

**POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA  
NAS REGIÕES DE FRONTEIRA DOS  
ESTADOS UNIDOS E MÉXICO**





**Ministério da Justiça e Cidadania  
Secretaria Nacional de Segurança Pública**

**POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NAS REGIÕES  
DE FRONTEIRA DOS ESTADOS UNIDOS E MÉXICO**

Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)

**Organização:**

Alex Jorge das Neves, Gustavo de Souza Rocha e José Camilo da Silva

**MJ  
Brasília – DF  
2016**

**Presidente da República Interino**

Michel Temer

**Ministro da Justiça e Cidadania**

Alexandre de Moraes

**Secretário Executivo**

José Levi Mello do Amaral Júnior

**Secretária Nacional de Segurança Pública**

Regina Maria Filomena De Luca

**Diretor do Departamento de Políticas, Programas e Projetos**

Rodrigo Oliveira de Faria

**Diretor do Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública**

Rogério Bernardes Carneiro

**Diretor-adjunto do Departamento de Políticas, Programas e Projetos**

Anael Aymore Jacob

**Coordenador-Geral de Planejamento Estratégico em Segurança Pública, Programas e Projetos Especiais**

Alex Jorge das Neves

**Coordenador-Geral de Pesquisa e Análise da Informação**

Gustavo Camilo Baptista

**Diretora Nacional do Projeto Segurança Cidadã PNUD BRA/04/029**

Beatriz Cruz da Silva

**Coordenadora Nacional do Projeto Segurança Cidadã PNUD BRA/04/029**

Ângela Cristina Rodrigues



**Ministério da Justiça e Cidadania  
Secretaria Nacional de Segurança Pública**

**POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NAS REGIÕES  
DE FRONTEIRA DOS ESTADOS UNIDOS E MÉXICO**

Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)

**Organização:**

Alex Jorge das Neves, Gustavo de Souza Rocha e José Camilo da Silva

**MJ  
Brasília – DF  
2016**

2016@ Secretaria Nacional de Segurança Pública

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução total ou parcial desta obra, desde que seja citada a fonte e não seja para a venda ou qualquer fim comercial. As pesquisas apresentadas refletem as opiniões dos seus autores e não do Ministério da Justiça e Cidadania.

Esplanada dos Ministérios, Bloco "T", Palácio da Justiça Raymundo Faoro, Edifício Sede, 5º andar, sala 500, Brasília, DF, CEP 70.064-900.

**Disponível em** <http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/senasp>

**ISBN:** 978-85-5506-046-5

## **POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NAS REGIÕES DE FRONTEIRA DOS ESTADOS UNIDOS E MÉXICO**

**Ministério da Justiça e Cidadania – Secretaria Nacional de Segurança Pública**

### **Organização:**

Alex Jorge das Neves, Gustavo de Souza Rocha e José Camilo da Silva

### **Equipe Responsável**

#### **Direção Geral**

Anael Aymoré Jacob, Cátia Simone Gonçalves Emanuelli e Cristina Gross Villanova

#### **Coordenação**

Alex Jorge das Neves e Gustavo de Souza Rocha

#### **Equipe da Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras**

Alex Jorge das Neves, Cléverson Luis Muller, Daniel Garcia, Daniel Pedroso de Lima, Edivaldo Fortunato Pereira, Gustavo de Souza Rocha, Gileno Euzébio da Silva, Hernany Bueno de Araújo, José Camilo da Silva, Maurício Kennyatta Barros da Costa, Patrícia Moellmann, Rodolfo Farah Vicente Filho.

#### **Consultora contratada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**

Renata Avelar Giannini

#### **Diagramação**

Gabriel Nunes Echenique

363.I

P769s

Políticas de segurança pública nas regiões de fronteira dos Estados Unidos e México: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)/organização, Alex Jorge das Neves, Gustavo de Souza Rocha, José Camilo da Silva. - Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.

145 p. : il. color.

ISBN: 978-85-5506-046-5

I. Segurança pública - política - Estados Unidos, México. 2. Conflito de fronteiras - Estados Unidos, México. 3. Imigração ilegal. 4. Tráfico de armas. 5. Violência - controle I. Neves, Alex Jorge das, org. II. Rocha, Gustavo de Souza, org. III. Silva, José Camilo da, org.

IV. Brasil. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria de Segurança Pública

CDD



# Sumário



<b>Introdução.....</b>	<b>14</b>
------------------------	-----------

## **CAPÍTULO I ..... 18**

### **I.A “fronteira expandida” ..... 19**

1.1. A zona de fronteira atual.....	21
1.1.1. Os principais desafios .....	28
1.1.1.1. A imigração ilegal.....	29
1.1.1.2. As drogas ilícitas.....	30
1.1.1.3. O tráfico de armas.....	31
1.2. As políticas de segurança na região de fronteira .....	33
1.2.1. As políticas de controle de fronteira: imigração, drogas e terrorismo.....	33
1.2.1.1. A criação do Departamento de Segurança Interna (U.S. Department of Homeland Security - DHS).....	35
1.3. Principais diretrizes das políticas colaborativas entre Estados Unidos e México para a zona de fronteira. ....	36
1.3.1. O protagonismo da guerra contra o narcotráfico na colaboração México-Estados Unidos: o caso Camarena e o processo de certificação.....	37
1.3.1.1. Anos 2000: A iniciativa Mérida e Comitê Diretor Executivo para a Gestão de Fronteiras no Século XXI.....	38
1.3.1.2. Cooperação em comunicação, informação e as novas orientações das leis de imigração....	40
1.3.1.3. O desafio da coordenação das políticas de segurança .....	41

## **CAPÍTULO 2 ..... 44**

### **I. As políticas estadunidenses de segurança para a região de fronteira com o México ..... 45**

1.1. A fronteira dos Estados Unidos com o México.....	46
1.2. Principais diretrizes dos governos Clinton, Bush e Obama para as políticas de segurança da região de fronteira.....	50
1.2.1. Governo Clinton: entre a intensificação do controle e a abertura econômica impulsionada pelo NAFTA.....	50
1.2.1.1. Governo Bush: o terrorismo como ameaça à segurança nacional.....	51
1.2.1.2. Governo Obama: uma nova perspectiva para a fronteira do século XXI.....	53



## **Os programas de viajantes confiáveis: Programa Viajero Confiable, CBP, Nexus e SENTRI .....54**

1.3. A crescente atenção voltada para a fronteira sul do México.....	55
1.4. Agências federais implicadas nas políticas de segurança para a região de fronteira entre EUA e México .....	56
1.4.1. Departamento de Segurança Pública (Department of Homeland Security – DHS) .....	56
1.4.1.1. Departamento da Justiça (Department of Justice – DOJ).....	58
1.4.1.2. Departamento de Defesa (Department of Defense - DOD) .....	59
1.5. O papel dos atores estaduais e locais na segurança das fronteiras .....	60
1.6. Tecnologias.....	61
1.6.1. Tecnologias sobre informação biométricas e biográficas.....	61
1.6.1.1. Programas de vigilância tecnológicos: a Rede para Iniciativa da Fronteira Sul (Southern Border Initiative Network - SBInet) e o Plano Alternativo de Tecnologia para a Fronteira (Alternative (Southwest) Border Technology Plan).....	63
1.7. Análise comparativa do caso estadunidense: lições aprendidas e o programa ENAFRON .....	69
1.7.1. As diferenças contextuais .....	69
1.8. Quadro analítico: a política de segurança na fronteira estadunidense em perspectiva	72
1.9. Contextualização das políticas analisadas com o programa ENAFRON.....	77
1.9.1. A militarização da política de segurança .....	78
1.9.1.1. O uso da tecnologia e a eficácia das fronteiras .....	79
1.9.1.2. A guerra às drogas.....	80
1.9.1.3. A descentralização da política de fronteiras .....	81
1.9.1.4. Coordenação regional.....	81
1.9.1.5. A fronteira como a “última linha de defesa”.....	82

## **CAPÍTULO 3 ..... 84**

### **I. As Políticas mexicanas de segurança para a fronteira com o México ..... 85**

#### 1.1. A fronteira Mexicana ..... 85

##### *1.1.1. Retrato dos estados fronteiriços: características sociais, econômicas) ..... 87*

#### 1.2. Princípios norteadores das políticas ..... 88

#### 1.3. Principais desafios ..... 90

##### *1.3.1. Violência..... 90*

###### *1.3.1.1. Drogas ..... 92*

###### *1.3.1.2. Tráfico de armas e outros fluxos ilegais ..... 94*

###### *1.3.1.3. Imigração ..... 95*

#### 1.4. A Fronteira Sul e o desafio da migração Centro-americana ..... 97

#### 1.5. Agências implicadas na política de fronteiras ..... 102

##### *1.5.1. Grupos de Proteção ao Imigrante ..... 102*

###### *1.5.1.1. Repatriação Humana ..... 103*

#### 1.6. Principais diretrizes das políticas mexicanas para a zona de fronteira ..... 104

##### *1.6.1. A centralidade do controle dos fluxos ilegais e a guerra contra às drogas ..... 104*

###### *1.6.1.1. A guerra contra o terrorismo e as diretrizes do início dos anos 2000 ..... 105*

#### 1.7. Frontera hacia el Siglo XX” ..... 106

#### 1.8. Cooperação em matéria de compartilhamento de tecnologias, treinamento e assistência entre os EUA e o México ..... 107

#### 1.9. Uma análise comparativa do caso mexicano com o programa ENAFRON ..... 109

##### *1.9.1. Diferenças contextuais ..... 109*

#### 1.10. Quadro analítico: a política de segurança do México para suas fronteiras..... 111

### **2. Reflexões para o programa ENAFRON ..... 114**

#### 2.1. Coordenação federal..... 114

#### 2.2. Políticas focadas na prevenção ..... 114

#### 2.3. Cooperação com países vizinhos ..... 114

### **Recomendações para o Plano Estratégico de Fronteiras ..... 116**

<b>CAPÍTULO 4 .....</b>	<b>116</b>
<b>1. Panorama – O programa ENAFRON e o debate sobre segurança pública nos estados brasileiros fronteiriços .....</b>	<b>117</b>
1.1. Potencial de ação institucional da SENASP no programa ENAFRON .....	120
1.1.1. <i>Comparação entre os arranjos institucionais do Brasil, Estados Unidos e México.....</i>	<i>120</i>
1.2. SENASP dentro da arquitetura institucional do PEF .....	122
1.2.1. <i>Expansão do alcance das ações.....</i>	<i>123</i>
1.2.1.1. <i>Garantir melhores resultados nacionais .....</i>	<i>123</i>
1.2.1.2. <i>Demonstrar capacidade de articulação.....</i>	<i>124</i>
1.3. Ponderações acerca dos desafios e limites do programa ENAFRON .....	124
1.4. Recomendações.....	128
1.5. Lições de México e EUA .....	128
<b>2. Diagnóstico, Acompanhamento e Avaliação .....</b>	<b>132</b>
<b>3. Produção Normativa e Política Nacional Uniforme.....</b>	<b>134</b>
<b>4. Integração Sistêmica e Cooperação.....</b>	<b>134</b>
<b>5. Inteligência de Segurança Pública .....</b>	<b>135</b>
<b>6. Inovações Tecnológicas.....</b>	<b>136</b>
<b>7. Política de pessoal .....</b>	<b>136</b>
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>137</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>138</b>

## Referência de Figuras, Tabelas, Quadros e Gráficos

### Figuras

<i>Figura 1: Mapa da fronteira Estados Unidos e México antes de 1846.....</i>	<i>20</i>
<i>Figura 2: Campanhas durante a Guerra México-Americana, 1846-1848.....</i>	<i>21</i>
<i>Figura 3: A fronteira entre Estados Unidos e México.....</i>	<i>22</i>
<i>Figura 4: Setores de administração da fronteira do lado americano.....</i>	<i>23</i>
<i>Figura 5: Cidades irmãs e fronteira México Estados unidos.....</i>	<i>24</i>
<i>Figura 6: A população na região fronteira.....</i>	<i>25</i>
<i>Figura 7: Imigrantes mexicanos nos Estados unidos de 1850 a 2011.....</i>	<i>26</i>
<i>Figura 8: Comércio de bens e serviços México e Estados Unidos.....</i>	<i>27</i>
<i>Figura 9: População estimada de imigrantes ilegais mexicanos nos EUA, 1990-2012 (em milhões).....</i>	<i>29</i>
<i>Figura 10: Quantidade de drogas ilegais apreendidas na fronteira sudeste entre EUA e México comparada à quantidade apreendida no restante dos EUA.....</i>	<i>31</i>
<i>Figura 11: Mapa com estados de origem das armas ilegais apreendidas no México e provenientes dos EUA.....</i>	<i>32</i>
<i>Figura 12: Homicídios nas cidades fronteiriças mexicanas (2012). Foco em El Paso/Ciudad Juárez.....</i>	<i>33</i>
<i>Figura 13: Pessoal empregado no controle fronteira.....</i>	<i>35</i>
<i>Figura 14: Conceito de Torres Fixas Integradas.....</i>	<i>67</i>
<i>Figura 15: Capacidade de Vigilância Móvel.....</i>	<i>68</i>
<i>Figura 16: Sensores de Chão que não demandam atenção.....</i>	<i>68</i>
<i>Figura 17: Agentes da Patrulha de Fronteira, 1992-2012.....</i>	<i>70</i>
<i>Figura 18: Apreensões de imigrantes ilegais por setor, 1980-2012.....</i>	<i>76</i>
<i>Figura 19: Monthly Homicides as a result of Cartel Conflict – December de 2006 / December 2010.....</i>	<i>86</i>
<i>Figura 20: Região da Fronteira Estados Unidos – México.....</i>	<i>88</i>
<i>Figura 21: Distribuição das taxas de homicídio por municípios, 2005 - 2012.....</i>	<i>91</i>
<i>Figura 22: Homicídios intencionais por estado, comparação 2012 - 2013.....</i>	<i>92</i>
<i>Figura 23: Mapa de homicídios associados ao crime organizado - 2013.....</i>	<i>93</i>
<i>Figura 24: População estimada de imigrantes ilegais mexicanos nos EUA, 1990-2012 (em milhões).....</i>	<i>95</i>
<i>Figura 25: Rotas dos trens utilizados por migrantes centro-americanos viajando através do México.....</i>	<i>99</i>
<i>Figura 26: Recentes desenvolvimentos e iniciativas ao longo da fronteira sul do México.....</i>	<i>101</i>

## **Tabelas**

<i>Tabela 1: Crescimento da população na região da fronteira.....</i>	<i>25</i>
<i>Tabela 2: Setores e estados Americanos na fronteira.....</i>	<i>46</i>
<i>Tabela 3: A fronteira na Califórnia.....</i>	<i>47</i>
<i>Tabela 4: A Fronteira no Arizona.....</i>	<i>47</i>
<i>Tabela 5: A fronteira no Novo México.....</i>	<i>48</i>
<i>Tabela 6: A fronteira no Texas.....</i>	<i>49</i>
<i>Tabela 7: Taxa de homicídio por 100.000 habitantes nos Estados mexicanos da Fronteira.....</i>	<i>90</i>
<i>Tabela 8: Quadro analítico sobre ameaças e políticas de segurança para a fronteira.....</i>	<i>113</i>

## **Quadros e Gráficos**

<i>Quadro 1: Base de dados biométricas e biográficas utilizadas para adjudicar vistos e em Pontos de Entrada.....</i>	<i>62</i>
<i>Quadro 2: Seleção de Componentes tecnológicos de vigilância utilizados na Fronteira.....</i>	<i>64</i>
<i>Quadro 3: Tecnologias de vigilância do Plano Alternativo de Tecnologia para a Fronteira.....</i>	<i>65</i>
<i>Quadro 4: Ameaças à segurança nacional e políticas resultantes.....</i>	<i>76</i>
<i>Quadro 5: Políticas mexicanas federais para a fronteira sul.....</i>	<i>100</i>
<i>Quadro 6: Uso de tecnologias de fiscalização.....</i>	<i>108</i>
<i>Gráfico 1: Taxa de homicídio nos estados da fronteira e nos Estados Unidos, 1960-2010.....</i>	<i>73</i>
<i>Gráfico 2: Taxa de crimes violentos em áreas selecionadas na fronteira, 1999-2011.....</i>	<i>74</i>



## INTRODUÇÃO

O Brasil se localiza na porção centro-oriental do continente sul-americano e banhado a leste pelo oceano Atlântico, possui 24.253 km de fronteiras, sendo 7.367 km marítimas e 16.886 km da foz do rio Oiapoque, ao norte, na divisa do Amapá com a Guiana Francesa, até o arroio Chuí, ao sul, no limite do Rio Grande do Sul com o Uruguai. À exceção de Chile e Equador, o Brasil faz fronteira com todos os países da América do Sul. Ao norte estão Guiana Francesa, Suriname, Guiana e Venezuela; a noroeste, Colômbia; oeste, Peru e Bolívia; a sudoeste, Paraguai e Argentina; e ao sul, o Uruguai. A linha de fronteira brasileira é tão extensa, que é quase equivalente à metade da circunferência do planeta terra na linha do equador, e, em linha reta, corresponde a distância entre Brasília e Pequim na China.

A Faixa de Fronteira interna do Brasil com países vizinhos foi estabelecida em 150 (cento e cinquenta) quilômetros de largura (Lei 6.634, de 2/5/1979), paralela à linha divisória terrestre do território nacional, sendo modificada por diversas constituições, abrangendo 10 (dez) países, 11 (onze) estados federados e 588 (quinhentos e oitenta e oito) municípios, dos quais 120 (cento e vinte) estão situados na linha de fronteira e destes, 29 (vinte e nove) são cidades-gêmeas, sendo que os demais se encontram dentro da faixa de fronteira, ou seja, localizados até 150 (cento e cinquenta) quilômetros dos limites fronteiriços.

Um dos grandes desafios do Brasil é tratar de forma adequada nossas regiões fronteiriças, impondo aos órgãos de segurança pública a responsabilidade de prevenir e reprimir, de forma integrada, articulada e coordenada a violência e a criminalidade nos três grandes arcos da faixa de fronteira (Norte – AP, PA, AM, RR e AC; Central – RO, MT e MS; Sul – PR, SC e RS) e suas dezessete sub-regiões, sem prejudicar o desejável fluxo lícito de pessoas e riquezas, dentro das respectivas esferas de atribuições de cada Instituição.

Visando aperfeiçoar a gestão integrada das instituições envolvidas com a segurança pública nas regiões fronteiriças, o governo federal instituiu pelo Decreto nº 7.496 de 08 de junho de 2011 e alterado pelo Decreto nº 7.638 de 08 de dezembro de 2011 o Plano Estratégico de Fronteiras-PEF, que engloba ações integradas entre o Ministério da Justiça, Ministério da Defesa e Ministério da Fazenda. As três pastas são responsáveis respectivamente, pela Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON), Estratégia Nacional de Defesa e Controle da Aduana no Brasil, além de vários projetos desenvolvidos pelos diversos órgãos envolvidos no plano, a exemplo da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, todas elas com inúmeras outras ações nas regiões de fronteira do país.

Nesse intuito, a ENAFRON, coordenada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), se destaca como um programa que concentra diversos projetos e ações visando ao fortalecimento das instituições estaduais e municipais de segurança pública e daquelas que têm atribuição indireta na prevenção do crime, e no fomento às políticas públicas de segurança, possibilitando o aumento da efetividade das ações contra organizações e condutas criminosas em geral.

Para que seja possível a condução e aperfeiçoamento permanente dessa política, faz-se necessário a busca contínua por diagnósticos precisos, além do conhecimento e troca de experiências em âmbito regional, nacional e internacional.

No âmbito do programa ENAFRON, um dos eixos norteadores é exatamente o “diagnóstico”, sendo que para cumprir essa direção estratégica, a SENASP realizou uma parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (NECVU<sup>1</sup> e RETIS<sup>2</sup>), em parceria com inúmeras universidades federais e dezenas de pesquisadores, para elaborar a maior pesquisa sobre segurança pública nas regiões de fronteira já realizada no Brasil, visando mapear de forma detalhada a estrutura social, demográfica, econômica e sobre segurança pública nessas localidades, denominada “Segurança Pública nas Regiões de Fronteiras”.

Além dessa importantíssima pesquisa, a SENASP buscou consolidar entre os anos de 2013 e 2014 outros estudos, aprofundando o conhecimento sobre o assunto, tanto no Brasil como em outros países e regiões do mundo. Utilizando a parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), através do Projeto de Cooperação Técnica: Segurança Cidadã (BRA 04/029), que tem buscado promover novos padrões de gestão e planejamento, bem como importantes ações de prevenção à criminalidade e à violência no Brasil. Tal projeto de cooperação busca iniciativas que visem ao desenvolvimento humano sustentável e à segurança cidadã, que tem contribuído para a consolidação de novo modelo de gestão em segurança pública no contexto regional da América Latina e Caribe.

Sendo assim, várias consultorias foram contratadas no contexto da ENAFRON/PNUD para esse fim, como por exemplo, o mapeamento das políticas de segurança pública em algumas regiões fronteiriças emblemáticas na América do Sul, América do Norte, Europa e Ásia, além de mapeamento de programas brasileiros para às regiões de fronteira que possuam convergência com a segurança pública; sistematização dos avanços e desafios do próprio Programa ENAFRON, além do mapeamento das principais práticas de policiamento especializados em vias terrestres e aquáticas no Brasil.

Todos esses diagnósticos têm o objetivo de propiciar aos poderes constituídos, aos governos, aos gestores e profissionais envolvidos com a segurança pública a maior gama possível de informações qualificadas sobre nossas próprias fronteiras e um mapeamento inicial das principais práticas exitosas no mundo, para que resguardadas as nossas particularidades, possam inspirar o aprimoramento das políticas públicas para essas regiões tão importantes do Brasil, que correspondem a cerca de 27% do território nacional. Importante destacar que a pesquisa em questão: “Políticas de Segurança Pública nas Regiões de Fronteira dos Estados Unidos e México”, busca conhecer os principais planos, programas, projetos e ações existentes no âmbito das instituições de segurança pública, além das especificidades de cada país e suas relações com as políticas brasileiras para as regiões de fronteira.

Primeiramente, vale à penas ressaltar que as políticas de segurança para a região de fronteira entre os Estados Unidos e o México se pautam atualmente em três temas principais: o combate ao narcotráfico, a imigração ilegal e, sobretudo desde os atentados de 11 de setembro de 2001, o contraterrorismo.

---

<sup>1</sup> Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana, referência nacional e internacional sobre temáticas referentes a segurança pública.

<sup>2</sup> Grupo de Pesquisa do Departamento de Geografia, referência nacional e internacional sobre temáticas referentes às fronteiras brasileiras.



Essas regiões apresentam consideráveis diferenças tanto no eixo Norte/Sul como Leste/Oeste. De fato, as próprias características geográficas e sociais afetam as políticas implementadas e o impacto que têm na região. Exemplo disso é a mudança das principais rotas de imigração ilegal dos setores de San Diego e El Paso, para Sonora e Arizona. O deserto e as dificuldades geográficas são uma barreira natural, no entanto, não impediram as inúmeras tentativas de cruzamento, aumentando-se também o número de imigrantes que perdem a vida durante a arriscada travessia.

Ao mesmo tempo, observa-se também claras diferenças em termos das prioridades dadas pelos governos americano e mexicano. Ao longo da história das relações bilaterais entre os dois países, desde a Guerra México-Americana entre 1846 e 1848, que redefiniu as fronteiras entre estes países, até a história recente, nota-se uma grande preponderância do papel dos Estados Unidos na formulação e implementação das políticas para a região, fato este que pode ser exemplificado pela ausência de um órgão fundamentalmente binacional de administração da fronteira compartilhada.

Comparativamente aos estados americanos, a metade mexicana da região fronteira apresenta desenvolvimento social e econômico menor. Ao mesmo tempo, a taxa de desemprego no lado americano é maior. Apesar disso, os Estados Unidos são o principal parceiro comercial do México, enquanto este é o terceiro maior parceiro comercial dos EUA e o seu segundo maior mercado de exportação. Neste contexto, destaca-se que 70% do comércio bilateral cruza a fronteira sul, fato que gera importante demanda por capacidade institucional e de infraestrutura adequada para promoção do trânsito eficaz na fronteira. (WILSON; LEE, 2013.p.24)

Associado às questões de alta relevância e impacto político nos dois países – tráfico de droga, criminalidade, imigração e contraterrorismo - ressalta-se o enorme potencial desta zona fronteira, que apresenta inúmeras oportunidades de desenvolvimento e cooperação entre os dois países.

Nesse sentido, objetivamente esta pesquisa busca elaborar um panorama da região mencionada, apresentando uma breve análise sobre a construção da fronteira e suas principais características socioeconômicas. Os principais desafios, ponto de partida para a elaboração de diferentes programas e estratégias, também serão abordados.

Serão também abordadas as políticas de segurança para a região. Não se pretende realizar uma análise exaustiva de todas estas iniciativas, mas sim destacar suas principais características e desafios, bem como os elementos que corroboram o entendimento de um protagonismo estadunidense na definição de prioridades, elaboração e implementação de políticas.



# Capítulo 1



**A CONSTRUÇÃO DA ZONA FRONTEIRIÇA  
ENTRE ESTADOS UNIDOS E MÉXICO**

## I. A “FRONTEIRA EXPANDIDA”

O entendimento das atuais políticas implementadas pelos Estados Unidos e pelo México na região da fronteira passa pela compreensão da maneira pela qual as relações entre estes dois países se estabeleceram, e dos desafios e oportunidades de cooperação da região. A grande projeção dos Estados Unidos no cenário internacional e a sua percepção sobre a sua própria segurança nacional influenciaram a relação entre estes países e, principalmente, seu entendimento sobre as ameaças à segurança ao longo das décadas, ensejando políticas para o gerenciamento da fronteira na região.

Os Estados Unidos sempre perceberam a América Latina, e o México em particular, como a “fronteira expandida” (great frontier), sendo a linha da fronteira propriamente dita a última fronteira em um contexto em que os países vizinhos e seus territórios seriam considerados como zonas de influência e de proteção diretamente associados aos interesses e território americano.

Neste contexto, as relações entre Estados Unidos e México foram definidas por esta percepção tanto de um lado, como do outro do Rio Grande. Esta relação, no entanto, veio acompanhada também do papel de “protetor”, já que desde sua independência, os Estados Unidos se viram como defensor da democracia e da república e foi o primeiro a reconhecer a independência dos vizinhos latino-americanos. Este papel tornou-se muitas vezes “confuso” principalmente em um contexto em que para defender a liberdade do hemisfério ocidental, o “colosso do norte”<sup>3</sup> optou pela intervenção armada. Se a Doutrina Monroe, como ficou conhecida, definiu a intenção americana inicial de defender o hemisfério, foi o Destino Manifesto, que definiu o tom de ação<sup>4</sup>.

Os vizinhos latino-americanos e o México, em especial, logo perceberam que seria muitas vezes através da intervenção armada que receberiam esta proteção. O que é pior, esta proteção tornou-se mais facilmente identificável à noção da “fronteira expandida” do que ao “hemisfério livre”. A Guerra entre os Estados Unidos e o México foi chave para esta definição, quando o território do Texas, antes parte do estado mexicano foi anexado aos Estados Unidos em 1845. A guerra que se seguiu de 1846 a 1848 levou a perdas ainda maiores para o México que acabou perdendo os territórios onde hoje estão o Novo México, a Califórnia, Nevada, Utah, grande parte do que é o Arizona e o Colorado, além de partes do Texas, Oklahoma, Kansas e Wyoming. Com as anexações, o território do México foi reduzido em um terço, e a nova fronteira, estabelecida pelo Tratado de Guadalupe Hidalgo em 1848, passou a ser definida pelo Rio Grande.

<sup>3</sup> Termo utilizado pelo Nobel Mexicano Octavio Paz ao referir-se aos Estados Unidos.

<sup>4</sup> Para as relações Estados Unidos/América Latina ver: Smith, Peter, *Talons of the Eagle: Dynamics of US-Latin American Relations*, New York: Oxford University Press, 1996; Schoultz, Lars, *Beneath the United States: a history of US policy toward Latin America*, Cambridge: Harvard University Press, 1998; Kryzaneck, Michael, *US-Latin American Relations*, Santa Barbara: Praeger, 2008.



oferecido. O estabelecimento de relações desiguais desde os primórdios destes países enquanto Estados se reflete até hoje nas políticas estabelecidas na região da fronteira.

**Figura 2 - Campanhas durante a Guerra México-Americana, 1846-1848**



Fonte: George Lockhart Rives, *The United States and Mexico, 1821-1848: A History of the Relations Between the Two Countries from the Independence of Mexico to the Close of the War with the United States*, C. Scribner's Sons, 1913

A expansão para o oeste até o pacífico é parte da estratégia de estabelecer essa fronteira expandida. Da mesma maneira, desde àquela etapa até os dias de hoje, a segurança nacional dos Estados Unidos definiu as relações com o país vizinho que tem tentado estabelecer uma política mais justa e coerente com os desafios que compartilham.

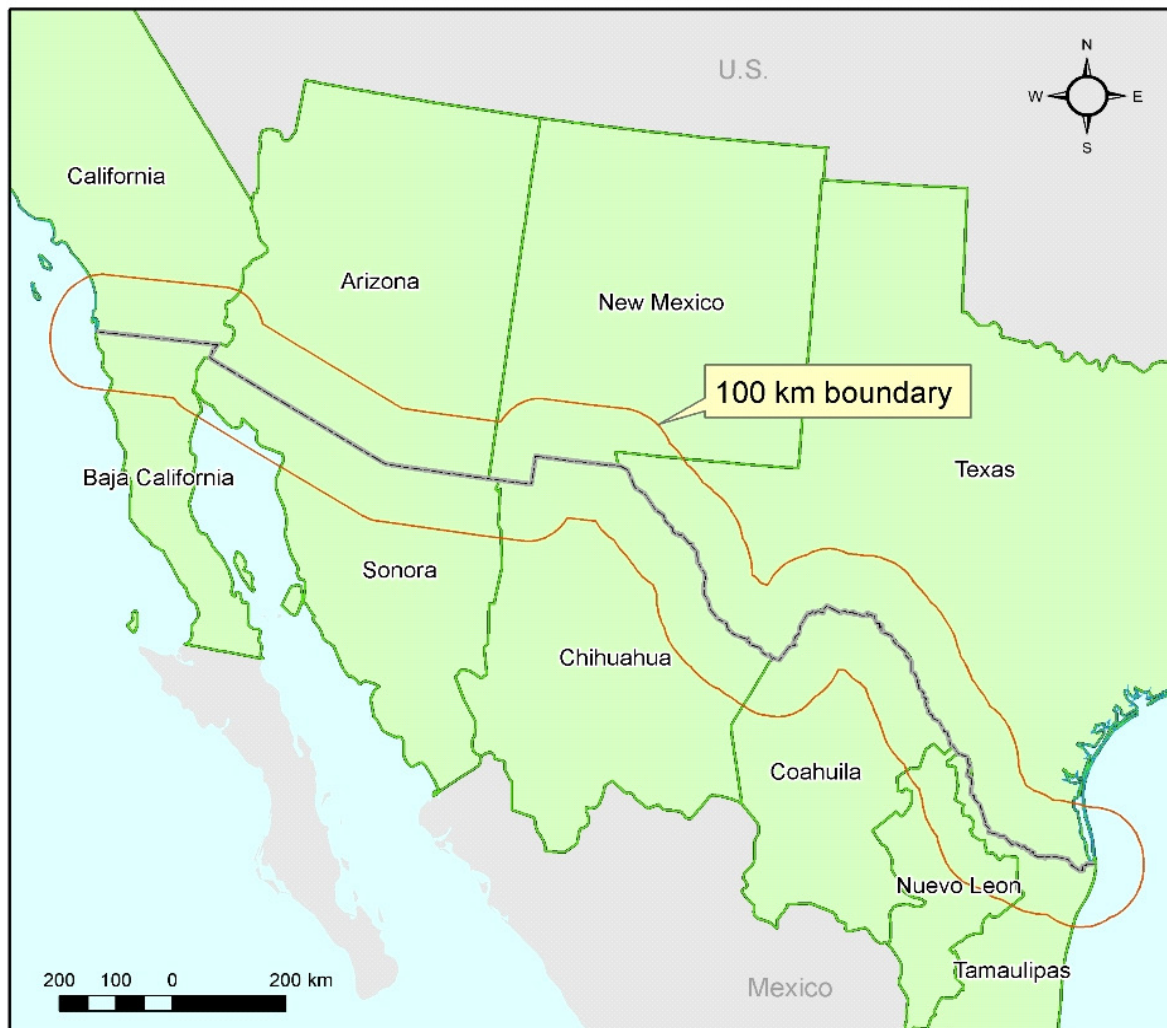
## 1.1. A ZONA DE FRONTEIRA ATUAL

De acordo com o Tratado de Guadalupe Hidalgo, a fronteira entre Estados Unidos e México tem 3.169 quilômetros e se estende desde o Golfo do México até o Oceano Pacífico. Inicialmente com extensão de 60 quilômetros ao norte e ao sul da fronteira, a área de fronteira passou a compreender o território situado a 100 quilômetros da fronteira territorial e marítima

de ambos os lados em 1983, quando assinou-se o Acordo de La Paz entre os dois países<sup>5</sup>.

Do lado americano, os estados da fronteira são a Califórnia, o Arizona, o Novo México e o Texas. Do lado mexicano, os estados são a Baja Califórnia, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, e Tamaulipas. Somente o estado do Texas faz fronteira com quatro estados mexicanos, enquanto o Novo México faz fronteira com Chihuahua e Sonora, o Arizona com Sonora e Baja Califórnia e a Califórnia somente com este último.

**Figura 3 - A fronteira entre Estados Unidos e México**



Fonte: United States Agency of Environment Protection

Existem, atualmente, 41 pontos de travessia de fronteira e 330 portos de entrada. Administrativamente, o lado americano da fronteira é dividido em 9 setores: San Diego, El Centro, Yuma, Tucson, El Paso, Marta, Del Rio, Laredo e Rio Grande. O México mantém a administração de suas fronteiras segundo a divisão territorial dos seis estados que compõem a região fronteira. Os estados da região têm ainda 44 condados, 80 municipalidades e 14 pares de cidades irmãs. Na faixa fronteira são 23 condados e 39 municipalidades.

<sup>5</sup> Disponível em: <http://ban.org/library/LaPazAgreement.pdf>. [Último acesso: 18/08/2014].

**Figura 4 - Setores de administração da fronteira do lado americano**

Fonte: CSMonitor.com

A interposição de assuntos de política internacional, nacional e estadual traz imensos desafios para a administração e gestão da região. Os principais gestores são o Departamento de Estado dos Estados Unidos e a Secretaria de Relações Exteriores do México. No entanto, outros órgãos como o Departamento de Segurança Nacional (Department of Homeland Security) e a Comissão Nacional de Segurança do México, os diversos órgãos responsáveis pelo policiamento e defesa da área, e os governos estaduais influenciam a definição, a implementação e o gerenciamento de políticas para a região. Um Comitê Executivo bilateral foi criado recentemente, já durante a administração Obama/Calderón, para colocar em prática a Fronteira do Século XXI, estratégia conjunta para administração da fronteira<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Ver: <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/mexico-y-estados-unidos-buscan-mejorar-administracion-fronteriza>. Acesso: 25/08/2014.



**Figura 5 - Cidades irmãs e fronteira México Estados unidos**



Fonte: Organização Pan-Americana de Saúde

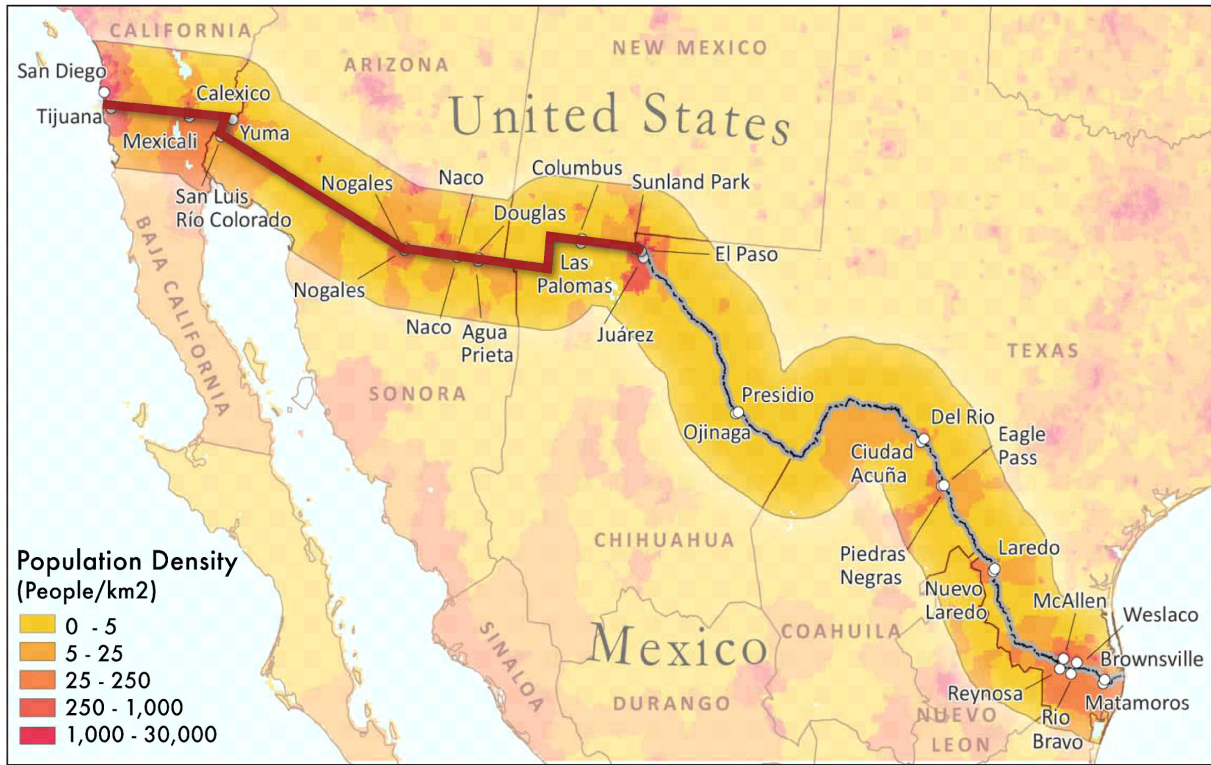
A população estimada da região fronteiriça é de 14 milhões de habitantes e espera-se que a mesma dobre até 2025. Com um crescimento mais rápido que a média nacional de ambos os países, entre 2000 e 2010, a população combinada dos condados fronteiriços dos Estados Unidos e municipalidades do México aumentou 19,2%. A população combinada dos quatro estados americanos e dos seis mexicanos que fazem parte da fronteira é de quase 91 milhões e corresponde a 21,6 % da população combinada de ambos os países. Além disso, 3,5% dos municípios e condados mexicanos e americanos estão nessa região. A faixa de fronteira corresponde a 7,4% da área do território combinado destes dois países. (LARA-VALENZIA, 2013, p. 9)

Estima-se que 10% da população dos estados americanos vivem nos 23 condados que pertencem à região fronteiriça e 29,4% da população dos estados mexicanos vivem nas 39 municipalidades que estão na zona, evidenciando diferentes densidades demográficas na região<sup>7</sup>.

Estas obedecem também às condições geográficas da região, que alterna áreas urbanas densamente povoadas e outras desérticas, principalmente na região do Arizona e, em menor medida, Novo México.

<sup>7</sup> Ver: [https://www.ncjrs.gov/ondcppubs/publications/enforce/border/intro\\_1.html](https://www.ncjrs.gov/ondcppubs/publications/enforce/border/intro_1.html). Acesso: 25/08/2014.

