

**Fronteras:
rupturas y convergencias**

Fernando Carrión M. y Víctor Llugsha,
compiladores

Fronteras: rupturas y convergencias



Canada 

Fronteras : rupturas y convergencias / compilado por Fernando Carrión y Víctor Llugsha. Quito : FLACSO, Sede Ecuador : Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CRDI), 2013

306 p. : cuadros, gráficos y tablas. – (Colección Fronteras)

ISBN: 978-9978-67-401-7

FRONTERAS ; AMÉRICA LATINA ; ECUADOR ; COLOMBIA ; SEGURIDAD ; MIGRACIÓN ; DELINCUENCIA ; NARCOTRÁFICO ; COOPERACIÓN ECONÓMICA ; ACUERDOS INTERNACIONALES ; MERCOSUR ; POLÍTICAS PÚBLICAS

320.12 - CDD

Colección FRONTERAS

El título de la colección *FrontERAS* hace referencia a una palabra compuesta que representa el espacio común donde confluyen dos o más Estados. FRONT, tiene que ver con las caras visibles (frente) de los distintos y ERAS, lo que fueron en el pasado (espacios de separación) y lo que son en la actualidad: (hito temporal desde donde se cuentan los años de una nueva época de integración).

Entidades gestoras

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, IDRC-CRDI

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Tel.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 323 7960

www.flacso.org.ec

IDRC-CRDI

150 Kent Street

Tel: (+1-613) 236-6163

Fax: (+1-613) 238-7230

info@idrc.ca

www.idrc.ca

Ottawa, ON, Canadá

ISBN: 978-9978-67-401-7

Editora: Isabel Ron Bazurto

Cuidado de la edición: Daniel Félix

Diseño de portada e interiores: FLACSO

Imprenta: V&M Gráficas

Quito, Ecuador, 2013

1ª. edición: agosto de 2013

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

Índice

Presentación	7
Introducción	
La frontera: inseguridad por desencuentro de diferencias	9
<i>Fernando Carrión M. y Víctor Llugsba</i>	
CAPÍTULO I	
ASIMETRÍAS EN LA FRONTERA ECUADOR-COLOMBIA: ENTRE LA COMPLEMENTARIEDAD Y EL SISTEMA	
<hr/>	
Discursos de seguridad	31
<i>Roque Espinosa</i>	
Colombia y Ecuador: una mirada jurídica de la seguridad en la frontera norte	43
<i>María Daniela Pacheco P.</i>	
Políticas públicas de seguridad de Colombia y de Ecuador: una visión comparada	63
<i>Andrés Orlando Gómez López</i>	
La Economía de la frontera norte del Ecuador	77
<i>Pablo Samaniego Ponce</i>	
Desplazamiento interno, seguridad y crisis fronteriza	95
<i>Laura González C.</i>	
Los derechos en la última frontera	107
<i>Anaité Vargas</i>	

CAPÍTULO II

FRONTERAS: EL CASO DE CENTRO Y NORTEAMÉRICA

La idea de seguridad fronteriza en Centroamérica: cambios y nuevas amenazas	131
<i>Juan Carlos Arriaga-Rodríguez</i>	
La frontera Guatemala-México: un intento por reconocer sus múltiples dinámicas	155
<i>Carol L. Girón Solórzano</i>	
Relaciones México-Estados Unidos y dilemas en seguridad ciudadana fronteriza	169
<i>José María Ramos García</i>	
Desafíos de la frontera México-Estados Unidos: el narcotráfico y sus implicaciones en la región fronteriza	187
<i>Jorge Luis Sierra</i>	
La frontera México-Estados Unidos: entre imágenes de inseguridad y desarrollo	203
<i>Tonatiuh Guillén López y Guillermo Alonso Meneses</i>	

CAPÍTULO III

FRONTERAS EN EL MERCOSUR

La cooperación transfronteriza entre unidades subnacionales del MERCOSUR.	215
<i>José Luis Rhi Sausi y Nahuel Oddone</i>	
La Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay	241
<i>Silvia Montenegro</i>	
Mecanismos de contrabando y tráfico en la Triple Frontera	255
<i>Eric Gustavo Cardin</i>	
El Brasil y sus fronteras	267
<i>Fernando Salla y Marcos César Álvarez</i>	

CAPÍTULO IV

OTRAS FRONTERAS: EL DILEMA DEL CASO EUROPEO

Cooperación transfronteriza y territorial en el proceso de integración europea	287
<i>Raffaella Coletti</i>	
Anexos	303

El Brasil y sus fronteras*

Fernando Salla** y Marcos César Álvarez***

Introducción

El día 26 de abril de 2010, el senador paraguayo Robert Acevedo sufrió un atentado en Pedro Juan Caballero, ciudad paraguaya gemela de la brasilera Ponta Porã. Él fue atingido por dos disparos de arma de fuego que provocaron heridas leves. Pero los agresores dispararon sobre el carro en el que se encontraba el senador; su chofer y un agente de seguridad murieron inmediatamente.

