: Cornell University Press.
- MACHILLANDA, J.; La remilitarización de la seguridad en América Latina, *Nueva Sociedad*, nº198. Agost, 2005.
- MILANI, C. R., ARTURI, C. S. e SOLINIS, G., orgs, (2003), *Démocratie et gouvernance mondiale. Quelles régulations pour le XXI^e siècle ?*, Paris : UNESCO/Khartala.

- MITSILEGAS, V., MONAR, J. e REES, W., (2003), *The European Union and Internal Security : Guardian of the People?*, Nova Iorque: Palgrave Macmillan Ltd.
- MONAR, J. (2005), Justice and Home Affairs, *Journal of Common Market Studies*, 43: 131-146.
- MONAR, J. (2000), Justice and Home Affairs in a Wider Europe: The Dynamics of Inclusion and Exclusion, Economic and Social Research Council, Working Paper 07/00, Sussex European Institute.
- PAYE, J.-C. (2002), Europol, une police autonome, *Manière de Voir*, Janvier-Février: 68-70.
- PAYE, J.-C. (2006), Guerra contra o terrorismo ou guerra contra as liberdades? www.resistir.info, 30/11/2006.
- RADAELLI, C. (2003), The Europeanization of Public Policy, in FEATHERSTONE, K. & RADAELLI, C. (eds), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.
- ROJO, R. E., MILANI, C. R. S. e ARTURI, Carlos S. (2004), Expressions of international contestation and mechanisms of democratic control, *International Social Science Journal*, 182: 615-628.
- TARROW, S. 2002. From Lumping to Splitting : Specifying Globalization and Resistance. In : SMITH, J. e JOHNSON, H. *Globalization and Resistance : Transnational Dimensions of Social Movements*. Lanham: Rowman & Littlefield, pp. 229-250.
- TILLY, Charles. 1992. Réclamer viva voce. *Cultures et Conflits*, 5.
- TILLY, Charles. 1990. *Coercion, Capital and European States*. Oxford, Blackwell.
- TILLY, Charles. 1986. *The Contentious French*. Cambridge, Bellknap.
- TODD, P. & BLOCH, J. 2003. *Global Intelligence*. London and New York: Zed Books.