**Figura 6 - A população na região fronteiriça**



Fonte: Southwest climate change Assessment Report

**Tabela I**  
Crescimento da população na região da fronteira

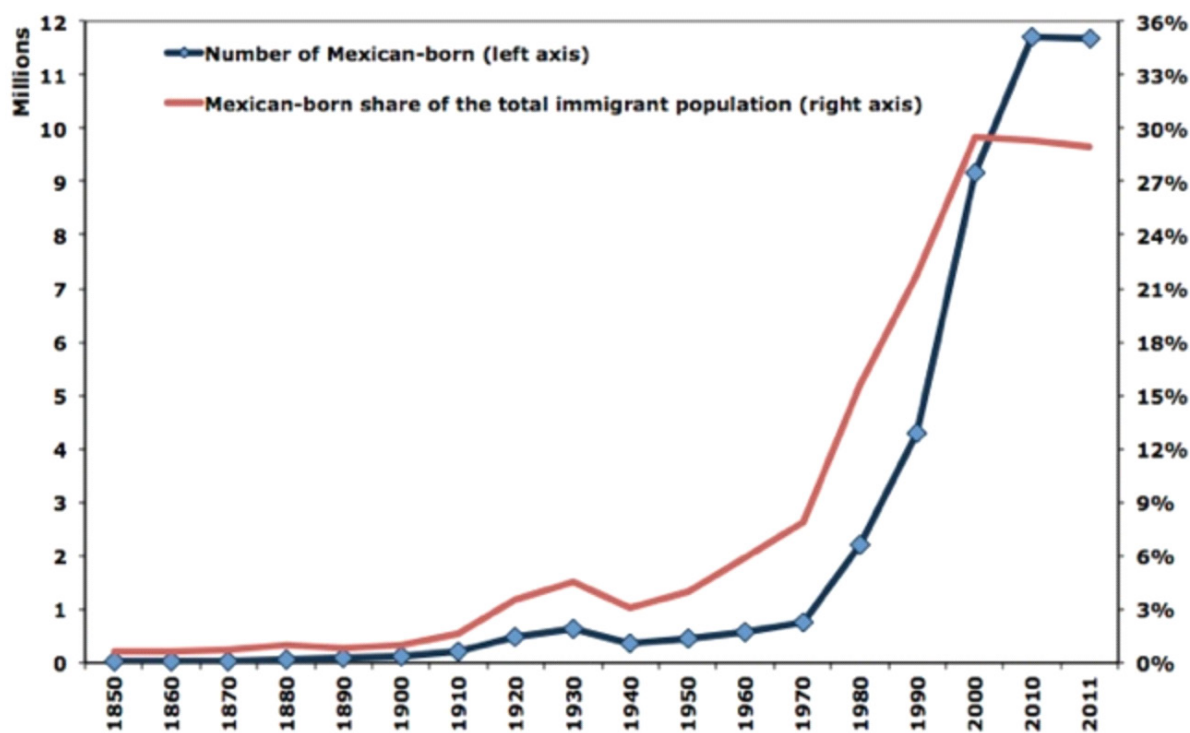
	Población 2010	Crescimento promedio anual (%), 2000-2010	Tiempo de duplicación (años)
<b>Counties and municipios</b>			
México, municipios fronterizos	7,304,901	2.24	31
Estados Unidos, condados fronterizos	7,303,754	1.62	43
Total	14,608,655		
<b>100/300 kilómetros</b>			
México, 300 Km	17,048,419	2.04	34
Estados Unidos, 100 Km	13,967,038	2.28	30
Total	31,015,457		
<b>Estados Fronterizos</b>			
México	19,894,418	1.95	36
Estados Unidos	70,850,713	1.49	47
Total	90,745,131		
México	112,336,538	1.52	46
Estados Unidos	308,745,538	0.97	71

Fonte: El Estado de la Frontera, the Woodrow Wilson Center, 2013

Do lado americano, a população de origem hispânica compõe a maioria étnica nos quatro estados fronteiriços. Mais da metade de todos os imigrantes mexicanos nos Estados Unidos residem em dois estados: a Califórnia e o Texas. A Califórnia apresentou a maior população de origem mexicana em 2011. Eram 4,3 milhões ou 37% do total da população mexicana nos Estados Unidos (11,7 milhões). O Texas possui 2,5 milhões ou 21%. O Arizona 512 mil ou 4%<sup>8</sup>. Os imigrantes de origem mexicana correspondem a 4% da população americana. Os movimentos migratórios na fronteira contribuem para aumentar a taxa de crescimento na região fronteiriça.

Como veremos adiante, os imigrantes mexicanos correspondem ao mais significativo grupo do total de imigrantes que vivem nos Estados Unidos. Cerca de 71% da população imigrante do Novo México (151 mil de 211 mil) nasceram no México. No caso do Texas essa população corresponde a 60% e no Arizona 59%.

**Figura 7 - Imigrantes mexicanos nos Estados unidos de 1850 a 2011**



Fonte: Migrationpolicy.org.

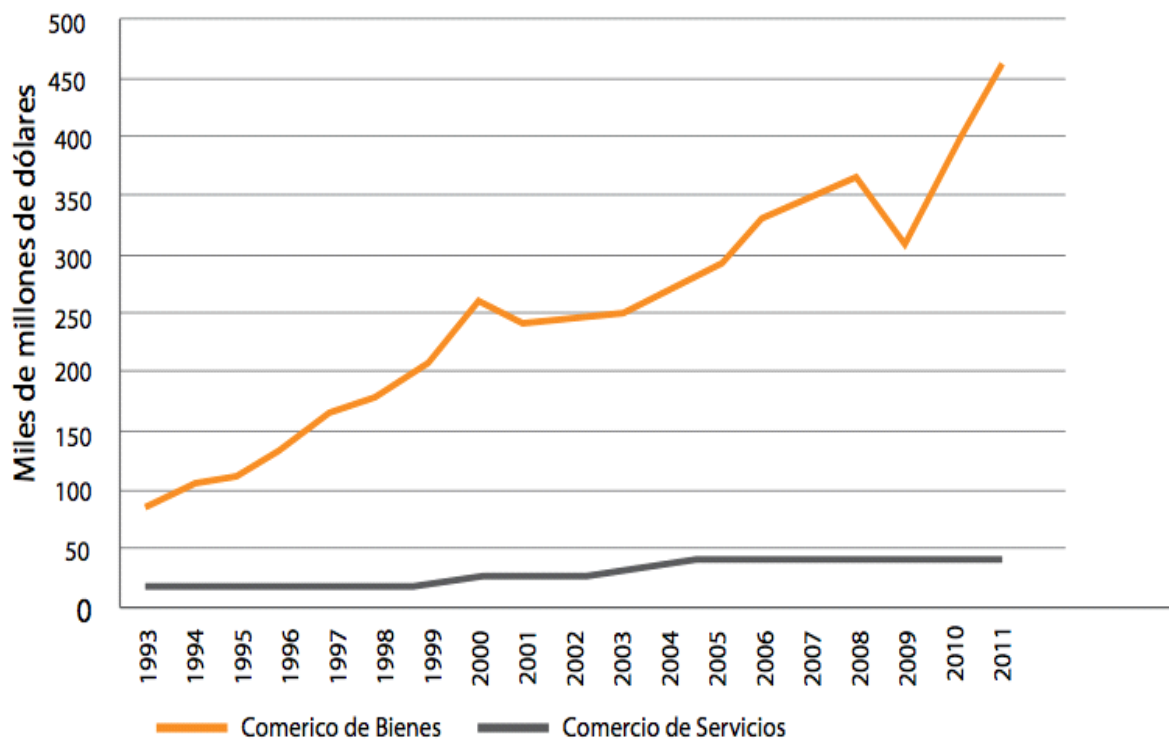
A importância da região é ressaltada também através de outros dados interessantes. Duas das áreas metropolitanas que mais crescem nos Estados Unidos – Laredo e McAllen – localizam-se na região da fronteira no estado do Texas, uma importante consideração ao discutir-se a presença de imigrantes legais e ilegais e sua influência. Os cinco condados fronteiriços americanos com melhor qualidade de vida são San Diego (CA), Pima (AZ), Brewster (TX), Jeff Davis (TX) e Cochise (AZ). Do lado mexicano, os cinco municípios fronteiriços com a melhor qualidade de vida são Tijuana (BCN), Mexicali (BCN), Nogales (Sonora), Tecate (BCN)

<sup>8</sup> Ver: <http://migrationpolicy.org/article/mexican-immigrants-united-states>. Acesso: 25/08/2014.

e Piedras Negras (Coahuila). (WILSON; LEE, 2013, p.21)

É importante destacar ainda que o comércio bilateral entre México e Estados Unidos é central para ambos. Em 2011 o comércio de bens e serviços entre os dois países alcançou meio bilhão de dólares. O elevado intercâmbio comercial levou a relação bilateral a um novo patamar: os Estados Unidos são, atualmente o principal parceiro comercial do México e este o terceiro sócio americano e segundo principal mercado exportador. Infelizmente, no entanto, a infraestrutura e capacidade dos pontos de entrada ainda deixa a desejar e com o engrossamento das políticas de segurança no pós-11 de setembro permanecem desafios para acelerar o cruzamento de mercadorias e pessoas pela fronteira. (WILSON; LEE, 2013.P.24).

**Figura 8 - Comércio de bens e serviços México e Estados Unidos**



Fonte: Woodrow Wilson Center, 2013.

Com vistas a melhorar e acelerar este processo, existem programas de viajantes e prestadores de serviço, como o SENTRI, FAST, C-TPAT e Global Entry<sup>9</sup>, que permitem o cruzamento mais rápido de pessoas e carregamentos que não apresentam risco às fronteiras. Infelizmente, estes não tiveram ainda o impacto desejado e permanecem as longas e demoradas filas nestes pontos.

A região de fronteira entre estes países, como é natural, organiza-se em função dos corredores de comércio Norte e Sul. Embora o desenvolvimento econômico seja desigual, comparando-se, por exemplo regiões como as áreas mais urbanas do setor de San Diego e as áreas rurais e desérticas de Sonora e Coahuila, existem enormes oportunidades na região, incluindo-se o incremento do comércio e a melhora dos aspectos sociais e econômicos da população que vive aí. Infelizmente, a ênfase na criminalidade que prevalece em certos locais desta zona ainda contribui para que a percepção sobre a região seja negativamente enviesada.

Vale mencionar ainda que a região apresenta inúmeros desafios sociais e econômicos: uma população com condições de saúde e sociais mais urgentes, elevadas taxas de pessoas sem seguro saúde, elevadas taxas de migrações e maior população pobre. Três dos 10 condados mais pobres dos Estados Unidos localizam-se na região da fronteira. Do lado mexicano, em razão da rápida industrialização, as comunidades localizadas na área têm menos acesso à água potável e serviços sanitários comparativamente ao restante da população.

Na verdade, existem amplas disparidades entre os dois lados. O desemprego do lado americano foi sempre bastante alto, maior inclusive que do lado mexicano, cuja taxa de desemprego é inferior a da média nacional. Estima-se que em 2010 55% da população dos condados com 25 anos de idade ou mais tinham obtido um título superior ou profissionalizante. Já a população das municipalidades mexicanas com título superior não ultrapassou os 43%. (WILSON; LEE, 2013.p.22).

Com relação à atenção médica, a discrepância é ainda maior. Do lado americano observa-se uma média de 384 trabalhadores da área de saúde por 10.000 habitantes em 2007. Já o lado mexicano conta com somente 52 trabalhadores. A presença de trabalhadores no setor lucrativo nos Estados Unidos é de 59 por 10.000 habitantes. Número bastante superior aos 7 que dedicam-se ao setor do lado mexicano. (Ibid)

## I.I.I. OS PRINCIPAIS DESAFIOS

Dentre os principais desafios que pautaram a elaboração das políticas de segurança na região de fronteira ao longo das últimas décadas, destacam-se: a) a imigração ilegal; b) as drogas ilícitas; c) o tráfico de armas; e d) a violência associada à dinâmica dos fluxos ilegais.

---

<sup>9</sup> Para mais informações sobre estes programas, ver: <http://www.cbp.gov/travel/trusted-traveler-programs>. Acesso: 26/08/2014.

### 1.1.1.1. A IMIGRAÇÃO ILEGAL

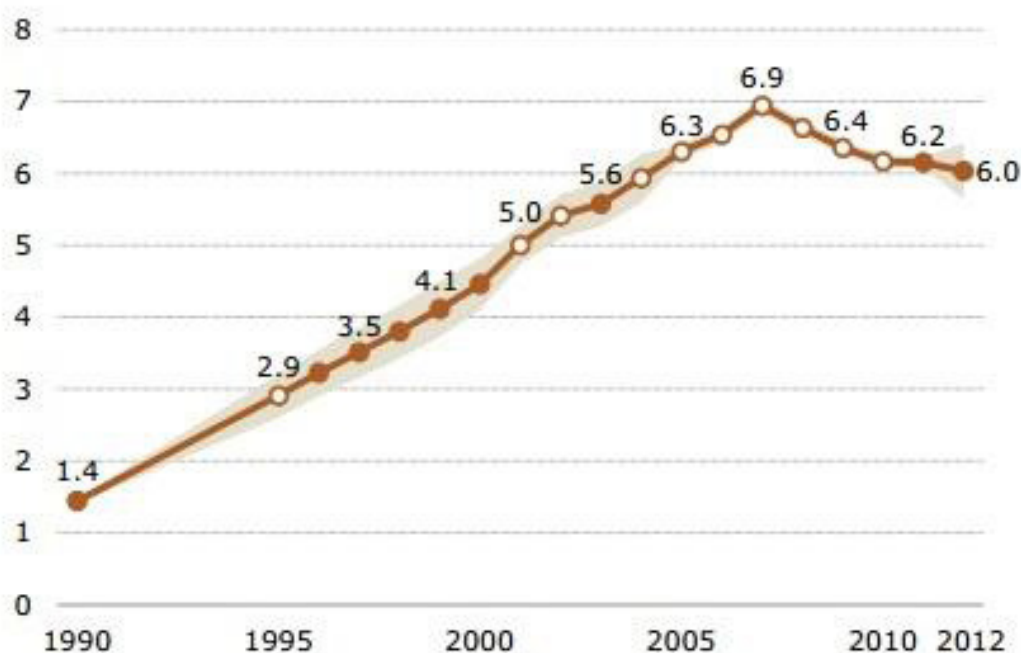
#### a. Imigração ilegal de nacionais mexicanos

A emigração em larga escala do México para os Estados Unidos tem início na primeira metade do século 20, passando por um significativo aumento a partir da década de 1940, com a aprovação pelo Congresso estadunidense do Programa Bracero (Bracero Program, 1942-1964). No âmbito deste programa, empregadores estadunidenses puderam trazer trabalhadores do México e Caribe para contratos de trabalho de curta duração. Ao final da duração prevista por tais contratos, os trabalhadores deveriam retornar aos seus países de origem. Durante os anos de pico do programa, entre os anos de 1954 e 1960, entraram anualmente nos Estados Unidos entre 300.000 e 450.00 mil trabalhadores mexicanos. O final do Programa, todavia, marcou o início da imigração ilegal de larga-escala do México para os EUA: depois de trabalhar neste último, muitos trabalhadores mexicanos auxiliaram gerações posteriores no processo de migração e no estabelecimento de redes informais por meio das quais antigos migrados assistiam novos migrantes para entrar nos EUA e conseguir empregos.

O México ainda hoje é a principal origem de imigração para os Estados Unidos, representando cerca de 30-35% do total de imigrantes desde 1990 (HANSON, 2006, p. 1). De acordo com o levantamento do Pew Research Institute (2013), a população de imigrantes ilegais mexicanos aumentou drasticamente em 2007, chegando a 6.9 milhões, número cerca de 5 vezes maior do que a estimativa de 1990 (1.4 milhão).

Cabe ressaltar que esta tendência de crescimento foi revertida a partir de 2007, tendo a população de imigrantes mexicanos ilegais diminuído nos anos de 2008, 2009 e 2010.

**Figura 9 - População estimada de imigrantes ilegais mexicanos nos EUA, 1990-2012 (Em milhões).**



## b. Imigração de outras nacionalidades

Ainda que não seja a única via de entrada para os imigrantes ilegais de outras nacionalidades além da mexicana nos Estados Unidos, a fronteira sul é uma importante via de entrada para o grande fluxo de imigrantes ilegais que chega ao país todos os anos. Cabe ressaltar que, assim como o número de imigrantes ilegais mexicanos, o número de imigrantes ilegais de outras nacionalidades vivendo nos EUA também aumentou exponencialmente entre 1990 (2.5 milhões) e 2007 (5.25 milhões).

Em razão da crise financeira de 2008, o período entre 2008 e 2009 protagoniza uma reversão nesta tendência de aumento, que se estabiliza todavia ao longo de 2010, 2011 e 2012 (Pew Research Institute, 2013, p. 9). No ano de 2012, os imigrantes ilegais, com exceção dos nacionais mexicanos, nos EUA foram estimados em 5.65 milhões. Somados aos imigrantes ilegais mexicanos, a população total de imigrantes ilegais chega a aproximadamente 11.7 milhões (Ibidem).

Dentre os atuais fluxos de imigração ilegal, cabe destacar o aumento expressivo do número de crianças imigrantes desacompanhadas (unaccompanied alien children – UACs) provenientes de países da América Central apreendidas na fronteira sul, sobretudo na região do Rio Grande Valley, e que se tornou uma preocupação central para o Departamento de Segurança Nacional e para a administração estadunidense. Durante o ano de 2014, os oficiais da fronteira dos EUA já identificaram mais de 17.5 mil crianças desacompanhadas de Honduras, 15.700 da Guatemala e 14.5 mil de El Salvador. Em 2009, o total de crianças provenientes dos três países era de 3 mil (MUGGAH, 2014).

### 1.1.1.2. AS DROGAS ILÍCITAS

A principal porta de entrada das drogas ilícitas para os Estados Unidos é a fronteira sudoeste. Ainda que estes fluxos ilegais cheguem ao país por outras vias (aérea, marítima, fronteira com o Canadá, etc.), o volume de drogas ilegais que atravessa a fronteira EUA-México excede amplamente o volume movimentado por todas as outras rotas combinadas.

O México é atualmente um importante fornecedor de heroína para o mercado norte-americano, e o maior fornecedor estrangeiro de metanfetamina e maconha. A produção mexicana destes três tipos de drogas tem aumentado consideravelmente desde 2005, assim como a quantidade de drogas apreendidas na fronteira sudoeste (U.S. Department of Justice, 2013). Mais de 90% da cocaína que chega nos EUA passa pelo México, percentual superior aos 77% no ano de 2003. Estima-se que o comércio de drogas represente ente 3% e 4% do PIB anual mexicano de 1,2 trilhão de dólares – cerca de US\$ 30 bilhões - e empregue ao menos meio milhão de pessoas (LEE, 2014).

O cálculo feito a partir das apreensões de drogas ilegais revela que, a despeito dos esforços na região de fronteira entre México e EUA e das rotas alternativas por vezes adotadas pelo narcotráfico, a região mantém seu protagonismo em tais fluxos, como revela o gráfico abaixo indicado (U.S. Department of Justice, 2011, p. 13).

**Figura 10 - Quantidade de drogas ilegais apreendidas na fronteira sudeste entre EUA e México comparada à quantidade apreendida no restante dos EUA**

Product No. 2011-Q0317-001 National Drug Intelligence Center

## DRUG SMUGGLING INTO THE UNITED STATES

**Overview**

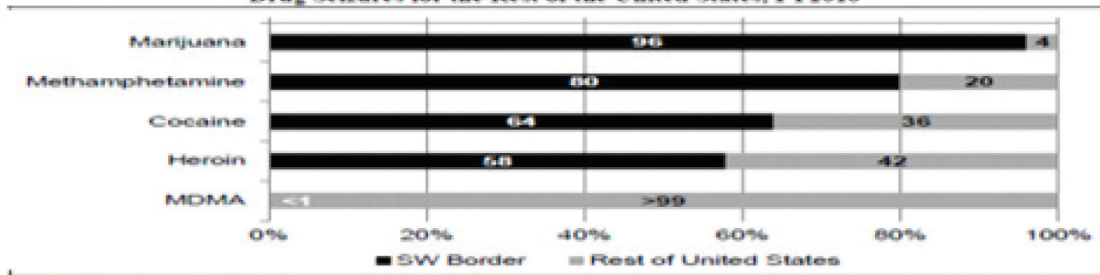
*The primary gateway for illicit drug smuggling to the United States is the Southwest Border. Smugglers under the direction of Mexican traffickers move most of the cocaine, heroin, foreign-produced marijuana, and foreign-produced methamphetamine available in this country through, between, and around land border crossings in Arizona, California, New Mexico, and Texas (see Figure 1). Traffickers use every other avenue imaginable—air, sea, and the U.S.–Canada border—to smuggle drugs into the United States, but the volume moved across the U.S.–Mexico border significantly exceeds that moved through all other routes combined. Nonetheless, enhanced border enforcement appears to be forcing traffickers to rely more on alternative smuggling conveyances such as noncommercial maritime vessels and ultralight aircraft. Traffickers also smuggle drugs into the United States through rudimentary and sophisticated underground tunnels and aboard freight trains.*

**Southwest Border**

*Mexican-based TCOs primarily smuggle cocaine, heroin, and methamphetamine through POEs in California and South Texas and large quantities of marijuana between POEs in remote areas of Arizona. They generally smuggle smaller loads of cocaine, heroin, and methamphetamine in noncommercial vehicles (cars, SUVs, and pickup trucks), most likely to blend in with cross-border traffic.<sup>58</sup> They are more likely to smuggle larger shipments—as much as a ton or more—of marijuana in commercial and noncommercial vehicles.<sup>59</sup>*

- The number of illicit drug seizures involving noncommercial conveyances at the Southwest Border greatly exceeds the number of seizures involving commercial conveyances. Analysis of NSS seizure data reveals that only 578 of the 34,274 seizure incidents at

**Figure 1. Arrival Zone Drug Seizures Along the Southwest Border Compared With Arrival Zone Drug Seizures for the Rest of the United States, FY2010<sup>a</sup>**



Source: El Paso Intelligence Center, National Seizure System.<sup>51</sup>  
<sup>a</sup> Totals include only seizures made at and between POEs. Seizures for “Rest of United States” include seizures made in Puerto Rico and the U.S. Virgin Islands.

Fonte: El Paso Intelligence Center, National Seizure System (in U.S. Department of Justice, 2011)

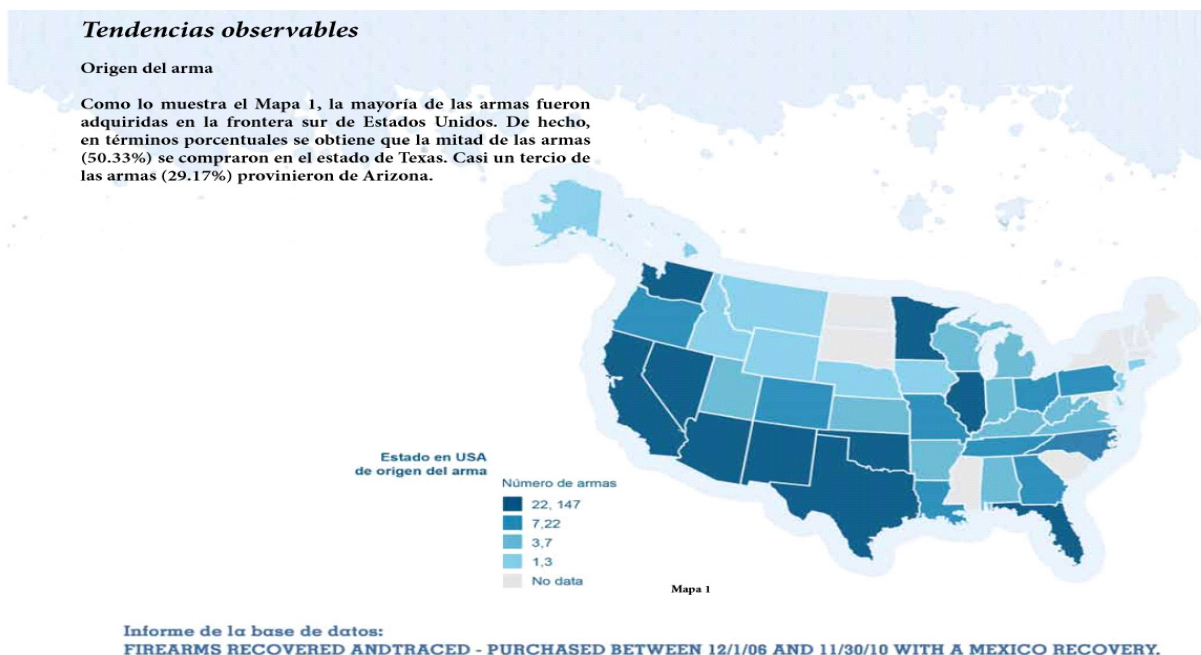
### 1.1.1.3. ○ TRÁFICO DE ARMAS

Estima-se que 2,2% do total de armas produzidas e vendidas nos EUA entre 2010 e 2012 foram traficadas para o México. No país circulam mais de 15 milhões de armas de fogos ilegais, 80% das quais provêm dos EUA (McDougal et. al., 2013). Neste período, o lucro anual gerado por este fluxo é estimado em US\$ 127.2 milhões, montante quatro vezes maior do que os US\$ 32 milhões referentes ao período entre 1997 e 1999 (Ibid., p. 2). Cabe ressaltar que estas armas de fogo foram usadas em pelo menos metade dos 120 mil assassinatos cometidos entre 2007 e 2012 no México (Ibid, p. 2).

De acordo com o estudo “No + armas No more guns” de 2014, a maioria das armas ilegais são adquiridas na região de fronteira entre México e EUA: cerca de 50% seriam compradas no estado do Texas e 29% no estado do Arizona.



## Figura 11 - Mapa com estados de origem das armas ilegais apreendidas no México e provenientes dos EUA



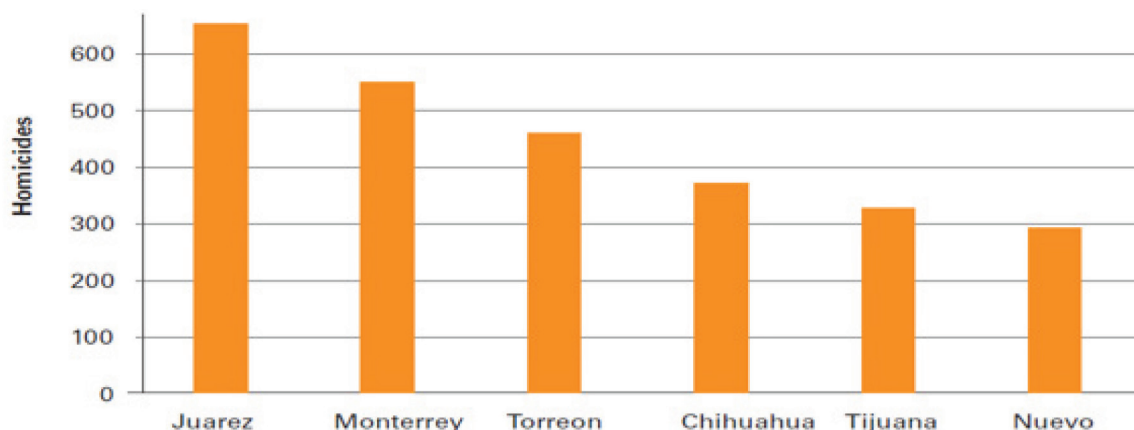
Fonte: “No + armas No more guns” **Violência**

Pode-se dizer que uma grande assimetria caracteriza o nível de insegurança ao longo da fronteira. De acordo com as estatísticas de crime do Federal Bureau of Investigation, as cidades fronteiriças dos EUA figuram entre as mais seguras do país, apresentando índices de criminalidade que são inferiores às médias nacionais e constantes, sem aumento dos crimes violentos nos últimos 5 anos (WILSON; LEE, 2013, p. 107). Esta realidade contrasta profundamente com a situação de insegurança em algumas cidades fronteiriças mexicanas, a exemplo de Ciudad Juárez, considerada uma das cidades mais violentas do mundo.

Do lado mexicano, nota-se também uma importante diferença dos níveis de criminalidade a porção ocidental relativamente mais pacífica (incluindo os estados de Baja California e Sonora) e os estados da porção oriental (Chihuahua, Coahuila, Nuevo León e Tamaulipas) mais violentos. Cabe ressaltar que esta região conheceu um importante aumento dos índices de violência, associado sobretudo às disputas das organizações criminosas. Em 2008, cerca de 60% dos homicídios na região ocorreram em três cidades: Tijuana (Baja California), Culiacán (Sinaloa), e Ciudad Juárez (Chihuahua).

Estima-se que em 2010, 50% dos homicídios relacionados ao crime organizado ocorreram nos seis estados fronteiriços do México. Em 2011, houve uma importante redução e este percentual passou a 44%. Todavia, cabe destacar que as reduções percebidas em estados da Baja California e foram acompanhadas por aumentos em Coahuila, Nuevo Laredo e Tamaulipas. Dentre os estados mais ao sul do país, aumentos foram percebidos sobretudo em Veracruz e Guerrero (Ibid p. 102-105).

**Figura 12 - Homicídios nas cidades fronteiriças mexicanas (2012).  
Foco em El Paso/Ciudad Juárez**



Fonte: Cory Molzahn, Octavio Rodriguez Ferreira, e David A. Shirk, *Drug Violence in Mexico: Data and Analysis Through 2012*, San Diego: University of San Diego, Trans-Border Institute, fevereiro de 2013. Disponível em: <http://justiceinmexico.files.wordpress.com/2013/02/130206-dvm-2013-final.pdf> [último acesso 18/08/2014]

## 1.2. AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA NA REGIÃO DE FRONTEIRA

### 1.2.1. AS POLÍTICAS DE CONTROLE DE FRONTEIRA: IMIGRAÇÃO, DROGAS E TERRORISMO

As políticas de segurança na região de fronteira entre México e Estados Unidos, como já inferido, foram historicamente amplamente influenciadas pela agenda e prioridades estadunidenses.

O controle migratório foi o primeiro elemento orientador das políticas de fronteira dos Estados Unidos. A primeira lei federal de imigração do país (1798) autorizava o presidente a prender ou deportar qualquer estrangeiro considerado perigoso para o país e qualquer homem adulto proveniente de um país em guerra com os Estados Unidos. Durante o século XX outros grupos considerados como ameaça à segurança tiveram seu acesso impedido, tais como os anarquistas (1903), os estrangeiros considerados como ameaça à segurança pública em tempos de guerra (1918), comunistas (1950) e terroristas (1996).

Em 1924 foi criada a U.S. Border Patrol (USBP), cujo objetivo inicial era impedir a entrada de imigrantes chineses ilegais e a entrada de álcool durante o período da Lei Seca. Durante este período, a maior parte dos agentes era alocada na fronteira Norte.

A migração não autorizada a partir e através do México surge como uma preocupação política sobretudo entre o final da década de 60 e início dos anos 70. O ano de 1971 marca o início do reforço dos controles fronteiriços, como parte da “guerra contra as drogas” e os anos subsequentes consagram o engajamento dos Estados Unidos no combate à imigração ilegal e do tráfico de drogas na fronteira sudoeste. Em 1986, uma diretiva de segurança nacional classificou as drogas como uma ameaça à segurança nacional e reforçou uma tendência crescente de crescente cooperação militar para aumentar a proteção das fronteiras<sup>10</sup>. Segundo relata o especialista Timothy Dunn o envolvimento das forças armadas com a proteção da fronteira se deu de diversas formas, incluindo-se o compartilhamento de equipamentos, o desdobramento conjunto de pessoal civil e militar e o desenvolvimento de estratégias de ação conjuntas. (DUNN, 1996.p115-117)

A crescente preocupação com o tráfico de drogas e as ondas de violência associadas a esse fenômeno contribuíram, ademais, a um entendimento de que o tráfico de drogas e a imigração fossem eventos correlatos. Em 1986 é estabelecido Immigration Reform and Control Act, que não consegue, todavia, reverter a tendência de crescimento do fluxo migratório observando-se um recrudescimento do tratamento da questão da imigração<sup>11</sup>.

É importante ressaltar que a percepção de que a questão de imigração estava relacionada ao tráfico de drogas e à criminalidade contribuiu para que a legislação migratória aprovada ao longo da década de 90 refletisse estas tendências e reforçasse as políticas restritivas<sup>12</sup>. Ao mesmo tempo, aumentaram as operações de patrulha na fronteira, prisão e deportação de imigrantes por violações correlatas a drogas. Entre 1975 e 2011, o número dos patrulheiros focados sobretudo no controle migratório aumentou onze vezes, e os gastos realizados pela Drug Enforcement Administration (DEA), focados sobretudo no combate aos narcóticos, foram quintuplicados no mesmo período (ROSENBLUM et al., 2013, p. 3).

Ainda na década de 1990, no ano de 1994, é elaborada a primeira estratégia nacional para patrulha e controle da fronteira (border patrol). A estratégia “Prevenção através da Dissuasão” foi elaborada justamente em função da percepção de que a fronteira estava aberta a fluxos ilegais. Nesta época, deu-se início operações no setor de El Paso e San Diego que contribuíram para a diminuição de fluxos ilegais nestas áreas. Aliadas às operações, erigiram-se cercas e sistemas de vigilância remotos foram instalados. Apesar disso, os dados sobre fluxos ilegais de imigrantes ilegais mostram que houve uma transferência e que a movimentação de imigrantes ilegais aumentara em outros setores e continuava alta. (ORDOÑEZ, 2008.p.3)

O primeiro atentado contra o World Trade Center em 1993 e a série de ataques previstos para o Ano Novo entre 1999 e 2000 (Millenium Plot) fizeram com que o contraterrorismo se consolidasse como o terceiro pilar das atividades de segurança de fronteira, e que se tornaria

<sup>10</sup> Desde 1982, com o Defense Authorization Act, passou-se a autorizar a cooperação entre as forças armadas americanas e profissionais do setor de segurança, especialmente ao longo da fronteira.

<sup>11</sup> A nova legislação permitiu que 2,7 milhões de imigrantes ilegais fossem legalizados ou conseguissem a cidadania americana. Apesar disso, novos fluxos migratórios foram desencadeados e sanções a empregadores não foram implementadas.

<sup>12</sup> Exemplos dessas legislações restritivas incluem Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (1996), Anti-terrorism and Effective death Penalty Act e Personal Responsibility and Work opportunity Reconciliation Act.

a principal preocupação das políticas fronteiriças após os ataques terroristas de setembro de 2001 (Ibid).

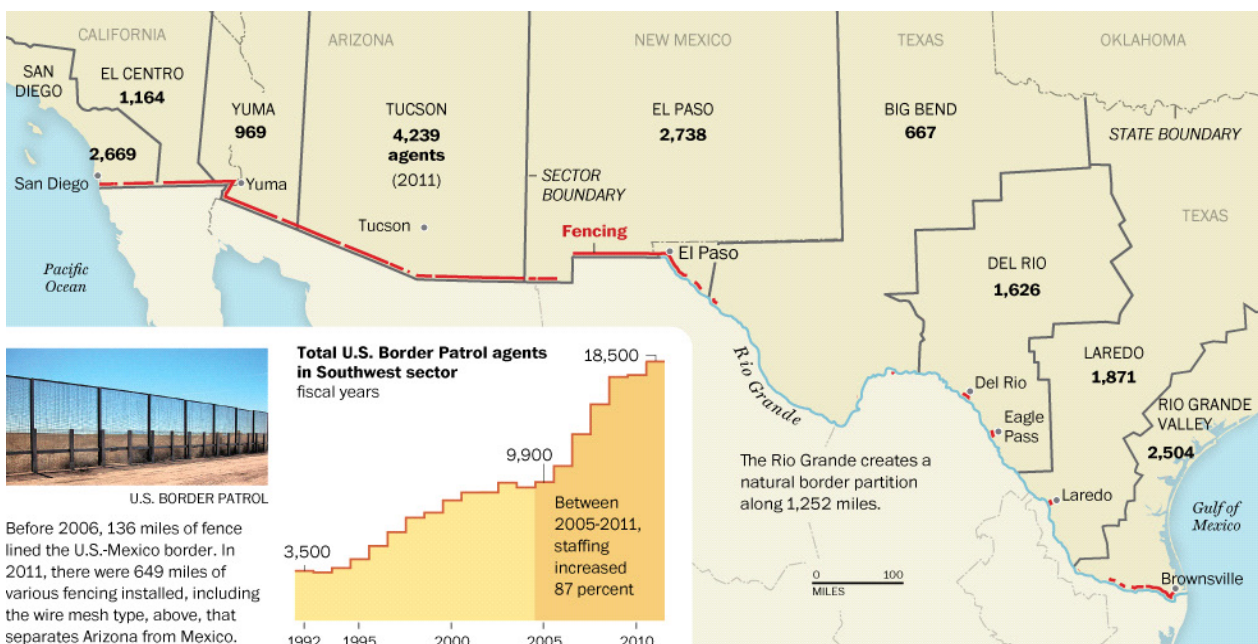
### 1.2.1.1. A CRIAÇÃO DO DEPARTAMENTO DE SEGURANÇA INTERNA (U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY - DHS).

Os atentados de 11 de setembro de 2001 marcaram uma nova etapa para as políticas de segurança na região da fronteira entre os dois países. A primeira grande mudança foi a criação do Departamento de Segurança Nacional, que passou a administrar, do lado americano, as estratégias e políticas implementadas para a região. Consolida-se, assim, uma conexão explícita entre a política de fronteira e a segurança nacional, em um contexto que reforça a necessidade de proteger o território americano das ameaças terroristas.

Intimamente relacionada a esta última ideia, está também a participação, cada vez mais intensa, das forças armadas americanas nas ações de segurança da fronteira, reiterando um processo que já havia sido iniciado em anos precedentes. Cabe ressaltar que até a criação do Departamento de Segurança Nacional em 2003, as questões sobre imigração e controle de fronteira estava sob responsabilidade do Departamento de Justiça. No âmbito do Departamento de Segurança Nacional, a Customs and Border Patrol (CBP) é a agência responsável pela administração da fronteira. Sua principal prioridade é a de “impedir terroristas e suas armas de entrarem nos Estados Unidos”. (BARRY, 2011.P.15).

Em função da crescente preocupação com atentados terroristas no país, houve também um aumento considerável no orçamento para a política de segurança das fronteiras. Essa injeção financeira traduziu-se principalmente no aumento de pessoal atuando no setor e na adoção de inovações tecnológicas, cujo impacto real é ainda pouco explorado e entendido.

**Figura 13 - Pessoal empregado no controle fronteiriço**



Fonte: Customs and Border Patrol

A participação das forças armadas americanas na segurança da fronteira no âmbito da CBP inclui o emprego da Guarda Nacional, treinamento militar de agentes de aplicação da lei e cooperação com as forças militares mexicanas no gerenciamento do uso de drones na fronteira. Em alguns setores, particularmente no de El Paso, há uma presença física permanente, como é o caso do Joint Task Force North e do Centro de Inteligência de El Paso.

De maneira geral, pode-se afirmar que com os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, eleva-se a prioridade das operações de segurança para garantir a segurança da fronteira. O foco renovado provocou a reorganização institucional para administração dos assuntos de fronteira do lado americano, bem como a aprovação por parte do congresso americano de orçamentos cada vez maiores. Ao mesmo tempo, no entanto, persistem os desafios de coordenação e de eficiência das ações.

### 1.3. PRINCIPAIS DIRETRIZES DAS POLÍTICAS COLABORATIVAS ENTRE ESTADOS UNIDOS E MÉXICO PARA A ZONA DE FRONTEIRA.

As iniciativas de segurança na região de fronteira são estabelecidas em um complexo arranjo que busca equilibrar a manutenção do enorme potencial econômico e de desenvolvimento da região e o combate às ameaças à segurança que esta zona de fronteira pode protagonizar. Ademais, a análise de suas orientações ao longo do tempo revela que as políticas de segurança nesta região foram e ainda são bastante influenciadas pela percepção de sensação de (in) segurança dos Estados Unidos, bem como de suas decisões sobre quais elementos constituíram uma ameaça ao país.

A despeito deste desequilíbrio comparativo de influência e do potencial de implementação das políticas de segurança na região de fronteira, o entendimento de uma deterioração das condições da região, sobretudo ao longo dos anos 1990 e 2000, reiterou a necessidade de cooperação entre os dois países no tratamento dos desafios das atividades ilegais das quais a região é palco, sobretudo em relação ao combate ao narcotráfico. Neste sentido, em 1999 a Casa Branca assinala que as redes dos narcotraficantes mexicanos controlavam uma porção importante das drogas ilícitas que são distribuídas no país. O dinheiro e as armas derivadas do tráfico das drogas ilegais retornariam ao México pela fronteira do país, em um ciclo que daria origem à violência, corrupção, medo e ao desvio de recursos, minando o comércio, o intercâmbio e os investimentos legítimos<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Oficina de Política Nacional Para o Controle de Drogas. Estratégias Nacional para o Controle das Drogas. Washington: Casa Branca, 1999, p. 48

### 1.3.1. O PROTAGONISMO DA GUERRA CONTRA O NARCOTRÁFICO NA COLABORAÇÃO MÉXICO-ESTADOS UNIDOS: O CASO CAMARENA E O PROCESSO DE CERTIFICAÇÃO

O combate ao narcotráfico ganha força como elemento central da cooperação entre os dois países notadamente a partir da segunda metade da década de 80. Cabe ressaltar que a assistência dos Estados Unidos no combate ao narcotráfico resulta de uma longa trajetória de negociações entre os governos dois governos, pautadas por momentos críticos, tais como o assassinato do agente da DEA Enrique Camarena em 1985<sup>14</sup>. Este contexto que marca as origens do processo de certificação pelo qual o Congresso passou a exigir do Departamento de Estado um processo anual de avaliação dos países, com base em seus respectivos desempenhos no combate ao narcotráfico.

O universo dos principais países produtores, de trânsito e envolvidos na lavagem de dinheiro resultante do narcotráfico seria avaliado e seus países incluídos na chamada *major list*<sup>15</sup>.

Com base nas recomendações do Departamento de Estado, caberia ao presidente enviar anualmente a lista dos países certificados integralmente, certificados com base nos “interesses vitais” norte-americanos, e não-certificados.