Las motivaciones para el atentado se convirtieron en motivo de especulación. De un lado, el atentado fue asociado al decreto del Gobierno paraguayo, unos días antes, del estado de excepción en cinco provincias del norte del país, por causa de las acciones de un grupo denominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), al cual se atribuye una articulación con las Fuerzas Revolucionarias de Colombia (FARC). De otro, el atentado fue atribuido a grupos de traficantes que actúan tanto en el Paraguay como en el Brasil y que ya habrían hecho varias amenazas al senador, por causa de

* El presente texto sintetiza la presentación “Brasil y Sus Fronteras” realizada en el Seminario *¿Es posible gobernar la seguridad ciudadana en zonas de fronteras?*, promovido por la FLACSO-Ecuador en junio de 2010.

** Sociólogo, investigador del Núcleo de Estudios de la Violencia de la Universidad de Sao Paulo, Brasil.

*** Profesor del Departamento de Sociología de la Fac. Filosofía, Letras y C. Humanas de la Universidad de Sao Paulo e investigador del Núcleo de Estudios de la Violencia, Brasil.

su disposición de denunciar la actuación de grupos criminales organizados en la ciudad.

Acevedo habría sido, en Paraguay, gobernador del departamento de Amambay (cerca de ciento diez mil habitantes) y su muerte ya era deseada desde aquella época, sobre todo por la colaboración que él desarrolló con el juez federal brasileiro Odilon de Oliveira, en el enfrentamiento del tráfico de drogas. Ambos habían, desde mediados de los años 2000, sido amenazados de muerte un sinnúmero de veces (Souza, 2006).

El atentado prendió también debates sobre la necesidad de acción conjunta de los gobiernos brasileiro y paraguayo en el sentido de contener no solamente posibles presencias de grupos políticos armados sino, principalmente, de grupos criminales organizados, cuya acción favorece el tráfico de drogas, de armas y contrabando. Algunos de esos grupos –como el Primer Comando de la Capital (PCC) en el Brasil– se atribuyen una fuerte presencia en el control de tráfico de drogas en el principal mercado interno que es Sao Paulo, a más de las conexiones con otras redes criminales.

Ese y otros acontecimientos recientes reavivan el debate contemporáneo entorno a las fronteras de los Estados nacionales latinoamericanos. La presencia de grupos guerrilleros que controlan o intentan controlar parcelas de territorio de diferentes países y desafían la soberanía del Estado; la actuación de grupos criminales organizados que se nutren de actividades como el tráfico de drogas y que, de cierta forma, están constantemente confrontando a las autoridades y su capacidad de ejercicio del poder soberano; el área geográfica de la frontera representada en ese caso por las ciudades-gemelas que, aunque sean sometidas a gobiernos distintos, comparten desafíos locales en relación a la manutención del orden público y consecuentemente de control de las actividades ilegales; tales son algunos de los desafíos que enfrentan los Estados nacionales locales y sus diferentes ordenamientos jurídicos y políticos.

El Estado en los márgenes y los márgenes en el Estado (Das y Poole, 2008). Esta puede ser una pista para el desarrollo de una reflexión más profunda a partir de los eventos mencionados arriba. La reflexión aquí desarrollada presenta las principales características de la franja fronteriza brasileira y también un levantamiento inicial de datos sobre el acontecimiento

de los homicidios en los municipios de aquella franja, entendido como el fenómeno esencial para comprobar los niveles de tensión y violencia allí presentes. Al mismo tiempo, busca mostrar el carácter aún embrionario de las iniciativas del Gobierno Federal brasileiro en la formulación de una política innovadora para la franja fronteriza que traspase la visión de esta apenas como delimitación de límites, como una mera separación entre Estados en el ejercicio de la soberanía.

El Brasil y sus fronteras

Con cerca de 8,5 millones de kilómetros cuadrados de extensión, el Brasil posee aproximadamente diecisiete mil kilómetros de fronteras. Hace división con diez países de América del Sur, excepto con Chile y Ecuador. El Brasil tiene, desde el siglo XIX, una franja fronteriza, es decir, un área a partir de la división del país con sus vecinos, que presenta normas especiales. Actualmente, de acuerdo con la Constitución Federal de 1988, en su art. 20, numeral 2: “La franja de hasta ciento cincuenta kilómetros de longitud, a lo largo de las fronteras terrestres, designada como franja fronteriza, es considerada fundamental para la defensa del territorio nacional, y su ocupación y utilización serán reguladas en ley” (Constitución Federal, 1988:19). Esa franja ya había sido regulada por la ley N.º 6 634 de 1979, en la cual sufrían restricciones a las actividades como: alienación y concesión de tierras rurales, apertura de vías internacionales, instalación de medios de comunicación, construcción de puentes y pistas de aterrizaje, establecimiento de industrias de interés de seguridad nacional y participación de extranjeros en transacciones con inmuebles rurales.