A certificação, integral ou com base em interesses vitais, permitiria a manutenção integral de programas de assistência existentes. A não-certificação resultaria, por sua vez, em sanções, que incluiriam o congelamento da assistência (exceto humanitária e antidrogas) e das importações, além da denegação de financiamento e voto contrário a pedidos de empréstimos junto a organismos multilaterais de desenvolvimento.

Este sistema seria aprimorado pela lei *Anti-Drug Abuse Act* de 1988, que atribuiu ao Secretário de Estado a responsabilidade de coordenar toda a assistência norte-americana dirigida à cooperação antidrogas e publicar abrangente relatório anual (o *International Narcotics Control Strategy Report*), documentando os esforços dos países da *major list*, indicando a dimensão da produção e tráfico ilegal de drogas no ano anterior. O relatório forneceria a base factual para a certificação.

O processo de certificação, se revelaria um potente instrumento para a implementação das políticas de guerra às drogas defendidas pelo país. Na prática, contudo, os EUA empregariam com maior frequência a ameaça de não-certificação como instrumento de pressão, fazendo com que vários países se vissem forçados a ceder às exigências de militarização do combate às drogas, erradicação de cultivos, assinatura de acordos bilaterais antidrogas, operações de interdição, extradição de criminosos, aceleração de reformas legais e investigações sobre lavagem de dinheiro e outras medidas (SILVA, 2013, p. 142).

<sup>14</sup> O assassinato de Enrique Camarena em 7 de fevereiro de 1985, em Guadalajara, levou ao fechamento da fronteira por oito dias (Operação Intercept II). Tal medida tinha como objetivo pressionar as autoridades mexicanas a acelerarem as investigações sobre o sequestro, tortura e assassinato do agente.

Confrontado com tais pressões do país vizinho, o governo mexicano primou por uma atitude conciliatória. Em 1987, o Presidente Miguel de la Madrid (1982-88) declarou que o narcotráfico constituía um tema de segurança nacional, expandindo o papel das forças armadas nas atividades antidrogas. Tal postura não impediria, contudo, o belicismo de alguns parlamentares norte-americanos que, em 1988, lideraram, sem êxito, movimento para sancionar o país e suspender a assistência antidrogas (WALTER, 1994, p. 401-403).

O caso Camarena influenciaria também a decisão da Suprema Corte norte-americana, no ano 1992, a partir da qual qualquer estrangeiro indiciado por crime previsto em lei norte-americana não estaria isento da jurisdição dos tribunais nos EUA, independentemente dos meios pelos quais fosse levado ao país. Esta decisão desencadeou um grave conflito diplomático, levando o governo mexicano a fixar limites mais restritos sobre as funções dos agentes da DEA no México, e o de rejeitar a assistência norte-americana naquela esfera (WALTER, 1994, p. 405).

### 1.3.1.1. ANOS 2000: A INICIATIVA MÉRIDA E COMITÊ DIRETOR EXECUTIVO PARA A GESTÃO DE FRONTEIRAS NO SÉCULO XXI

O início dos anos 2000 marcou uma notável melhora na colaboração entre os dois países, para a qual contribuiu a habilidade do então presidente mexicano Presidente Vicente Fox em reduzir as fricções sobre o tema do narcotráfico da pauta bilateral, que passaria a reforçar questões como o potencial comercial e os desafios da imigração (FREEMAN, p. 349, 2005). Apesar disso, em continuidade à evolução da dinâmica do narcotráfico na região ao longo da década de 90, que marcou o enfraquecimento dos grandes cartéis colombianos e a fragmentação de parte do sistema de comercialização para o México, nota-se um aumento exponencial da criminalidade e violência associadas ao narcotráfico no México, com graves repercussões para a região de fronteira com os EUA e na percepção deste último em relação à ameaça provinda do país vizinho.

No ano 2008, é então lançada a Iniciativa Mérida, marcando a cooperação bilateral EUA-México contra o narcotráfico. Tal iniciativa definiria para o período 2008-2011 ações inovadoras de desenvolvimento institucional e capacitação para as reformas judiciárias e sociais necessárias para o enfrentamento do crime organizado, carecendo contudo dos recursos financeiros necessários para a implementação da totalidade das ações previstas<sup>16</sup>.

Em 2009, foi firmada carta de intenções entre agências federais norte-americanas com a promotoria do México possibilitando a formação de nova iniciativa para combater o fluxo de armas e munição fabricadas nos EUA<sup>17</sup>. Além de melhorar o rastreamento de armas a iniciativa permitirá, ainda, o rastreamento de grupos narcotraficantes no México.

Em meio ao aumento dos índices de criminalidade e violência no México, o assassinato de três funcionários do consulado norte-americano em Ciudad Juarez, em março de 2010,

<sup>16</sup> Estima-se que do montante de US\$ 1,2 bilhão originalmente previsto, os EUA desembolsaram US\$ 128 milhões (SILVA, p. 167, 2013).

<sup>17</sup> Ver: <http://br.reuters.com/article/worldNews/idBRSPE57D00H20090814>. Acesso em: 30/09/2014.

fez com que os esforços no âmbito da iniciativa fossem protagonizados, incluindo a abertura de um escritório binacional na Cidade do México para a coordenação da implementação das atividades integrando a Iniciativa Mérida. Os recursos provenientes dos EUA, todavia, continuariam limitados a cerca de US\$ 330 milhões para o ano de 2011 (SILVA, p. 168, 2013).

A despeito dos inúmeros desafios relacionados à intensificação das atividades do narcotráfico no México, às outras atividades criminais a ele associadas e à violência então decorrente, a posição do governo dos EUA evita o confronto em relação ao país vizinho: na Estratégia de Controle Internacional de Drogas divulgada pelo Departamento de Estado no início de 2010, o país qualifica como “corretamente direcionada” a estratégia mexicana antidrogas (Ibid, p. 169).

Neste mesmo ano, a parceria entre Estados Unidos e México no âmbito da Iniciativa Mérida é renovada com a “Para além da Mérida” (Beyond Mérida), cuja ênfase é direcionada aos fatores subjacentes à violência, anunciando um avanço na perspectiva da cooperação de ambos países relacionada ao tráfico de drogas. Para além do foco militar voltado para o desmantelamento das organizações de narcotráfico, integrou-se também a necessidade de reformar as instituições de aplicação da lei e iniciativas voltadas para a melhoria da vigilância das fronteiras, abordando fatores sociais e econômicos associados à violência nestas regiões.

Dentro das novas prioridades estratégicas, a vigilância de veículos, tanto provenientes do norte quanto vindos do norte em direção ao sul se para o sul, seria reforçada. Além disso, ademais, o espectro da vigilância seria implantado para além da região de fronteira real. O apoio técnico e financeiro às operações locais e iniciativas comunitárias também passaria a ser privilegiado (O’NEIL, 2010).

Ainda em 2010, também foi criado o Comitê Diretor Executivo para a Gestão de Fronteiras no Século XXI (Executive Steering Committee for 21st Century Border Management), tendo como objetivo estimular avanços na construção de uma fronteira moderna, mais segura e eficiente. Neste âmbito, destaca-se também a ação do Grupo Binacional sobre Pontes e Passagens de Fronteiras EUA-México (Multi-agency U.S.-Mexico Binational Group on Bridges and Border Crossings). Composto por diversas agências, o grupo se reúne duas vezes por ano para melhorar a eficiência de iniciativas já existentes e para coordenar o planejamento de novas ações. Presididos por representantes dos dois países, os Mecanismos de Ligação de Fronteira (Border Liaison Mechanisms), que operam em «cidades irmãs» no México e nos Estados também têm sido apontados como um importante meio para lidar com uma variedade de questões locais, incluindo infraestruturas fronteiriças, violação acidental de soberania por agentes da lei, acusações de maus-tratos a estrangeiros.



### 1.3.1.2. COOPERAÇÃO EM COMUNICAÇÃO, INFORMAÇÃO E AS NOVAS ORIENTAÇÕES DAS LEIS DE IMIGRAÇÃO

Outro exemplo da cooperação entre os dois países em relação à zona fronteiriça foi a assinatura, em reunião realizada na ponte internacional que separa a cidade mexicana de Matamoros da americana Brownsville, do Memorando de Entendimento sobre Comunicações Além das Fronteiras em julho de 2013. Tal documento busca intensificar o compartilhamento de informações entre os dois países a partir de uma rede de comunicações além da zona fronteiriça, de maneira a aprimorar as respostas dadas aos incidentes registrados em ambos os lados da linha limítrofe.

O documento foi assinado um mês depois da aprovação, pelo Senado dos EUA, de um projeto de reforma migratória abrindo caminho à legalização dos imigrantes ilegais mas que, ao mesmo tempo, reforçou drasticamente a vigilância na fronteira com o México. Tal projeto de reforma, iniciado em 2012, ano em que a administração do presidente Barack Obama afirmou que não deportaria mais imigrantes ilegais que haviam entrado no país quando crianças (WALLSTEIN, 2012), reduz o tempo que as esposas e crianças de imigrantes ilegais permanecem separadas de seus familiares durante o pleito de status legal. Eliminou-se a condição de que imigrantes ilegais tenham que permanecer fora dos Estados Unidos durante um longo período antes de pedir ao governo estadunidense o fim da proibição de retorno ao território americano (a proibição usualmente durava entre 3 a 10 anos). Um efeito direto de tal mudança é o fato de que famílias não mais vivenciariam longos períodos de separação durante a revisão dos casos (NAKAMURA, 2014).

Na esteira de tais medidas, espera-se que a atual administração estadunidense anuncie medidas que permitiriam a um grande número de imigrantes ilegais permanecer nos Estados Unidos. Aliada ao discurso de reforço das políticas de segurança na região de fronteira<sup>18</sup>, a defesa de novas regras e dinâmicas de imigração legal é apresentada como fundamental para a melhoria da segurança estadunidense e para a economia<sup>19</sup>, no âmbito de uma nova política de fronteiras para o século XXI.

---

<sup>18</sup> "We strengthened security at the borders so that we could finally stem the tide of illegal immigrants. We put more boots on the ground on the southern border than at any time in our history. And today, illegal crossings are down nearly 80 percent from their peak in 2000." Presidente Barack Obama, 29 de janeiro de 2013. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/issues/immigration/border-security>

<sup>19</sup> "[W]e've got to bring our legal immigration system into the 21st century... if you are a citizen, you shouldn't have to wait years before your family is able to join you in America... If you're a foreign student who wants to pursue a career in science or technology, or a foreign entrepreneur who wants to start a business with the backing of American investors, we should help you do that here. Because if you succeed, you'll create American businesses and American jobs. You'll help us grow our economy. You'll help us strengthen our middle class." Presidente Barack Obama, 29 de janeiro de 2013. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/issues/immigration/streamlining-immigration>

### 1.3.1.3. O DESAFIO DA COORDENAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA

A despeito da colaboração em diferentes áreas, e da primazia de um discurso de ambas as administrações primando por iniciativas que confrontem os desafios das diversas atividades ilegais sem que o potencial econômico da região seja mitigado, a coordenação das políticas de segurança tardou a dar origem a mecanismos binacionais de administração, o que limitou em grande medida sua efetividade. A insuficiência de recursos – incluindo aqueles destinados a iniciativas de grande projeção, tal como a Iniciativa Mérida – também é comumente indicada como um limitante para o avanço e implementação eficaz de diferentes políticas.

Para muitos analistas estadunidenses, a abordagem do país em relação à fronteira sul ao longo das últimas décadas foi errônea e pouco eficaz. Neste cenário, a ineficácia do protagonismo da “guerra contra às drogas” é particularmente reforçada: além dos altos custos econômicos tanto associados aos montantes públicos que financiaram as suas operações quanto às perdas associadas à falta de investimento em regiões marcadas por altos índices de criminalidade associadas ao narcotráfico, o custo humano é mais do que elevado.

A falta de coordenação também esteve na origem de diversos desconfortos diplomáticos, tais como os protagonizados pelos “modelos estaduais de segurança das fronteiras”, que muitas vezes provocam ressentimento, preconceitos e insegurança de ambos os lados. A proliferação de prisões de imigrantes ao longo da região, a legislação de imigração do Arizona e a institucionalização de um modelo de segurança de fronteira no Texas são ilustrativos, exemplificando a inadequação de diversas iniciativas, mesmo em relação às diretrizes da administração federal, no caso estadunidense.

As imensas oportunidades representadas pela região da fronteira entre os EUA e o México ensejam, certamente, iniciativas que buscam ampliar seu potencial, e que foram reforçadas sobretudo a partir do contexto de recessão econômica de 2008. A partir de então, como previamente descrito, impulsiona-se uma abordagem privilegiando trocas e migração legais, por um lado, e o fortalecimento de ações de controle focadas nas atividades ilícitas, por outro, sem que estas últimas obscurecessem áreas de interação positivas e de colaboração entre os dois países.

Era necessário, neste sentido, reduzir, por exemplo, as possibilidades de que grupos transnacionais explorassem divisões regulatórias e jurisdicionais entre os Estados Unidos e o México, sem que o comércio bilateral e o intercâmbio entre os dois países fosse prejudicado. Neste contexto, programas “inteligentes”, tais como o Global Entry e SENTRI, que buscam facilitar a movimentação nas fronteiras a partir de um cadastro prévio dos indivíduos, são implementados pelo governo dos EUA.

Um importante exemplo de uma abordagem mais abrangente dos desafios da região, e que integra as políticas de segurança em uma perspectiva mais ampla de desenvolvimento, é a elaboração do Índice de Desenvolvimento Transfronteiriço (Transborder Development Index), instrumento que busca mapear e avaliar a implementação de políticas de médio e longo prazos em 10 estados fronteiriços referentes a 4 grandes temas: competitividade, segurança, sustentabilidade e qualidade de vida.

Uma abordagem abrangente é fundamental para que a melhoria das diretrizes e das métricas associadas às políticas de segurança implementadas na região por ambos os países: análises focadas em número de imigrantes ilegais capturados, deportados, bem como de quantidade de drogas apreendidas ao longo da fronteira, por exemplo, limitam a compreensão tanto da integração de processos e fluxos (e.g. a redução de fluxos ilegais na fronteira sudoeste foi acompanhada por um aumento dos mesmos no Arizona/Sonora), além de incorrerem no risco de limitar o potencial econômico e de desenvolvimento que a região apresenta.

Ademais, é fundamental que tanto as iniciativas impulsionando a cooperação binacional, e também os chamados programas “inteligentes” acima mencionados, sejam revestidos de recursos que permitam uma implementação completa e eficaz: além das enormes filas associadas aos postos de passagem na fronteira, os processos burocráticos e a morosidade dos arranjos binacionais podem minar o grande potencial econômico e de desenvolvimento representado pelas relações entre México e Estados Unidos.



# Capítulo 2



**A SECURITIZAÇÃO DA POLÍTICA DE FRONTEIRA  
DOS ESTADOS UNIDOS COM O MÉXICO:  
LIÇÕES PARA O BRASIL**

A região da fronteira entre Estados Unidos e México compreende uma região bastante diversa. As diferenças não se limitam somente ao eixo Norte (Estados Unidos) / Sul (México). O eixo Leste/Oeste apresenta também importantes diferenças que geram, por sua vez, a adoção de políticas distintas por parte dos governos nacionais e estaduais da região.

Ao longo das últimas duas décadas, a região de fronteira entre Estados Unidos e México foi palco de mudanças significativas relativas às diretrizes e dinâmicas das políticas nela implementadas. Ainda que os elementos norteadores destas políticas se mantivessem constantes e se relacionassem sobretudo ao combate ao tráfico internacional de drogas, à imigração ilegal e, mais recentemente, ao terrorismo, tais mudanças refletiram diferentes missões e estruturas de gestão e execução durante os governos George Bush, Clinton e Obama. Ademais, elas estiveram intimamente associadas à busca de um equilíbrio entre o controle e redução dos fluxos ilegais, por um lado, e o incremento do potencial de intercâmbio de bens, serviços e pessoas entre os dois países, por outro.

Estas tendências, por vezes concorrentes, são exemplificadas por importantes pontos de inflexão. Nas últimas duas décadas, pode-se identificar dois deles: a criação da Área de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA – da sigla em inglês North America Free Trade Area) e os ataques terroristas ocorridos em 11 de setembro de 2001.

A criação da NAFTA apontou para uma tendência voltada a uma maior abertura da fronteira, enfatizando os constantes fluxos de pessoas, bens e serviços entre os dois países. Os ataques de 11 de setembro, por sua vez, contribuíram para uma tendência contrária, focada na securitização da fronteira com vistas a impedir os fluxos que representariam ameaças à segurança nacional. Tais ataques também foram elementos centrais para que a política para as regiões de fronteira dos Estados Unidos assumisse como objetivo primário a segurança nacional.

Estes dois movimentos – de abertura e intensa securitização e controle – compõem, desta forma, os elementos de um difícil equilíbrio entre uma fronteira eficiente e uma fronteira segura, e que representa um grande desafio para os governos do México e dos Estados Unidos.

## **I. AS POLÍTICAS ESTADUNIDENSES DE SEGURANÇA PARA A REGIÃO DE FRONTEIRA COM O MÉXICO**

Esta seção tem como objetivo apresentar as diretrizes principais políticas de segurança para a região de fronteira adotadas pelas administrações Bill Clinton, George Bush e Barack Obama, as principais agências envolvidas na elaboração e execução de tais políticas, e algumas reflexões sobre o impacto de tais políticas em relação aos principais desafios aos quais se direcionam: imigração e fluxos ilegais de drogas, armas e dinheiro. A identificação de lições aprendidas servirá de base para a análise do caso brasileiro.

## I.1. A FRONTEIRA DOS ESTADOS UNIDOS COM O MÉXICO

A fronteira dos Estados Unidos atravessa quatro estados americanos: Texas, Novo México, Arizona e Califórnia. A fronteira, marcada em grande parte pelo Rio Grande, apresenta características geográficas e sociais diversas, e que varia desde importantes centros urbanos, como San Diego na Califórnia, a regiões desérticas no Arizona e Novo México.

Administrativamente, é dividida em nove setores, como mostra a tabela a seguir<sup>20</sup>.

**Tabela 2**  
Setores e estados Americanos na fronteira

Califórnia	Arizona	Novo México	Texas
San Diego El Centro	Yuma Tuscon	El Paso	El Paso Marfa Del Rio Laredo McAllen

*Nota: O setor de El Paso pertence tanto ao estado do Texas como do Novo México*  
*Fonte: Salant (2008)*

Há 41 pontos de entrada ao longo da fronteira, e é através deles que passam ônibus, trem, veículos de passageiros e pedestres. A distribuição destes por estado é a seguinte<sup>21</sup>:

- Califórnia: 6
- Arizona: 8
- Novo México: 3
- Texas: 24

Há 22 condados na fronteira. Quinze destes estão no Texas, três no Novo México, quatro no Arizona e vinte e quatro na Califórnia. A população combinada desta área é de 6.9 milhões e abrange uma área de 79.109 milhas quadradas<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Tanis J. Salant, et. al, "Undocumented Immigrants In US-Mexico Border Counties :The Costs of Law Enforcement and Criminal Justice Services," University of Arizona Eller College of Management, July 2008, p. 4

<sup>21</sup> Tanis J. Salant, et. al, "Undocumented Immigrants In US-Mexico Border Counties :The Costs of Law Enforcement and Criminal Justice Services," University of Arizona Eller College of Management, July 2008, p. 4

<sup>22</sup> Tanis J. Salant, et. al, "Undocumented Immigrants In US-Mexico Border Counties :The Costs of Law Enforcement and Criminal Justice Services," University of Arizona Eller College of Management, July 2008, p. 5

**Califórnia:** Dois dos 58 condados da Califórnia compõem a fronteira: San Diego e Imperial. Pela Califórnia, passam em média anualmente 19 milhões de pedestres e 70 milhões de passageiros em veículos, equivalentes a 37% de todos os cruzamentos de pedestres e passageiros ao longo da fronteira.

**Tabela 3**  
A fronteira na Califórnia

Condados	População/%	Milhas quadradas /%	Pontos de entradas	Comprimento da fronteira
San Diego	2,941,454 (95%)	4,200 (50%)	3	60 milhas
Imperial	160,301 (5%)	4,175 (50%)	3	105 milhas
TOTAL	3,101,755	8,375	6	165 milhas

Fonte: Salant (2008)

A robusta economia da Califórnia atrai jovens adultos mexicanos. Estima-se que o número de imigrantes ilegais nesta região alcance os 2.6 milhões, ou seja, 25% do total de imigrantes ilegais vivendo nos Estados Unidos.

O condado de San Diego localiza-se no extremo ocidental da fronteira, com população concentrada em Laguna Mountains e a 25 milhas do Oceano Pacífico. O estado da Baixa Califórnia no México faz fronteira com os condados de San Diego e Imperial.

O condado Imperial, pouco povoado, comporta uma importante região dedicada à agricultura localizada no vale entre Laguna Mountains e o Rio Colorado. Nesta área, os crimes relacionados à produção agrícola são mais prevalentes que crimes violentos, como o roubo de equipamentos de fazendas, sementes, alfafa, baterias e fios.

**Arizona:** Quatro dos quinze condados do Arizona estão na fronteira e compartilham 354 milhas de fronteira com o México, com uma população total de 1.3 milhões. Há 8 pontos de entrada ao longo da linha da fronteira neste estado. Em 2006, contabilizou-se 32.9 milhões de cruzamentos legais e 403.493 apreensões, segundo a Patrulha da Fronteira.

**Tabela 4**  
A Fronteira no Arizona

Condados	População/%	Minhas Quadradas/%	Pontos de Entrada	Comprimento da Fronteira
Yuma	187,555/15%	5,561/25%	1	94 milhas
Pima	946,362/73%	9,186/41%	2	126 milhas
Santa Cruz	43,080/3%	1,237/6%	3	56 milhas
Cochise	127,757/10%	6,169/28%	2	78 milhas
Total	1,303,754	22,153	8	354 milhas

Fonte: Salant (2008)



Análises estimam que há cerca de 500 mil imigrantes ilegais no Arizona. As apreensões anuais da Patrulha da Fronteira são geralmente superiores às apreensões combinadas dos outros três estados (Califórnia, Novo México e Texas). Além disso, o Drug Enforcement Administration (DEA) estima que quase toda a maconha vendida nos Estados Unidos (e que é original do México) ingressa no país pelo Arizona.

Os condados do Arizona se envolveram, historicamente, com ações e políticas estaduais e federais, tendo conduzido estudos em questões sobre a fronteira e distribuído seus resultados a outros condados de fronteira. Essa coordenação também resultou na formação da Coalisão de Condados da Fronteira México-EUA (US-Mexico Border Counties Coalition) no começo deste século. Os quatro condados do Arizona são membros fundadores.

Alguns dos condados da fronteira ganharam notoriedade por conta de sua resposta à imigração. No condado de Cochise, por exemplo, foi criada em 2000 uma milícia civil, a Minutemen, que patrulha a fronteira.

**Novo México:** Três dos 33 condados compartilham 180 milhas com o México, dispendo de um Ponto de Entrada em cada condado.

**Tabela 5**  
A fronteira no Novo México

Condado	População/%	Milhas quadradas/%	Pontos de entrada	Comprimento da fronteira
Hidalgo	5,087/2%	3,445/34%	1	86 milhas
Luna	27,205/12%	2,965/29%	1	60 milhas
Doña Ana	189,444/86%	3,807/37%	1	43 milhas
Total	221,736	10,217	3	180 milhas

Fonte: Salant (2008)

O Novo México é considerado multicultural, com mudanças em seu status político e conexão forte e crescente com o México. O território já passou pela jurisdição de diferentes povos, incluindo a Espanha, o México, os Estados Confederados (guerra civil americana) e finalmente os Estados Unidos. Apesar de ser o quinto maior estado deste país, está entre os mais pobres em termos de renda per capita e outros indicadores econômicos.

Diferentemente das respostas mais hostis do estado do Arizona, com fenômenos como a milícia civil, os residentes do Novo México mostram-se, de maneira geral, menos refratários ao fenômeno da imigração, deixando por vezes containers de água em rotas utilizadas por imigrantes.

**Texas:** 13 condados deste estado fazem fronteira com o México, com uma extensão de 1.200 milhas desde o condado de El Paso até o condado de Cameron. Dois outros condados, embora não tenham contato com a fronteira, são suficientemente próximos e experimentam desafios similares.

**Tabela 6**  
A fronteira no Texas

Condado	População	Milhas quadradas	Pontos de entrada	Comprimento de fronteira
El Paso	736,310	1,013	4	80 milhas
Hudspeth	3,320	4,571	1	100 milhas
Culberson	2,525	3,812	0	0
Jeff Davis	2,315	2,264	0	0
Presidio	7,713	3,855	1	175 milhas
Brewster	9,048	6,192	0	185 milhas
Terrell	983	2,358	0	60 milhas
Val Verde	48,145	3,233	2	125 milhas
Maverick	52,298	1,280	1	63 milhas
Kinney	3,341	1,364	0	54 milhas
Webb	231,470	3,356	4	75 milhas
Zapata	13,615	997	0	65 milhas
Starr	61,780	1,229	3	80 milhas
Hidalgo	700,634	1,569	4	118 milhas
Cameron	378,311	1,271	4	75 milhas
Total	2,251,808	38,364	24	1,255 milhas

Fonte: Salant (2008)

O Texas tem uma longa história de imigração, que contribuiu para o seu crescimento ao longo dos anos. A imigração entre fronteiras estatais, particularmente entre os estados que conformam a fronteira sul e a imigração alemã contribuíram para o seu crescimento no passado. Ao redor de 35% da população deste estado é latina e 49% é branca. No âmbito dos 15 condados, a população latina cresce significativamente, em média 75%. No condado de Starr, ela chega a 98%. Dos 15 condados listados, El Paso é o mais populoso, seguido de Hidalgo, Cameron, e Webb Counties. Os condados remanescentes são geralmente menores e rurais.

## 1.2. PRINCIPAIS DIRETRIZES DOS GOVERNOS CLINTON, BUSH E OBAMA PARA AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA DA REGIÃO DE FRONTEIRA

### 1.2.1. GOVERNO CLINTON: ENTRE A INTENSIFICAÇÃO DO CONTROLE E A ABERTURA ECONÔMICA IMPULSIONADA PELO NAFTA

Após o fim da Guerra Fria, em 1991, intensifica-se a relação entre a estratégia de contenção e controle das áreas de fronteira e o combate ao tráfico de drogas e a imigração ilegal. Em 1994, a administração Clinton implementou o Plano Estratégico Nacional (National Strategic Plan), uma doutrina de segurança de fronteira elaborada pelo Office of National Drug Control Policy. Tal estratégia assumia como ameaça crescente para a região fronteira o tráfico de drogas e o grande afluxo de imigrantes ilegais.

O Plano Estratégico Nacional levou a uma mudança operacional no Serviço de Imigração e Naturalização (Immigration and Naturalization Service), enfatizando a entrada preventiva de imigrantes ilegais de traficantes de drogas a partir de um foco interno. Neste contexto, as duas primeiras fases do Plano alocaram recursos para a construção dos muros ao longo dos tradicionais pontos de entrada em regiões urbanas de San Diego a Laredo, Texas, no âmbito de operações como a Hold the Line e a Gatekeeper. Junto com a construção desta barreira fixa e permanente, o plano previa um aumento de pessoal e a incorporação de aeronaves, equipamentos, tecnologia e infraestrutura tática.

A reorientação dos fluxos fronteiriços não autorizados das rotas urbanas tradicionais para as zonas menos povoadas e de geografias mais inóspitas foi motivada pela vantagem tática sobre os atravessadores e contrabandistas ilegais (Nuñez-Neto, 2004). Ainda que tenha sido continuamente apontada como exitosa, esta estratégia teve como consequência um aumento dramático nas taxas de mortalidade dos imigrantes não-autorizados.

Cabe ressaltar que este movimento foi exacerbado pela concomitância entre a construção de muro na fronteira entre os EUA-México e a implementação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA). De acordo com Conselho Nacional de População do México (CONAPO), cerca de 60% da população migrante vivo nos EUA entrou no país após o NAFTA. Estima-se que entre os anos de 2000 e 2005, cerca de dois milhões de mexicanos migraram para o país. Neste período, os EUA concediam apenas cerca de 20 000 vistos de trabalho para México por ano, a maioria concedida aos profissionais com mais qualificações. Assim, infere-se que grande parte deste fluxo entrou no país ilegalmente (Stana, 2009a), e foi recebida por uma fronteira crescentemente fortificada e uma geografia inóspita ao longo dos corredores de migração.

Este paradoxo - construção de um muro ao mesmo tempo em que se integra a economia dos dois países - é demonstrativo das orientações contraditórias para as políticas relacionadas à fronteira sul.

### 1.2.1.1. GOVERNO BUSH: O TERRORISMO COMO AMEAÇA À SEGURANÇA NACIONAL

Os atentados de 11 de setembro de 2001 evidenciaram alguns limites das políticas de controle estadunidenses e levaram a uma intensificação das operações nas fronteiras. Dentre os responsáveis pelos atentados, ao menos dois possuíam passaportes fraudulentos, um possuía um visto de estudante sem nunca ter cursado uma aula, três permaneceram no país após a expiração dos vistos e alguns haviam comprado falsos documentos de identidade no mercado negro, que atente sobretudo imigrantes ilegais (Comissão do 11/09, 2004a: 384).

Além dos atentados em si, o fato de seus operadores terem entrado legalmente no país contribuiu para a redefinição de toda a estrutura dedicada à segurança nacional dos EUA, incluindo, obviamente, as políticas para as regiões fronteiriças. Desta forma, além do combate à imigração ilegal e ao tráfico de drogas, o combate à ameaça terrorista passou a ser intensificado enquanto prioridade das políticas de fronteira.

Uma vez que os terroristas poderiam se aproveitar de padrões e rotas de contrabando já estabelecidas, alguns analistas identificaram estas rotas já existentes como uma crescente ameaça à segurança nacional (Stana, 2009b). Por esta razão, a “guerra contra o terror” acelerou a construção do muro na fronteira e contribuiu para o reforço da militarização da região em uma velocidade comparativamente maior do que as estratégias precedentes para a região.

Ressalta-se que a resposta inicial aos ataques envolveu um aumento massivo das inspeções nas regiões fronteiriças: houve inspeção em 100% das pessoas e bens que cruzaram a fronteira sul dos EUA através dos portos de entrada, o que provocou inúmeros atrasados e reduziu significativamente a eficiência da fronteira<sup>23</sup>. Além das longas esperas, que significavam em termos práticos o fechamento da fronteira, esta abordagem seria bastante contestada pelos analistas que percebiam uma maior eficiência nos trabalhos que favorecessem a detecção das ameaças antes de estas chegassem à fronteira. Ademais, dada a importância econômica dos fluxos transfronteiriços, tais medidas seriam economicamente insustentáveis. Era necessário reequilibrar as ações e criar um arranjo que preenchesse as lacunas de segurança evidenciadas pelo 11 de setembro e permitisse trocas eficientes entre os EUA e o México.

Em resposta às falhas dos sistemas de informação do governo expostas pelos ataques, foram aprovadas uma série de provisões para um melhor sistema de controle de entrada e saída no âmbito da Lei Patriótica, de 2001 (USA Patriot Act - Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001)<sup>24</sup> e do Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act de 2002<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Durante este período, houve uma importante cooperação por parte do governo mexicano que permitiu inclusive a política de inspeção em 100% do fluxo proveniente do país.

<sup>24</sup> Aprovada em 26 de outubro de 2001, a Lei Patriótica é uma legislação que dispõe de uma série de medidas voltadas para o combate da ameaça terrorista, conferindo ao Executivo Federal uma série de prerrogativas para a identificação de suspeitos de terrorismo. Aspectos polêmicos da legislação incluem a possibilidade de que órgãos de segurança e inteligência do país interceptem ligações telefônicas e e-mails de organizações e pessoas supostamente envolvidas com o terrorismo, sem necessidade de qualquer autorização da Justiça, sejam elas estrangeiras ou estadunidenses.

<sup>25</sup> Tal legislação, voltada para a questão da imigração, cobre desde o financiamento do Serviço de Imigração e Naturalização (Immigration and Naturalization Service - INS), até a integração de todos os bancos de dados internos do INS. Estes, por sua vez, devem ser totalmente interoperáveis com o sistema de Chimera (base que combinaria todas as informações de estrangeiros para consulta de diferentes agências de imigração, cumprimento da lei e inteligência), a fim de melhorar a partilha de informação, contribuindo para regulamentação de emissão de vistos, inspeção e admissão de estrangeiros.

De maneira a privilegiar o equilíbrio entre os imperativos econômicos e de segurança, em março de 2002, os presidentes George Bush e Vicente Fox anunciaram um acordo de 22 pontos (Casa Branca, 2002b) para a construção de uma fronteira inteligente (Smart Border Accord), e que se tornaria uma das principais características da Estratégia de Segurança Nacional (National Homeland Security Strategy). De acordo com a Casa Branca:

“A fronteira do futuro deve integrar ações amplas que monitoram produtos e pessoas antes da sua chegada no território americano, a ações de inspeção na fronteira e outras medidas que garantam o cumprimento das condições de entrada e importação (...) Acordos com países vizinhos, com os principais parceiros comerciais, e com a indústria privada permitirá extensor processo de triagem e tráfico mais rápido de produtos e pessoas que apresentam risco baixo, permitindo a utilização dos poucos recursos existentes naqueles que apresentam risco mais elevado. O uso de tecnologia avançada para rastrear o movimento de cargas e entrada e saída de indivíduos é uma tarefa essencial ao gerenciamento do movimento de centenas de milhares de indivíduos, e veículos.” (CASA BRANCA, 2002).

O acordo entre os dois países apresentou como foco o fluxo seguro de pessoas e bens e de grandes melhorias na infraestrutura na região, anunciando, em certa medida, uma abordagem distinta para o controle das fronteiras que, se plenamente perseguido, seria um importante ponto de partida para solucionar as ineficiências e impraticabilidade das inspeções fronteiriças tradicionais.

Neste sentido, o Smart Border Accord primou por diferentes formas de pré-inspeção e pré-triagem para reduzir o congestionamento e para separar os fluxos de baixo risco daqueles de maior risco<sup>26</sup>. Esta estratégia de «gestão de risco», fortemente baseada no uso de novas tecnologias de vigilância e controle<sup>27</sup>, contribuiria para que os agentes pudessem focar sua atenção nos casos de maior risco.

Um dos pontos principais deste novo arranjo institucional foi a criação do Departamento de Segurança Pública (Department of Homeland Security - DHS) em março de 2003, reunindo 22 agências em um único órgão. Com a criação do DHS, as agências responsáveis pelas questões de fronteira e imigração saíram do escopo do Departamento de Justiça (Department of Justice), sendo incorporadas à nova estrutura.

Em 2004, a Lei de Reforma da Inteligência e Prevenção ao Terrorismo (Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act) anunciou uma vasta reforma dos serviços de inteligência do país, primando pela implementação e controle dos dados biométricos e pelo compartilhamento de informação entre as diferentes agências e serviços de inteligência, informação e investigação.

Como parte de sua estratégia de «guerra ao terror», a administração Bush inaugurou a Iniciativa Fronteira Segura (Secure Border Initiative) em novembro de 2005, como um esforço para proteger «as fronteiras da nação da entrada ilegal de estrangeiros e contrabando, incluindo

---

<sup>26</sup> De acordo com o diretor do Instituto México do Wilson Center, iniciativas possibilitadas pela ampliação da cooperação entre os dois países, tais como os programas de “viajantes de confiança” (trusted travellers programmes), representam importantes iniciativas em prol da eficiência das fronteiras, ainda que insuficientes para responder aos desafios de se aprimorar o equilíbrio entre a eficiência e a segurança nas regiões de fronteira. (Entre vista realizada com Christopher Wilson, Presidente do Instituto do México no Wilson Center, no dia 2 de setembro de 2014 em Washington DC)

<sup>27</sup> Algumas destas tecnologias de vigilância e controle já haviam sido utilizadas previamente, passando a receber mais investimentos e tendo seu escopo expandido.

terroristas e armas de destruição em massa « (Stana, 2009). Tal iniciativa, reforçada pelo Fence Secure Act de 2006 levou à expansão do muro na região de fronteira, que passou de 230km para cerca de 1000km em 2009. A expansão deste muro físico seria também acompanhada pela criação de um segundo muro virtual, composto por sensores, câmeras e radares, bem como de infraestrutura tática, incluindo cercas, estradas, iluminação e centros de comando e controle (Hsu, 2009).

Em 2008, é lançada a Iniciativa Mérida, um programa de assistência para o combate do tráfico de drogas, crime organizado transnacional e lavagem de dinheiro no México e em países América Central. Ainda que não especificamente voltada para a zona de fronteira, tal iniciativa daria ensejo a uma série de iniciativas de cooperação entre os dois países, incluindo ações voltadas para uma melhor coordenação e eficiência das ações para a região fronteira.

### 1.2.1.2. GOVERNO OBAMA: UMA NOVA PERSPECTIVA PARA A FRONTEIRA DO SÉCULO XXI

Durante a administração Obama, têm continuidade as ações que buscam equilibrar aqueles que seriam os imperativos de segurança e a necessidade de melhorar a eficiência da fronteira sul, facilitando o trânsito de pessoas e bens. Destacam-se, neste âmbito, as iniciativas em cooperação com o governo mexicano, dentre as quais a parceria “Para além da Mérida” (Beyond Mérida). Firmada em 2010, sua ênfase passaria a ser direcionada aos fatores subjacentes à violência, anunciando um avanço na perspectiva da cooperação de ambos países relacionada ao tráfico de drogas.

Para além do foco militar voltado para o desmantelamento das organizações de narcotráfico protagonizado pela Iniciativa Mérida, integrou-se também a necessidade de reformar as instituições de aplicação da lei e iniciativas voltadas para a melhoria da vigilância das fronteiras, abordando fatores sociais e econômicos associados à violência nestas regiões.

Dentro das novas prioridades estratégicas, a vigilância de veículos, tanto provenientes do norte em direção ao sul quanto aqueles vindos do sul voltados para o norte, seria reforçada. (O’NEIL, 2010). Ainda em 2010, foi criado o Comitê Diretor Executivo para a Gestão de Fronteiras no Século XXI (Executive Steering Committee for 21st Century Border Management), tendo como objetivo estimular avanços na construção de uma fronteira moderna, mais segura e eficiente.

Espera-se que as atividades de tal Comitê fomentem o estabelecimento de metas mensuráveis para diferentes objetivos, tais como: coordenação do desenvolvimento de infraestrutura, expansão de programas de viajantes e de remessa de recursos, estabelecimento de projetos-piloto de pré-verificação de cargas, entre outros. Busca-se, assim, melhorar o comércio e os fluxos transfronteiriços e reforçar o compartilhamento de informações entre as agências de aplicação da lei de informação.

Neste contexto, destaca-se também a ação do Grupo Binacional sobre Pontes e Passagens de Fronteiras EUA-México (Multi-agency U.S.-Mexico Binational Group on Bridges and Border Crossings). Composto por diversas agências, o grupo se reúne duas vezes por ano para melhorar a eficiência de iniciativas já existentes e para coordenar o planejamento de novas ações.

Presididos por representantes dos dois países, os Mecanismos de Ligação de Fronteira (Border Liaison Mechanisms), que operam em «cidades irmãs» no México e nos Estados também, têm sido apontados como um importante meio para lidar com uma variedade de questões locais, incluindo infraestruturas fronteiriças, violação acidental de soberania por agentes da lei, acusações de maus-tratos a estrangeiros.

Outro exemplo da cooperação entre os dois países em relação à zona fronteiriça foi a assinatura, em reunião realizada na ponte internacional que separa a cidade mexicana de Matamoros da americana Brownsville, do Memorando de Entendimento sobre Comunicações Além das Fronteiras em julho de 2013.

## OS PROGRAMAS DE VIAJANTES CONFIÁVEIS: PROGRAMA VIAJERO CONFIABLE, CBP, NEXUS E SENTRI

Em dezembro de 2013, o Governo do México lançou formalmente seu programa de viajante de confiança - Programa Viajero Confiable – que pode ser percebido como um resultado dos esforços de gestão das fronteiras.

Tal programa permite um processamento rápido, em determinados aeroportos internacionais do México, das informações de viajantes pré-aprovados, de baixo risco, por meio do uso de quiosques automatizados, semelhantes aos mecanismos do programa U.S. Customs and Border Protection's (CBP) Global Entry.\*

Desde 2010, mais de 40.000 cidadãos mexicanos se inscreveram no Global Entry. O Viajero Confiable permite, por sua vez, que cidadãos americanos podem se inscrevem em um programa semelhante em território mexicano.

A iniciativa também é semelhante ao NEXUS, programa de viajante confiável co-administrado pelos EUA e Canadá, que permite o processamento acelerado das informações de viajantes pré-selecionados em, por exemplo, determinados pontos da fronteira com os EUA e nos aeroportos canadenses.

Viajantes pré-aprovados e de baixo risco também pode fazer uso do programa SENTRI, presente em alguns dos pontos de entrada da fronteira sul dos EUA.