Aunque esa legislación (1979), adoptada todavía sobre el régimen militar (1964-1984), traiga una fuerte inquietud por la afirmación de la soberanía nacional y de la defensa del territorio, el contexto político, social y económico de América del Sur en las últimas décadas ha colocado nuevos desafíos en el trato de esas cuestiones. No desaparecen los roces relativos a la frontera –aunque en el caso de Brasil con sus vecinos sean pequeños–, pero están siendo cada vez más involucrados por las cuestiones relaciona-

das a los flujos de mercaderías legales y, sobre todo, ilegales que la economía globalizada ha fomentado.

La franja fronteriza del Brasil envuelve once de sus veintiséis estados y ocupa el 27% de todo el territorio. En esa franja están quinientos ochenta y ocho municipios (10,6% de los cinco mil quinientos sesenta y cuatro municipios de todo el Brasil). Por ende, la población esparcida por esos municipios alcanza cerca de diez millones de habitantes, lo que significa apenas un 5% de la población total del Brasil.

La distribución de esos municipios y de esa población a lo largo de la franja fronteriza es bastante desigual y servirá de base para algunas reflexiones que serán desarrolladas adelante. Una clasificación propia de los órganos gubernamentales divide la frontera brasilera en tres Arcos: Norte, Central y Sur. A continuación se puede observar la fuerte concentración de los municipios (cuatrocientos dieciocho) de la franja fronteriza en el Arco Sur.

Tabla 1
Distribución de los municipios de la franja fronteriza por estados

Arco	Estado	Número de municipios	% relación franja de frontera
Norte	Amapá	8	1,4
	Pará	5	0,9
	Roraima	15	2,6
	Amazonas	21	3,6
	Acre	22	3,7
	Total	71	12,1
Central	Rondônia	27	4,6
	Mato Grosso	28	4,8
	Mato Grosso do Sul	44	7,5
	Total	99	16,8

Sur	Paraná	139	23,6
	Santa Catarina	82	13,9
	Rio Grande do Sul	197	33,5
	Total	418	71,1
TOTAL		588	

Fuente: IBGE

El Arco Norte envuelve cinco estados de los siete de la región norte del Brasil oficial (Amapá, Pará, Roraima, Amazonas, Acre, Rondônia e Tocantins). Los estados de la región norte del Brasil continúan escasamente poblados, aunque en las últimas décadas hayan sido áreas de una ocupación más intensa, tanto desde el punto de vista de las inversiones económicas, cuanto de la red de transportes y de los desplazamientos de la población. Ocupan una vasta área territorial y tienen fronteras con diversos países, solo recientemente se presentaron nuevos problemas para las franjas de fronteras de aquellos estados de la parte amazónica, como es el caso del tráfico de drogas y armas, y aún de las cuestiones de naturaleza ambiental.

La escasez de infraestructura, de medios de comunicación y de transporte en toda el área fronteriza de la región amazónica, acabó por transformarla en una zona tampón y de protección 'natural' en relación a los países vecinos. La región norte del Brasil, de la cual solamente el estado de Tocantins no está en la franja fronteriza, correspondiente al 45% del área total del Brasil aunque, en 2007, los estados de la región norte del Brasil correspondieran apenas al 8,1 % de la población total brasilera (cerca de ciento ochenta y nueve millones de habitantes). No obstante ese vacío territorial y poblacional donde el Arco Norte se encuadra, desde el inicio del régimen militar (1964) hubo una serie de iniciativas destinadas a la ocupación de toda la Amazonía, tanto en el sentido económico (por ejemplo dos proyectos de la Superintendencia del Desarrollo de la Amazonía-SUDAM) como de defensa de la región, como el proyecto Calha Norte (1985) y el SIVAM (Sistema de Vigilancia de la Amazonía, de 2002).

El Arco Central, compuesto por los estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia (ese se integra oficialmente en la región norte), envuelve dos de las más problemáticas áreas de frontera: con Bolivia y con Paraguay. Son estados que tuvieron una ocupación de población muy reciente, como es el caso de Rondônia que en 1960 tenía cerca de setenta mil habitantes y que en 2007 pasó a tener cerca de un millón y medio de habitantes. Esos estados, pero principalmente Rondônia y Mato Grosso, fueron alcanzados por la frente de expansión económica que tuvo lugar en la región en los últimos cuarenta años y que, en buena parte, desorganizaron la vida de poblaciones indígenas y campesinas ya ahí establecidas, desplazadas por grupos de colonos venidos de la región sur, o por las actividades mineras, o aún por la expansión del agronegocio.