- » \*São elegíveis ao CBP os cidadãos estadunidenses, residentes nos EUA, nacionais mexicanos, cidadãos sul-coreanos e holandeses.
- » \*\* Os cidadãos estadunidenses também podem fazer uso de seu registro SENTRI nos quiosques do programa CBP

### 1.3. A CRESCENTE ATENÇÃO VOLTADA PARA A FRONTEIRA SUL DO MÉXICO

Um desafio para a política de fronteira ao qual confronta-se a administração Obama é o crescente número de imigrantes oriundos dos países da América Central que entram pela fronteira sul do país. Apenas entre os meses de outubro de 2013 e junho de 2014, mais de 162.751 imigrantes não-mexicanos foram apreendidos, superando o total de todo o ano de 2013 (Isacson, Meyer e Morales 2014).

A maioria dos imigrantes da América Central começam a sua jornada na zona de fronteira entre México e Guatemala, a partir da qual entram em território mexicano para uma longa viagem até a fronteira com os EUA. De acordo com os dados da Unidade de Política de Migração da Secretaría de Gobernación (SEGOB), o México deteve 86.298 indivíduos estrangeiros em 2013. De acordo com o Instituto Nacional de Migración (INM), o principal órgão encarregado de fazer cumprir lei de imigração e assegurar a proteção dos migrantes, 93% dos imigrantes detidos foram reenviados ou deportados (80.079, um ligeiro aumento em relação às 79.416 pessoas deportadas em 2012). Dentre os deportados em 2013, quase todos vieram de Honduras (32.800), Guatemala (30.005) e El Salvador (14.427). Os dados dos primeiros quatro meses de 2014 indicam um potencial de 9% de aumento nas deportações dos imigrantes destes três países (Ibidem).

Os estados mais próximos da fronteira sul do México – e que representam o caminho mais curto entre a América Central e os Estados Unidos – foi o ponto de origem da maioria dos retornos e deportações. Chiapas, que inclui as zonas de fronteira mais densamente povoadas, ficou em primeiro lugar com 43% do total de 2013 (34.252), seguido de Veracruz, Tabasco e Oaxaca. A região de fronteira sul também recebeu o maior número de operações federais e estaduais coordenadas para apreender e deter migrantes<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> A despeito da intensificação das operações federais na fronteira sul, segundo o Chefe do Escritório de Assuntos Especiais e Fronteiriços da Embaixada do México nos Estados Unidos, Guillermo Puente Ordorica, o México parte de uma perspectiva de segurança cidadã. Neste contexto, ao tratar das questões que levam centro-americanos a imigrarem, o problema de sua fronteira sul seria também solucionado. Segundo ele, é interesse do seu governo trazer uma solução para o problema. Com estas ondas migratórias vem também a delinquência, no entanto, atuam de maneira distintas aos Estados Unidos preferem focar nas questões sociais e econômicas que levaram estas pessoas a cruzarem a fronteira. (Entrevista realizada na Embaixada dos Estados Unidos Mexicanos em Washington DC no dia 2 de setembro de 2014)



## I.4. AGÊNCIAS FEDERAIS IMPLICADAS NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PARA A REGIÃO DE FRONTEIRA ENTRE EUA E MÉXICO

### I.4.1. DEPARTAMENTO DE SEGURANÇA PÚBLICA (DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY – DHS)

Criado em 2002, um ano após os ataques de 11 de setembro, DHS é em grande parte composto por órgãos federais anteriormente alocados sob a égide de outros departamentos ministeriais. É o principal órgão federal para a segurança nas fronteiras. As mais importantes agências sob controle do DHS são a Customs and Border Protection (CBP) e o Immigration and Customs Enforcement (ICE), destacando-se também sua unidade de inteligência (Office of Intelligence and Analysis)<sup>29</sup> e a Guarda Costeira.

#### a. Customs and Border Protection (CBP)

As principais agências do CBP são a Patrulha de Fronteira (Border Patrol - BP), o Escritório de Operações de Campo (Office of Field Operations - OFO), o Escritório de Ar e Marinha (Office of Air and Marine - OAM), e o Gabinete de Inteligência e Investigação (Office of Intelligence and Investigative Liaison - OIIL).

A BP, fundada em 1925, é responsável pela segurança nos vastos espaços entre os portos de entrada oficiais. Sua missão inclui o contraterrorismo, combate ao tráfico de drogas, à imigração ilegal, e quaisquer outras violações da lei federal dentro de um área de 160km a partir da linha de fronteira. Anteriormente sob os auspícios do Departamento da Justiça, a BP protagonizou um importante aumento de seus efetivos, passando de 3.444 agentes ao longo da fronteira sul em 1993 para 18,506 em 2011<sup>30</sup>.

A BP também dispõe de grupos de operações especiais, incluindo o Border Tactical Unit (BORTAC), baseado em El Paso, e o Border Patrol Search Trauma, and Rescue Unit (BORSTAR). Seu principal centro de inteligência, o Border Field Intelligence Center (BORFIC), também sediado em El Paso, compartilha suas informações com outras agências, incluindo o FBI e as agências locais e federais de aplicação da lei (Finklea, Krouse e Rosenblum, 2011).

<sup>29</sup> O Office of Intelligence and Analysis coordena o Integrated Border Intelligence Program (IBIP). O IBIP serve como um elo entre o DHS, as agências estaduais e locais de aplicação da lei, e a comunidade de inteligência do governo estadunidense. O IBIP inclui os Homeland Intelligence Support Teams (HIST), e seu foco de atuação inclui o tráfico humano, violência na fronteira, tráfico de armas, financiamento ilícito, tráfico de drogas e a conexão entre crime e terrorismo.

<sup>30</sup> Ver U.S. Customs and Border Protection, "Border Patrol Agent Staffing by Fiscal Year". Disponível em : [http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/border\\_security/border\\_patrol/usbp\\_statistics/staffing\\_92\\_10.ctt/staffing\\_92\\_11.pdf](http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/border_security/border_patrol/usbp_statistics/staffing_92_10.ctt/staffing_92_11.pdf) [último acesso: 15/09/2014].

De maneira a favorecer a coordenação com o México, a BP mantém unidades internacionais que se reúnem regularmente com seus homólogos.

O OFO é responsável pela segurança dos portos de entrada. 21.186 agentes do OFO trabalham em 331 portos de entrada em todo o país, e cerca de 5.000 na fronteira sul. Os agentes alocados na fronteira sul são responsáveis pelo monitoramento de todo o fluxo de pedestres e veículos, bem como de verificação de cargas e inspeções agrícolas.

A OAM, por sua vez, possui 1.200 agentes distribuídos em cerca de 80 pontos diferentes. Apenas uma pequena porção fica alocada na fronteira sul.

O OIIL é a agência responsável pela provisão de inteligência para operações específicas, facilitando as tomadas de decisão por parte do CBP e também a coordenação das operações mais amplas.

#### **b. Imigração e Controle Alfandegário (Immigration and Customs Enforcement - ICE)**

A outra principal agência do DHS com atuação na fronteira é o ICE, formada em 2003 a partir de uma fusão do Serviço de Imigração e Naturalização (anteriormente no Departamento da Justiça) e o Serviço de Controle Aduaneiro (anteriormente no Departamento do Tesouro). Apresentando-se como «a segunda maior agência de investigação do governo federal», depois do FBI, possui «mais de 20.000 funcionários em escritórios em todos os 50 estados e 47 países estrangeiros» e um orçamento anual de US\$ 5,7 bilhões<sup>31</sup>.

A missão da agência é fazer cumprir as leis federais que regulam o controle das fronteiras, alfândegas, comércio e imigração. Também atua na coleta de informações e análise e trabalho investigativo das operações de combate ao terrorismo e tráfico de drogas. Embora não seja a agência líder para tais missões, um oficial do ICE atua como vice-diretor do Joint Terrorism Task Force do FBI, que investiga suspeitos de terrorismo dentro dos Estados Unidos<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Ver U.S. Immigration and Customs Enforcement, “Overview,” <http://www.ice.gov/about/overview/>

<sup>32</sup> Ver: Statement of John Morton, Assistant Secretary, U.S. Immigration and Customs Enforcement, Department of Homeland Security, Hearing of House Committee on Appropriations. 11 de março de 2011. Disponível em: <http://www.ice.gov/doclib/news/library/speeches/031111morton.pdf> [último acesso em 20/09/2014].

Sua grande capacidade investigativa é possibilitada sobretudo pela Direção de Investigação de Segurança Pública dos EUA (Homeland Security Investigations Directorate - HSI), que cresceu rapidamente na última década. O HSI é considerado a agência líder para as investigações federais dos túneis que atravessam a fronteira sul, possuindo cinco Special Agent in Charge Field Offices próximos à região, localizados em Phoenix (Arizona), Los Angeles e San Diego (Califórnia) e El Paso e San Antonio (Texas). Tais escritórios incluem os Field Intelligence Groups (FIGs), que contribuem para a identificação e análise dos padrões criminais, ameaças e vulnerabilidades sistêmicas.

O ICE também mantém nove Border Enforcement Security Task Forces (BEST Teams) próximos à fronteira sul (Phoenix, Tucson, e Yuma, Arizona; Imperial Valley, Los Angeles / Long Beach, e San Diego, Califórnia; e El Paso, Laredo, e Rio Grande Valley, Texas), e um na Cidade do México.<sup>90</sup> Estes times investigativos incluem agentes do CBP, DEA, Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (ATF), FBI, U.S. Coast Guard (USCG), U.S. Attorney's offices, além de representantes das agências locais responsáveis pela aplicação da lei<sup>33</sup>.

Ainda nas proximidades da fronteira sul, o ICE possui 40 Border Liaison Officers, que compartilham inteligência e cooperam com o governo mexicano em investigações, usualmente associadas às atividades do crime organizado. Ele também mantém a Border Violence Intelligence Cell, criado em 2008, e que se ocupa sobretudo das ocorrências de violência na região e do tráfico de armas.

#### 1.4.1.1. DEPARTAMENTO DA JUSTIÇA (DEPARTMENT OF JUSTICE – DOJ)

O DOJ possui um papel central na investigação e aplicação das leis federais, sobretudo aquelas cujo descumprimento potencial ocorre na região de fronteira, incluindo tráfico humano de armas, drogas e imigração ilegal.

##### a. Administração de Repressão às Drogas (Drug Enforcement Administration - DEA)

O DEA investiga as violações das leis federais de drogas, possuindo, por esta razão, um papel significativo na fronteira com o México, um dos mais movimentados corredores de tráfico de drogas no mundo.

A maioria das operações de combate ao narcotráfico passam pelo El Paso Intelligence Center (EPIC), localizado na base military de Fort Bliss, que se estende por dezenas de quilômetros ao norte e leste de El Paso. O EPIC inclui agentes de ligação de 21 agências policiais federais, estaduais e locais, incluindo as agências do Departamento de Defesa.

##### b. Bureau Federal de Investigação (Federal Bureau of Investigation - FBI)

O FBI mantém diversos times de analistas de inteligência e de agentes especiais (Field Intelligence Groups - FIGs) próximos à fronteira sul (San Diego e Los Angeles, Califórnia; Phoenix, Arizona; Albuquerque, New Mexico; e El Paso, San Antonio e Houston, Texas), e que possuem um importante papel na análise de informações para investigação e no compartilhamento destas com outras agências.

### c. Outras agências do Departamento de Justiça

Em relação à fronteira sul, destaca-se também o Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (ATF), que possui um importante papel sobretudo em relação ao combate das redes de tráfico de armas dos EUA para o México. Com o projeto Gunrunner, a agência foi responsável pela apreensão de mais de 10.000 armas de fogo entre 2006 e 2011, representando um pequeno percentual quando comparado ao volume total anual, mas não negligenciável<sup>34</sup>.

Dentre as Organized Crime Drug Enforcement Task Forces (OCDETF) do Departamento de Justiça, quatro operam próximo da fronteira sul: El Paso, Houston, Phoenix e San Diego.

## 1.4.1.2. DEPARTAMENTO DE DEFESA (DEPARTMENT OF DEFENSE - DOD)

A guerra contra as drogas, aliada à crescente securitização das fronteiras, fez com que as políticas voltadas para esta região não se restringissem às agências civis, integrando também o Departamento de Defesa. Os militares dos EUA desempenham importante na região, sobretudo a partir da Lei de Autorização de Defesa Nacional de 1989 (1989 National Defense Authorization Act), que concedeu ao DOD o papel de liderança na interdição das drogas ilegais que vão para os Estados Unidos.

### a. Comando do Norte dos EUA (U.S. Northern Command - Northcom)

Quase todas as atividades de segurança do DOD na fronteira sudoeste são geridas pelo Northcom, baseado no Colorado. Criado em 2002, as áreas de responsabilidade do Northcom incluem Canadá e México, bem como algumas regiões do Caribe.

Dentre os oito comandos subordinados ao Northcom, o Joint Task Force North (JTF-N), localizado em El Paso, é o mais envolvido em questões de segurança na zona de fronteira.

### b. Guarda Nacional (National Guard)

Em 2006, a administração Bush lançou a operação Jump Start, que envolvia o deslocamento temporário de 6.000 integrantes da Guarda Nacional para auxiliar o CBP em suas atividades na fronteira entre EUA e México. O contingente extra também foi requisitado pela administração Obama. Durante a operação Phalanx, membros da Guarda Nacional foram alocados em todos os estados do sul, incluindo 524 no Arizona, 250 no Texas, 244 na Califórnia e 72 no Novo México.

<sup>34</sup> Ver Relatório para o Senado sobre Controle Internacional de Narcóticos “Halting U.S. Firearms Trafficking to Mexico” dos senadores Dianne Feinstein, Charles Schumer e Sheldon Whitehouse. Junho de 2011. Disponível em [http://www.feinstein.senate.gov/public/index.cfm?a=Files.Serve&File\\_id=beaff893-63c1-4941-9903-67a0dc739b9d](http://www.feinstein.senate.gov/public/index.cfm?a=Files.Serve&File_id=beaff893-63c1-4941-9903-67a0dc739b9d). [último acesso: 22/09/2014]

## 1.5. O PAPEL DOS ATORES ESTADUAIS E LOCAIS NA SEGURANÇA DAS FRONTEIRAS

Além das agências e das forças federais, forças estaduais e locais são parte integral dos esforços de segurança na zona de fronteira. Dentre os estados os programas de segurança mais ativos, destacam-se o Texas e o Arizona, e, no nível local, El Paso, no Texas.

### Texas

Sobretudo a partir dos atentados de 2001, o Texas contou com um incremento de fundos para o incremento do aparato de segurança do estado (só em 2011, o DPS recebeu US\$ 161 milhões em fundos federais associados às atividades de segurança nacional, incluindo as ações fronteiriças)<sup>35</sup>. A maior parte das ações é realizada dentro da operação “Border Star”, regida pelo Texas State Department of Public Safety (DPS), que inclui o órgão investigativo criminal, o Texas Rangers.

O Texas Rangers mantém 6 comandos táticos unificados, conhecidos como Joint Operations and Intelligence Centers (JOICs), dentre os quais 5 estão localizados ao longo da fronteira (El Paso, Marfa, Del Rio, Laredo, and Edinburg). Dentre suas atribuições, destacam-se o compartilhamento das atividades de inteligência e a facilitação do planejamento entre as agências estaduais e federais, federais. Estes comandos unificados, por sua vez, são coordenados pelo Border Security Operations Center (BSOC), localizado em Austin, e que trabalha em colaboração com o Border Patrol.

É importante destacar que o aparato do Texas para a segurança pública segue um modelo quase-militar (Isacson e Meyers, 2012, p. 27), que é objetivo de grandes reservas em relação à sua operacionalização. Recentes investigações do “modelo Texas” identificaram que a maior parte das operações no âmbito da Border Star está associada a contratos privados (Ibidem)<sup>36</sup>.

### Arizona

Ainda que a dimensão de seu programa estadual não se equipare ao programa do Texas, o Arizona (conhecido pela restritiva lei de imigração SB1070), também é palco de um programa estadual de segurança de fronteira.

Neste âmbito, 140 membros da Arizona National Guard associaram-se à Joint Counter-Narcoterrorism Task Force (JCNTF) no monitoramento da zona de fronteira, sobretudo nas atividades de patrulhamento aéreo para detecção das atividades associadas às atividades de tráfico de drogas<sup>37</sup>. O estado também conta com o Border Security Enhancement Program (BSEP), que direcionou US\$ 10 milhões para ampliação das capacidades locais e estaduais de combate às atividades criminais diretamente associadas à fronteira sul.

<sup>35</sup> Ver: Texas State Auditor’s Office, State of Texas Compliance with Federal Requirements for Selected Major Programs at the Department of Public Safety and the University of Texas Medical Branch at Galveston for the Fiscal Year Ended August 31, 2011. Fevereiro de 2012. Disponível em: <http://www.sao.state.tx.us/reports/main/12-019.pdf> [último acesso: 25/09/2014].

<sup>36</sup> Dentre as companhias beneficiadas pelos contratos privados está a Abrams Learning and Information Systems (ALIS), criada em 2003 por um general da reserva.

<sup>37</sup> Ver: “Governor Brewer Announces Arizona Border Security Plan,” State of Arizona Office of the Governor press release, 22 de abril de 2012. Disponível em: <http://azgovernor.gov/dms/upload/04-22-10%20Governor%20Brewer%20Announces%20Border%20Security%20Plan.pdf>. [Último acesso: 25/09/2014].

## El Paso

Em El Paso, cidade de 25.000 habitantes que efetivamente toca a linha de fronteira com o México, as agências locais de cumprimento da lei também participam dos esforços de segurança na fronteira, evidenciando alguns desafios desta coordenação.

Dentre estes desafios, destaca-se, por exemplo, as ações do programa Secure Communities, que prevê o compartilhamento das informações de todas as pessoas apreendidas pela polícia local com o FBI, implicando, ainda que indiretamente, a polícia local no esforço de combate à imigração. Na cidade, que protagoniza esforços do departamento de polícia para a melhoria das relações com a maioria da comunidade de mexicanos-estadunidenses, o Secure Communities tem sido alvo de tensão entre o governo federal e local.

## 1.6. TECNOLOGIAS

O incremento orçamentário por parte do governo americano para melhorar sua política de segurança na fronteira foi focado sobretudo em equipamentos e pessoal, em especial: a construção de muros, torres com radares, compra de helicópteros, barcos, aviões, sensores de chão, monitores de radiação, equipamento de raio-X, leitor de placa de veículos, entre outros.

Além de aumentar o pessoal encarregado de patrulhas, repassou-se armamentos inclusive de origem militar. Um problema decorrente desta última questão foi a distribuição destes equipamentos e armamentos sem treinamento adequado, levando a que fossem utilizados em situações que não demandavam seu uso.

Esta seção abordará alguns dos programas que se baseiam na aquisição de tecnologias para o gerenciamento da imigração e da fronteira estadunidense.

### 1.6.1. TECNOLOGIAS SOBRE INFORMAÇÃO BIOMÉTRICAS E BIOGRÁFICAS

Enquanto vistos são emitidos longe da fronteira estadunidense, em seus consulados ao redor do mundo, o processo de adjudicação de vistos é o primeiro e talvez o mais importante mecanismo para gerenciar adequadamente a fronteira dos Estados Unidos. A administração e execução do processo de vistos está sob responsabilidade do Bureau of Consular Affairs do Department of State (DOS) e do Departamento de Segurança Pública (Department of Homeland Security - DHS). A tecnologia utilizada para determinar os recipientes de vistos é complexa e problemática ao depender de um complexo sistema de cooperação entre agências e do compartilhamento de informações.

A base de dados consular consolidada (Consular Consolidated Database - CCD) é a base de dados mais utilizada pelos agentes consulares dos EUA. O CCD baseia-se em diversas bases de dados que contêm informações biométricas e biográfica dos solicitantes. A tabela a seguir resume quais são essas bases de dados e destaca suas fraquezas e como se relacionam para garantir um controle de fronteiras efetivo.

## Quadro I

Base de dados biométricas e biográficas utilizadas para adjudicar vistos e em Pontos de Entrada<sup>38</sup>

<p><b>Advance Passenger Information System (APIS):</b> CBP database containing information about inbound air passengers and crew members. Air carriers submit passenger information to APIS prior to departing on U.S.-bound flights (or prior to arrival in the United States, in certain cases), and CBP uses the data to identify high-risk and inadmissible passengers.</p>
<p><b>Arrival and Departure Information System (ADIS):</b> DHS database to collect and maintain biographic arrival and departure information on non-U.S. citizens traveling in and out of the United States. ADIS is maintained by CBP and the DHS Office of Biometric Identity Management (OBIM), and is the main database used by ICE to identify suspected visa overstayers.</p>
<p><b>Automated Biometric Identification System (IDENT):</b> DHS's primary biometric database. Certain aliens' biometric records are added to IDENT upon admission to the United States, when aliens are apprehended or arrested by a DHS agency, and when aliens apply for certain immigration benefits.</p>
<p><b>Automated Targeting System (ATS):</b> CBP database of incoming and certain outbound cargo and persons. Advanced screening information is added to the ATS and checked against intelligence data from CBP's National Targeting Center (NTC) and other intelligence and law enforcement databases to produce a risk-based score. Travelers above a certain ATS threshold generally are selected for secondary inspection.</p>
<p><b>Consular Consolidated Database (CCD):</b> DOS database of biometric and biographic data including 143 million records and visa applications going back to mid 1990s. Since 2001, contains electronic photos of all visa applicants. Since 2007 contains electronic version of 10-finger scans. CBP officers can access fingerprints and photos on CCD to match with data of persons entering the US. Also indicates the outcome of previous visa applications by person seeking entry. Links to several other databases to identify potential problems with visa issuance. Linked databases include IDENT, IAFIS, TSDB, TECS, ADIS, and CLASS.</p>
<p><b>Consular Lookout and Support System (CLASS):</b> DOS database used by passport agencies, posts, and border inspection agencies to perform name checks on visa and passport applicants to identify subjects of terrorist lookouts and watchlists and other individuals who are ineligible for a visa or require other special action.</p>
<p><b>Electronic System for Travel Authorization (ESTA):</b> Web-based CBP system that screens applicants to enter the United States through the Visa Waiver Program against terrorist, national security, and criminal watchlists.</p>
<p><b>Integrated Automated Fingerprint Identification System (IAFIS):</b> Federal Bureau of Investigation (FBI) criminal database of fingerprints, criminal histories, photographs, and biographic information. Biographic and biometric records may be checked against IAFIS to verify that aliens have not been convicted of crimes making them inadmissible to the United States.</p>
<p><b>Interagency Border Inspection System (IBIS):</b> DHS database of shared law enforcement files related to individuals, businesses, vehicles, aircraft, and vessels with suspected criminal violations. IBIS is used by CBP officers at POEs, U.S. Citizens and Immigration Services (USCIS) officers making determinations about immigration benefits, and other U.S. and international law enforcement agencies involved with border enforcement.</p>
<p><b>Kingfisher Expansion (KFE):</b> DOS partnership with National Counterterrorism Center to increase cooperation and vetting process between two agencies. Consular officers submit visa applications electronically to NCTC. Biographical and application information is run against NCTC's intelligence information. Any match triggers an interagency review of the visa application.</p>
<p><b>National Crime Information Center (NCIC):</b> FBI database for tracking federal, state, local, and tribal crime data. NCIC includes records of stolen vehicles and other articles, foreign fugitives, missing persons, gang members, known or suspected terrorists, and persons with outstanding criminal warrants, among other data.</p>

### Quadro 01

Base de dados biométricas e biográficas utilizadas para adjudicar vistos e em Pontos de Entrada<sup>38</sup>

<p><b>National Targeting Center-Passenger (NTC-P):</b> CBP, other DHS, and DOS officials at the NTC-P use the Automated Targeting System to screen passenger manifests and visa records against the Terrorist Screening Database and other national security records in order to prevent certain travelers from boarding U.S.-bound flights.</p>
<p><b>TECS (not an acronym):</b> principal information-sharing system used by CBP officers at ports of entry to screen arriving travelers for admissibility to the United States. CBP officers use TECS to check travelers against law enforcement and national security watchlists and to record and report on primary and secondary inspection results.</p>
<p><b>Terrorist Identities Datamart Environment (TIDE):</b> Classified database of known or suspected terrorists maintained by U.S. intelligence community. Data from TIDE are used to populate the FBI's Terrorist Screening Database (TSDB).</p>
<p><b>Terrorist Screening Database (TSDB):</b> Also known as the consolidated Terrorist Watchlist, the TSDB is maintained by the FBI's Terrorist Screening Center, and includes biometric and biographic records of known and suspected domestic and international terrorists.</p>

#### 1.6.1.1. PROGRAMAS DE VIGILÂNCIA TECNOLÓGICOS: A REDE PARA INICIATIVA DA FRONTEIRA SUL (SOUTHERN BORDER INITIATIVE NETWORK - SBINET) E O PLANO ALTERNATIVO DE TECNOLOGIA PARA A FRONTEIRA (ALTERNATIVE (SOUTHWEST) BORDER TECHNOLOGY PLAN)

O SBInet é antigo programa de segurança para a fronteira, instituído em 2006, com a intenção de integrar pessoal, infraestrutura, tecnologia, e capacidades de rápida resposta ao longo da fronteira dos Estados Unidos. É gerenciada pelo Departamento de Segurança Pública (DHS) como parte da Iniciativa da Fronteira Sul (SBI), o SBInet envolveu todos os departamentos e agências pertinentes do DHS, incluindo-se o CBP, ICE, USCIS e USCG. O ex-Secretário de Segurança Pública Janet Napolitano, cancelou o programa em janeiro de 2011, após uma série de análises internas e independentes que determinaram que a iniciativa seria inviável e custosa<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Wasem, Ruth Ellen, "Immigration: Visa Security Policies," Congressional Research Service, June 9, 2014

<sup>39</sup> U.S. General Accounting Office. Border Security: Preliminary Observations on the Status of Key Southwest Border Technology Programs. 15 March 2011. Available: <http://www.gao.gov/products/GAO-11-448T>



Assim, no início do ano fiscal de 2006, o DHS recebeu 4.4 bilhões de dólares para o programa SBI, dos quais 1.5 bilhões foram alocados ao SIBnet e 2.9 bilhões à construção de cercas e infraestrutura ao longo da fronteira sul<sup>40</sup>. O programa foi substituído pouco depois pelo Plano Alternativo de Tecnologia para a Fronteira.

Alguns dos componentes centrais deste Plano incluem os Sistemas de Vigilância de Vídeo Remoto (Remote Video Surveillance Systems - RVSS), Sistemas de Vigilância Móveis (Mobile Surveillance Systems - MSS), equipamentos de mão e Sistemas de Torres Fixas integradas (Integrated Fixed Tower - IFT)<sup>41</sup>.

## Quadro 2

Seleção de Componentes tecnológicos de vigilância utilizados na Fronteira<sup>42</sup>

Sistema	Componentes/Capacidades
Remote Video Surveillance Systems (RVSS)	Daylight and infrared cameras mounted on permanent structure and controlled remotely. Images monitored and recorded at central location, known as the Common Operating Picture (COP). Best used in more urban areas where radar capabilities of IFT systems are not as effective <sup>43</sup>
Mobile Surveillance Systems (MSS)	Camera and radar system mounted on truck (mobile). Images transmitted and monitored on screen in truck's passenger compartment
Integrated Fixed Tower (IFT) System	Several components and program support activities. Components: Fixed towers Sensors (camera and radar) Data communications network Facilities upgrades Information displays Information management system Program support: Activities to design, acquire, deploy, and test system Management of government and contractor efforts (outputs)
Common Operating Picture (COP)	Centralized point of data integration from surveillance technology
Unattended Ground Sensors	Sensors buried in the ground to detect motion and transmit to central monitoring location
Unmanned Aircraft Systems (UAS)	Use of Predator B drones and Guardian drones (used in maritime surveillance)

<sup>40</sup> U.S. General Accounting Office. Border Security: Preliminary Observations on the Status of Key Southwest Border Technology Programs. 15 March 2011, p. 1

<sup>41</sup> U.S. General Accounting Office. Border Security: Preliminary Observations on the Status of Key Southwest Border Technology Programs. 15 March 2011

<sup>42</sup> U.S. General Accounting Office. Border Security: Preliminary Observations on the Status of Key Southwest Border Technology Programs. 15 March 2011

<sup>43</sup> U.S. General Accounting Office. Border Security: Preliminary Observations on the Status of Key Southwest Border Technology Programs. 15 March 2011, p. 8

O atual Plano Alternativo de Tecnologia para a Fronteira iniciou o uso de sistemas de IFT (torres) no Arizona em 2013, focando-se em cinco áreas de alto risco, incluindo-se as estações de Nogales, Douglas, e Casa Grande<sup>44</sup>. O sistema é composto por 52 torres de sensores, menos que as 91 inicialmente planejadas pelo SIBnet. O emprego desta tecnologia está previsto para ser completado até o fim de 2015 ou início de 2016.

A tabela a seguir destaca as missões e benefícios identificados pelo CBP para suas tecnologias de vigilância<sup>45</sup>.

### Quadro 3

#### Tecnologias de vigilância do Plano Alternativo de Tecnologia para a Fronteira

Tecnologia	Benefícios	Benefícios identificados pelo CBP
Agent Portable Surveillance Systems (APSS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Improved situational awareness               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agility</li> </ul> </li> <li>• Rapid response</li> <li>• Agent safety</li> </ul>	The APSS capabilities provide situational awareness and a better understanding of cross-border flows and activities. The portable, rugged ground-sensing radar system can be deployed and operated on short notice in the harshest border terrain, exemplifying APSS's agility.
Integrated Fixed Towers (IFT)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Improved situational awareness</li> <li>• Agent safety</li> </ul>	In threat areas where mobile surveillance systems cannot be a viable or long term solution, IFTs equipped with sensor suites and communication equipment can be deployed to provide automated, persistent wide area surveillance for the detection, tracking, identification, and classification of illegal entries. When multiple IFT units are integrated Border Patrol expects to be able to increase situational awareness of and be able to monitor a larger area of interest, whereas previously, multiple agents exposed to threats were required to provide coverage in the same amount of area.

<sup>44</sup> U.S. General Accounting Office. Border Security: Preliminary Observations on the Status of Key Southwest Border Technology Programs. 15 March 2011, p. 7

<sup>45</sup> U.S. General Accounting Office. Arizona Border Surveillance Technology Plan: additional Actions Needed to Strengthen Management and Assess Effectiveness. March 2014, p. 94

Tecnologia	Benefícios	Benefícios identificados pelo CBP
Mobile Surveillance Capability (MSC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agility</li> <li>• Rapid response</li> <li>• Agent safety</li> </ul>	<p>The purpose of MSC is to provide mobile area surveillance in remote rural areas. This allows CBP to adjust the location of its surveillance capabilities to keep pace with the ever-changing border threat. The capabilities of MSC are detection, identification, and tracking of items of interest until successfully culminating in a law enforcement conclusion.</p>
Mobile Video Surveillance Systems (MVSS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Improved situational awareness</li> <li>• Agility</li> <li>• Rapid response</li> <li>• Agent safety</li> </ul>	<p>The MVSS enhances CBP's capability to provide persistent video surveillance and situational awareness, resulting in timely and effective responses from law enforcement in predominately rural, remote areas. The system's agility provides Border Patrol with dynamic surveillance capability, demonstrated by the ability to relocate video surveillance assets on the basis of changes in threat patterns and behavior and provides video surveillance coverage (as needed) between fixed tower assets.</p>

Há também um debate atual sobre o uso de drones identificados oficialmente como Unmanned Aircraft Systems (UAS). O DHS continuou com a construção de sua frota de drones desde 2005, quando começou a requisitar a autorização para voos domésticos para a Administração Federal de Aviação<sup>46</sup>. O custo deste programa tem aumentado exponencialmente: cada novo drone Predador custa 18 milhões de dólares e seu voo custa 3 mil dólares por hora<sup>47</sup>. Em 2012, a frota ultrapassou 10 veículos no total, enquanto um relatório interno de revisão do DHS criticou o CBP por subutilizar os recursos a sua disposição<sup>48</sup>. Conceito de Torres Fixas Integradas<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> Barry, Tom, "The Numbers Game: Government Agencies Falsely Report Meaningless Deportations and Drug Seizures as Victories," Center for International Policy, January 16, 2012 [<http://www.ciponline.org/research/entry/numbers-game-government-agencies-falsely-report-meaningless-deportation>]

<sup>47</sup> Ted Robbins, "Border Drones Fly Into Fight Over Immigration," NPR, June 11, 2013 [<http://www.npr.org/2013/06/11/190741527/border-drones-fly-into-fight-over-immigration>]

<sup>48</sup> "CBP's Use of Unmanned Aircraft Systems in the Nation's Border Security," Department of Homeland Security, Office of Inspector General, May 2012.

<sup>49</sup> U.S. General Accounting Office. Arizona Border Surveillance Technology Plan: Additional Actions Needed to Strengthen Management and Assess Effectiveness. March 2014, p. 66

**Figura 14 - Conceito de Torres Fixas Integradas**



Fonte: GAO

Capacidade de Vigilância Móvel<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> U.S. General Accounting Office. Arizona Border Surveillance Technology Plan: Additional Actions Needed to Strengthen Management and Assess Effectiveness. March 2014, p. 68

**Figura 15 - Capacidade de Vigilância Móvel**

Fonte: U.S. Customs and Border Protection

Sensores de Chão que não demandam atenção<sup>51</sup>.

**Figura 16 - Sensores de Chão que não demandam atenção**

Fonte: GAO

<sup>51</sup> U.S. General Accounting Office. "Arizona Border Surveillance Technology Plan: Additional Actions Needed to Strengthen Management and Assess Effectiveness". March 2014, p. 72

## 1.7. ANÁLISE COMPARATIVA DO CASO ESTADUNIDENSE: LIÇÕES APRENDIDAS E O PROGRAMA ENAFRON

A análise da fronteira entre Estados Unidos e México, em particular as políticas de segurança pública, oferecem um interessante quadro analítico para o caso brasileiro. Alguns de seus principais desafios, como a imigração ilegal e o tráfico de drogas, são comuns aos brasileiros e o rumo das políticas que o governo brasileiro vem apontando são também similares aos adotados pelos EUA.

Um problema central, no entanto, é que muitas dessas políticas que já são implementadas e testadas pelo governo estadunidense há mais de uma década não tiveram os resultados desejados naquele contexto. Cabe, portanto, considerar um questionamento central sobre a eficiência da reprodução de tais abordagens.

Esta seção delineará quais as principais lições aprendidas da política estadunidense de segurança para sua fronteira com o México. O objetivo é, salvo diferenças contextuais, destacar aquelas que podem servir para aprimorar o Programa ENAFRON (Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras).

### 1.7.1. AS DIFERENÇAS CONTEXTUAIS

O Brasil, país cujos índices econômicos e sociais melhoraram consideravelmente nas duas últimas décadas enfrenta, cada vez mais, problemas similares aos enfrentados pelos Estados Unidos. Destacam-se principalmente dois: o aumento do fluxo de imigrantes ilegais e um crescente mercado consumidor de drogas, como a cocaína, a maconha e o ecstasy. Neste contexto, além de questionar a implementação de políticas que comprovadamente não deram resultado nos Estados Unidos, é importante, também destacar as marcadas diferenças contextuais entre as duas regiões.

#### a. Aspectos geográficos, econômicos e sociais

Primeiramente, os 3.145 quilômetros de fronteira entre os Estados Unidos e o México, são bastante inferiores aos quase 17 mil quilômetros que compreendem a fronteira entre o Brasil e dez países diferentes. Soma-se a este enorme desafio a complexa geografia do território brasileiro: cerca de 10 mil quilômetros das fronteiras brasileiras, equivalente a mais ou menos 60% são formados por densas florestas e vias fluviais transfronteiriças<sup>52</sup>. Estas características conformam a principal peculiaridade das nossas fronteiras e resultam em crescentes dificuldades para o monitoramento e controle adequado do espaço.

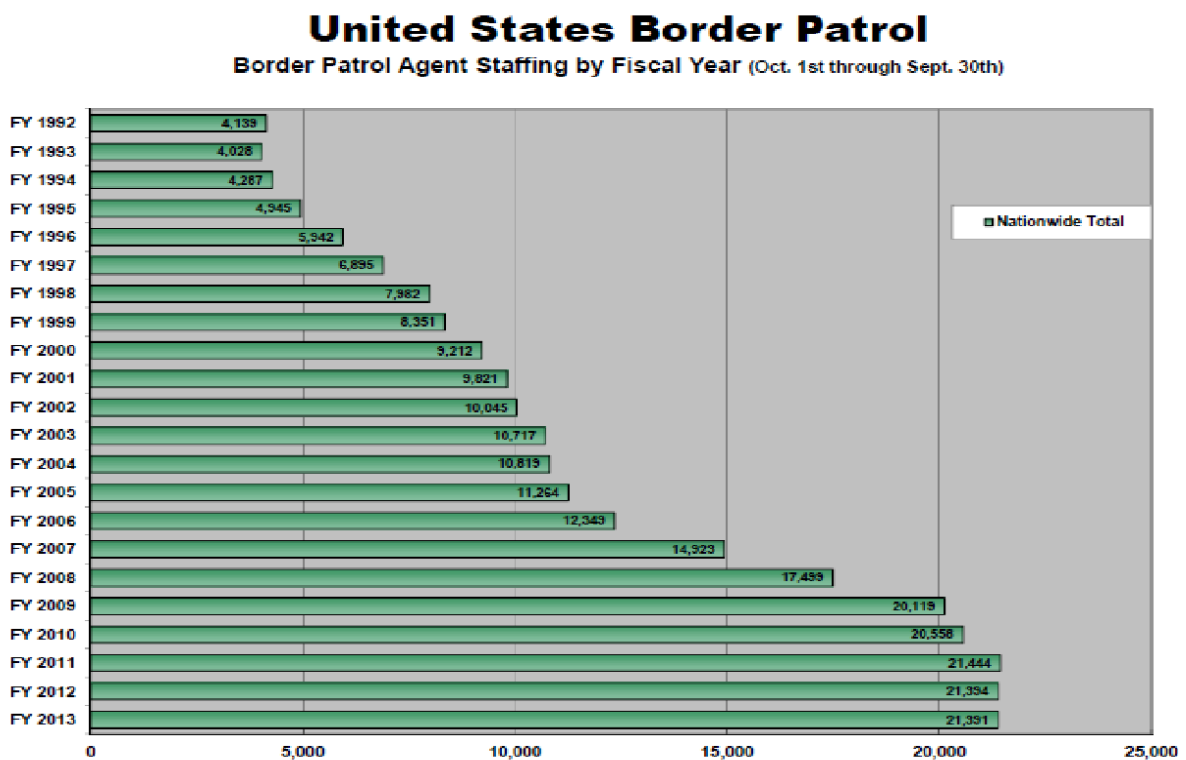
Como no caso estadunidense, a fronteira brasileira é também bastante diversa, com áreas urbanas caracterizadas por elevada densidade populacional e outras caracterizadas por

<sup>52</sup> Ver: "O Brasil age como gringo da defesa de suas fronteiras", Disponível em: <http://br.reuters.com/article/topNews/idBRSP83C09H20120413>. [último acesso: 30/09/2014]

“vazios” populacionais que impõe desafios distintos daqueles apresentados pelos desertos tanto no México como nos Estados Unidos. Se a natureza é vista como uma barreira natural aos fluxos ilegais (tanto de pessoas como de produtos), o monitoramento de densas florestas é consideravelmente distinto daquele realizado em desertos e as devidas ressalvas devem ser mantidas. (Ibidem)

Um segundo aspecto a ser destacado, é que essas isoladas áreas de fronteira no território estadunidense, apresentam infraestrutura de transportes consideravelmente melhor que aquelas presentes no território brasileiro, pouco integrado e com enormes desafios nesta área. Por um lado, a integração do território estadunidense, conquistada graças à extensa malha rodoviária e integração aérea, permite uma melhor integração da região fronteiriça ao restante do território nacional. Por outro, esta maior integração resulta também em uma maior presença de serviços essenciais e, até mesmo de pessoal especializado, na faixa de fronteira americana.

**Figura 17 - Agentes da Patrulha de Fronteira, 1992-2012**



Fonte: CBP, 2013

Em outras palavras, as visões e conceitos sobre o wilderness americano são consideravelmente distintos da realidade da fronteira do Brasil com seus vizinhos. Apresentamos no território nacional como um todo sérias dificuldades de integração, com rodovias de alcance limitado, escasso transporte aéreo a cidades de pequeno porte, particularmente na fronteira, e, o que é mais grave, reduzido número de profissionais atuantes nesta região.

## b. O Brasil como potência regional

Diferentemente dos Estados Unidos, o Brasil teve historicamente poucas razões para defender suas fronteiras. De fato, desde a Guerra do Paraguai em 1870, o Brasil não trava guerra com seus vizinhos, ou com qualquer outro Estado<sup>53</sup>. A própria realidade social e econômica encontrada no Brasil até meados da década de 90, com milhares em situação de miséria, crescente inflação, elevados níveis de desemprego e instabilidade política não trazia atrativos significativos para residentes nos países vizinhos.