El Arco Sur comprende los estados de Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul, que hacen frontera con Uruguay, Argentina y Paraguay y responden por cerca de dos tercios de los municipios brasileños de la franja fronteriza de todo el Brasil.

El Arco Sur es mucho menos extenso en comparación al Arco Norte, correspondiendo al 6,8% de todo el territorio brasileño. No obstante es densamente ocupado por una vasta malla de pequeños municipios y por una población bastante dispersa, que alcanza el 14,6% de toda la población brasileña. Tradicionalmente, esa región fue ocupada de modo mucho más intenso y los conflictos con los países vecinos abarcan desde la formación del Estado del Uruguay y la Guerra con el Paraguay en el siglo XIX, hasta las tensiones en la década de 1970 con Argentina por cuenta de la construcción de la Central Hidroeléctrica de Itaipú. La creación del MERCOSUR contribuyó bastante para la reducción de las tensiones entre los países de la cuenca de la Plata.

Por fin, y resumiendo las características que presentan los municipios de frontera, los datos de la Tabla 2 muestran el perfil de cada uno de ellos, según el tamaño de población:

Tabla 2
Distribución de los municipios de la franja fronteriza según las clases de habitantes (2007)

Franja de habitantes	NA	%
hasta 10 000	354	60,2
10 001 a 20 000	113	19,2
20 001 a 30 000	45	7,7
30 001 a 50 000	39	6,6
50 001 a 100 000	23	3,9
100 001 a 200 000	8	1,4
200 001 a 300 000	2	0,3
300 001 a 400 000	4	0,7
Total	588	100,0

Fuente: IBGE/Datasus

Se debe considerar, por lo tanto, que cerca del 80% de los municipios de la franja fronteriza brasileña tienen población por debajo de veinte mil habitantes. La dispersión de la población de la franja fronteriza en una vasta malla de pequeños municipios resulta más evidente cuando se observa a los trescientos cincuenta y cuatro municipios que presentan población de hasta mil habitantes.

Las consecuencias de esa dispersión son las más variadas y vale señalar apenas algunas de ellas. Solo en 2009, el Gobierno Federal, por medio de su Ministerio de Integración Nacional, adoptó un programa de desarrollo propio para la franja fronteriza. El Programa de Promoción del Desarrollo de la Franja Fronteriza se constituye en una iniciativa inédita de locación de recursos para el desarrollo de ese territorio, considerado como una unidad de inversión, aunque constituido por áreas pertenecientes a diversos estados y consecuentemente a varias unidades político-administrativas.

Al empezar por una preocupación general por la reducción de las desigualdades regionales existentes en el Brasil, con la promoción del desarro-

llo económico y social y con la integración de las subregiones con los países limítrofes, el Programa trae como innovación una tentativa de fortalecimiento de los actores locales y de mejoría de las condiciones de ciudadanía. Aunque sea una iniciativa innovadora e involucre un esfuerzo de varios sectores gubernamentales, aún se encuentran en fase bastante inicial las acciones del Programa. Teóricamente, tales acciones deben colaborar de modo sustantivo para que las cuestiones de la seguridad ciudadana sean tratadas.

Los vecinos

En relación a los países vecinos con los cuales el Brasil hace frontera, no hay conflictos significativos, disputas por soberanías y territorios. Los puntos más sustantivos de tensión en las últimas décadas ocurren, como ya se mencionó, con Argentina, por causa de la construcción de Itaipú y en relación a la presencia de brasileños en suelo paraguayo, principalmente en las actividades de sembríos de soya, los así llamados brasiguayos. El Paraguay se convirtió en un área de ocupación de brasileños, desde el inicio de los años 1980, que pasaron a sembrar soya en algunas provincias paraguayas próximas a la frontera. Presencia que causó algunos resentimientos y tensiones y que habría motivado, entre otras providencias, la implementación de una legislación especial para la región de frontera por parte del Gobierno del Paraguay (Wagner, 2003; Albuquerque, 2010). Recientemente, se intensificaron algunos problemas con la presencia de guerrilleros en la frontera del Brasil con Colombia y algunas denuncias de tráfico de armas.

Son también recientes las preocupaciones con las actividades ilegales a lo largo de toda la línea fronteriza. A continuación se muestra la extensión de esas fronteras según los países:

Tabla 3
Países limítrofes con Brasil

	País	km	%
1	Bolivia	3 423	20,3
2	Perú	2 995	17,7
3	Venezuela	2 199	13,0
4	Colombia	1 644	9,7
5	Guyana	1 606	9,5
6	Paraguay	1 366	8,1
7	Argentina	1 261	7,5
8	Uruguay	1 096	6,3
9	Guyana Francesa	730	4,3
10	Surinam	593	3,5
	Total	16 886	100