A crescente melhora destes índices, incluindo a queda da inflação, a entrada de investidores no país, e programas de redução da pobreza contribuíram sobremaneira para melhorar o desempenho econômico brasileiro. Esta melhoria foi acompanhada também de um crescente protagonismo internacional e posicionamento como país emergente.

A importância política e econômica deste grupo de países – que inclui também países como a China, a Índia e a África do Sul – contribuiu ainda mais para melhorar a imagem do país internacionalmente. Atualmente, o Brasil é a sexta economia mundial, apresenta taxas reduzidas de desemprego e tem seus programas sociais, notadamente o Bolsa Família e o Fome Zero, internacionalmente reconhecidos como bem sucedidos ao retirar da miséria milhões de brasileiros e reduzir drasticamente a fome no país.

Ao mesmo tempo, a atuação do país em ambientes instáveis para promoção da paz e segurança internacional redobrou a atenção recebida pelo país, particularmente entre populações vulneráveis. O Brasil chefia desde 2004 a missão de paz das Nações Unidas no Haiti e desenvolve inúmeros projetos de cooperação internacional neste e em outros países, inclusive na África.

Este protagonismo, aliado à melhoria das condições econômicas e sociais do povo brasileiro conformam, atualmente, em importante incentivo para populações marginalizadas de países da região e até mesmo da África. O número de imigrantes legais e ilegais no Brasil, aumentou consideravelmente no Brasil, trazendo, inclusive crescentes inquietações.

A situação insalubre dos milhares de haitianos que têm chegado ilegalmente pela fronteira brasileira com o Peru e os casos de escravidão (bolivianos, haitianos, entre outros) encontrados até mesmo em grandes centros urbanos como São Paulo, suscitam importantes considerações.

Argumenta-se que o Brasil passou a enfrentar problemas similares àqueles enfrentados por outros países ricos, como os Estados Unidos e os países da União Europeia. Apesar disso, o descaso histórico do país com sua fronteira e a própria realidade social brasileira, traz desafios ainda maiores. Os casos de escravidão no Brasil são ainda vergonhosamente altos e uma maior atenção à questão migratória deve ser prestada

## c. Os Estados Unidos como potência mundial

Na tentativa de aprender com as políticas de segurança implementadas pelos Estados Unidos, não se pode ignorar sua realidade política. Potência desde o início do século passado e primeira economia mundial, os Estados Unidos são considerados até hoje a principal potência mundial e a mais completa também. São a maior potência econômica e militar, com importante poderio político que se sustenta, em grande medida, nestes dois aspectos, mas também na continuidade de seu sistema político democrático e posição – auto proclamada – de líder do mundo ocidental e democrático.

<sup>53</sup> Salvo breve participação durante a Segunda Guerra Mundial.



Apesar das recentes crises de legitimidade em função das controversas ações levadas a cabo no Oriente Médio estendido (Líbia, Iraque e Síria) e Sudeste Asiático (Afeganistão e Paquistão), os Estados Unidos são ainda reconhecidos como ator central no âmbito da paz e segurança internacional. Talvez, até mesmo pela centralidade de suas ações, são também o principal alvo de ações criminosas terroristas e, como analisado anteriormente, colocam o terrorismo como principal ameaça ao território nacional.

A fim de melhor compreender a ênfase dada pelos sucessivos governos estadunidenses ao terrorismo, sobretudo a partir dos ataques de setembro de 2001, é importante compreender também a memória histórica de seu povo.

Diferentemente do Brasil, os Estados Unidos estiveram, desde a Guerra de Independência contra a Inglaterra, envolvidos em diversas guerras. Estas, no entanto, ocorreram em sua maioria absoluta longe do território americano. Os Estados Unidos são um país continental que se estende do oceano Atlântico ao Pacífico e com fronteira territorial com somente dois países. Esta configuração própria oferece uma proteção natural a seu território nacional e ajuda a explicar, em alguma medida, o impacto que os ataques terroristas de 11 de setembro tiveram naquele país.

Apesar do envolvimento em diversas guerras e do número elevado de fatalidades que sofreu, desde a Guerra de Independência, nunca antes o território americano e o símbolo de seu poder econômico (World Trade Center) e militar (Pentágono) haviam sido diretamente atacados. Como vimos na primeira parte, esta sensação de vulnerabilidade levou o governo americano a colocar o terrorismo como principal ameaça à segurança nacional, deslocando o foco da política de fronteira para essa questão e redirecionando seus abundantes recursos à melhoria da política de segurança para suas fronteiras.

A disponibilidade de recursos financeiros para investir nesta área permitiu a ampliação da já extensa infraestrutura norte-americana, particularmente no que tange à aquisição de novas tecnologias, equipamentos, e pessoal especializado. Os resultados, como veremos, foram mistos e merecem especial atenção vis a vis o interesse brasileiro em adotar políticas similares.

Assim, se por lado, existe já um importante arcabouço de lições aprendidas e que servirão para pautar o desenvolvimento e a implementação de uma política de segurança na fronteira brasileira, não se pode perder de vista o contexto aqui analisado.

## 1.8. QUADRO ANALÍTICO: A POLÍTICA DE SEGURANÇA NA FRONTEIRA ESTADUNIDENSE EM PERSPECTIVA

O diagnóstico preliminar do Programa ENAFRON mostra que apresentamos desafios similares à fronteira dos EUA com o México, notadamente a imigração ilegal, o tráfico de drogas e o alto consumo de entorpecentes, e por fim, elevados índices de criminalidade.

O elevado número de homicídios em alguns pontos da fronteira brasileira apresenta tendências mistas. Enquanto as taxas de homicídio em municípios com população inferior a 5 mil habitantes é superior à média nacional, os municípios com mais de 50 mil habitantes e que

localizam-se na fronteira apresentam taxas de homicídio inferiores que as observadas no país<sup>54</sup>.

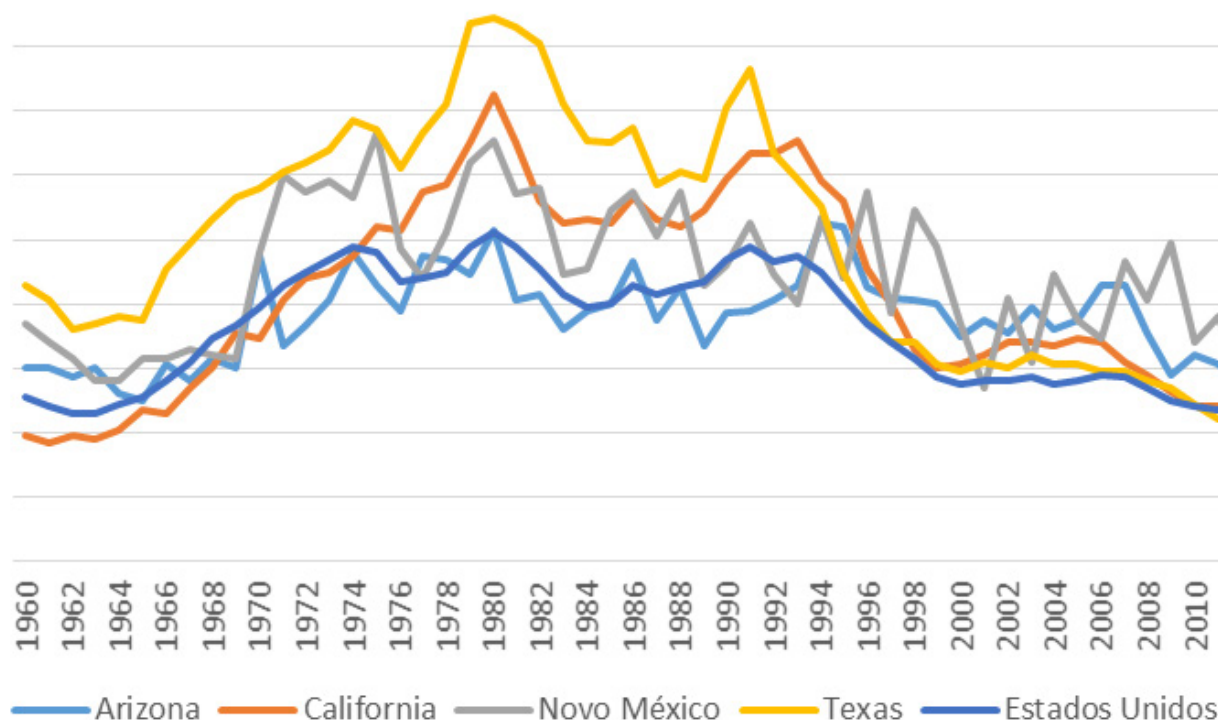
No caso da fronteira entre os Estados Unidos e o México, as cidades mexicanas estão entre as mais violentas daquele país, embora o mesmo não seja observado ao norte do Rio Grande. A violência do lado mexicano da região de fronteira é apontada como uma razão de preocupação estadunidense em virtude de seu potencial efeito spillover. De fato, estima-se que 50% dos assassinatos relacionados ao crime organizado no ano de 2010 tenham ocorrido nos seis estados mexicanos que fazem fronteira com os Estados Unidos<sup>55</sup>.

Todavia, cabe ressaltar que a despeito das altas taxas de homicídio e criminalidade nos estados mexicanos fronteiriços, as jurisdições estadunidenses da região da fronteira sul testemunharam uma redução de seus índices de homicídio ao longo dos últimos anos. Em 2010, a cidade de El Paso (Texas), teve a menor taxa de homicídios (0,8 homicídio a cada 100.000 habitantes) dentre as cidades estadunidenses com população superior a 500.000 habitantes (Ibidem).

Conforme mostra o gráfico abaixo, há a redução contínua das taxas de homicídio nos estados da fronteira, que permaneceram iguais ou menores que a média nacional a partir de 2012.

**Gráfico I**

Taxa de homicídio nos estados da fronteira e nos Estados Unidos, 1960-2010



Fonte: Formulação própria a partir de dados do FBI, 2013.

<sup>54</sup> Ministério da Justiça, SENASP, "Programa ENAFRON: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras", 2012.

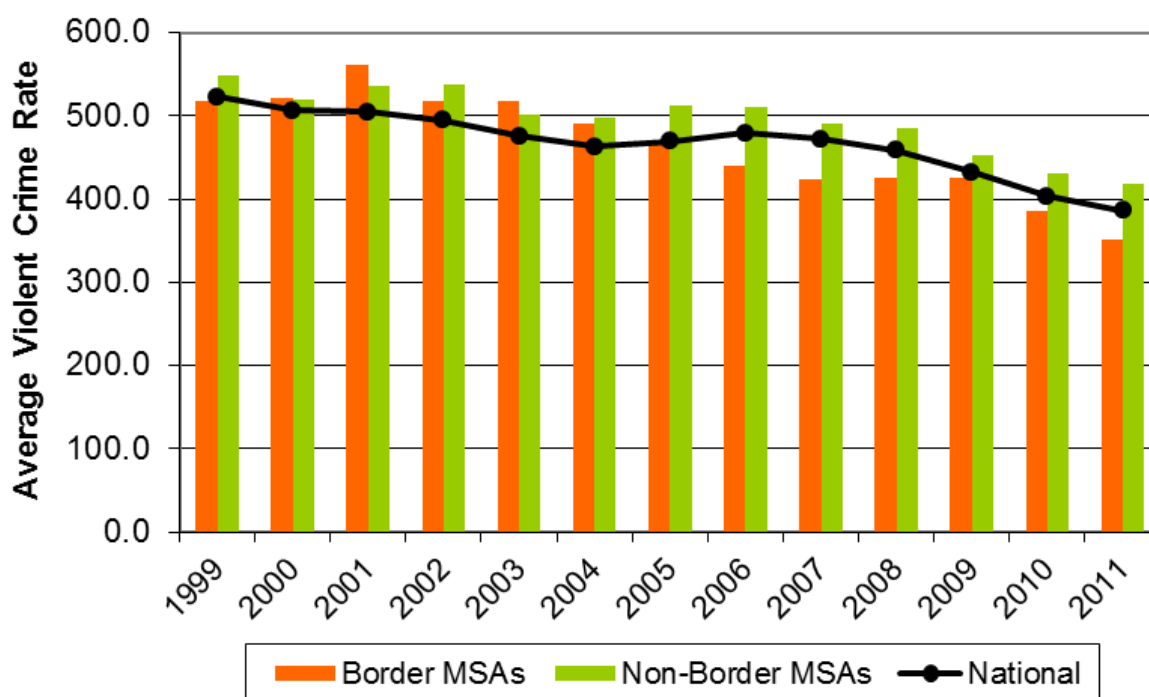
<sup>55</sup> The priority mission of the Border Patrol is preventing terrorists and terrorists weapons, including weapons of mass destruction, from entering the United States." Em: <http://www.cbp.gov/border-security/along-us-borders/overview>. [último acesso: 25/09/2014].

O próprio governo americano assume que a elevada violência no México não provocou efeitos similares do outro lado da fronteira. Uma pesquisa realizada pelo Congressional Research Service mostrou a mesma tendência no que tange às taxas de crimes violentos, que além do homicídio, incluem o estupro, o roubo, entre outros<sup>56</sup>. Ou seja, a taxa de crimes violentos não se alterou significativamente nas áreas onde organizações mexicanas dedicadas ao tráfico de drogas estão presentes.

A análise sugere, ainda, que não há diferenças estatisticamente significativas entre estas áreas localizadas na fronteira, e aquelas localizadas fora da fronteira entre os anos 1999 e 2011. As taxas de crime violento declinaram, e permaneceram menores que a média nacional.

**Gráfico 2**

Taxa de crimes violentos em áreas selecionadas na fronteira, 1999-2011



Fonte: Análise Estatística FBI, 2012.

Um efeito spillover, contudo, pôde ser verificado em relação ao tráfico de drogas: a despeito dos esforços de coerção do tráfico ilícito, entre 2005 e 2010, as apreensões de marijuana na fronteira aumentaram cerca de 49%, de metaenfetamina em 54%, heroína em 297% e MDMA (ecstasy) em 839%. A única redução foi percebida na apreensão de cocaína, que não é produzida no México<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Kristin M. Finklea, "Southwest Border Violence: Issues in Identifying and Measuring Spillover Violence", Congressional Research Service, February 28th, 2013. Disponível em: <http://fas.org/sgp/crs/homsec/R41075.pdf>. [último acesso em: 29/09/2014].

<sup>57</sup> The priority mission of the Border Patrol is preventing terrorists and terrorists weapons, including weapons of mass destruction, from entering the United States." Em: <http://www.cbp.gov/border-security/along-us-borders/overview>. [Último acesso: 25/09/2014].

No caso brasileiro, como os Estados Unidos, o Brasil é um importante mercado consumidor de drogas, em especial da cocaína, da maconha e do ecstasy. Atualmente, o Brasil é o segundo maior mercado consumidor de cocaína, perdendo somente para os Estados Unidos. A posição geográfica brasileira nos coloca ao lado dos países produtores de coca como a Bolívia, a Colômbia e o Peru. Nossa localização - aliada à dificuldade de controle e monitoramento em áreas de densas florestas e vias fluviais, à escassez de pessoal especializado e em especial, a uma política de drogas inadequada - tem trazido renovados desafios ao país.

Finalmente, no que tange à imigração, a região fronteira entre estados Unidos e México também protagonizou uma importante redução da imigração ilegal. Entre 2005 e 2011, as autoridades estadunidenses registraram uma redução de 61% nas apreensões de imigrantes ilegais na fronteira sul<sup>58</sup>. A crescente onda de imigrantes provenientes da América Central, contudo, reacende o debate sobre as medidas mais apropriadas para lidar com esta questão.

Permanecem questionamentos relacionados à eficácia do controle migratório exacerbado, já que um redirecionamento do fluxo de imigrantes ilegais entre os setores foi observado.

Conforme observa-se no gráfico abaixo, enquanto setores como San Diego e El Paso, grandes responsáveis pelas apreensões de imigrantes ilegais na década de 1990, experimentaram importantes reduções, outros setores, como Sonora e Tucson, apresentaram aumentos exacerbados, e conformam agora os principais pontos de entrada de imigrantes ilegais.

Argumenta-se que o redirecionamento dos fluxos de imigrantes ilegais foi proposital<sup>59</sup>. As operações implementadas nos setores de San Diego e El Paso tiveram como objetivo afastar as ondas de imigrantes de áreas urbanas para áreas abertas, em que a natureza apresentava-se como barreira natural. O resultado disso, no entanto, foi o aumento de mortes entre aqueles que tentaram cruzar a fronteira e vencer estas áreas geograficamente desafiadoras<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> “US Mexico Border Deaths are increasing report says”. Disponível em: [http://abcnews.go.com/ABC\\_Univision/ABC\\_Univision/us-mexico-border-deaths-increasing-report/story?id=18784948](http://abcnews.go.com/ABC_Univision/ABC_Univision/us-mexico-border-deaths-increasing-report/story?id=18784948). [último acesso:30/09/2014].

<sup>59</sup> “US Mexico Border Deaths are increasing report says”. Disponível em: [http://abcnews.go.com/ABC\\_Univision/ABC\\_Univision/us-mexico-border-deaths-increasing-report/story?id=18784948](http://abcnews.go.com/ABC_Univision/ABC_Univision/us-mexico-border-deaths-increasing-report/story?id=18784948). [último acesso:30/09/2014].

<sup>60</sup> Karina J. Ordoñez, “Securing the United States-Mexico Border: An Ongoing Dilemma”, *Homeland Security Affairs Journal*, 2008.

Somente em 2012, observou-se um aumento de 27% no número de imigrantes que perderam a vida na travessia. (*Ibidem*)

**Figura 18 - Apreensões de imigrantes ilegais por setor, 1980-2012**

Fiscal Year	Big Bend (formerly Marfa)	Del Rio	El Centro	El Paso	Laredo	Rio Grande Valley (formerly McAllen)	San Diego	Tucson	Yuma	Southwest Border Total
2013	3,684	23,510	16,306	11,154	50,749	154,453	27,496	120,939	6,106	414,397
2012	3,964	21,720	23,916	9,678	44,872	97,762	28,461	120,000	6,500	356,873
2011	4,036	16,144	30,191	10,345	36,053	59,243	42,447	123,285	5,833	327,577
2010	5,288	14,694	32,562	12,251	35,267	59,766	68,565	212,202	7,116	447,731
2009	6,360	17,062	33,521	14,999	40,569	60,969	118,721	241,673	6,951	540,865
2008	5,391	20,761	40,961	30,312	43,658	75,473	162,390	317,696	8,363	705,005
2007	5,536	22,920	55,883	75,484	56,714	73,430	152,460	378,239	37,992	858,638
2006	7,520	42,636	61,465	122,256	74,840	110,528	142,104	392,074	118,549	1,071,972
2005	10,536	68,506	55,722	122,679	75,346	134,186	126,904	439,079	138,438	1,171,396
2004	10,530	53,794	74,467	104,399	74,706	92,947	138,608	491,771	98,060	1,139,282
2003	10,319	50,145	92,099	88,816	70,521	77,749	111,515	347,263	56,638	905,065
2002	11,392	66,985	108,273	94,154	82,095	89,927	100,681	333,648	42,654	929,809
2001	12,087	104,875	172,852	112,857	87,068	107,844	110,075	449,875	78,385	1,235,718
2000	13,689	157,178	238,126	115,696	108,973	133,243	151,681	616,346	108,747	1,643,679
1999	14,952	156,653	225,279	110,857	114,004	169,151	182,267	470,449	93,388	1,537,000
1998	14,509	131,058	226,895	125,035	103,433	204,257	248,092	387,406	78,195	1,516,880
1997	12,692	113,280	146,210	124,376	141,893	243,793	283,889	272,397	30,177	1,368,707
1996	13,214	121,137	66,873	145,929	131,841	210,553	483,815	305,348	28,310	1,507,020
1995	11,552	76,490	37,317	110,971	93,305	169,101	524,231	227,529	20,894	1,271,390
1994	13,494	50,036	27,654	79,688	73,142	124,251	450,152	139,473	21,211	979,101
1993	15,486	42,269	30,058	285,781	82,348	109,048	531,689	92,639	23,548	1,212,886
1992	13,819	33,414	29,852	248,642	72,449	85,889	585,581	71,038	24,892	1,145,574
1991	8,764	38,554	30,450	211,775	72,293	87,319	540,347	59,728	28,646	1,077,876
1990	7,180	41,373	28,708	223,219	89,052	97,018	473,323	53,061	36,387	1,049,321
1989	5,560	46,786	27,524	168,105	75,292	79,650	366,757	51,445	31,387	852,506
1988	6,209	59,403	41,179	182,586	69,912	60,294	431,592	48,883	42,723	942,561
1987	9,586	64,934	55,291	231,994	74,139	71,038	500,327	47,461	67,277	1,122,067
1986	23,796	123,952	95,186	312,892	143,685	121,783	629,656	71,675	93,219	1,615,844
1985	23,667	99,280	71,519	240,350	114,931	82,826	427,772	55,269	67,737	1,183,351
1984	22,196	87,058	68,563	212,652	87,059	66,860	407,828	46,283	59,777	1,058,276
1983	20,829	83,733	71,897	205,944	65,279	57,706	429,121	35,870	63,595	1,039,974
1982	20,268	48,753	55,440	152,882	40,385	32,533	314,979	32,344	48,236	745,820
1981	17,584	50,455	59,774	146,872	36,910	32,809	326,836	33,085	45,483	749,808
1980	15,602	50,762	57,009	127,488	39,167	35,012	285,984	33,668	45,862	690,554

Fonte: CBP, 2013.

A análise realizada na primeira parte deste relatório, mostra que estes desafios geraram políticas específicas, com maior ou menor grau de sucesso. De maneira geral, prevaleceram ações voltadas a um maior controle migratório e alfandegário, militarização da segurança e investimento em tecnologia.

#### Quadro 4

##### Ameaças à segurança nacional e políticas resultantes

Ameaça/problema	Solução	Eficácia	Problemas associados
Tráfico de Drogas	Guerra às drogas e ênfase em políticas repressivas em países produtores. Recentemente, busca-se maior cooperação com o México e integração de políticas.	Baixa	Os Estados Unidos são ainda o principal mercado consumidor de drogas e a quantidade de drogas apreendidas não apresentou redução.

Ameaça/ problema	Solução	Eficácia	Problemas associados
Imigração llegal	Maior controle migratório, aumento de pessoal dedicado à patrulha, construção parcial de um muro e militarização de políticas de segurança. Recentemente, busca-se maior cooperação com o México.	Relativa	Apesar da diminuição dos fluxos de imigrantes ilegais, aumentou o número de mortos na travessia, permanecem visões estereotípicas sobre o mexicano. Crescente fluxo migratório proveniente da América Central.
Terrorismo	Maior controle migratório, investimento tecnológico, aumento de pessoal dedicado à patrulha e militarização das políticas de segurança. Busca-se a cooperação com países ao redor do mundo.	Relativa	Até o momento nenhum terrorista foi preso tentando cruzar a fronteira. Além disso, questiona-se a eficácia das inovações tecnológicas adquiridas, que não conseguiram manter a eficiência de uma fronteira, cada vez mais fechada.

Fonte: Formulação própria

Como veremos a seguir, a tentativa de cooperar de maneira mais eficiente com o governo mexicano no intuito de combater as ameaças comuns, é apontada com a melhor política implementada até agora.

## 1.9. CONTEXTUALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS ANALISADAS COM O PROGRAMA ENAFRON

Entre as políticas implementadas pelo governo americano, enfatiza-se a recente tentativa de cooperação com o México e a tentativa de adotar políticas integradas de segurança para a fronteira. Infelizmente, no entanto, a eficácia das demais políticas implementadas é questionável, principalmente pelas consequências não desejáveis que foram geradas. Neste contexto, é importante entender quais aspectos destas políticas foram positivos e quais foram negativos como forma de apreender lições centrais para o programa brasileiro.

## 1.9.1. A MILITARIZAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA

A crescente preocupação com o tráfico de drogas, imigração ilegal e, especialmente com o terrorismo, levou a um aumento exponencial em gastos com pessoal que atua na fronteira sul dos Estados Unidos. Além da criação do Border Patrol, algumas instituições militares passaram a atuar mais ativamente no controle das fronteiras, como a Guarda Nacional. Se por um lado a iniciativa buscou o aumento da segurança da fronteira, não há indicadores confiáveis que asseguram que este resultado foi de fato alcançado.

Neste contexto, a ameaça terrorista justificou um aumento exponencial dos investimentos na segurança da fronteira sul. Dentre as atribuições da Border Patrol, por exemplo, indica-se como missão prioritária “impedir os terroristas e as armas dos terroristas, incluindo armas de destruição em massa, de entrar os Estados Unidos”<sup>61</sup>. Até o momento, porém, nenhum membro de um dos grupos presentes da lista de organizações estrangeiras do Departamento de Estado foi detectado tentando entrar no país através da fronteira sul.

Ao mesmo tempo também, observou-se a aquisição de equipamentos militares pesados, muitas vezes empregados por pessoal responsável pela segurança que não possui treinamento adequado para utilização destes. O recente caso de Ferguson, no Missouri suscitou essa questão. Após a morte de um jovem negro desarmado por policial branco, a mídia mostrou imagens de uma polícia local despreparada e fortemente armada. Neste contexto, o Programa 1033 do Pentágono autoriza e repassa às agências federais equipamentos táticos de origem militar, sem que um treinamento adequado seja realizado<sup>62</sup>.

No caso brasileiro, as forças armadas têm uma função peculiar, a de manutenção da lei e da ordem. Isso significa que quando necessário, podem ser empregadas no âmbito do território nacional para cumprir com funções de segurança pública. O emprego das forças armadas em território nacional suscita, frequentemente, sérios questionamentos no que tange a violação dos direitos humanos e uso desproporcional da força.

No âmbito do ENAFRON, observa-se o interesse de aproveitar a presença das forças armadas nessas áreas para melhorar o controle das fronteiras, bem como aumentar a coordenação entre estas e as instituições de segurança pública, mesmo porque, no Brasil, as Forças Armadas detêm poder de polícia na faixa de fronteira, não precisam de solicitação de apoio dos Governos Estaduais para atuarem. A escassez de profissionais de segurança na área de fronteira é um problema amplamente reconhecido.

Deve-se, no entanto, atentar para que esta ausência não seja tratada com um paliativo e que se busque uma solução adequada para o problema, como a criação de força especializada para ser empregada na fronteira. O emprego das forças armadas para exercer o papel da polícia - como tem ocorrido, por exemplo ao exercer vistoria de veículos - não é desejável e pode de fato incorrer em sérias violações dos direitos humanos<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> Consultar sitio web CBP, disponível em: [www.cbp.gov](http://www.cbp.gov)

<sup>62</sup> “Border War: Pentagon Program Sends Military Gear South”, 17/09/2014. Disponível em: <http://www.usnews.com/news/articles/2014/09/17/pentagon-1033-program-sends-surplus-military-gear-to-us-borders>. [Último acesso:30/09/2014].

<sup>63</sup> Ver: “Brasil age como gringo na defesa de suas fronteiras”, Disponível em: <http://br.reuters.com/article/topNews/idBRSP83C09H20120413>. [Último acesso:30/09/2014]

Ao mesmo tempo, o papel central das forças armadas no patrulhamento das fronteiras deve ser reconhecido. No contexto brasileiro, em que se observa características geográficas desafiadoras, a participação ativa das forças armadas no monitoramento das fronteiras deve ser pensada de forma integrada. Ou seja, como viabilizador e catalisador de ações em áreas remotas. A responsabilidade primordial pela segurança da fronteira, no entanto, não deve ser sua responsabilidade primordial.

### 1.9.1.1. O USO DA TECNOLOGIA E A EFICÁCIA DAS FRONTEIRAS

Conforme destacado anteriormente, um dos grandes investimentos dos Estados Unidos após o 11 de setembro foi em tecnologia. Argumenta-se, no entanto, que muitas das tecnologias adquiridas provaram ser pouco eficientes na prática, incorrendo no desperdício de recursos. Os exemplos são inúmeros, cita-se como ilustração a utilização de drones para vigilância das fronteiras. Comprovadamente pouco eficientes e custosos, o Congresso americano, aprovou novo plano que mantém e expande seu uso nas fronteiras<sup>64</sup>.

Apesar dos problemas confrontados, particularmente no que tange à eficiência destas tecnologias na prática, os investimentos em tecnologia continuam crescendo nos Estados Unidos. Recentemente, tecnologia israelense foi adquirida para reforçar a fronteira com o México, inclusive a finalização do impopular muro entre os dois países. (*Ibidem*)

O programa ENAFRON destaca a aquisição de tecnologias para melhorar a política de segurança para as fronteiras brasileiras. Por um lado, deve-se atentar para a obtenção de tecnologias que podem não servir ao nosso contexto, como foi o caso dos sensores de chão que não demandam vigilância, implementados nas áreas desertas da fronteira Estados Unidos/México<sup>65</sup>. Por outro, a realidade brasileira mostra que estamos bastante aquém das possibilidades.

Faltam ainda condições mínimas em algumas localidades das fronteiras brasileiras, especialmente estruturas físicas. A título de ilustração, algumas tecnologias de monitoramento e compartilhamento de informação contribuiriam sobremaneira para melhorar a eficácia, a efetividade e a segurança da fronteira. O acesso compartilhado a base de dados, sistemas de leitura de digitais e de placas de veículos, por exemplo, são fundamentais para acelerar os fluxos nas fronteiras, e ao, mesmo tempo, melhorar sua segurança também.

Outras aquisições que podem ser do interesse brasileiro são aquelas que contribuirão para melhorar a vigilância e monitoramento de nossa vasta fronteira. Deve-se atentar, no entanto, para que estas sejam adequadas às características físicas e geográficas de cada região e garantir que pessoal treinado e capacitado seja desdobrado a essas áreas. A aquisição de tecnologias não pode ser vista como um fim em si, mas como um meio, e como parte de uma ação integrada que considera também aspectos como a infraestrutura adequada e pessoal especializado.

<sup>64</sup> Ver: <http://cronkite.asu.edu/buffett/canada/drones.html>. [Último acesso:30/09/2014].

<sup>65</sup> Comentário de especialista em política de segurança na fronteira realizada em 2 de setembro de 2014, em Washington.



### 1.9.1.2. A GUERRA ÀS DROGAS

Como mencionado anteriormente, uma das principais políticas implementadas pelos Estados Unidos contra o tráfico de drogas foi a implementação de programas repressivos em países produtores e o reforço das fronteiras na tentativa de impedir a entrada dos entorpecentes ilegais. Estas políticas são comprovadamente ineficazes e não conseguiram nem frear a entrada das drogas no território americano e, muito menos, diminuir seu consumo.

A política sobre drogas no Brasil, segue parâmetros internacionais de “guerra às drogas” (war on drugs) e ainda não conseguiu conter nem o tráfico de drogas, e tampouco a violência dele resultante, além do impacto desta abordagem nas políticas de segurança pública (em muito associadas exclusivamente às atividades de policiamento ostensivo contra o tráfico de drogas) e no sistema carcerário (em muitas UF, a população o tráfico de drogas é o segundo crime que mais encarcera)<sup>66</sup>.

Argumenta-se que a proximidade do Brasil aos países produtores apresenta um desafio a mais e que o estabelecimento de boas relações com os países vizinhos e a atuação conjunta teriam resultados mais frutíferos. É bem verdade que a coordenação de ações com países da região é essencial não somente para abordar o problema das drogas de forma adequada, mas para uma política eficaz de segurança na fronteira como um todo. No entanto, os limites da abordagem estadunidenses, bem como os efeitos spillover das abordagens focadas na repressão e na redução da oferta, ressaltam a necessidade de se refletir sobre o contorno e os princípios de tal coordenação.

De maneira geral, a abordagem do governo brasileiro, têm se baseado na política de redução da oferta, que passa pelas ações repressivas no território dos países produtores. Foi o caso de ações implementadas no Paraguai e no Peru visando a destruição de plantações de maconha e coca, respectivamente<sup>67</sup>.

Estas ações têm resultados bastante limitados, como demonstrado pelo Plano Colômbia e diversos outros no Mundo. Neste contexto surge discussões mundo afora sobre a necessidade de se discutir com a população melhores estratégias, como por exemplo: focar no combate à um mercado sem nenhuma regulação ou em abordagens primando pelo controle e regulamentação governamentais dada a ineficácia da abordagem repressiva que não foi capaz nem de reduzir o consumo nem a quantidade de drogas produzidas no mundo.

Uma fronteira mais segura é essencial e estratégico aos interesses brasileiros. No entanto, a experiência da América Latina mostra que a repressão ao tráfico impulsionada sobretudo pelos EUA acabou por engendrar um nefasto ciclo de violência, com impactos benéficos sobre a segurança bastante limitados (*Ibidem*).

<sup>66</sup> Ver dados disponibilizados pelo Ministério da Justiça em: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJD574E9CEITEMIDC37B2AE94C6840068B1624D28407509CPTBRIE.htm> [último acesso: 25/09/2014].

<sup>67</sup> Ver: “Brasil age como gringo na defesa de suas fronteiras”, disponível em: <http://br.reuters.com/article/topNews/idBRSP83C09H20120413>. [Último acesso: 30/09/2014]

### 1.9.1.3. A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE FRONTEIRAS

Nos Estados Unidos, os estados e os municípios desempenham importante papel na política de segurança das fronteiras. Além do conhecimento específico sobre o contexto regional, há gestores locais que acabam desempenhando um papel central na implementação de políticas. Apesar disso, a elevada descentralização de políticas, ou a falta de coordenação com agências e políticas federais geram descompassos no terreno. O mais recente foi a iniciativa unilateral do governo do Arizona em passar uma lei estadual anti-imigração e que vai de encontro a uma série de políticas implementadas no nível federal.

A descentralização e maior participação de municípios e estados na política de segurança de fronteiras é positiva. Deve-se, no entanto, atentar para que a mesma seja integrada a uma política central do governo federal e esteja acorde a seus princípios. No caso do ENAFRON, observa-se tendência a descentralização e maior envolvimento de estados e municípios da faixa de fronteira para a implementação do programa. Para garantir a eficácia de tal política, faz-se necessário o monitoramento dos recursos repassados e ações implementadas, para garantir que sejam utilizados de maneira adequada e de acordo com a política nacional.

### 1.9.1.4. COORDENAÇÃO REGIONAL

Uma das principais lições aprendidas resultante dos programas de segurança na fronteira entre os Estados Unidos e o México é o reconhecimento da importância central de se estabelecer ações coordenadas e integradas entre os dois países. Observou-se que a cooperação entre os Estados Unidos e o México ainda deixa a desejar, particularmente no que tange ao compartilhamento de informações.

A falta de confiança é apontada como uma das principais razões<sup>68</sup>. Apesar disso, a iniciativa Fronteira Século XXI, foca na formação de Comitês Executivos binacionais e prevê o funcionamento de órgãos de administração conjunta. Esta é uma importante ação que poderia ser considerada pelo ENAFRON.

Primeiramente, a ausência do Ministério das Relações Exteriores implica na dificuldade de se estabelecer uma política nacional coordenada com os países vizinhos. Embora exista cooperação horizontal entre os municípios e estados fronteiriços, bem como entre gestores, é importante que se estabeleça mecanismos oficiais e que se inclua esta importante região como prioridade da política externa do Brasil.

Em segundo lugar, justamente por se tratar da fronteira, a eficácia de nossas políticas depende também da eficácia das políticas implementadas do outro lado. A coordenação e ação integrada é, portanto, primordial para que seja eficaz e evite efeitos spillover de um lado para o outro. Neste contexto, o estabelecimento de estruturas de coordenação binacional contribuirá para esta versão integrada e facilitará a confiança entre os gestores da região. Os próprios Gabinetes de Gestão Integrada que focam na perspectiva de coordenação nacional poderiam servir de modelo para uma coordenação mais ampla com países vizinhos.

<sup>68</sup> Entrevista realizada com presidente do Instituto do México do Wilson Center no dia 2 de setembro de 2014 em Washington.

### 1.9.1.5. A FRONTEIRA COMO A “ÚLTIMA LINHA DE DEFESA”

Por fim, não se pode deixar de destacar a crescente perspectiva de implementar uma política de segurança da fronteira para além da fronteira em si. A exemplo do programa Beyond Borders implementado pelo governo dos Estados Unidos com o Canadá, o objetivo é detectar ameaças antes que cheguem na fronteira.

Essa perspectiva exige um plano de segurança integrado à política nacional e coordenação com países vizinhos. Surgiu em função dos crescentes questionamentos sobre a eficácia da política de segurança na fronteira dos Estados Unidos que direcionou enormes recursos para a região e teve resultados duvidosos.

Em um momento em que o Brasil busca revisitar sua relação com suas fronteiras, até então às margens das políticas nacionais, é importante considerar a eficiência de políticas isoladas nesta área. Que a região necessita de maior injeção de recursos para obtenção de estrutura mínima não há dúvidas. Faz-se necessário, no entanto, garantir que as ações implementadas na faixa de fronteira sejam parte de uma política nacional integrada.



# Capítulo 3



**A POLÍTICA DE SEGURANÇA CIDADÃ DO GOVERNO  
MEXICANO E SUA POLÍTICA PARA AS FRONTEIRAS**

As regiões de fronteira do México são consideradas importantes espaços para as políticas de segurança do país. Ao norte do país, a região que faz fronteira com os estados da Califórnia, Arizona, Novo México e Texas é confrontada a desafios associados sobretudo ao estabelecimento e às ações de importantes organizações criminais mexicanas em cidades como Tijuana, Ciudad Juarez, Nuevo Laredo, Reynosa e Matamoros, bem como do tráfico de armas, derivado em parte pela política permissiva de comércio de armas nos Estados Unidos (Ford, 2009).

Da mesma forma, o fluxo de imigrantes ilegais, principalmente daqueles provenientes da América Central, tornou-se uma séria questão humanitária. Seriedade esta que seria agravada pela intensificação da atuação das organizações envolvidas com o migração ilegal, e que são procuradas por indivíduos que desejam entrar em território estadunidense vencendo o controle e as dificuldades geográficas da fronteira sul dos Estados Unidos. Assim sendo, pode-se dizer que o combate à imigração ilegal e ao crime organizado se consolidam como as duas prioridades de segurança que emergem com grande força na agenda do México.

Neste contexto, e sobretudo a partir dos ataques terroristas de 11 de setembro e o reforço das ações de segurança da fronteira, a gestão das políticas para tal região confrontou-se com os desafios da administração de um espaço em que buscou-se, sob forte influência estadunidense, estabelecer espaços binacionais com capacidade de controle legal governamental (Herrera-Lasso, 2006).

## **I. AS POLÍTICAS MEXICANAS DE SEGURANÇA PARA A FRONTEIRA COM O MÉXICO**

### **I.1. A FRONTEIRA MEXICANA**

A fronteira entre o México e os Estados Unidos demarcam não somente os limites entre dois países, senão profundas diferenças sociais e econômicas também. É através dessa fronteira – a mais transitada do mundo - que diariamente cruzam milhares de pessoas, em ambas as direções, riquezas e até mesmo fluxos ilegais de pessoas, mercadorias, armas e entorpecentes.

Se de um lado observa-se prósperos negócios, do outro, apesar do crescente desenvolvimento econômico, são comuns os centros comerciais informais, vendedores de ruas e maquiladoras, ou “fábricas gerenciadas por uma companhia estadunidense, com mão de obra mexicana barata e baixas taxas de regulação”. (Random House Webster’s, 2000.p.810)

A diferença é certamente gritante e aponta não somente para uma clara diferenciação social e econômica entre os dois países, mas também a uma relação assimétrica, que produz políticas distintas para cada um dos lados. As implicações são inúmeras e significam que muitas vezes as políticas que servem aos interesses dos Estados Unidos, por exemplo, podem não se adequar inteiramente aos interesse mexicanos. O principal exemplo, como veremos, é o caso

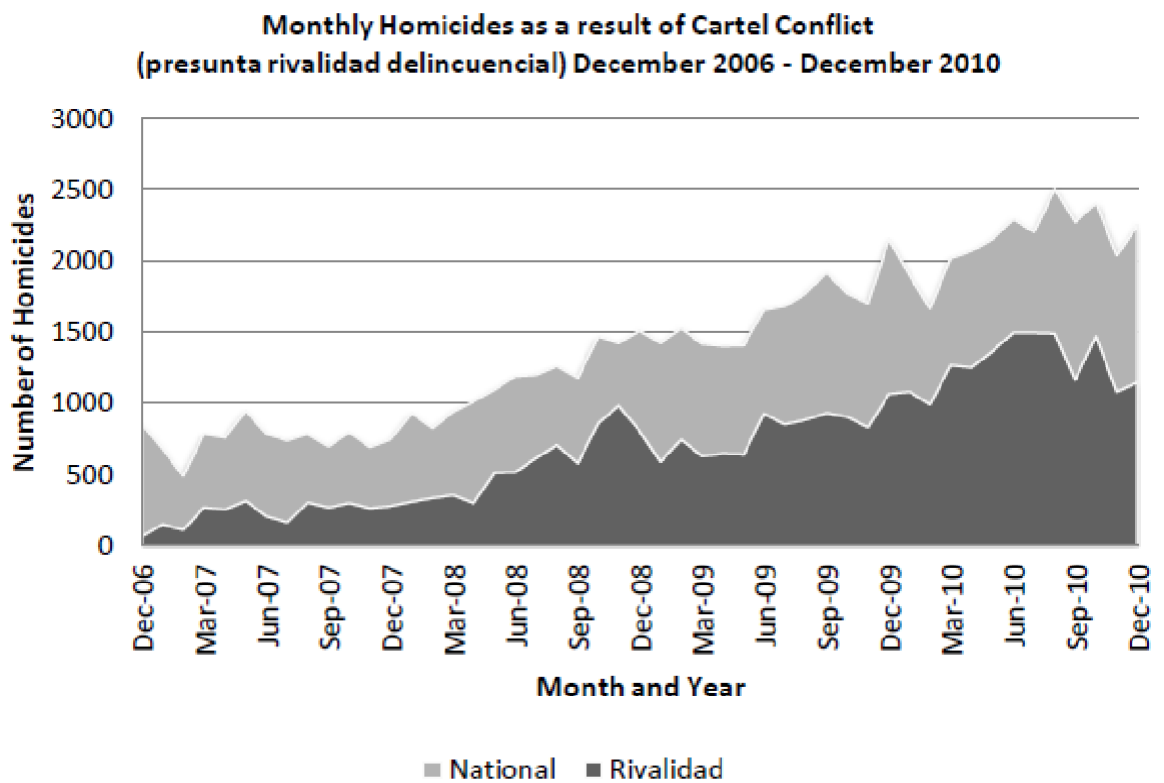
da guerra às drogas focada na produção e não no consumo de entorpecentes e que falhou em diminuir a entrada e o consumo de drogas nos Estados Unidos.

Este no entanto, não é o único problema. Fronteiras demarcam o limite entre dois países tanto quanto colocam em evidência suas comensalidades e interdependências. As faixas de fronteira, embora, em alguns casos, deixe clara a diferença gritante entre os países em questão, mostram também como para aqueles que habitam no local, o cotidiano é extremamente relacionado aos acontecimentos do outro lado da fronteira e mesmo a cultura local tende a ser misturada e integrada.

Neste contexto, os acontecimentos de um lado da fronteira certamente geram consequências do outro lado. No caso do México, há uma questão de interesse central para este país e cujos efeitos são resultado de uma política falida concebido ao Norte do Rio Grande. Os alarmantes níveis de violência no México não podem ser ignorados. Diferentemente da maioria dos países latino-americanos que também apresentam taxas de homicídio em níveis epidêmicos, apresentam dinâmicas diferentes. Na maioria destes países, os homicídios se concentram em centros urbanos e são explicados pelo crescimento desordenado destas localidades.

No México, no entanto, os homicídios se encontram na região fronteiriça. A dinâmica de violência é, portanto potencialmente diferente e as políticas do Estado têm enfrentado contínuos desafios. Pode-se afirmar que o tráfico de drogas e crescente cartelização deste crime organizado contribuiu para ampliar a violência na região. Neste contexto, nenhuma análise sobre a fronteira do México e sua política de segurança podem ignorar esta tendência perversa e perigosa.

**Figura 19**



## 1.1.1. RETRATO DOS ESTADOS FRONTEIRIÇOS: CARACTERÍSTICAS SOCIAIS, ECONÔMICAS)

### a. População

Seis estados mexicanos fazem fronteira com os Estados Unidos: Baixa Califórnia, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas, e Novo Leon. A população total desses estados é de 19.894.418, de um total de 112.336.538 referentes à população do México<sup>69</sup>. O crescimento da população de ambos os lados da fronteira é consideravelmente superior que a média nacional tanto dos Estados Unidos como do México. Entre os anos 2000 e 2010, a população combinada dos condados americanos e municipalidades mexicanas aumentou em 19.2%<sup>70</sup>.

Espera-se ainda que esta população duplique em 35 anos, com a maior parte do crescimento ocorrendo em conglomerados urbanos médios e grandes.

Essa recente expansão demográfica está relacionada à rápida urbanização. Cidades como Tijuana, Juarez, ou Mexicali passaram de cidades de médio porte nos anos 60 para metrópoles em anos recentes. Por exemplo, em 2010, 93.7% da população morava nas cidades. Muito desse crescimento se deve às relações transfronteiriças entre conglomerados urbanos, como Tijuana-San Diego e Brownsville-Matamoros. As relações entre essas áreas formam metrópoles transfronteiriças dinâmicas que estão em contínua expansão. Grande parte deste crescimento é também consequência natural do aumento do comércio e de movimento em função do NAFTA. Entre 2000 e 2010, uma média anual de 231 milhões de pessoas e 85 milhões de carros e ônibus cruzaram dos Estados Unidos para o México, demonstrando altos níveis de integração e interdependência<sup>71</sup>.

### b. Economia

Tanto as economias regionais na fronteira como os fluxos totais de comércio aumentaram significativamente desde a entrada em vigor do NAFTA, há 20 anos atrás. O comércio expandiu de 71 bilhões para 255 bilhões entre 1995 e 2010<sup>72</sup>. Os Estados Unidos são o principal parceiro comercial do México, enquanto o México é o segundo dos Estados Unidos.

Especificamente, do lado mexicano, a produção é importante, principalmente nos estados localizados na fronteira. São mais de 2 700 maquiladoras nos seis estados, ou 71% do total de maquiladoras neste país, e uma das principais fontes de renda deste país<sup>73</sup>. Para demonstrar a natureza interconectada das economias ao longo da fronteira, um aumento de 10% na produção de maquiladoras no México gera, segundo estimativas, um aumento na taxa de emprego nas cidades americanas da fronteira nas seguintes áreas: comércio (2,1 – 2,7%), transporte (1,7-2,1%), indústria (1,2-2,1%), atacado (1 – 1,8%)<sup>74</sup>.

É um fato amplamente aceito que o desemprego no lado americano é historicamente alto (Imperial Valley, na Califórnia tinha uma taxa de desemprego de 29,7%)<sup>75</sup>.

<sup>69</sup> Erik Lee, Christopher Wilson, et. al, "The State of the Border Report: A Comprehensive Analysis of the U.S –Mexico Border," The Woodrow Wilson Center, May 2013.

<sup>70</sup> Lee, Wilson, p. 22

<sup>71</sup> Lee, Wilson, p. 30

<sup>72</sup> Lee, Wilson, p. 31

<sup>73</sup> Migration Policy Institute, "The U.S.-Mexico Border" June 1, 2006 [<http://www.migrationpolicy.org/article/us-mexico-border>]

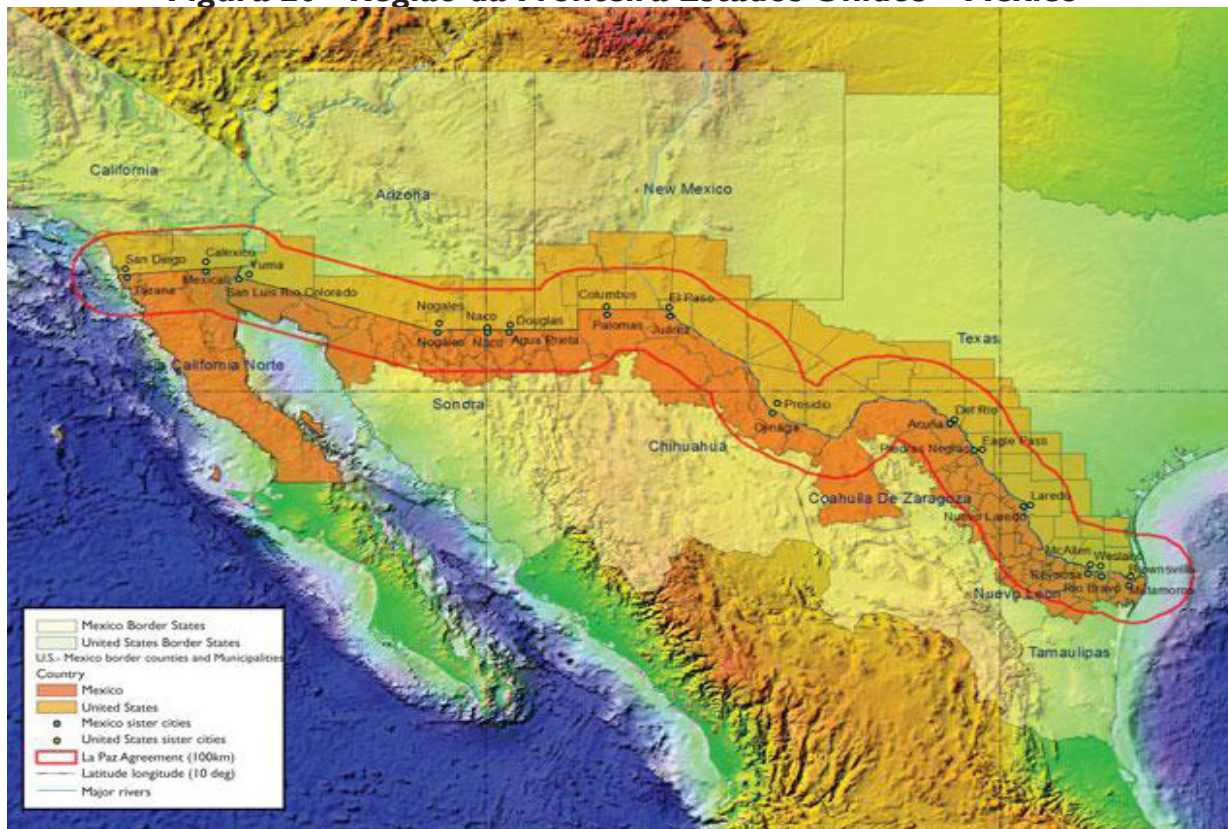
<sup>74</sup> Lee, Wilson, p. 31

<sup>75</sup> Lee, Wilson, p. 28



Além disso, grande parte do crescimento de negócios que ocorre na fronteira americana é estimulada pelos empreendedores mexicanos que iniciam negócios do outro lado da fronteira. Particularmente no setor de comércio atacado, esses negócios eram bastante dependentes das compras que ocorriam através da fronteira.

**Figura 20 - Região da Fronteira Estados Unidos – México**



Fonte: United States-Mexico Border Area, PAHO, [http://www.paho.org/saludenlasamericas/index.php?option=com\\_content&view=article&id=63&Itemid=63&lang=en](http://www.paho.org/saludenlasamericas/index.php?option=com_content&view=article&id=63&Itemid=63&lang=en)

## 1.2. PRINCÍPIOS NORTEADORES DAS POLÍTICAS

A ausência de um plano ou estratégia inter-governamental do México para a segurança de sua fronteira ilustra a maneira como o governo federal tem lidado historicamente com a região. De um lado, observa-se as limitações do Estado mexicano em promover uma estratégia de segurança pública para a região, bem como de desenvolvimento local e regional com um enfoque intergovernamental e transfronteiriço. Por outro, a prevalência de uma agenda de segurança ditada - quase em sua totalidade - pelo país vizinho, levou ao desenvolvimento de limitadas estratégias nacionais para área.

Apesar disso, observa-se do lado mexicano o interesse em cooperar com os Estados Unidos e em promover o conceito de uma fronteira “aberta”, particularmente na área comercial. São exemplos deste interesse a Área de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) e a recente Iniciativa Século XXI. No entanto, como já discutido em relatórios

anteriores, o conceito de fronteira aberta e eficiente vai de encontro às medidas de segurança implementadas na área. De certa forma, a percepção sobre a ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos - centrada no tráfico de drogas, imigração ilegal e terrorismo – influenciou também na habilidade mexicana em promover políticas para sua fronteira norte.

Autores mexicanos, a exemplo de José María Ramos (2011, p.74) vão ainda além e destacam que algumas das ameaças de segurança no México surgiram em função de certas políticas adotadas pelo governo americano. Destacamos três: o tráfico de drogas, a violência dele decorrente e o baixo desenvolvimento da região.

A criminalização do comércio consumo de drogas, por exemplo, teria gerado motivações para a abertura de negócios ilícitos no México. O autor argumenta que em 1914 a Lei Harrison proibiu a venda de estupefacientes como opiáceos, cocaína e maconha, criando uma oportunidade na Baixa Califórnia – dada sua proximidade com a Califórnia – para a proliferação de negócios ilegais e lucrativos para suprir essa nova demanda. O endurecimento da política americana para o tráfico de drogas e sua inabilidade de conter o consumo no território americano são apontados como fatores que levaram a um contexto propício à ampliação das ações criminosas.

Por outro lado, argumenta-se que o próprio modelo de desenvolvimento da região é também inadequado e advém de certas medidas implementadas no território americano e que tiveram nefastas consequências para o México. A título de exemplificação, cita-se o fim do Programa Braceros em 1964 que permitia que trabalhadores mexicanos trabalhassem legalmente na agricultura americana por temporada. O fim deste programa gerou altos níveis de desemprego na região da fronteira, o que provocou um dos maiores problemas da região, a separação desta das dinâmicas econômicas do restante do país<sup>76</sup>.

O crescente desemprego na região, potencializado pelo fim do programa Braceros, levou o governo mexicano a lançar o Programa de Industrialização da Fronteira (Programa de Industrialización Fronteriza – PIF), também conhecido como Programa Maquiladora. Tratava-se de uma plataforma para a exportação de manufaturados montados no país com matéria prima e componentes importados livres de impostos em firmas que eram, em sua maioria estrangeiras. Este modelo de desenvolvimento não gerou desenvolvimento local, só crescimento com desigualdades sociais e econômicas.

Observa-se assim, que as políticas mexicanas para a região foram em sua maioria influenciadas por medidas ocorridas no vizinho do Norte e mais reativas que proativas. Apesar disso, observa-se que a prioridade do governo mexicano para a região é distinta da do governo americano e a própria ausência de um plano nacional para a fronteira é testemunha disso.

As principais ameaças para o governo mexicano são distintas, no entanto, o interesse dos Estados Unidos em cooperar em função da sua própria percepção de ameaça gera oportunidades para o México. O terrorismo, por exemplo, não é uma ameaça para o México. Ao contrário, gera entraves à eficiência dada a tendência ao fechamento da fronteira. Apesar disso, aumentaram os programas de cooperação em capacitação do governo americano ao México. Um importante benefício para um país que enfrenta elevados índices de violência.

<sup>76</sup> <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/72/3/lope0804.pdf>

Como veremos adiante, as ameaças à segurança na fronteira do México com os Estados Unidos são relacionadas a três grandes desafios: o tráfico de drogas, a violência e o tráfico de armas. Estas estão intrinsecamente relacionadas entre si e devem ser tratadas de forma integrada a outras políticas, particularmente de cunho socioeconômico. Como veremos adiante, o programa de segurança cidadã do governo mexicano para o território nacional e para “hot spots” têm sido relativamente bem-sucedido.

## 1.3. PRINCIPAIS DESAFIOS

### 1.3.1. VIOLÊNCIA

Embora a região da fronteira com o México seja associada à níveis crescentes de violência, há variações entre os seis estados da fronteira. Anos recentes testemunharam um aumento dramático na taxa de homicídio por 100.000 habitantes em muitos estados. Por exemplo, o estado de Chihuahua, que compartilha a fronteira com os estados americanos do Texas e Novo México, foi o estado com a maior taxa de homicídio do país, com 80,7 por 100.000 habitantes em 2012. Ciudad Juarez, antiga cidade mais violenta do mundo, localiza-se em Chihuahua.

No entanto, reduziu significativamente as taxas de homicídio, mais da metade em somente dois anos: em 2010, sua taxa de homicídio era de 188,5. Baja California, onde se localiza Tijuana, também foi testemunha de reduções importantes, caindo de 49,5 em 2009 para 18,2 em 2012.

A redução da violência em Chihuahua e em Baja California não foi replicada nos demais estados ao longo da fronteira, já que três estados da fronteira tiveram aumentos significativos em índices de violência. Tamaulipas passou de uma taxa de homicídio de 9,8 em 2009, para 46,7 em 2012. Nuevo Leon e Coahuila também testemunharam aumentos consideráveis no mesmo período. A tabela a seguir mostra as taxas de homicídio para todos os seis estados em anos recentes. É importante notar que os níveis de violência no estado de Sonora, mantiveram-se relativamente estáveis, com pequena diminuição, passando de 22 em 2009 para 19,4 em 2012.

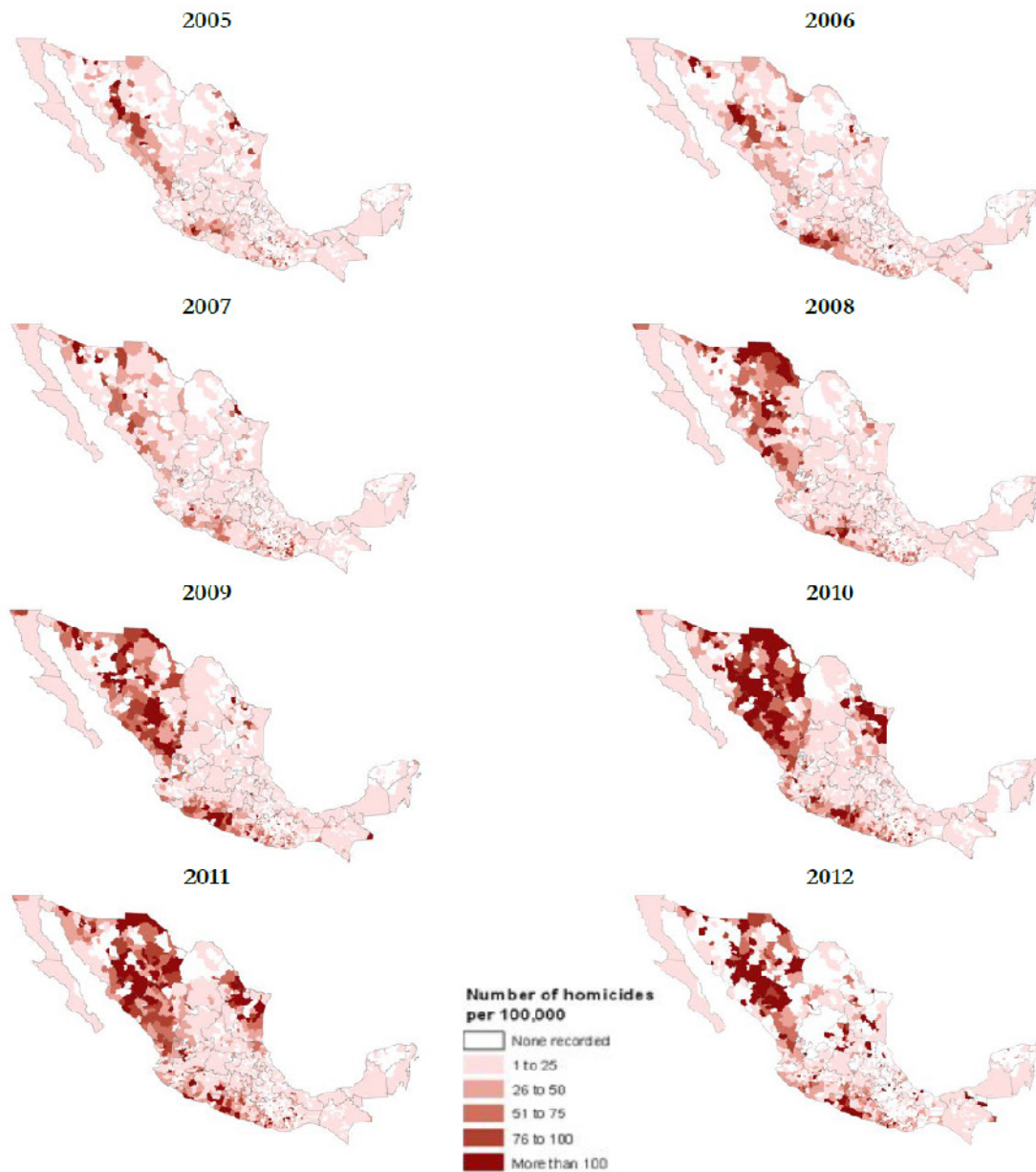
**Tabela 7**

Taxa de homicídio por 100.000 habitantes nos Estados mexicanos da Fronteira

Estado	2009	2010	2011	2012
Baja California	49.5	48.3	25.5	18.2
Chihuahua	109.1	188.5	130.4	80.7
Coahuila	10.0	16.3	25.6	40.9
Nuevo Leon	7.5	19.9	45.3	38.6
Sonora	22.0	27.8	20.0	19.4
Tamaulipas	9.8	29.5	33.0	46.9

Fonte: INEGI<sup>77</sup>

<sup>77</sup> Disponível em: [http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/mortalidad/DefuncionesHom.asp?s=est&c=28820&proy=mort\\_dh](http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/Proyectos/bd/continuas/mortalidad/DefuncionesHom.asp?s=est&c=28820&proy=mort_dh). Acesso em: 30/10/2014.

**Figura 21 - Distribuição das taxas de homicídio por municípios, 2005 - 2012**

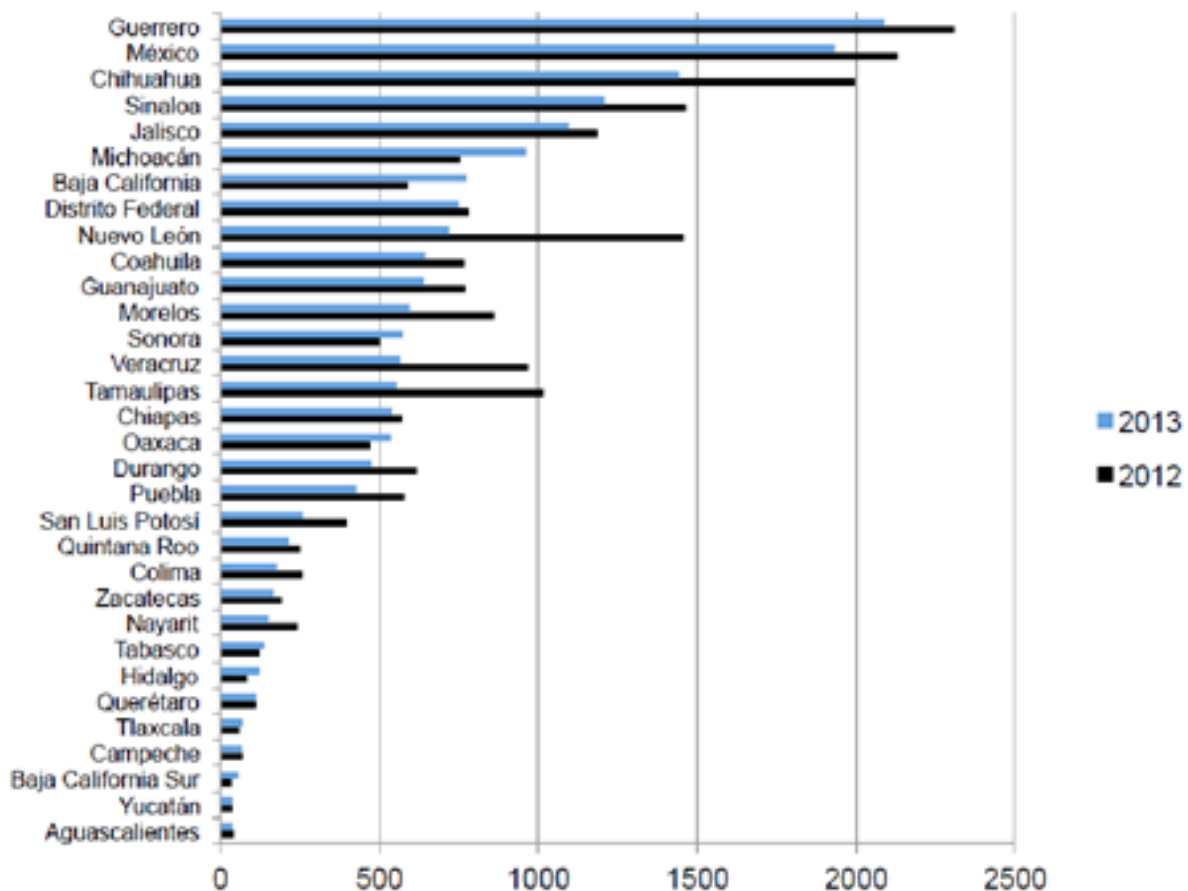
Fonte: INEGI. In: Kimberly Heinle, Octavio Rodriguez Ferreira, and David Shirk, "Drug Violence in Mexico: Data and Analysis Through 2013." *Justice in Mexico Project*, April 2014, p. 27

Na mídia popular Mexicana, o país é comumente retratado como um local dominado pela violência. Embora seja verdade que o país tenha experimentado aumentos nas taxas de homicídio, de 8,1 por 100.000 habitantes em 2007 para 23,7 em 2011, esta média ainda é menor que do continente americano que apresenta taxa de 24,5<sup>78</sup>. Ao mesmo tempo, nenhum outro país da região apresentou aumentos tão grandes na última década.

<sup>78</sup> Kimberly Heinle, Octavio Rodriguez Ferreira, and David Shirk, "Drug Violence in Mexico: Data and Analysis Through 2013." *Justice in Mexico Project*, April 2014.

Observando-se os números mais recentes para 2013 (Figura 4), alguns estados da fronteira parecem ter apresentado reduções nos níveis de violência. De acordo com os dados fornecidos pelo Sistema Nacional de Segurança Pública (SNSP), três dos estados da fronteira experimentaram decréscimos no total de homicídios de 2012 a 2013. Nuevo León assistiu à redução de 50,7% de seus homicídios, enquanto os estados de Chihuahua e Tamaulipas tiveram reduções de 27,7% e 45,4% respectivamente<sup>79</sup>. Outros estados experimentaram aumentos no número de homicídios, como Baja Califórnia, com um acréscimo de 31,2% e Sonora com 14,8%.

**Figura 22 - Homicídios intencionais por estado, comparação 2012 - 2013**



Fonte: SNSP

### 1.3.1.1. DROGAS

O tráfico de drogas e outras substâncias ilícitas através da fronteira entre o México e os Estados Unidos têm uma longa história que em anos recentes se tornou violenta. O crime organizado contemporâneo no México tem suas raízes na proibição do álcool e narcóticos nos anos de 1920 e 1930, principalmente no que tange à heroína e à maconha. Nos anos 70 e 80, o México se tornou o principal porto de trânsito da cocaína traficada da Colômbia. O comércio quase instantaneamente se tornou mais lucrativo e mais consolidado. Eventualmente, as redes de crime organizado mexicanas locais dominaram o comércio quando do fim dos cartéis em Cali e Medellín entre os anos 1980 e 1990.

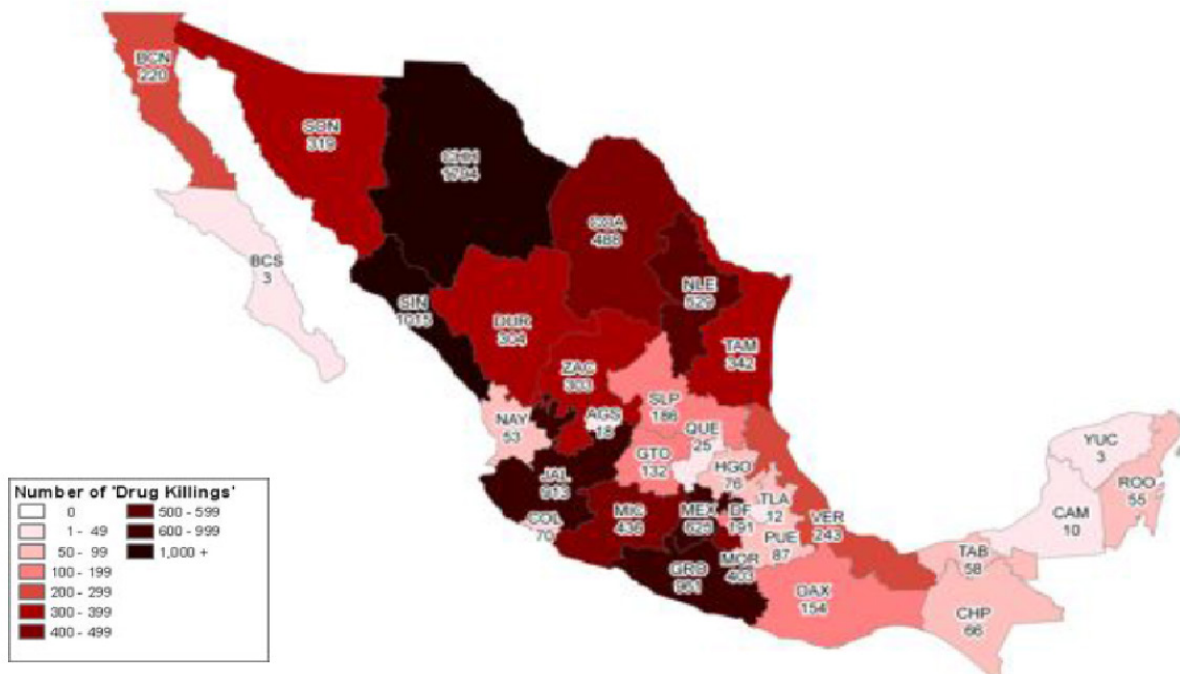
<sup>79</sup> Kimberly Heinle, Octavio Rodriguez Ferreira, and David Shirk, "Drug Violence in Mexico: Data and Analysis Through 2013." Justice in Mexico Project, April 2014, p. 29

Apesar do crescente comércio de drogas, não houve, inicialmente conflitos violentos associados ao tráfico de drogas mexicano, até a prisão de Miguel Angel Felix Gallardo, o último líder do cartel de Guadalajara em 1889<sup>80</sup>. Esta questão contribuiu para o início de uma disputa pelas rotas de fornecedores que continua até os dias de hoje. Desde o ano 2000, a violência aumentou em parte devido às diversas políticas públicas implementadas pelo governo mexicano (a exemplo da violenta repressão durante o governo Calderón), às lutas internas pelo poder, e à diversificação do crime organizado no interior dos cartéis.

É importante reconhecer que apesar dos níveis crescentes de violência, pode ser difícil determinar se os homicídios estão diretamente relacionados ao comercio de drogas no México ou ao crime organizado. Esforços focados somente na violência resultante do tráfico de drogas são problemáticos porque as atividades dos traficantes se diversificaram significativamente a outras áreas do crime organizado<sup>81</sup>.

Apesar dessas limitações, instituições relacionadas ao governo e outras relacionadas ao jornalismo, tentaram categorizar os homicídios que são relacionados ao tráfico de drogas e aqueles relacionados ao crime organizado. A figura 5 oferece um mapeamento geográfico dos homicídios relacionados ao crime organizado. É importante notar que três dos cinco principais estados relacionados ao crime organizado estão localizados na fronteira. (Chihuahua com 1794, Sinaloa com 1015 e Nuevo Leon com 529)<sup>82</sup>.

**Figura 23 - Mapa de homicídios associados ao crime organizado - 2013**



Fonte: SNSP

<sup>80</sup> Kimberly Heinle, Octavio Rodriguez Ferreira, and David Shirk, "Drug Violence in Mexico: Data and Analysis Through 2013." Justice in Mexico Project, April 2014, p. 10.  
<sup>81</sup> Kimberly Heinle, Octavio Rodriguez Ferreira, and David Shirk, "Drug Violence in Mexico: Data and Analysis Through 2013." Justice in Mexico Project, April 2014, p. 11.  
<sup>82</sup> Kimberly Heinle, Octavio Rodriguez Ferreira, and David Shirk, "Drug Violence in Mexico: Data and Analysis Through 2013." Justice in Mexico Project, April 2014, p. 30.

### 1.3.1.2. TRÁFICO DE ARMAS E OUTROS FLUXOS ILEGAIS

Depois de cinco décadas de declínio em suas taxas nacionais de homicídio, o México é confrontado, sobretudo a partir de 2006, a crescentes índices de violência armada<sup>83</sup>. Todavia, ao contrário do Brasil e de seu vizinho do norte, o país não é um importante produtor de armas de pequeno calibre, e tampouco pode ser chamado de um “país armado”: com aproximadamente 2,5 milhões de armas registradas e uma estimativa de 15,5 milhões de armas ilegais em circulação (Godoy, 2013), o país possui uma taxa de 15 armas para cada 100 pessoas, taxa esta 6 vezes menor que os EUA e abaixo de média mundial (Small Arms Survey, 2011). Ademais, o México possui uma das mais restritivas legislações relacionados a armamentos.

A despeito dessa legislação restritiva e de baixa produção de armamentos no país, há um grande número de armas ilegais no México: contrapondo-se ao 1.18 milhão de armas em posse das forças de segurança, estima-se que haja aproximadamente 15.5 milhões de armas ilegais no país (Karp, 2012). Calcula-se que entre 2007 e 2012, mais de 120.000 homicídios tenham ocorrido no país. Dentre estes, aproximadamente 50% estariam relacionados ao crime organizado e teriam sido cometidos com armas ilegalmente importadas dos Estados Unidos (Molzahn et al., 2013, p. 13).

Tantos as autoridades mexicanas quanto estadunidenses reconhecem que grandes quantidades de armas, munições e explosivos compradas legalmente nos EUA são traficadas ilegalmente para o México, sobretudo ao longo das rotas de contraband ao longo da fronteira entre os dois países (Goodman e Marizco, 2010; Violence Policy center, 2009). O trabalho do Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms, and Explosives (ATF) para rastrear as armas providas ao México verificou constantemente que um grande percentual (cerca de 90%) era proveniente dos EUA (Serrano, 2008).

Em um estudo publicado em 2013 (McDougal et al.), a dinâmica nefasta da interação entre os dois países relacionada ao comércio de armas, e o impacto deste na violência verificada no lado mexicano da fronteira, são abordados de maneira contundente. De acordo com o levantamento feito, quase 50% dos comerciantes de armas de fogo nos EUA são dependentes da demanda mexicana para a continuidade de sua atuação no mercado, e um percentual considerável (2.2%) e crescente da produção e vendas de armas nos EUA é destinado ao México.

Nota-se, ademais, um aumento do volume de armas de fogo que cruzam a fronteira EUA-México: entre 2010 e 2012 calcula-se que 253 mil armas de fogo foram adquiridas, número bastante superior à estimativa de 88 mil armas traficadas entre 1997-1999. Destaca-se que durante o período entre 2010 e 2012, o comércio anual de armas de fogo destinadas ao México representou uma receita de aproximadamente US\$ 127.2 milhões, valor este quadro vezes maior à estimativa de US\$ 32 milhões feita para a receita anual entre 1997 e 1999.

Neste contexto, cabe destacar que o volume das apreensões realizadas tanto pelas autoridades mexicanas quanto estadunidenses é relativamente pequeno. Tomando como referência dados de 2009, o estudo supramencionado indica que apenas cerca de 14.7%

<sup>83</sup> É importante destacar o considerável aumento no percentual dos homicídios cometidos com armas de fogo no México, que passa de aproximadamente 10% no início da década de 90 para mais de 50% em 2011 (Krause, Muggah e Gilgen, 2011, p.132).

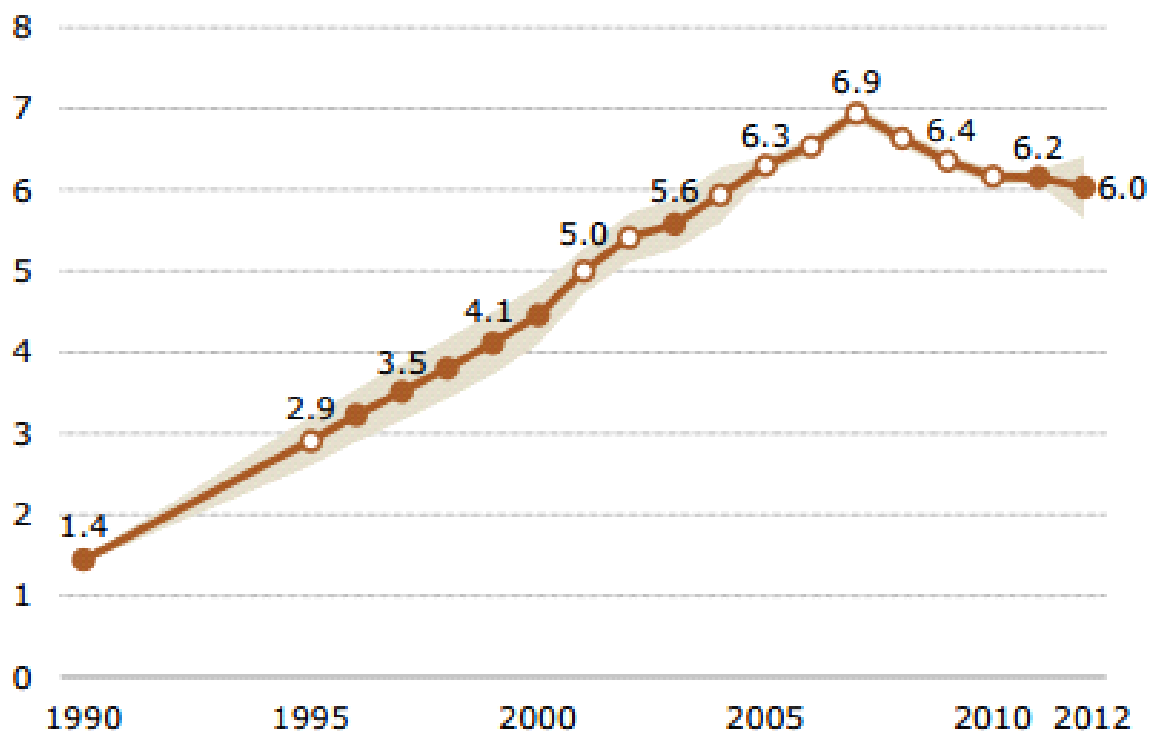
das armas compradas nos EUA e destinadas ao comércio ilegal destinado ao México foram apreendidas. Mais especificamente, as autoridades mexicanas foram responsáveis por cerca de 14,7% das apreensões e as estadunidenses por 2%, fato este que exemplifica a baixa prioridade que a questão assume na agenda dos EUA.

Cabe ressaltar que a fronteira entre México e Estados Unidos também é palco de consideráveis fluxos ilegais envolvendo, por exemplo, eletro-eletrônicos, que são vendidos a preços mais baixos nos Estados Unidos, mas também produtos têxteis, calçados, etc.

### 1.3.1.3. IMIGRAÇÃO

O México ainda hoje é a principal origem de imigração para os Estados Unidos, representando cerca de 30-35% do total de imigrantes desde 1990 (HANSON, 2006, p. 1). De acordo com o levantamento do Pew Research Institute (2013), a população de imigrantes ilegais mexicanos aumentou drasticamente em 2007, chegando a 6.9 milhões, número cerca de 5 vezes maior do que a estimativa de 1990 (1.4 milhão). Cabe ressaltar que esta tendência de crescimento foi revertida a partir de 2007, tenha a população de imigrantes mexicanos ilegais diminuído nos anos de 2008, 2009 e 2010.

**Figura 24 - População estimada de imigrantes ilegais mexicanos nos EUA, 1990-2012 (em milhões)**



Fonte: Pew Research Center



A questão do fluxo migratório é de interesse central para o México, sobretudo se considerada a grande mortalidade registrada ao longo dos últimos anos decorrente da travessia não autorizada da fronteira com os EUA. Nesse sentido, é previsível que estes fluxos impliquem na necessidade de que o governo mexicano intensifique seus esforços para dissuadir as ações de travessia não-autorizada. Neste sentido, as autoridades mexicanas realizaram ao longo dos últimos anos diversos programas de dissuasão e proteção voltados aos potenciais imigrantes, incluindo desde propagandas no rádio e na TV anunciando os riscos de tentar entrar nos EUA sem autorização, passando por ações voltadas aqueles que decidem pela travessia<sup>84</sup>, e até os programas especiais de voltados para a melhoria das condições dos municípios com maior taxa de imigração.

Cabe ressaltar, contudo, que os esforços de dissuasão acompanham, ao mesmo tempo, uma perspectiva mexicana marcada pela ideia de *laissez-passer*, uma vez que a Constituição mexicana garante aos cidadãos o direito de entrar e sair de seu país livremente. Ademais, em termos macroeconômicos e demográficos, a migração tem impactos positivos para o país, uma vez aliviando o desemprego, reduzindo a demanda por serviços públicos e provendo o ingresso de divisas por meio das emissões de dinheiro dos imigrantes às suas famílias no México.

#### a. Imigração de nacionais outros mexicanos

Ainda que não seja a única via de entrada para os imigrantes ilegais de outras nacionalidades além da mexicana nos Estados Unidos, a fronteira sul é uma importante via de entrada para o grande fluxo de imigrantes ilegais que chega ao país todos os anos. Cabe ressaltar que, assim como o número de imigrantes ilegais mexicanos, o número de imigrantes ilegais de outras nacionalidades vivendo nos EUA também aumentou exponencialmente entre 1990 (2.5 milhões) e 2007 (5.25 milhões).