Fuente: MRE

Como se puede observar, Bolivia responde por un 20,3% de toda la extensión de las fronteras brasileras. Aunque haya una serie de problemas relacionados al contrabando, tráfico de drogas, con los países que presentan las mayores extensiones de frontera con el Brasil, no hay duda de que, en las tres últimas décadas, la frontera con el Paraguay es en la que más se evidencian aquellos problemas. Las dificultades de control de la frontera y la consecuente presencia de actividades ilegales no son de mayor interés para el Gobierno federal y estatal porque se restringen a la localidad. Pero las fronteras con el Paraguay y en menor escala con Bolivia ganan proyección y preocupación nacional por causa de la influencia que tienen las actividades ilegales sobre ciudades como Sao Paulo, Curitiba o Rio de Janeiro, además por ser la puerta de entrada para productos contrabandeados y principalmente drogas que siguen por el territorio nacional, pero destinadas a Europa o a los Estados Unidos.

Brasil posee varios pueblos indígenas a lo largo de su territorio, sobre todo en la Amazonía. Según el Instituto Socioambiental: “en la Amazonía Legal –que está compuesta por los estados del Amazonas, Acre, Amapá,

Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Mato Grosso y parte Oeste del Maranhão— vive un 60% de la población indígena”. Son más de doscientos veinte pueblos distribuidos por todo el país y un total de cerca de seiscientas mil personas. Existen ciento setenta y siete tierras indígenas localizadas en la franja de ciento cincuenta kilómetros de la frontera en todo el país, treinta y cuatro de las cuales con parte de sus límites pegados en la línea fronteriza (Instituto Socioambiental, 2010).

Recientemente fueron establecidas normas especiales, por medio del Decreto N.º 4 412, de 2002 y del Decreto N.º 6 513, de 2008, que autorizan la instalación de unidades militares y policiales en tierras indígenas por parte de las Fuerzas Armadas y de la Policía Federal.

En toda la extensión de la frontera brasilera son: “cuarenta y tres pueblos indígenas que viven en territorio brasilero y en territorio de países vecinos” (Instituto Socioambiental, 2010). A pesar de eso, “no hay registro histórico de conflictos fronterizos entre el Brasil y sus vecinos que hayan tenido pueblos o tierras indígenas como referencia central. Así como no hay precedentes de grupos indígenas en el Brasil que hayan pretendido vincularse a algún otro país o reivindicar Estado propio” (Instituto Socioambiental, 2010; Oliveira y Baines, 2005).

Los homicidios

Uno de los más importantes indicadores de la violencia presente en una sociedad es la tasa de homicidios. Aunque muchos homicidios sean practicados en consecuencia de relaciones interpersonales o familiares, son cada vez más expresivas las relaciones entre actividades criminales —tráfico de drogas, tráfico de armas, de personas, contrabando, etc.— y los homicidios. Son casos notorios en ese sentido, las tasas de homicidio en Colombia durante los años 1980 y comienzo de los años 1990 y, más recientemente, el caso de las ciudades mexicanas en la frontera con los EEUU.

En el caso de la franja fronteriza del Brasil, la intensidad de la violencia en los municipios puede ser verificada, entre otros indicadores, por las tasas de homicidios por cien mil habitantes. A partir de datos del Minis-

terio de Salud, fue posible procesar el número de homicidios por local de ocurrencia en todos los municipios de la franja fronteriza de los once estados brasileros. Destáquese la variación de las tasas (ver Tabla 4) en el caso de Amapá, que saltan de 2,9 al 18,9 en espacio de ocho años. Pero, cabe resaltar dos estados que también tuvieron variación positiva, Paraná y Mato Grosso do Sul, por cuenta de sus tasas, en general, están arriba de la tasa nacional. Así, en el Paraná la tasa salta de 22,0 a 38,9 —variación de 76,7%— y en el caso de Mato Grosso do Sul salta de 30,6 a 35,1. En ese sentido, se debe resaltar Rondônia entre los estados cuyos municipios de la franja fronteriza tuvieron variación negativa (reducción) en las tasas de homicidio entre 2000 y 2007, a pesar de la reducción de 23,7% (de 39,4 para 30,0), esas tasas oscilaron siempre en niveles arriba de las tasas del Brasil y declinaron después de una elevación que llegó al 46,2 en 2002 y 44,0 en 2004.