Em razão da crise financeira de 2008, o período entre 2008 e 2009 protagoniza uma reversão nesta tendência de aumento, que se estabiliza todavia ao longo de 2010, 2011 e 2012 (Pew Research Institute, 2013, p. 9). No ano de 2012, os imigrantes ilegais, com exceção dos nacionais mexicanos, nos EUA foram estimados em 5.65 milhões. Somados aos imigrantes ilegais mexicanos, a população total de imigrantes ilegais chega a aproximadamente 11.7 milhões (Ibidem).

Dentre os atuais fluxos de imigração ilegal, cabe destacar o aumento expressivo do número de crianças imigrantes desacompanhadas (*unaccompanied alien children – UACs*) provenientes de países da América Central apreendidas na fronteira sul, sobretudo na região do Rio Grande Valley, e que se tornou uma preocupação central para o Departamento de Segurança Nacional e para a administração estadunidense. Durante o ano de 2014, os oficiais da fronteira dos EUA já identificaram mais de 17.5 mil crianças desacompanhadas de Honduras, 15.700 da Guatemala e 14.5 mil de El Salvador. Em 2009, o total de crianças provenientes dos três países era de 3 mil (MUGGAH, 2014).

---

<sup>84</sup> Dentre estes, pode-se destacar o programa “Vete sano, regresa sano” (2001), que incluía seminários de orientação e distribuição de kits de sobrevivência, bem como a instalação de faróis de orientação nas áreas fronteiriças desérticas (EMMERICH, 2002, p. 16).

## 1.4. A FRONTEIRA SUL E O DESAFIO DA MIGRAÇÃO CENTRO-AMERICANA

O México compartilha 1.149 km de suas fronteiras ao sul com Belize e Guatemala. Existem atualmente 10 pontos oficiais de entrada para pedestres e veículos<sup>85</sup>. Dois desses pontos se encontram na fronteira com Belize, mais especificamente no estado mexicano de Quintana Roo:

- Puente Subteniente López, em Chetumal; e
- La Unión, na rívera do Río Hondo
- Outro ponto está localizado no estado de Tabasco, na fronteira com a Guatemala:
- El Ceibo
- Mais sete pontos se localizam também na fronteira com a Guatemala, mas todos esses estão no estado de Chiapas:
- Frontera Corozal;
- Carmen Xhan;
- Ciudad Cuauhtémoc-Las Champas;
- Unión Juárez;
- Talismán;
- Suchiate II; e
- Ciudad Hidalgo

A migração de centro-americanos através do território mexicano em direção aos EUA é um fenômeno que ocorre há décadas. Contudo, um recente pico de migração centro-americana (particularmente de menores não acompanhados provenientes, sobretudo, dos países do Triângulo Norte – Guatemala Honduras e El Salvador) tornou a fronteira sul do país mais relevante na agenda bilateral entre México e EUA. Historicamente, os centro-americanos encontravam resistência mínima das autoridades mexicanas enquanto cruzavam o país, mas isso mudou não apenas nos últimos meses, como também desde a inauguração do governo de Enrique Peña Nieto em 2013.

Para muitos imigrantes centro-americanos, e particularmente aqueles que não podem pagar US\$ 10 mil por um atravessador profissional (“coiote”), o sistema mexicano de transporte férreo de cargas é crucial para a passagem deles pelo país. Os centro-americanos necessitam de um visto para viajar dentro do território mexicano, e os trens de carga oferecem uma boa solução para se percorrer longas distâncias evitando-se o controle oficial de estradas, rodoviárias e aeroportos. Este sistema baseado nas ferrovias é conhecido como La Bestia (“A Besta”), devido em parte à jornada extenuante de uma viagem em cima de um trem de carga (sem nenhum tipo de acomodação para passageiros) e aos abusos e extorsões que os migrantes sofrem nas mãos de gangues e do crime organizado que controlam o esquema.

<sup>85</sup> “Programa Regional de Desarrollo del Sur-Sureste 2014-2018,” Diario Oficial de la Federación, 30 de abril, 2014 <[http://diariooficial.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343111&fecha=30/04/2014](http://diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343111&fecha=30/04/2014)>

La Bestia se refere mais precisamente aos trens operados por diversas companhias privadas, incluindo a Compañía de Ferrocarriles Chiapas-Mayab no sul, a Ferrosur de Mexico no centro, a Kansas City Southern de Mexico no leste e a FerroMex no norte.(6) Autoridades locais e federais pressionaram as operadoras dos trens a tomarem medidas para evitar que migrantes sejam transportados no topo dos vagões de carga, incluindo um maior nível de controle e a construção de obstáculos de concreto ao longo de trechos das vias normalmente usados por migrantes para embarcar nos trens em movimento<sup>86</sup>.

A Chiapas-Mayab, operando na região sul, anunciou uma iniciativa conjunta com o governo federal para investir 6 bilhões de pesos (US\$ 460 milhões) na melhoria da infraestrutura das vias e no aumento da velocidades dos trens. Esta iniciativa foi apresentada com o objetivo duplo de aprimorar a eficiência do transporte de cargas e de prevenir migrantes de pegar carona nos trens. Naturalmente, a medida aumenta os riscos de acidentes para os migrantes.

O que chama a atenção é o fato de que grande parte da pressão exercida sobre o setor ferroviário parece ser decorrência do recente aumento do fluxo de migrantes menores de idade não acompanhados, a despeito que os “passageiros” da Bestia sejam predominantemente adultos (as crianças e jovens costumam viajar principalmente de ônibus ou van arranjados por redes de atravessadores)<sup>87</sup>.

Em julho de 2014, o governo federal anunciou um plano para a fronteira sul chamado Programa Integral Frontera Sur para exercer mais controle sobre os 1.149km da fronteira com a América Central, pelos quais mais ou menos 250 mil migrantes passaram só em 2013 (ISACSON, 2014). Enquanto o governo federal ainda planeja uma estratégia concreta para por o plano em prática, sabe-se que a iniciativa incluirá um investimento de US\$ 400 milhões para o estabelecimento de cartões de identidade para cidadãos belizenhos e guatemaltecos se moverem livremente pelos estados mexicanos do sul e para equipar a polícia e oficiais de imigração atuando nos pontos de entrada para o território (Ibidem).

A nova estratégia prevê também uma maior atenção à execução das leis de imigração do país. Autoridades mexicanas como o Exército (Secretaria de Defesa Nacional – SEDENA), a Polícia Federal, a Marinha (Secretaria da Marinha – SEMAR), assim como o Centro de Investigação e Segurança Nacional (CISEN), a agência de inteligência do México, participaram de patrulhas e operações coordenadas para fiscalizar a imigração pelo país.

Ações incluíram batidas em hotéis e restaurantes nas áreas ao sul do México próximas a estações de trens (BOGGS, 2014)<sup>88</sup>. Uma dessas incursões em 06 de agosto último resultou na detenção de mais ou menos 150 migrantes em Arriaga e Chiapas, com centenas de outros fugindo para o interior do país para evitar serem presos. O Instituto Nacional de Migração (INM) recentemente enviou agentes em operações encobertas para embarcarem em trens de carga a fim de forçar migrantes a desembarcar (Ibidem). O governo federal está atualmente em vias de deportar do México mais de 60 mil imigrantes ilegais, um recorde histórico (ISACSON, 2014).

<sup>86</sup> Rodrigo Dominguez Villegas, “Central American Migrants and ‘La Bestia’: The Route, Dangers, and Government Responses,” Migration Policy Institute, September 10, 2014 < <http://www.migrationpolicy.org/article/central-american-migrants-and-la-bestia-route-dangers-and-government-responses> >

<sup>87</sup> Rodrigo Dominguez Villegas, “Central American Migrants and ‘La Bestia’: The Route, Dangers, and Government Responses,” Migration Policy Institute, September 10, 2014 < <http://www.migrationpolicy.org/article/central-american-migrants-and-la-bestia-route-dangers-and-government-responses> >

<sup>88</sup>

**Figura 25 - Rotas dos trens utilizados por migrantes centro-americanos viajando através do México**



Fonte: Martin Gabriel Barron Cruz, *La Bestia: La tenue linea entre la migracion y la trata de personas* (Mexico: Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2013) < [www.inacipe.gob.mx/stories/publicaciones/temas\\_selectos/LaBestia.pdf](http://www.inacipe.gob.mx/stories/publicaciones/temas_selectos/LaBestia.pdf) >

Embora o Programa Frontera Sur possa representar um avanço para uma estratégia mais abrangente de controle de fronteira, a estratégia do governo federal tem sido considerada relativamente opaca. Neste cenário, uma série de iniciativas previstas que devem ser acompanhadas com atenção. Veja o quadro a seguir para uma descrição dessas iniciativas.

**Quadro 5**  
Políticas mexicanas federais para a fronteira sul

Programa	Descrição
Plano Integral de Desenvolvimento da Zona Sul-Sudeste	Iniciativa conjunta entre as Secretarias do Interior, Defesa e Marinha; a Procuradoria Geral; as diretorias da Polícia Federal e a agência de inteligência (CISEN); e os governos de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco e Veracruz. O objetivo é fazer o registro formal de todos os indivíduos que atravessam a fronteira sul e melhorar a coordenação com as autoridades de Belize e Guatemala. A SEMAR (Marinha) também foi incluída no papel de coordenação da segurança da fronteira sul.
Programa de Apoio à Zona Fronteiriça	O programa destina recursos para a infraestrutura e obras públicas nos estados da fronteira sul. Dentro do quadro deste programa, Peña Nieto anunciou em 28/11/2013 o fechamento de inúmeros pontos oficiais de passagem com a Guatemala para cortar gastos. Os postos fechados incluem o de Viva México, Tzimol e Quiza no estado de Chiapas.
Plano de Modernização das Alfândegas	A autoridade alfandegária do México foi fortalecida na fronteira sul como parte do programa de modernização de 2007-2012. Ações incluíram a construção de três novos postos de controle interno em rodovias-chave em Chiapas: Huixtla, La Trinitaria e Palenque.
Programa de Migração para a Fronteira Sul do México	Estratégia do INM amplamente apoiada pelos EUA. Visa aumentar o controle da migração por meio da documentação e de melhores condições de infraestrutura e tecnologia. O intuito não é impedir o fluxo migratório, mas sim documentar de forma apropriada aqueles que entram e saem do país. Um exemplo é o programa-piloto de registro biométrico anunciado pelo INM em novembro de 2013, que usa US\$14 milhões em fundos do Plano Mérida para criar uma base de dados biométricos para controlar a migração legal. O programa será integrado ao Plataforma México, a rede nacional de bases de dados sobre segurança pública. Está sendo implementado em 47 locais nos estados de Chiapas, Quintana Roo, Veracruz, Tabasco e Yucatán.
Programa Paso Seguro	Anunciado em 22 de abril de 2014 em um fórum do Senado mexicano, este programa fornecerá carteiras de trabalho fronteiriço e carteiras de visitantes regionais, sem custo, para cidadãos da Guatemala e de Belize. Essas carteiras são similares aos programas de cartões de visitante existentes, mas a diferença é que aquelas serão oferecidas gratuitamente.

Fonte: Adam Isacson, Maureen Meyer, Gabriela Morales, "Mexico's Other Border: Security, Migration, and the Humanitarian Crisis at the Line with Central America," WOLA, August 2014.

Figura 26 - Recentes desenvolvimentos e iniciativas ao longo da fronteira sul do México



Fonte: *Ibidem*.

## 1.5. AGÊNCIAS IMPLICADAS NA POLÍTICA DE FRONTEIRAS

Os caracteres multidimensionais de muitas das políticas voltadas para os desafios presentes na região de fronteira acabam implicando um grande número de agências governamentais, como exemplificado pelos programas apresentados a seguir. Contudo, de maneira geral, pode-se dizer que os principais órgãos mexicanos associados à execução das políticas de segurança na região de fronteira são:

- A Secretaría de Gobernación, com destaque para o Instituto Nacional de Migración (inM) e o Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), sendo este último o principal serviço de inteligência do México;

- A Procuraduría General de la República e as duas secretarias de Estado militares: a Secretaría de Defensa Nacional e a Secretaria da Marina.

Ademais, assim como no caso estadunidense, o México também protagoniza uma participação ativa dos governos estatais, sobretudo daqueles localizados na região de fronteira, e das forças de segurança pública, compostas, no caso mexicano, pela Polícia Federal Preventiva, transformada em Polícia Federal, uma vez adaptando-se ao combate ao narcotráfico.

Cabe ressaltar que algumas iniciativas levadas à cabo inicialmente em estados específicos foram ampliadas, dando origem originando programas federais para as fronteiras. Dentre estas iniciativas, podemos ressaltar:

### 1.5.1. GRUPOS DE PROTEÇÃO AO IMIGRANTE<sup>89</sup>

No estado da Baja Califórnia, durante os anos 90, foi criado um programa piloto que mais tarde integraria o Grupo Beta Tijuana, com o objetivo de combater a delinquência e os crimes cometidos contra os imigrantes em seu trânsito pelo território mexicano. Em 1994, é criado o Grupo Beta Nogales, em Sonora, e em 1995 são criados um grupo em Tecate (Baja California) e em Matamoros (Tamaulipas).

Esta experiência deu origem à criação dos Grupos de Proteção ao Imigrante, que é estabelecida pelo artigo 71 da Ley de Migración, publicada no Diário Oficial da Federação em 21 de maio de 2011:

“Artículo 71. La Secretaría creará grupos de protección a migrantes que se encuentren en territorio nacional, los que tendrán por objeto la protección y defensa de sus derechos, con independencia de su nacionalidad o situación migratoria”.

A partir desta premissa, a Secretaría de Gobernación celebraria convênios de colaboração com as entidades da Administración Pública Federal, as entidades federativas e municípios, com as organizações da sociedade civil ou indivíduos, tendo como objetivo a participação na criação e funcionamento destes grupos de proteção. O objetivo de tais grupos é definido pelo

<sup>89</sup> Fonte: Instituto Nacional de Migración. Disponível em: [http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Grupo\\_Beta](http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Grupo_Beta) [último acesso: 20/10/2014]

artigo 188 do Reglamento de la Ley de Migración, publicado em 28 de setembro de 2012.

Existem atualmente 22 Grupos Beta, formados por integrantes dos três níveis de governo, que atuam em 9 estados do país: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Chiapas y Oaxaca.

### 1.5.1.1. REPATRIAÇÃO HUMANA<sup>90</sup>

Em 2007, sob instruções do governo federal, é criado em Tijuana, Baja California, o programa Repatriación Humana, tendo como propósito a repatriação dos nacionais mexicanos de forma mais segura e ordenada. Tendo como objetivo propiciar melhores condições para os mexicanos repatriados ou deportados pelas autoridades estadunidenses, o programa protagoniza um esforço de coordenação institucional entre governo, sociedade civil, organismos internacionais e iniciativa privada. Dentre os órgãos governamentais, destacam-se:

- Secretaría de Relaciones Exteriores: Oferece ajuda aos repatriados na resolução de problemas com as autoridades estadunidenses, incluindo o recebimento de salários não-pagos, bem como a recuperação de possíveis filhos que permaneceram no país.

- Secretaría del Trabajo y Previsión Social: Através do Servicio Nacional de Empleo, busca apoiar os repatriados em sua reinserção profissional ou em ações de microempreendedorismo;

- Secretaría de Salud: Provê sobretudo serviços médicos sobretudo de tipo preventivo, assim como o benefício de afiliar-se ao Seguro Popular, que permite o tratamento das doenças listadas no Catálogo Universal de Servicios de Salud e o acesso ao Fondo de Protección Contra Gastos Catastróficos;

- Secretaría de Educación Pública: Oferece apoio ao repatriado para a reinserção educacional, permitindo a continuação ou conclusão dos estudos dentro de seus diversos programas;

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación: Por meio do Fideicomiso de Riesgo Compartido, fomenta o agronegócio e o desenvolvimento rural;

- Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales: Oferece apoio às iniciativas focadas na produção de insumos para bioenergéticos, com aproveitamento sustentável do solo, água e vegetação;

- Secretaría de Desarrollo Social: Coloca à disposição dos repatriados programas de qualificação, tais como: Desarrollo Humano Oportunidades, Apoyo Alimentario, Abasto Rural DICONSA, Abasto Social de Leche e 70 y más.

- Secretaría de Economía: Coloca à disposição os Centros de México Empeñe.

Atualmente o Programa de Repatriación Humana está integrado por 9 módulos de repatriação na fronteira norte: Tijuana, Mexicali, Nogales, Ciudad Juárez, Ojinaga, Cd. Acuña, Piedras Negras. Além disso, opera fase piloto em Nuevo Laredo e Matamoros.

<sup>90</sup> Fonte: Instituto Nacional de Migración. Disponível em: [http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Repatriacion\\_humana](http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Repatriacion_humana) [último acesso: 20/10/2014].



## 1.6. PRINCIPAIS DIRETRIZES DAS POLÍTICAS MEXICANAS PARA A ZONA DE FRONTEIRA

### 1.6.1. A CENTRALIDADE DO CONTROLE DOS FLUXOS ILEGAIS E A GUERRA CONTRA ÀS DROGAS

O desafio de combinar as políticas para a região fronteira de maneira a fomentar seu enorme potencial social e econômico e, ao mesmo tempo, coibir e controlar os inúmeros fluxos ilegais na região, permeia décadas de tendência para a região. Dentre as políticas de coibição e controle, por sua vez, destacam-se aquelas voltadas à guerra contra as drogas.

Já durante a Segunda Guerra Mundial, o exército americano importou morfina e opiáceos do México, o que resultou em aumento de tráfico no território mexicano, que passou a abastecer 100% da demanda do mercado ilícito de maconha, 10% do de ópio e 15% de heroína nos Estados Unidos. Ao fim da Guerra, o governo americano declarou como proibidos a produção e a importação destas drogas, estabelecendo o marco do que definiria no futuro a estratégia americana de combate às drogas em seu território: atacar principalmente a produção (fora de seu território) e menos o consumo (interno).

Em 1969, com a continuação das atividades ilícitas na fronteira, a Operação Intercção I foi implementada pelo governo americano, fechando a fronteira por um período de 20 dias na tentativa de conter o tráfico. Esta política, no entanto teve pouco impacto, já que não adveio de ação coordenada com o país vizinho, colocando em evidência a ausência de um esquema de segurança regional. Esta tendência continuou nos próximos anos, e o México se consolidou como principal fornecedor de drogas aos Estados Unidos (75% da maconha e 60% da heroína em 1970).

A despeito dos esforços estadunidenses para reduzir o fornecimento de drogas via México, o mesmo continuou elevado e se ampliou. De fato, a partir década de 80 há um processo de “cartelização” da atuação mexicana a partir da crescente demanda para o transporte de drogas através de Tijuana e Mexicali.

Este processo, por sua vez, levou ao aumento da violência associada à atividade do narcotráfico e às consequentes disputas entre os diferentes cartéis. Se antes o mercado ilícito era marcado por níveis relativamente baixos de violência, de especialização no cultivo de produtos e concentração geográfica, a cartelização do tráfico, culminou com a formação de uma indústria ilegal pujante e cada vez mais violenta. (SERRANO, 2007). Neste contexto, o governo mexicano declara o tráfico de drogas como um problema de segurança nacional.

Soma-se a esse problema a consolidação da produção colombiana, que passou a usar o México também como país de trânsito. A assinatura do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), ampliando a abertura comercial entre os dois países, também acabou impactando na intensificação dos fluxos drogas ilícitas, que instrumentalizavam a ideia de

dinamização das trocas na região de fronteira em um contexto marcado por imensos desafios nas ações de controle.

A situação de lugares como Tijuana, Ciudad Juarez, Matamoros, Sinaloa e Jalisco tornou-se consideravelmente pior e as tensões entre os governos dos Estados Unidos e do México também aumentaram. Tornou-se clara a necessidade de cooperação. Embora a política de certificação do governo americano tenha se configurado como importante marco para avançar a cooperação entre estes países, sabe-se que seu efeito foi bastante limitado e que grupos criminais continuaram crescendo no México, sobretudo a partir do Plano Colômbia, que levou a uma reorganização do narcotráfico e ao aumento de protagonismo do México e de países da América Central na produção e distribuição das drogas (FELIPE, 2012).

A ampliação das atividades do narcotráfico e de outros fluxos ilegais na fronteira teve como resultado uma crescente insegurança na região: segundo dados da Procuradoria Geral da República, em 2001, enquanto a taxa nacional mexicana de delitos era de 12,5 delitos por 100 mil habitantes, a taxa nos estados fronteiriços era de 17,7. No estado de Baja Califórnia, a taxa chegou a 38,57 delitos por 100 mil habitantes (SANCHEZ, 2002).

### 1.6.1.1. A GUERRA CONTRA O TERRORISMO E AS DIRETRIZES DO INÍCIO DOS ANOS 2000

Aos desafios já presentes na zona fronteiriço sobretudo relacionados àqueles relacionais aos fluxos ilegais e às atividades do narcotráfico, soma-se o impacto dos atentados terroristas de 2001 na definição de uma política de segurança fronteiriça que teve direta repercussão nas relações entre Estados Unidos e México e em suas respectivas ações para a região de fronteira. Entre os anos de 2002 e 2007, durante os governos de Vincent Fox Quesada e Felipe Calderón Hinojosa, destacam-se três propostas centrais: a Iniciativa de la Sociedad para la Prosperidad (2002) a Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte – ASPAN (2005) e a Iniciativa Mérida (2007). Esta última, anunciada em 2007 e ratificada em 2008, previa um programa de assistência para o combate do tráfico de drogas, crime organizado transnacional e lavagem de dinheiro no México e em países América Central. Ainda que não especificamente voltada para a zona de fronteira, tal iniciativa daria ensejo a uma série de iniciativas de cooperação entre os dois países, incluindo ações voltadas para uma melhor coordenação e eficiência das ações para a região fronteiriça.

A análise destas três propostas, por sua vez, revela três diretrizes que permeiam os fundamentos que servirão de base para as ações por elas preconizadas (RAMOS, 2011, p. 81)

A primeira destas diretrizes baseia-se na perspectiva da construção de uma “fronteira do futuro”, primando pelo equilíbrio entre segurança e agilidade dos fluxos fronteiriços. Ressalta-se, porém, a dificuldade deste equilíbrio uma vez tendo a agenda de segurança uma forte preponderância nas ações e políticas implementadas na região, repercutindo, por exemplo, nos constantes entraves para o trânsito de pessoas, bens e fluxos comerciais na região.

A segunda diretriz ressalta a necessidade de se construir uma aliança entre os setores públicos e privados da região, de maneira a fomentar o investimento privado sobretudo nas localidades mexicanas de baixo crescimento econômico.

A terceira diretriz, por sua vez, preconizada sobretudo pela ASPAN, é centrada na necessidade de assegurar a proteção e a eficiência do tráfico de indivíduos e mercadorias legais na zona de fronteira. Neste sentido, a abordagem de segurança passa a ser compreendida como integrante ao desenvolvimento da região, que deveria incorporar também temas ambientais e de desenvolvimento social (*Ibidem*).

## 1.7. FRONTERA HACIA EL SIGLO XX”

Diante da deterioração das condições de segurança da região fronteiriça – entre 2008 e 2010, seis mil mortes violentas aconteceram na Ciudad Juárez, tornando-a a cidade mais violenta de todo o mundo (*Ibidem*, p.82) – se apresenta um plano de segurança fronteiriça. Constata-se que as iniciativas precedentes levadas a cabo tanto pelo México quanto pelos EUA não lograram evitar o marco de insegurança e violência na região. Neste contexto, a questão central se referia a perspectivas de que novos esquemas de cooperação fronteiriça sob a égide da Iniciativa Mérida (IM) poderiam ter impacto na redução da insegurança na região, sobretudo nas fronteiras de Tijuana e Cidade Juárez (*Ibidem*).

Neste contexto, a parceria “Para além da Mérida”, firmada em 2010, tem como ênfase os fatores subjacentes à violência, anunciando um avanço na perspectiva da cooperação de ambos países relacionada ao tráfico de drogas, na qual são priorizados um arranjo de corresponsabilidade compartilhada e a diminuição dos problemas de gestão, coordenação e planejamento estratégico entre ambos os países em matéria de segurança fronteiriça.

Para além do foco militar voltado para o desmantelamento das organizações de narcotráfico protagonizado pela Iniciativa Mérida, integrou-se também a necessidade de reformar as instituições de aplicação da lei e iniciativas voltadas para a melhoria da vigilância das fronteiras, abordando fatores sociais e econômicos associados à violência nestas regiões. Ainda em 2010, foi criado o Comitê Diretor Executivo para a Gestão de Fronteiras no Século XXI, tendo como objetivo estimular avanços na construção de uma fronteira moderna, mais segura e eficiente.

Espera-se que as atividades de tal Comitê fomentem o estabelecimento de metas mensuráveis para diferentes objetivos, tais como: coordenação do desenvolvimento de infraestrutura, expansão de programas de viajantes e de remessa de recursos, estabelecimento de projetos-piloto de pré-verificação de cargas, entre outros. Busca-se, assim, melhorar o comércio e os fluxos transfronteiriços e reforçar o compartilhamento de informações entre as agências de aplicação da lei de informação.

O contexto dos debates sobre a fronteira do século XXI também é marcada pela realização de projetos - em alguns casos, contando com financiamento binacional - que visam uma melhor integração entre o território nacional e a região da fronteira, incluindo ações na melhoria da infraestrutura de transportes (ferrovias e estradas de acesso à região), e de exploração do potencial turístico da região.

Do lado mexicano, o Fundo Nacional de Infraestrutura (FONADIN) e o Serviço de Administração Tributária (SAT) financiam um importante número de projetos. Outros órgãos

envolvidos são a Secretaria de Comunicação e Transportes (SCT), a Unidade de Polícia Migratória da Secretaria de Governança e, principalmente o Instituto de Administração e Avaliação de bens nacionais (INDAABIN).

Cabe ressaltar que o envolvimento de diversas agências nacionais, bem como dos governos estaduais é um importante passo para buscar soluções integradas para a eficiência da fronteira. É de se notar também o foco em infra-estrutura e desenvolvimento, bastante diferente dos principais projetos levados a cabo do lado americano.

Neste contexto, destaca-se também a ação do Grupo Binacional Multi-Agências sobre Pontes e Passagens de Fronteiras EUA-México. Composto por diversas agências de ambos os países, o grupo se reúne duas vezes por ano para melhorar a eficiência de iniciativas já existentes e para coordenar o planejamento de novas ações.

Presididos por representantes dos dois países, os Mecanismos de Ligação de Fronteira, que operam em «cidades irmãs» no México e nos Estados também, têm sido apontados como um importante meio para lidar com uma variedade de questões locais, incluindo infraestruturas fronteiriças, violação accidental de soberania por agentes da lei, acusações de maus-tratos a estrangeiros.

Outro exemplo da cooperação entre os dois países em relação à zona fronteiriça foi a assinatura, em reunião realizada na ponte internacional que separa a cidade mexicana de Matamoros da americana Brownsville, do Memorando de Entendimento sobre Comunicações Além das Fronteiras em julho de 2013.

## 1.8. COOPERAÇÃO EM MATÉRIA DE COMPARTILHAMENTO DE TECNOLOGIAS, TREINAMENTO E ASSISTÊNCIA ENTRE OS EUA E O MÉXICO

Dado o interesse dos EUA em proteger suas próprias fronteiras pelo fortalecimento do controle das fronteiras mexicanas, não é de surpreender que os dois países possuem uma longa história de cooperação em matéria de controle fronteiriço. Enquanto o foco primário dos EUA sempre foi em aprimorar as tecnologias de controle ao norte do Rio Bravo, o país também contribuiu com tecnologia e assistência técnica para as autoridades mexicanas, a fim que estas melhorassem suas capacidades. Um retrato dessa cooperação pode ser visto na tabela abaixo, elaborada a partir de um plano de aquisição de 2010 da Embaixada Norteamericana no México para o ano fiscal 2011-2012<sup>91</sup>.

<sup>91</sup> U.S. Embassy-Mexico, "Mexico-Detailed Advanced Acquisition Plan," Unclassified cable case No. F-2011-06095, Doc No. C05160615, November 21, 2010, <http://www.wola.org/files/20100921-NASAcquisitionPlan.PDF>

**Quadro 6**  
 Uso de tecnologias de fiscalização

<b>Tecnologia Assistência</b>	<b>Valores/Custos/Ano</b>	<b>Agência beneficiária</b>	<b>Descrição</b>
Scanners de íon	75 scanners de íon (detectores de vapors) em 2011 (US\$2,75 milhões) e mais 75 em 2012 (US\$3 milhões)	SAT, SEDENA, SSP (extinta em 2013)	Usados para detectar substâncias ilegais em alfândegas nos portos de entrada no México por terra, mar e ar, em postos militares de controle e ao longo de rodovias. Portáteis, scanners manuais aprimoram a detecção de armas, drogas, explosivos, substâncias químicas, dinheiro lavado e contrabando.
Caminhões equipados com aparelhos móveis de inspeção não intrusiva (NII) por raios gama	20 caminhões em 2011 (US\$40 milhões) e mais 40 em 2012 (US\$28 milhões)	SAT, SEDENA, SSP (extinta em 2013)	Usados para impedir o contrabando em alfândegas nos portos de entrada no México por terra, mar e ar, permitem um emprego rápido e capacidade não intrusiva de inspeção. Melhoram a habilidade de se deter o tráfico de armas para o México, além de drogas, explosivos, etc.
Vans equipadas com raio-X para inspeção de veículos leves	15 vans em 2011 (US\$15 milhões) e mais 15 em 2012 (US\$15 milhões)	SAT, SEDENA, SSP (extinta em 2013)	Disponibilizados para autoridades trabalhando em portos de entrada por terra, água e ar, a fim de inspecionarem veículos privados e comerciais de porte pequeno para evitar o tráfico de armas, drogas, etc.
Sistema Avançado de Informação sobre Passageiros (APIS)	US\$0,5 milhão em 2011, mais US\$0,5 milhão em 2012	SAT	Fornecer equipamentos de computação, services de engenharia, desenvolvimento de softwares, linhas e infraestrutura de comunicação e treinamento para o estabelecimento de compartilhamento de dados entre o APIS e as várias autoridades federais mexicanas. Inclui desenvolvimento de software para análise de dados SITA (oferecidos por uma companhia privada belga e relativos a informações globais de passageiros individuais de linhas aéreas) para se rastrear informações relevantes (como método de pagamento e quantidade de tickets comprados).
Verificação de Documentos para Viajantes	US\$ 5 milhões em 2011, mais US\$5 milhões em 2012	INM	Fornecer assistência técnica, equipamentos, hardwares e outros services para o estabelecimento de um laboratório biométrico e de documentação para o INM e de pontos de emissão de documentos em vários portos de entrada para o México (iniciando-se em na fronteira com a Guatemala). Inclui também hardwares e softwares para processamento de dados, telecomunicações e preparação de obras de engenharia civil nos locais.

Tecnologia Assistência	Valores/Custos/Ano	Agência beneficiária	Descrição
Sistema Integrado para Operações de Imigração (SIOM)	US\$5 milhões em 2011, mais US\$1 milhão em 2012	INM	Suporte de TI oferecido para estabelecer sistemas novos e aprimorados (incluindo biometria) para o INM rastrear todas as pessoas entrando e saindo do México, via terra, água e ar, e inclusive em postos interiores de controle. Abrange a melhoria das capacidades de captação, armazenamento e análise de dados relativos a entradas e saídas, entre outros suportes.
Digitalização de formulários para o SIOM	US\$9,5 milhões em 2011, mais US\$2,5 milhões em 2012	INM	Provê suporte de TI para desenvolver sistemas novos e aprimorados de rastreamento de documentos emitidos através do SIOM para estrangeiros residindo temporariamente ou permanentemente no México, deportados, migrantes/emigrantes, assim como mexicanos morando no exterior. Inclui a aquisição de equipamento de verificação ultrarrápida de documentos e instrumentos relacionados.

Fonte: Adam Isacson, Maureen Meyer, Gabriela Morales, "Mexico's Other Border: Security, Migration, and the Humanitarian Crisis at the Line with Central America," WOLA, August 2014.

## 1.9. UMA ANÁLISE COMPARATIVA DO CASO MEXICANO COM O PROGRAMA ENAFRON

### 1.9.1. DIFERENÇAS CONTEXTUAIS

Antes de efetuar uma análise sobre lições aprendidas que possam ser incorporadas pelo ENAFRON com base na experiência mexicana, faz-se necessária algumas observações com relação às diferenças contextuais. Neste contexto, destacamos duas diferenças principais: a proximidade com uma potência mundial e a conseqüente relação desigual e assimétrica na fronteira; o elevado nível de violência na região da fronteira, conseqüência direta do tráfico de drogas (e de armas) e da cartelização desta prática no México.

#### a. O Colosso do Norte

O México faz fronteira com somente três países, sendo a maior delas com os Estados Unidos, a principal potência mundial do globo. A relação assimétrica entre estes países se estabeleceu desde o início de sua história enquanto Estados independentes e se consolidou – e

até mesmo se intensificou – através das relações bilaterais estabelecidas deste então.

Conforme observamos, a política mexicana para a fronteira se definiu, em grande medida em razão da percepção de segurança de seu vizinho. De certa maneira, o México “importou” estas mesmas percepções de ameaça, como forma de estabelecer relações cooperativas com os Estados Unidos e, obter, ainda que indiretamente, apoio para questões que são centrais a esse país.

Alguns dos benefícios recebidos pelo México são financiamento e capacitação na área de segurança bem-vindos para conter o problema da violência no México. Outras oportunidades incluem a fronteira eficiente e a melhoria do tratamento de imigrantes sem documentação, estes últimos com progresso bastante lento e ainda duvidoso.

No entanto a assimetria entre estes países gerou, também inúmeros desafios ao México. Como vimos anteriormente, as políticas implementadas pelos Estados Unidos geraram consequências não intencionais, inclusive a intensificação da violência em razão do crescente tráfico presente na fronteira.

No caso brasileiro, essa relação assimétrica também se estabelece com a maioria de seus vizinhos. O Brasil, sendo a principal economia da América Latina, apresenta um atrativo mercado de trabalho e condições de vida consideravelmente melhores para um enorme número de possíveis imigrantes de países vizinhos. Da mesma maneira, é também um grande mercado consumidor de drogas, bem como importante país de trânsito, o que leva a inúmeros desafios relacionados ao tráfico.

Assim, diferentemente do México, o Brasil está melhor posicionado para coordenar políticas para as fronteiras. No entanto, diferentemente dos Estados Unidos e baseando-se mesmo nas consequências que sua política geraram para o México, dever-se-ia estabelecer políticas mais cooperativas com seus vizinhos e menos impositivas.

#### **b. A violência na fronteira**

A principal diferença com relação à dinâmica da violência no México, é que esta se concentra principalmente na zona da fronteira neste país. Como observamos na análise anterior, grandes centros urbanos, como é o caso da capital Cidade do México, apresentam taxas que são menores que aquelas encontradas na fronteira. A principal razão como já apontado é a própria dinâmica de violência bastante relacionada ao tráfico de drogas na fronteira.

O México é o principal corredor de drogas para os Estados Unidos e também um dos países mais violentos do mundo (assim como o Brasil). Das 50 cidades mais violentas do mundo, 40 estão na América Latina. Destas, 16 estão no Brasil, 9 no México, 6 na Colômbia, 5 na Venezuela, 4 nos Estados Unidos, 3 na África do Sul, 2 em Honduras e uma em El Salvador, Guatemala, Jamaica e Porto Rico, respectivamente.

As nove cidades mexicanas são Acapulco, Culiacan, Toluca, Chihuahua, Victoria, Nuevo Laredo, Juárez, Cuernavaca e Tijuana. Com exceção de Acapulco, Culiacan e Cuernavaca, as demais cidades situam-se todas nos estados mexicanos que fazem fronteira com o México.

É importante notar ainda, que o número de cidades mexicanas entre as mais violentas do mundo, pode ser ainda maior. De acordo com o Centro Seguridad, Justicia y Paz, os governos oficiais reportam dados criminais mais baixos do que a realidade ao Instituto Nacional de

Estatística, Geografia e Informática. O Centro afirma ainda que os estados que apresentam mais cifras falsificadas são justamente três que se encontram na fronteira e que têm relação direta com o ranking, no caso, Tamaulipas, Coahuila e Chihuahua.

No caso brasileiro, embora algumas cidades, principalmente as menores, apresentam taxas expressivas de criminalidade ao longo da faixa de fronteira, são, os grandes centros, longe desta área que estão entre as cidades mais violentas. As 16 cidades brasileiras seriam: Maceió, Fortaleza, João Pessoa, Natal, Salvador, Vitória, São Luís, Belém, Campina Grande, Goiânia, Cuiabá, Manaus, Recife, Macapá e Aracaju. Destas, somente três estão em estados que fazem fronteira com outro país, e ainda assim, relativamente distantes da fronteira. As causas da violência e dinâmicas inerentes a elas, são, portanto, distintas, implicando em políticas de segurança para a fronteira diferentes.

## I.10. QUADRO ANALÍTICO: A POLÍTICA DE SEGURANÇA DO MÉXICO PARA SUAS FRONTEIRAS

Algumas das prioridades para o governo mexicano são similares àquelas apontadas pelos Estados Unidos como principais. No caso do México, o tráfico de drogas e a imigração seja de centro-americanos através de sua fronteira sul, ou de mexicanos para os Estados Unidos – são importantes questões para sua política de fronteiras.

Apesar disso, e dada a relação que México e Estados Unidos têm torna-se difícil para o primeiro estabelecer políticas unilaterais ou que não tenham ressonância entre as prioridades do segundo. Para os Estados Unidos, efeitos da violência no México não são desejáveis, no entanto, na prática, não houve a transferência da violência na mesma magnitude que ocorre no México.

Por essa razão, as políticas implementadas pelo governo mexicano têm duas características principais, particularmente no âmbito de redução da violência e tráfico de drogas. Primeiramente, como observaram especialistas mexicanos entrevistados<sup>92</sup>, a guerra contra as drogas, implementada pelos Estados Unidos, não teve o impacto positivo esperado. Ao contrário do que esperava, o consumo nos Estados Unidos aumentou.

Da mesma maneira, observou-se um aumento da violência em determinadas áreas do território mexicano, principalmente em localidades próximas à fronteira, o que pode indicar relação com o tráfico.

Ao mesmo tempo, porém, pode-se constatar a existência de programas locais focados e que implementam ações específicas com base nos tipos específicos de violência observados. Estes programas, de comprada eficiência, no entanto, são levados a cabo a partir de governos locais. Ações federais, mais abrangentes e coordenadas a nível nacional, no entanto, enfrentam ainda dificuldades, particularmente quando são focadas na prevenção e baseadas em evidência.

<sup>92</sup> Ao longo dos dias 6 e 7 de novembro, a consultora participou dos Diálogos de Segurança Cidadã e pôde entrevistar pessoalmente diversos especialistas mexicanos, inclusive Ernesto Lopez Portillo (INSYDE), Alejandro Spriú (INSYDE), Julia Monarrez (Colegio de Ika Frontera Norte), entre outros. Os especialistas ofereceram uma importante visão geral sobre a situação e segurança no país e algumas das políticas que foram implementadas pelo governo em nível local.



É importante mencionar, ainda, que em entrevista com especialista do Colegio de la Frontera Norte, questionou-se a eficácia de alguns desses programas locais, focados. Argumentou-se que embora as taxas tenham diminuído, a melhora foi mais percebida que real. Em outras palavras, o dinheiro investido, por exemplo na segurança de Ciudad Juarez que há três anos era a cidade mais violenta do México, focou-se mais na repressão que na prevenção.

Entre os investimentos realizados, argumentou-se que a maioria foi em armamentos e pessoal e que ao invés de implementar-se políticas (de longo prazo e individualizadas), organizaram-se ações técnicas, como o aumento temporário de agentes de segurança que contribuiriam para que se atingisse uma meta de redução. Embora a redução das taxas de homicídios sejam importantes ganho, se não são acompanhadas de políticas qualificadas, estas voltarão a crescer, uma vez que se ponha o fim das ações técnicas, cujo impacto embora imediato, é mais uma medida paliativa que juma solução para o problema.

No caso do controle migratório, observa-se que em sua fronteira sul, o México tem, paulatinamente, adotado medidas de maior controle e monitoramento, especialmente este último, como seu vizinho. Inclusive, alguns dos programas adotados em prol do controle migratório no sul são financiados pelos Estados Unidos e são justamente aqueles que têm uma abordagem que busca melhorar as tecnologias, infraestrutura e capacitação de agentes para monitorar o acesso de imigrantes não documentados.

Ao mesmo tempo, há políticas voltadas à prevenção que buscam a melhoria das condições econômicas e sociais em algumas áreas da fronteira. Estas são bastante importantes e, embora seus efeitos sejam dificilmente reconhecidos no curto prazo, a tendência é que estejam mais voltadas à raiz do problema e quando implementadas em conjunto com ações dedicadas ao controle, terão maiores chances de sucesso.