Tabla 4
Variación porcentual en las tasas de homicidio en los municipios fronterizos

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Variación
1	Amapá	2,9	26,7	8,1	14,4	15,3	35,7	36,8	18,9	551,70%
2	Amazonas	5,4	6,0	8,9	6,9	7,3	6,2	8,9	10,4	93,4%
3	Paraná	22,0	24,9	27,0	28,0	33,7	33,5	37,2	38,9	76,7%
4	Pará	14,4	19,2	15,8	21,0	18,7	22,5	23,4	25,2	75,0%
5	Santa Catarina	9,4	8,6	9,1	13,7	11,9	10,4	11,0	10,9	15,5%
6	Mato Grosso do Sul	30,6	30,2	32,3	35,1	31,9	31,8	35,4	35,1	14,7%
7	Rio Grande do Sul	10,1	12,4	13,0	12,9	12,1	12,9	11,8	10,9	7,9%
8	Roraima	39,5	31,7	34,9	29,7	22,6	24,0	27,3	27,9	-29,4%
9	Mato Grosso	33,0	23,5	23,9	22,3	22,4	21,8	24,8	24,7	-25,2%
10	Rondônia	39,4	45,2	46,2	38,4	44,0	39,5	40,9	30,0	-23,7%
11	Acre	19,4	21,2	25,7	22,5	18,7	18,7	22,6	18,9	-2,6%
	Total	26,7	27,8	28,5	28,9	27,0	25,8	26,3	25,2	-5,7%

Fuente: IBGE/Datasus

Los datos presentados en la Tabla 5 indican una fuerte variación en las tasas de homicidios entre 2000 y 2007 en los municipios de la franja fronteriza y al lado están dispuestas las tasas relativas a los municipios del conjunto de todo el Estado.

Tabla 5
Variación en las tasas de homicidios

		Frontera	Estado
1	Amapá	551,70%	-17,3%
2	Amazonas	93,4%	5,9%
3	Paraná	76,7%	60,3%
4	Pará	75,0%	70,5%
5	Santa Catarina	15,5%	32,3%
6	Mato Grosso do Sul	14,7%	-3,3%
7	Rio Grande do Sul	7,9%	20,3%
8	Roraima	-29,4%	-29,2%
9	Mato Grosso	-25,2%	-22,9%
10	Rondônia	-23,7%	-19,0%
11	Acre	-2,6%	-2,4%

Fuente: IBGE/Datasus

Entre los once estados brasileiros que poseen fronteras con países de la América del Sur, el estado de Amapá fue el que presentó la mayor variación en sus tasas de homicidios, aunque en números absolutos los homicidios no sean elevados. Mientras que en el Estado, como un todo, la tasa haya sido negativa, en los municipios de frontera la variación fue bastante expresiva (551,7%). En lo global, son siete estados que presentan variación positiva en las tasas de homicidio en el periodo, siendo la menor la del Rio Grande do Sul (7,9%) –de 10,1 a 10,9.

Entre los municipios de la franja fronteriza, los del Paraná son los que presentaron, en 2007, las mayores tasas por cien mil habitantes, una vez que entre los diez municipios con mayores tasas, ocho eran de aquel estado. Seis de ellos tenían una población menor a diez mil habitantes y, por

lo tanto, un número pequeño de homicidios que vuelve elevada la tasa; Coronel Sapucaia (MS), con 13 831 habitantes, tenía trece homicidios, de lo cual resultaba la tasa de noventa y cuatro homicidios por cien mil habitantes; pero en los otros tres no solo eran elevadas las tasas como también los números absolutos que eran expresivos: Santa Terezinha se Itaipu (PR) tuvo veintisiete homicidios y la mayor tasa entre los municipios fronterizos para 2007 (123,0); Guaíra (PR) tuvo veintiocho ocurrencias (101,8); y Foz do Iguaçu (PR) que tuvo doscientos noventa y dos homicidios representando la tasa de 92,2 por cada diez mil habitantes.

Foz do Iguaçu, a su vez, lidera el ranking de los diez municipios con mayor número absoluto de homicidios (doscientos noventa y dos); cuatro de ellos son del estado de Paraná, aunque solo dos municipios de este estado estén entre los diez más populosos. A pesar de que Pelotas (RS) es el segundo municipio más populoso en la franja fronteriza, ocupa la novena posición en el número absoluto de homicidios (cuarenta y dos homicidios para 350 359 habitantes, con la tasa de doce homicidios por cada diez mil habitantes). En Ponta Porã (MS), con 69 441 habitantes (vigésimo sexto puesto entre los más populosos) tuvo, en 2007, cuarenta y dos homicidios lo que ubicaba el municipio en la octava posición entre aquellos con los mayores números absolutos.

Estudios futuros deberán indicar si hay correlación entre la elevación en las tasas de homicidios en los municipios fronterizos y las actividades de naturaleza ilegal que se intensifican en esas localidades, o si esa elevación está asociada a otros fenómenos sociales que no están necesariamente ligados a las actividades ilegales, pero sí a nuevos patrones de sociabilidad allí presentes.

Respuestas gubernamentales

En relación al escenario de seguridad pública, los estados brasileiros son responsables por el mantenimiento de las policías judicial y militar (ostensiva), a más de los sistemas penitenciarios. Compete al Gobierno federal, por medio de la Policía Federal, de la Policía vial federal y de la Policía de

ferrocarril federal, las acciones de prevención y represión a los crímenes de naturaleza internacional o que impliquen acciones interestatales. A las Fuerzas Armadas también les compete patrullar las fronteras, pero su presencia es ínfima por lo que quedan muchas de las acciones por cuenta de las fuerzas policiales de los estados. Esa distribución de competencias entre los niveles federal y estatal es la que explica que solamente en el año 2000 el Gobierno federal, en la gestión de Fernando Henrique Cardoso, después de un contexto de crisis en el área de seguridad pública, especialmente en las regiones metropolitanas, haya lanzado el I Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP). Ese Plan trajo un fenómeno nuevo: “por primera vez en la historia republicana, el Gobierno federal avocó la coordinación de la política de seguridad” (Adorno, 2003: 128).

El Gobierno federal además, tuvo una presencia más importante en las cuestiones de seguridad pública con el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI). Iniciado en 2007, tiene como objetivos principales: la modernización de las instituciones de seguridad pública y del sistema carcelario; la valoración de los profesionales de seguridad pública y agentes penitenciarios; el enfrentamiento a la corrupción policial y al crimen organizado. La inversión total prevista para el periodo 2007-2012 fue de R\$ 6,7 billones (cerca de \$ 3,9 billones).

En relación a las fronteras, las acciones del Gobierno Federal estuvieron siempre marcadas predominantemente por una concepción en la línea de la defensa nacional. Solamente en las dos últimas décadas se adicionaron a esa orientación preocupaciones sobre el desarrollo local de las varias subregiones a lo largo de la franja fronteriza, y un nuevo abordaje de la seguridad pública. Así, de territorios olvidados, relegados a la propia suerte, los municipios fronterizos pasaron a ser el blanco de interés también para formas de integración con las localidades fronterizas de los países vecinos. Uno de los principales instrumentos de ese abordaje fue el ya mencionado Programa de Promoción del Desarrollo de la Franja Fronteriza, del Ministerio de Integración Nacional.

Aunque, desde el punto de vista de la defensa y también de la seguridad pública, los problemas en la franja fronteriza hayan sido grandes, solo en dos estados surgieron grupos especiales para actuación (represiva) en

la frontera. En el estado de Mato Grosso do Sul fue creado, en 1996, el Departamento de Operaciones de Frontera (DOF) (Decreto Estatal N.º 8 43 1, 1996). El GEFRON (Grupo Especial de Frontera) fue creado por el gobierno del estado de Mato Grosso en 2002. En el estado de Mato Grosso do Sul, en diciembre de 2006, fue creada la Comisaría Especializada de Represión a los Crímenes de Frontera –DEFRON–, integrada al Departamento de Operaciones de Frontera. Pero las administraciones estatales jamás hicieron esfuerzos más consistentes para el desarrollo de políticas de seguridad ciudadana.

A pesar de eso, las experiencias de esos dos estados sirvieron de inspiración para que el Gobierno Federal, en 2009, creara el proyecto PRONASCI Fronteras –Vigilancia Especializada de Frontera (PEFRON). Según el Ministerio de Justicia, el PEFRON fue desarrollado para combatir los crímenes característicos de las divisas, como el contrabando de armas y municiones, el narcotráfico, explotación de la madera, tráfico de personas y el hurto y el robo, especialmente de vehículos (Ministerio de Justicia de Brasil, 2009).

Ese proyecto llegó entonces a integrar el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI) que no había previsto ninguna iniciativa específica para la vigilancia de fronteras. El punto inicial de las acciones del PRONASCI Fronteras fue la acción en tres áreas consideradas sensibles de mayor actuación del crimen organizado: Corumbá (MS), Foz do Iguaçu (PR) y la franja fronteriza del Río Grande do Sul. En las dos primeras predomina el contrabando y tráfico de drogas y en la tercera el robo de ganado. El Gobierno Federal destinó de inmediato R\$ 1,2 billones para las acciones de aproximadamente noventa municipios (*Gazeta do Povo*, 2009).

Observaciones finales

Durante décadas, las cuestiones relevantes de frontera estuvieron asociadas principalmente a la defensa del territorio y al ejercicio de la soberanía sobre él. La densidad demográfica en la franja fronteriza siempre fue bastante

baja y el tránsito de mercaderías y personas permaneció poco expresivo. No obstante, en las últimas décadas, los flujos económicos fueron intensificados con la ampliación de los medios de transporte y comunicación y con la propia ocupación económica. Ese conjunto de dinámicas trajo también aumento en las actividades económicas y legales y en el uso que hacen de las fronteras entre los Estados nacionales. De este modo, se amplió la presencia de grupos criminales organizados (Solís y Rojas, 2008).

De la misma forma que las economías nacionales de los países de América del Sur (en particular el Brasil) tuvieron un fuerte impulso interno de integración, se dinamizaron también las formas de movilidad humana en el continente y las relaciones comerciales entre los Estados. Innumerables puntos de inestabilidad –política, militar, criminal– fueron constituyéndose. Son ejemplos: las fronteras entre Ecuador y Colombia (Urigüen, 2008; Espin, 2009), Brasil y Paraguay (Albuquerque, 2010; Wagner, 2003), Brasil, Argentina y Paraguay (Amaral, 2010; Hudson, 2003); Colombia y Venezuela (Fuentes, 2008).

A pesar de que el Brasil tiene sus fronteras consolidadas hace más de un siglo y no existen conflictos graves con los países vecinos, esa área solo recientemente se volvió una nueva preocupación para las autoridades en dos aspectos esenciales: en primer lugar, el de la seguridad pública, una vez que la franja fronteriza pasó a presenciar mayor flujo de bienes y personas y también tener escenarios de ocurrencias criminales que terminan influenciando otras áreas del país, como es el caso del uso de esa franja como pasaje para el tráfico y para el contrabando; en segundo lugar, el del desarrollo económico y social de esa franja concebida como unidad de intervención por el Gobierno Federal, a través del Ministerio de Integración Nacional. Esas recientes intervenciones aún no proporcionan elementos consistentes para evaluaciones sobre el éxito de tales medidas.

Los datos presentados anteriormente sobre los homicidios en la franja fronteriza del Brasil muestran que puede estar en curso una tendencia de mayor violencia en esa región, lo que demandaría no solamente acciones en el plan gubernamental local sino también acuerdos y acciones integradas con los gobiernos de los países vecinos. Sobre todo, serían necesarias medidas que no solamente garanticen los límites del Estado nación y los

cambios económicos, sino que aseguren, igualmente, el pleno ejercicio de la ciudadanía para las poblaciones ahí residentes.

Estudios posteriores deben volver sobre los análisis que puedan entender mejor las dinámicas del crimen y de la violencia en el área fronteriza, entendida como el espacio económico y social en el cual se establecen relaciones sociales económicas entre poblaciones de dos o más países, de tal forma que se pueda comprender mejor el papel de las fronteras en los escenarios de violencia, sean ellos locales, regionales, nacionales e internacionales.

Bibliografía

- Adorno, Sérgio (2003). “Lei e Ordem no Segundo Governo FHC”. *Tempo Social*, 15(2): 103-140.
- Albuquerque, José Lindomar C. (2010). *A Dinâmica das Fronteiras: os brasi-guaíais na fronteira entre o Brasil e o Paraguai*. São Paulo: Annablume-Fapesp.
- Amaral, Arthur Bernardes do (2010). *A Tríplíce Fronteira e a Guerra ao Terror*. Río de Janeiro: Apicuri.
- Brasil – Ministério da Justiça – Secretaria Nacional de Segurança Pública (2009). *Gabinetes de Gestão Integrada em Segurança Pública - coletânea 2003-2009*. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública.
- Brasil - Ministério da Integração Nacional – Secretaria de Programas Regionais (2005). “Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira”. *Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*. Brasília: Ministério da Integração Nacional.
- Das, Veena y Deborah Poole (2008). “El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas”. *Cuadernos de Antropología Social* N° 27:19-52.
- Espín, Johanna (2009). “La problemática de la violencia y respeto a la vida en la Frontera Norte”. *Fronteras* N° 1: 4-8.
- Fuentes, Claudio (2008). “Fronteras Calientes”. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Vol.8 (3). Visita: mayo 2010 en <http://www.fal.itam.mx/> Foreign Affairs Latinoamérica[/url]

- Gazeta do Povo (2009). “Fronteiras terão recursos do PAC da segurança”. visita mayo 2010 <http://www.gazetadopovo.com.br/colunistas/conteudo.phtml?id=869360>
- Hudson, Rex (2003). “Terrorist and Organized Crime Groups in the Tri-Border Area (FBA) of South America”. A report prepared by the Federal Research Division, under a Interagency Agreement with the United States Government. Washington: The Library of Congress.
- Instituto Socioambiental (2010). Visita mayo 2010 en www.socioambiental.org
- Ministerio de Justicia de Brasil (2009). Visita en mayo 2010: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJA21B014BPTBRNN.htm>
- Oliveira, Roberto y Stephen Baines (2005). *Nacionalidade e Etnicidade em fronteiras*. Brasília: UnB.
- Solís, Luis Guillermo y Francisco Rojas Aravena (Eds.) (2008). *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Catalonia-FLACSO.
- Souza, Percival de (2006). *O Sindicato do Crime - PCC e outros grupos*. Rio de Janeiro: Ediouro.
- Urigüen, Hernan Moreano (2008). “Ecuador-Colombia: entendiendo el problema fronterizo”. *Serie Documentos Electrónicos - Programa Seguridad y Ciudadanía*, N° 1: 1-14, mayo. FLACSO-Chile.
- Wagner, Carlos (2003). *O País-Bandido: crime tipo exportação*. Porto Alegre: RBS.