Finalmente, no que tange às políticas para o controle de fluxo de armas, o México se encontra em posição desconfortável. Como analisado detalhadamente na primeira parte deste relatório, o controle das armas vendidas legalmente nos Estados Unidos e que poderiam cruzar a fronteira não é uma prioridade ao governo americano. As apreensões tanto da polícia mexicana como americana juntas chegam a somente 17% do total de armas que são ilegalmente comercializadas no México e legalmente compradas nos Estados Unidos.

Neste quesito, é necessário que o governo mexicano consiga vincular esta questão, de forma recíproca com os interesses norte-americanos, como o combate ao terrorismo, por exemplo. Assim, a relação assimétrica estabelecida entre os dois países, influencia não somente o rumo das políticas para a fronteira, mas, principalmente sua eficácia.

**Tabela 8**

Quadro analítico sobre ameaças e políticas de segurança para a fronteira

Ameaça/ problema	Solução	Eficácia	Problemas Associados
Violência	Planos de segurança focados e segurança cidadã. Medidas repressivas.	Relativa	Alguns programas locais são bem-sucedidos, no entanto, a abrangência do crime organizado na própria estrutura estatal mexicana prejudica a implementação de medidas tanto de ordem repressiva como preventiva.
Imigração	Controle migratório (fronteira sul) e políticas de prevenção (fronteira norte e fronteira sul)	Pouca (algumas medidas recentes têm efeitos a longo prazo)	As medidas de prevenção focadas na melhoria das condições de desenvolvimento em determinadas localidades coexistem com uma política de “laissez passer” e que garante aos mexicanos o direito de entrar e sair livremente de seu país. Ao mesmo tempo, na fronteira sul, as medidas implementadas, tanto de ordem repressiva como aquelas preventivas são recentes.
Tráfico de armas	Controle via apreensões e cooperação com país vizinho	Pouca	A polícia mexicana conseguiu apreender somente ao redor de 15% das armas ilegais no país. A necessária cooperação com os EUA depende, de uma maior atenção ao tema por parte daquele país.
Tráfico de drogas	Cooperação com os Estados Unidos e segurança cidadã	Pouca	As iniciativas implementadas em conjunto com os EUA focadas na “guerra a drogas”, não conseguiram diminuir nem o fluxo de drogas àquele país, nem o consumo. Algumas iniciativas focadas na prevenção foram iniciadas. Ainda com poucos resultados (recentes).

Conforme observamos através da análise preliminar do quadro, as políticas implementadas pelo México têm resultados mistos. Observa-se, por um lado, limitadas políticas de cunho nacional e focadas na fronteira. Por outro, há diversas iniciativas de cooperação, principalmente com os Estados Unidos para essa região. Essas políticas, no entanto, não necessariamente têm o impacto que o governo mexicano espera. Estas tendências são importantes para serem consideradas ao se observar o contexto brasileiro e as possibilidades de sucesso do ENAFRON.

## 2. REFLEXÕES PARA O PROGRAMA ENAFRON

Guardadas as devidas diferenças contextuais, a análise das políticas implementadas pelo México na região da fronteira, levantam três principais lições que podem ser utilizadas para a melhora do ENAFRON no Brasil: 1. Coordenação de políticas para as fronteiras a partir do nível federal; 2. Implementação de políticas de segurança para a fronteira focadas na prevenção, individualizadas e baseadas em evidência; 3. Estabelecimento de relações e ações cooperativas com países vizinhos.

### 2.1. COORDENAÇÃO FEDERAL

Embora a centralização estadual seja extremamente positiva para políticas de segurança para a fronteira dada as diferenças contextuais para cada região, é importante que esta política esteja vinculada a uma macro estratégia nacional, que se caracterize como política pública. Neste contexto, é importante que estas políticas tenham continuidade ao longo do tempo entre governos. Mais importante, é que não configurem somente como ações técnicas voltadas a melhoria de metas, sem ligação a uma estratégia nacional assertiva para melhoria da segurança nas fronteiras.

### 2.2. POLÍTICAS FOCADAS NA PREVENÇÃO

A análise das ocorrências mais comumente encontradas na região fronteira se faz extremamente necessária como forma de realizar o diagnóstico sobre quais tipos de ações técnicas e políticas públicas se fazem necessárias para preveni-las. Estas ações, normalmente realizadas em nível local, devem seguir uma estratégia nacional que combine ações de cunho social-econômico e específicos sobre a segurança, como forma de aumentar suas chances de sucesso.

### 2.3. COOPERAÇÃO COM PAÍSES VIZINHOS

Como discutido anteriormente, o contexto da imigração e situação de segurança na fronteira do México, difere consideravelmente do contexto brasileiro. Em muitos aspectos, o papel do Brasil na região sulamericana espelha aquela dos Estados Unidos com o México e os países da América do Central. Como potências regionais, ambos os países geram um movimento de imigração como destino escolhido por milhares de cidadãos de países vizinhos em condições econômicas e sociais desafiadoras. Considerando-se essa realidade, há importantes lições sobre a necessidade de se estabelecer ações cooperativas e complementares entre países que compartilham a fronteira e que podem ser aplicadas a outras áreas.

Por exemplo, o novo tratamento dado pelo México à sua fronteira sul. Enquanto a fronteira norte deste país sempre figurou como foco principal, é recente a renovada atenção recebida em sua fronteira sul, com país centro-americanos. Dado que os Estados Unidos figuram como destino da imigração e o México, em termos gerais, como país de trânsito, o governo americano tem amido incentivo para a implementação de um controle migratório mais rígido que o México.

A maioria dos recursos foi utilizada para endurecer as capacidades na fronteira norte, para impedir, ou controlar esses fluxos. No caso da fronteira sul, no entanto, o foco foi outro e baseou-se no monitoramento dos cruzamentos realizados nesta área, em especial: quem são, quando ocorrem, e por que. Esta medida favorece a cooperação, pois há benefícios para ambos os lados. Por um lado o governo mexicano se beneficia de um melhor controle migratório em seu próprio território. Por outro, os Estados Unidos estendem a faixa de segurança para sua fronteira. Embora esta não seja uma relação, perfeita, trata-se de uma política que melhora o entendimento mútuo e cooperação entre os dois países.

○ Brasil pode examinar políticas realizadas nestes moldes e aumentar a cooperação com países vizinhos. Uma abordagem similar promove o compartilhamento das responsabilidades e melhora o marco regulatório e capacidades destes Estados em lidar com problemas similares. Além disso, interações positivas entre países vizinhos podem estimular o comércio regional e outros intercâmbios entre países participantes.

# Capítulo 4



**RECOMENDAÇÕES PARA O PLANO  
ESTRÁTÉGICO DE FRONTEIRAS**

Esta seção se debruça em analisar as lições aprendidas a partir do estudo de caso da fronteira entre os Estados Unidos e o México e, a partir disto, propor recomendações para aprimorar a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) no âmbito do Brasil. Observa-se que há importantes diferenças contextuais entre os dois casos, que serão aqui retomadas.

Assim, as recomendações propostas neste foram feitas dentro de um esforço de adaptação à realidade brasileira e possuem escopo e natureza diferenciados das iniciativas implementadas tanto por México quanto EUA para sua região limítrofe. A conformação às especificidades do caso brasileiro é fundamental para que as iniciativas nacionais sejam eficazes e bem sucedidas.

A análise das iniciativas de segurança para a região fronteira entre Estados Unidos e México levou anteriormente à identificação de três eixos de lições aprendidas que deveriam ser considerados pela SENASP com relação ao programa ENAFRON.

- a. Importância da coordenação de políticas para as fronteiras a partir do nível federal.
- b. Eficiência de políticas de segurança para as fronteiras pautadas na prevenção, na adaptação ao contexto local e em dados empíricos; e
- c. Necessidade de estabelecimento de ações cooperativas com os países vizinhos.

A presente análise, aprofundando-se no contexto e nos objetivos do ENAFRON e à luz das informações levantadas e lições aprendidas a partir do caso EUA-México, expande e detalha as considerações acerca de como aprimorar o programa, sob uma ótica exclusivamente da SENASP.

## **I. PANORAMA – O PROGRAMA ENAFRON E O DEBATE SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA NOS ESTADOS BRASILEIROS FRONTEIRIÇOS**

A Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON) está inserida em um contexto de crescente atenção por parte das autoridades e da opinião pública para com a questão do controle e fiscalização das fronteiras terrestres brasileiras. Isso porque as regiões fronteiriças, durante muito tempo, ficaram à margem das políticas de desenvolvimento adotadas para as áreas mais desenvolvidas do país, notadamente eixo Sul-Sudeste.

No entanto, a explosão da violência urbana a partir da década de 1980 trouxe à tona o enorme desafio materializado pela necessidade urgente de controlar a criminalidade nas localidades fronteiriças, cuja dimensão vem ganhando maior abrangência a cada ano.

Observou-se nos últimos anos a consolidação do discurso de que boa parte da insegurança vivida nos grandes centros urbanos brasileiros é culpa da falta de controle das fronteiras, por onde entrariam uma porção considerável dos grandes vetores da violência no país: drogas e armas.

Esta visão reducionista, porém, bastante propagada, do complexo fenômeno da insegurança no Brasil – que ignora o fato de que a maioria dos homicídios por arma de fogo no país é cometida com armas brasileiras<sup>93</sup> - vem tomando conta dos debates políticos há algumas eleições e também vem servindo de justificativa por parte dos governos estaduais para os maus resultados de suas gestões na área de segurança pública.

Nesse sentido, as preocupações brasileiras com a questão das fronteiras se assemelham àquelas experimentadas por EUA e México, já que no discurso oficial mostra-se a apreensão com as questões do fluxo de drogas de origem externa (uma das preocupações centrais dos norte-americanos, junto com a imigração ilegal e o terrorismo), assim como da criminalidade organizada violenta, alimentada pelo narcotráfico e por armamentos (no caso do México).

Os anseios da sociedade brasileira por uma política de controle mais rígido das fronteiras, levaram à implementação em 2011, por iniciativa da Presidência da República, do **Plano Estratégico de Fronteiras (PEF)**<sup>94</sup>, de longe a política mais ambiciosa de um governo brasileiro para a Zona de Fronteira do país, tanto em termos de recursos materiais e humanos empregados, quanto de área de abrangência e de tipos de ações previstas.

Embora a face mais visível da PEF nos noticiários dos últimos anos tenha sido a da segurança, sobretudo as Operações Ágata – multidimensionais, pontuais e comandadas pelo Ministério da Defesa (MD) – e a Operação Sentinela – permanente, com foco mais na inteligência, liderada pelo Ministério da Justiça (MJ) –, cabe ressaltar que o Plano possui um caráter muito mais amplo.

O PEF prevê o fortalecimento da prevenção, do controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços e dos crimes praticados na faixa de fronteira brasileira; a cooperação com as autoridades nacionais e locais dos países vizinhos (dentro de um quadro mais amplo de integração latino-americana); a consolidação do Estado brasileiro em zonas remotas, sobretudo na Amazônia, e o reforço da cooperação entre as diversas forças de segurança do Brasil, incluindo as Forças Armadas.

Este escopo abrangente e complexo vai além das iniciativas estadunidenses desenhadas para suas fronteiras. Apresenta, contudo, maior proximidade com as iniciativas mexicanas pautadas na compreensão de que as políticas de segurança de fronteira se inserem em um debate mais amplo sobre o desenvolvimento local.

Nesse sentido, as políticas estadunidenses para a fronteira sul do país, ademais do foco explícito no fator segurança, procuraram dinamizar e tornar mais eficientes os fluxos transfronteiriços já mais ou menos consolidados entre EUA e México, não havendo necessariamente uma preocupação com o desenvolvimento da região ou mesmo o imperativo de se assegurar a presença do Estado naquele território.

Do lado do México, por sua vez, ressalta-se que iniciativas de redução da violência e desenvolvimento socioeconômico das zonas fronteiriças habitadas foram normalmente restritas e colocadas em prática pelos governos locais.

<sup>93</sup> Ver DREYFUS et al. (2010) e INSTITUTO SOU DA PAZ (2013).

<sup>94</sup> Decreto da Presidência No. 7.496, de 08 de junho de 2011, alterado posteriormente pelo Decreto No. 7.638.

Com um escopo tão amplo, era de se esperar que o PEF fosse complementado por um programa para tratar especificamente a questão da segurança pública nas áreas de fronteira. Esta visão estratégica acertada vai ao encontro do fenômeno da interiorização do crime e da violência no país, analisado em profundidade pelo economista Daniel Cerqueira<sup>95</sup> e por Júlio Jacobo Waiselfisz no Mapa da Violência de 2012<sup>96</sup>.

Os estados, e principalmente os municípios de fronteira, não servem mais apenas como locais de passagem para os vetores da insegurança nos grandes centros urbanos, localizados mais próximos da costa atlântica. Mesmo que em menor escala, essas localidades passaram a apresentar um cenário com taxas consideráveis de homicídios e dos mais diversos ilícitos ligados ao crime organizado<sup>97</sup>. Contudo, a realidade dessas localidades está muito aquém do cenário de violência e criminalidade descontroladas das cidades fronteiriças mexicanas, principais palcos da guerra do – e contra o – narcotráfico naquele país<sup>98</sup>.

O programa ENAFRON nasceu em meio a um contínuo de discussões sobre a segurança nas regiões de fronteiras brasileiras. A SENASP já discutia internamente em administrações anteriores qual deveria ser o papel dos órgãos estaduais de segurança pública nas localidades fronteiriças.

O Projeto de Policiamento Especializado de Fronteira (PEFRON), dentro da rubrica “Fronteiras” do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), começou a ser estruturado em 2008 e foi uma das principais ações do segundo mandato do governo Lula com relação à segurança das fronteiras.

Com o advento do PEF e do próprio programa ENAFRON em 2011, o PEFRON e seus convênios foram encerrados, mas algumas de suas diretrizes foram preservadas nas novas ações, sobretudo aquelas ligadas ao seu objetivo principal: a criação de Unidades Especializadas de Fronteira a partir dos órgãos de segurança pública dessas áreas, objetivo este que ainda não foi plenamente realizado e que constitui um fator estratégico chave para uma política bem-sucedida.

Devido a seu papel de destaque na coordenação de políticas e instituições de segurança pública no nível nacional, a SENASP recebeu a incumbência de ser responsável pelo fortalecimento da interlocução entre os órgãos federais, estaduais e municipais dentro das ações estruturais do PEF. Assim, o programa Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras é criado a fim de se centralizar todas as iniciativas e projetos da SENASP relacionados à segurança pública na Zona de Fronteira, contemplando a integralidade dos estados e municípios que se encontram nessa área.

<sup>95</sup> Ver “Violência no Brasil migrou do Sudeste para o Nordeste”, O Globo, 23/12/2013, disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=21006&Itemid=75](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=21006&Itemid=75)

<sup>96</sup> Ver WAISELFSZ (2012).

<sup>97</sup> Ver tabelas sobre homicídios encontradas em MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (2012).

<sup>98</sup> Ver Produtos 03 e 04 da presente consultoria para mais informações.



## I.1. POTENCIAL DE AÇÃO INSTITUCIONAL DA SENASP NO PROGRAMA ENAFRON

### I.1.1. COMPARAÇÃO ENTRE OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO BRASIL, ESTADOS UNIDOS E MÉXICO.

Antes de se proceder à análise a que se dedica esta seção, cabe ressaltar algumas diferenças fundamentais nos arranjos institucionais do Brasil, EUA e México com relação à questão das fronteiras e o que se pode aprender com isso. Este exercício é importante, tendo em vista que um dos papéis da SENASP é justamente o de articulador interinstitucional. Nesse contexto, tanto México quanto EUA possuem um grupo variado de instituições responsáveis por assuntos ligados ao controle e proteção de suas fronteiras.

No caso dos EUA, dada a sua relevância geoestratégica mundial e seu interesse supremo pela segurança nacional, existem muitas agências competentes (e muitas vezes concorrentes) para tratar dos temas de segurança interna e defesa. A Customs and Border Protection (CBP) e o Immigration and Customs Enforcement (ICE), por exemplo, devem frequentemente lidar com inúmeros outros órgãos cujos campos de competência acabam tendo alguma ligação com a área de fronteira, seja o FBI, a CIA, a Drug Enforcement Administration (DEA) ou mesmo o Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives (ATF) e órgãos militares. Isso sem falar nas inúmeras polícias e organizações de segurança que se estabelecem de forma descentralizada pelos Estados e municípios fronteiriços norte-americanos, como o Texas e o Arizona (incluindo-se as milícias de defesa do território contra a imigração ilegal).

Existem poucos mecanismos formais de cooperação oficial entre essas agências, mas o nível de desenvolvimento institucional norte-americano, além de seu governo federativo altamente descentralizado (porém altamente organizado), possibilitam a coordenação e uma comunicação e troca de informação incessantes entre todos os diversos atores implicados na questão das fronteiras. Com três entidades políticas máximas competentes para lidar com a fronteira sul do país – o Department of Homeland Security (DHS), o Department of Justice (DoJ) e o Department of Defense (DoD) – a dinâmica de cooperação entre as três (e entre suas agências internas) podem servir de referência para a interação entre os Ministérios da Justiça e da Defesa do Brasil, no âmbito do PEF, já que são aqueles os principais responsáveis por sua implementação.

No caso do México, a despeito do arranjo federativo, sua tradição política prima pela centralização em torno do governo federal, o número de instituições e órgãos envolvidos em assuntos ligados às fronteiras é mais limitado e sujeito a constrangimentos que inexitem nos EUA.

Além da Policía Federal, existem a Secretaría de Gobernación, o Instituto Nacional de Migración (INM), o Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), a Procuraduría General de la República e duas secretarias de Estado militares (Secretaría de Defensa Nacional e Secretaría de la Marina).

Há inúmeros registros de fraquezas por parte das instituições mexicanas no trato da segurança nas fronteiras, que devem ser tomados pelo Brasil como exemplos de desafios em termos de desempenho institucional e coordenação. Por exemplo, a Polícia Federal do México deve atuar em um sistema de segurança pública muito mais fragmentado que o brasileiro, composto por inúmeras organizações policiais locais distintas, não sujeitas de fato às autoridades centralizadoras de governadores ou do presidente.

Isso abre margem para a falta de controle da ação policial, que fica muito mais sujeita a ser corrompida pelo crime organizado. Sem falar no próprio exército mexicano, cujos membros de uma unidade de elite fundaram um dos cartéis mais poderosos e violentos daquele país, Los Zetas. Cabe ressaltar que, em geral, o México se encontra muito atrás do Brasil nos rankings internacionais de corrupção, o que inclui o envolvimento de políticos e membros do Poder Judiciário<sup>99</sup>.

Como será visto a seguir, o Brasil se encontra muito mais próximo da configuração estadunidense em termos de quantidade de instituições e órgãos competentes para atuar na região de fronteira (ainda mais dentro do quadro tão abrangente do PEF), mas por hora ainda muito mais confrontado com desafios similares aos do México, com relação ao nível de desenvolvimento e capacidade institucional.

Será necessário um esforço conjunto amplo, que leve em conta tanto a necessidade de coordenação de múltiplos atores (nos níveis político, estratégico e operacional), quanto de aprimoramento das práticas institucionais. Nesse sentido, A SENASP possui um papel fundamental na consecução da articulação e uniformização de ações integradas dos diversos atores implicados na segurança das fronteiras.

---

<sup>99</sup> No último ranking preparado pela transparência Internacional sobre percepções sobre a corrupção, o México ficou em 103º lugar, enquanto o Brasil se encontrava na 69ª posição. Ver TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL (2014).

## 1.2. SENASP DENTRO DA ARQUITETURA INSTITUCIONAL DO PEF

O PEF é um plano ambicioso, e sua magnitude traz desafios novos e diversos para o Ministério da Justiça (MJ) como um todo. Muitos desses desafios encontram ressonância em diversas diretrizes delineadas pela entidade em seu Mapa Estratégico para o quadriênio 2011-2014.

Para ser bem sucedido, o PEF necessita, por exemplo, de a) melhoria da articulação institucional entre os Poderes, os entes federados e os órgãos da administração pública; b) intensificação da cooperação nacional e internacional; c) Fortalecimento do enfrentamento ao tráfico de pessoas, drogas, armas, do crime organizado e da lavagem de dinheiro; d) intensificação do controle e da fiscalização das fronteiras; e) fortalecimento da atuação das polícias e demais forças de segurança pública; f) integração dos sistemas de informação de segurança; g) fortalecimento da atividade de inteligência; capacitação e valorização dos órgãos e atores de segurança pública; i) ampliação da presença do Estado em territórios vulneráveis; e j) promoção da cidadania e do acesso à justiça às populações de áreas remotas<sup>100</sup>.

Na área da segurança pública, a SENASP serve como principal executora das diretrizes estratégicas do MJ e não é por acaso que muitas delas se encontram espelhadas no Mapa Estratégico da SENASP para o quadriênio 2011-2014<sup>101</sup>. Além das diretrizes já elencadas, para a plena concretização do PEF, vale a pena destacar as necessidades de a) fortalecer o papel da SENASP como articuladora e indutora de políticas públicas na área de segurança, por meio da coordenação dos Poderes, dos entes federados e das instituições de segurança pública; b) fomentar o aperfeiçoamento da gestão das instituições de segurança pública; e c) promover a intersetorialidade, transversalidade e integração com outras políticas do governo federal.

Observa-se desta forma que os desafios impostos pelo PEF à área de segurança pública são muito semelhantes aos desafios mais amplos já sistematicamente reconhecidos para a melhoria da segurança pública do país como um todo<sup>102</sup>. Assim, a configuração especial das áreas de fronteira, embora apresente desafios novos, distintos e muitas vezes mais complexos, apresenta também um potencial enorme de ação, devido principalmente a uma maior atenção apenas recente a esses territórios e à menor escala das dinâmicas da criminalidade e da violência presentes neles, em comparação com os grandes centros urbanos.

Nesse sentido, o programa ENAFRON constitui uma oportunidade ímpar para a atuação da SENASP, por pelo menos três razões interligadas, a saber, aumentar o alcance de suas ações; garantir melhores resultados na área de segurança pública para todo o país; e demonstrar o potencial de sua capacidade de articulação interinstitucional e de promoção de ações multidimensionais na área de sua competência.

<sup>100</sup> Ver Mapa Estratégico do Ministério da Justiça 2011-2014.

<sup>101</sup> Ver Mapa Estratégico da Secretaria Nacional de Segurança Pública 2011-2014.

<sup>102</sup> Ver INSTITUTO SOU DA PAZ (2014).

## 1.2.1. EXPANSÃO DO ALCANCE DAS AÇÕES

A SENASP encontra-se numa posição delicada enquanto órgão federal competente na área de segurança pública em um país onde, apesar das nuances constitucionais<sup>103</sup>, há um entendimento consagrado de que a segurança pública é competência primordial dos estados.

A Zona de Fronteira, e principalmente as cidades “gêmeas” e as cidades em região de tríplice fronteira, por serem locais estratégicos onde os imperativos de soberania e proteção do território nacional são mais explícitos e possuem mais apelo, permitem que a União e seus entes e órgãos competentes possuam maior margem de ação do que em outros territórios consolidados do país.

Assim, o programa ENAFRON abre uma oportunidade para a SENASP implementar ações de segurança pública com mais liberdade, sem o “engessamento” provocado pelo entendimento dominante de priorização dos estados, e em locais que antes eram pouco atingidos pelo Poder Público federal.

### 1.2.1.1. GARANTIR MELHORES RESULTADOS NACIONAIS

Embora sobre os governos estaduais recaia a responsabilidade primeira pela segurança pública, quando estatísticas desfavoráveis sobre criminalidade e violência nos estados são divulgadas, é comum que parte da culpa seja atribuída ao governo federal e ao frágil controle das fronteiras. Embora a ligação entre falta de controle nas fronteiras e violência urbana não seja tão direta assim, políticas eficientes para a Zona de Fronteira podem produzir um impacto relativamente positivo em algumas tipologias criminais e da própria violência no Brasil.

A SENASP deve mobilizar indicadores e estudos de impacto de ações nas fronteiras sobre a dinâmica da criminalidade e da violência no restante do Brasil, a fim de se deixar mais claro tanto o potencial quanto as limitações desse tipo de intervenção para a segurança pública em geral. Isso ajudaria a uma melhor conscientização da população, dos meios de comunicação e da classe política quanto à complexidade da questão e as possibilidades e limitações das instituições e do Estado como um todo.

<sup>103</sup> Art. 144 da C.F.: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio (...)” [grifo dos autores].

### 1.2.1.2. DEMONSTRAR CAPACIDADE DE ARTICULAÇÃO

O grande desafio do PEF como um todo é a coordenação e articulação de diversos atores e instituições atuando nos três diferentes níveis federativos, sem contar as parcerias a serem estabelecidas e mantidas com suas contrapartes estrangeiras. Um desafio extra que se impõe é que muitas das instituições envolvidas possuem pouco ou quase nenhuma expertise em temas de segurança ou, mais precisamente, de segurança pública.

Os crimes ambientais e o envolvimento de populações indígenas em alguns esquemas montados pelo crime organizado transnacional, comuns em áreas de fronteiras, fazem com que instituições como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e o Instituto Chico Mendes de Preservação da Biodiversidade (ICMBIO) devam ter maior participação nas decisões políticas afetas à segurança pública na faixa de fronteira, no âmbito do PEF.

Dentro de sua área de competência, a SENASP deve capitalizar, acima de tudo, sua capacidade de mobilização e articulação de atores tão diversos em direção a um objetivo comum. Sem dúvida os locais mais propícios para a instituição exercer essa função seriam os Gabinetes de Gestão Integrada, tanto os estaduais (GGI-E) quanto os de fronteira (GGI-Fron) e os municipais (GGI-M)<sup>104</sup>. Desta forma, além de assegurar a presença local e ser reconhecida por seus pares atuando nos estados e municípios, a SENASP garantiria um certo protagonismo por cumprir seu papel institucional de articuladora e indutora central de políticas públicas de segurança entre diversos atores.

## 1.3. PONDERAÇÕES ACERCA DOS DESAFIOS E LIMITES DO PROGRAMA ENAFRON

A primeira observação a ser feita com relação às limitações da ENAFRON está ligada à própria dimensão e escala da Faixa de Fronteira brasileira. Com 150 quilômetros de extensão a partir da linha limítrofe do país com seus 10 vizinhos sul-americanos, essa área abrange 27% do território nacional, o que inclui 11 estados, 588 municípios (120 deles limítrofes), com uma população estima em 10,9 milhões de habitantes<sup>105</sup>. Caso fosse um país, essa região se encontraria, respectivamente, nas 12ª e 73ª posições em critério de extensão territorial e tamanho populacional, o que não é nada negligenciável.

Trazendo mais desafios a essa configuração, a fronteira terrestre brasileira possui 16.886 quilômetros de extensão, dos quais 7.363 quilômetros são em áreas secas, enquanto 9.523 quilômetros são formados por rios, lagos e canais. Isso sem contar todo o espaço aéreo que se estende verticalmente a partir dessas áreas e a presença de mata densa, tanto na região do Pantanal mato-grossense, quanto, e principalmente, na área recoberta pela Floresta Amazônica

<sup>104</sup> Para detalhes sobre cada um, ver Portaria No. 1 da SENASP de 16 de janeiro de 2014, que institui as diretrizes nacionais orientadoras dos Gabinetes de Gestão Integrada em Segurança Pública. Diário Oficial da União, n. 13, seção 1, 20 de janeiro de 2014.

<sup>105</sup> Fonte: apresentação do ENAFRON ao CREDEN durante audiência pública (2011), disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/audiencias-publicas/2011/acompanhar-e-esclarecer-as-acoes-e-dificuldades-encontradas-para-prover-a-devida-protecao-as-fronteiras-brasileiras-1/apresentacao-enafron>

É sabido que boa parte das drogas, armas e contrabandos que entram pelas fronteiras brasileiras, passam por locais pouco povoados, incluindo o transporte por pequenas embarcações em redes fluviais e por aviões de pequeno porte, que pousam em pistas clandestinas abertas no meio da vegetação ou mesmo arremessam os produtos de uma baixa altitude<sup>106</sup>.

A esta altura, é inevitável se fazer uma comparação entre essa configuração e a encontrada na fronteira entre o México e os Estados Unidos. A fronteira entre esses dois países não é apenas cinco vezes menor do que a do Brasil com seus países vizinhos, como também possui uma geografia natural e humana muito menos desfavorável. Não existe uma densa floresta tropical que colabora com o acobertamento de ilícitos e com a baixa presença do poder estatal nas zonas limites e muito menos a presença dos três maiores produtores de coca do mundo (Peru, Colômbia e Bolívia).

Sem mencionar que o número de cidades “gêmeas” entre México e EUA é mais baixo do que no Brasil (embora seu dinamismo seja muito maior). Trata-se, além disso, de uma fronteira entre dois Estados. O Brasil, por sua vez, faz fronteira com 10 Estados diferentes, o que acarreta em desafios importantes.

Apesar dessas características relativamente favoráveis e da presença de uma barreira física artificial em parte considerável da extensão da fronteira entre EUA e México, não foram observadas diminuições substantivas nos fluxos de imigração ilegal e de drogas do México para os EUA e nos fluxos de armas dos EUA para o México<sup>107</sup>. Esta é uma prova contundente dos limites do proibicionismo e da priorização de medidas repressivas para se combater os ilícitos transnacionais.

Não é à toa que os maiores golpes contra os cartéis mexicanos de droga tenham sido de outra natureza, a exemplo dos desmantelamentos de algumas organizações (a partir de ações cooperativas de inteligência e de combate à lavagem de dinheiro, tal como previstas na Iniciativa Mérida) e da legalização da cannabis recreativa em alguns estados americanos, como Colorado e Washington, que diminuiriam os lucros de grupos ligados ao mercado ilícito da maconha<sup>108</sup>.

A falta de eficácia, por assim dizer, da Guerra às Drogas na região da fronteira EUA/México não pode ser ignorada. Observamos que o foco da política americana no controle robusto de suas fronteiras e ataque aos países produtivos e de trânsito não reduziu nem o fluxo de drogas ao território americano nem seu consumo. E o que é pior, a violência decorrente das atividades criminosas e interligadas ao crime organizado no lado da fronteira mexicana não foi reduzida. Ao contrário, foram programas focados na prevenção implementados pelo governo mexicano os que tiveram melhor resultado.

Em termos dos ilícitos e vulnerabilidades presentes na região de fronteira brasileira, há semelhanças importantes em relação às atividades supostamente verificadas na zona de fronteira entre EUA e México. Entre as atividades tipificadas como crime e que ocorrem comumente na Zona de Fronteira brasileira, encontram-se o tráfico ilícito de entorpecentes,

<sup>106</sup> Ver MACHADO (1996, 1997).

<sup>107</sup> Ver MC DOUGAL, SHIRK, MUGGAH e PATTERSON (2013).

<sup>108</sup> Ver “Marijuana news: Is legal pot grown in the U.S. undercutting Mexican marijuana?”, Oregon Live, 02/12/2014. Disponível em: [http://www.oregonlive.com/marijuana/index.ssf/2014/12/marijuana\\_news\\_is\\_legal\\_pot\\_gr.html](http://www.oregonlive.com/marijuana/index.ssf/2014/12/marijuana_news_is_legal_pot_gr.html)

de armas de fogo, munições e explosivos; o contrabando, pirataria e descaminho; a evasão de divisas; a exportação ilegal de veículos; a imigração ilegal de estrangeiros pela fronteira seca do Brasil e o tráfico de pessoas; os crimes ambientais e desmatamento ilegal nos estados amazônicos fronteiriços; entre tantos outros.

Cabe ressaltar que a questão de se incluir ou não o terrorismo, importante foco da política estadunidense para sua política de fronteira, nesta lista é delicada. Existem pouquíssimas evidências de células de grupos terroristas internacionais relevantes atuando em território brasileiro ou próximo a ele. Frequentemente a tríplice fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai é citada em relatórios norte-americanos como local de operação de grupos extremistas islâmicos<sup>109</sup>. De toda forma, existe uma preocupação nascente com terrorismo internacional por parte das autoridades brasileiras, tendo em vista a maior exposição internacional do Brasil e os megaeventos que tem sediado, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas.

A despeito dessa configuração teoricamente favorecer o desmantelamento de quadrilhas e grupos criminosos menos organizados, o crime organizado transnacional, mais estruturado, possui mecanismos de defesa que o tornam muito mais resiliente às investidas puramente repressivas, sem uma contrapartida de inteligência e investigação. Como descrevem Muggah e Diniz (2013), respostas com base na força geram um “engajamento ineficiente centrado nas margens dessas organizações: o foco mantém-se nos atores marginais ““pontas de lança”, facilmente substituíveis e não nos indivíduos poderosos, responsáveis pela estruturação e comando da cadeia de ações”<sup>110</sup>. Diferentemente dos casos do México e da Colômbia, pouco se sabe no Brasil quem são os indivíduos que lucram verdadeiramente com o tráfico de entorpecentes.

O caso do helicóptero pertencente a uma empresa do Senador Zezé Perrella (PDT-MG) apreendido com 443 kg de cocaína explicita bem os limites políticos, legais e jurídicos que enfrentam as autoridades brasileiras para punir os verdadeiros chefes do crime organizado no Brasil<sup>111</sup>.

Para se somar aos desafios já elencados até aqui, cabe também mencionar mais dois fatores importantes: 1) o aumento do poder do crime organizado brasileiro de “dentro para fora” e 2) os fluxos não materiais que alimentam o crime organizado, principalmente a lavagem de dinheiro.

Com relação ao primeiro, por muito tempo foi entendido que as organizações criminosas brasileiras serviam como destinatários “finais” do fluxo de mercadorias ilícitas providas de grupos mais organizados e poderosos estabelecidos na América Latina. Recentemente, observou-se que tanto o Primeiro Comando da Capital (presente em mais de 20 Estados brasileiros) quanto o Comando Vermelho vieram eliminando os intermediários de seus negócios até a fronteira, estabelecendo bases, respectivamente, em Santa Cruz (Bolívia) e no Paraguai<sup>112</sup>.

<sup>109</sup> Ver “Relatório dos EUA aponta preocupação com terrorismo na Tríplice Fronteira”, Veja, 30/04/2014, <http://veja.abril.com.br/noticia/mundo/relatorio-dos-eua-aponta-preocupacao-com-terrorismo-na-triplice-fronteira>).

<sup>110</sup> MUGGAH e DINIZ (2013, pg. 04).

<sup>111</sup> Para uma descrição do caso, ver o documentário “Helicoca: O helicóptero de 50 milhões de reais”, de Alice Riff (2014), disponível no Youtube em: <https://www.youtube.com/watch?v=wwZ0Lvt8A4>

<sup>112</sup> MUGGAH e DINIZ (2013, pg. 06). Isso sem mencionar as acusações recentes de que o PCC estaria envolvido com os cartéis mexicanos, a máfia italiana e até mesmo o Hizbollah.

Este caso explicita muito bem a complexidade e a dificuldade que é se atacar o problema da insegurança do Brasil por apenas um viés. Uma política de segurança para as fronteiras jamais poderá ser bem sucedida se não for acompanhada de uma série de reformas e ações em outras áreas, que só neste caso incluem “apenas” a revisão do Código Penal e de Processo Penal, a reforma do sistema penitenciário, o fortalecimento dos Ministérios Públicos e a modernização do Judiciário para dar celeridade aos processos.

Quanto à questão da lavagem de dinheiro, esta é importante pois faz refletir que nem tudo que está ligado aos ilícitos fronteiriços necessariamente encontra-se presente fisicamente na região de fronteira. Em termos gerais, vale lembrar que a quantidade de dinheiro lavado no Brasil aumentou consideravelmente nos últimos anos devido ao maior grau de financeirização e de globalização da economia mundial.

De acordo com Ollinger, o valor médio lavado por ano é alto e fica entre R\$ 5 e 8 bilhões<sup>113</sup>.

Interessante de se notar, contudo, que no Brasil o potencial para lavagem parece ser tão significativo em áreas de fronteira quanto nas grandes metrópoles e, mais ainda, os fluxos parecem ficar contidos dentro do território nacional ou no máximo em seus países vizinhos<sup>114</sup>.

Isso deveria ser um incentivo às investigações e ações de combate à lavagem, já que sem recursos financeiros o crime organizado transnacional não pode funcionar.

O programa ENAFRON destinou acertadamente parte de seus recursos para esta tarefa (mais de R\$ 11 milhões para os Laboratórios de Combate à Lavagem de Dinheiro em 2012-2013), mas talvez esta seja uma área que mereça ainda mais atenção dos gestores. Dentro de um quadro mais amplo de combate ao crime organizado, pode-se pensar nos erros e acertos dos planos Iniciativa Mérida e para além de deste.

Para finalizar, cabe constatar a partir de uma avaliação do que foi exposto até aqui, em termos de limitações e desafios para o programa ENAFRON, que a SENASP possui um potencial restrito de ação dentro do programa. Existem constrangimentos estruturais que devem ser superados, mas que não se encontram dentro da alçada da Secretaria, a exemplo da reforma penal.

Isso se torna ainda mais visível ao se avaliar o contexto no qual o programa está inserido, o do Plano Estratégico de Fronteiras. Como foi observado anteriormente, a segurança pública é apenas uma das facetas do PEF. A SENASP pouco pode fazer a respeito de temas de segurança e defesa nacional (que possuem um peso muito grande no PEF)<sup>115</sup>. Contudo, dentro de suas atribuições institucionais e principalmente pelo seu papel de articuladora, pode ser apropriado que a SENASP dê continuidade ao processo de desenvolvimento dos objetivos e ações do PEF, à luz das principais necessidades identificadas no campo da segurança pública, nas localidades fronteiriças, sempre em parceria com os estados e municípios.

<sup>113</sup> Ver OLLINGER (2013).

<sup>114</sup> MUGGAH e DINIZ (2013, pgs. 09-10).

<sup>115</sup> A realocação das Forças Armadas para lidar com novas ameaças (ditas não convencionais), como o crime organizado transnacional, está inserida no contexto da consolidação democrática do país, onde os militares tiveram seu papel constitucional e operacional revisto e transformado. É um processo que dificilmente será alterado no médio prazo, ainda mais levando-se em conta o prestígio que o Ministério da Defesa acumulou na última década.



## I.4. RECOMENDAÇÕES

## I.5. LIÇÕES DE MÉXICO E EUA

### a. Análise de ações específicas

As ideias, mecanismos e objetivos por trás de alguns dos planos, estratégias e ações colocados em prática por EUA e México para a proteção de suas fronteiras servem como bons pontos de partida para se avaliar o que é pertinente e o que não é para a realidade brasileira, assim como o que é potencialmente replicável no caso do ENAFRON.

Começando com as iniciativas que possuem alto potencial de adaptação para o caso do Brasil, vale destacar as seguintes:

- Iniciativa “Para além da Mérida” (Beyond Mérida): o crime organizado transnacional é um desafio enorme para toda a América Latina e tanto Brasil quanto México têm muito a perder se continuarem permitindo a expansão das ações e da influência desses grupos em seu território.

Apesar de as dinâmicas do crime organizado transnacional de México e Brasil serem relativamente diferenciadas, inclusive nas áreas de fronteira, observou-se que estas são um local estratégico crucial para a consecução de suas atividades ilícitas.

Assim, planos de ação amplos voltados exclusivamente para o crime organizado, atuando em área de fronteira ou não, como a Beyond Mérida, que aprimorou a Iniciativa Mérida anterior e tornou alguns de seus elementos-chave mais sustentáveis no longo prazo, são bem-vindos ao caso brasileiro, podendo complementar o PEF e outras iniciativas contra a corrupção e a lavagem de dinheiro.

Além do fator cooperativo entre os países envolvidos, a Beyond Mérida é inovadora pois retira o foco das ações puramente militares, voltando sua atenção tanto para o uso mais intensivo da inteligência e das novas tecnologias de monitoramento e controle disponíveis, quanto para os fatores mais estruturais causadores do crime e da violência, como as instituições corrompidas de aplicação da lei e a desigualdade e o subdesenvolvimento de algumas regiões.

- Mecanismos de Ligação de Fronteira (Border Liaison Mechanisms): a fronteira brasileira é salpicada de inúmeras “cidades irmãs” formadas com países vizinhos. Além de ser uma iniciativa local, o que permite um maior “conhecimento de causa” por parte dos envolvidos, mecanismos permanentes de contato entre atores importantes da cidade (das duas nacionalidades) e autoridades centrais permitem um tratamento rápido e eficaz de possíveis conflitos de interesse na região, como no caso de infraestruturas compartilhadas, violação acidental de soberania por agentes da lei<sup>116</sup> e acusações de maus-tratos a estrangeiros.

<sup>116</sup> O Brasil, por meio da Polícia Federal, teve problemas recentes com algumas autoridades de outros países nesse sentido, no caso do “Nosso Plano Colômbia”. Ver “PF avança a fronteira para combater tráfico de drogas”, Folha de São Paulo, 20/08/2012, <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/161884-pf-avanca-a-fronteira-para-combater-trafico-de-drogas.shtml>

- Lei de Reforma da Inteligência e Prevenção ao Terrorismo (Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act): embora o aspecto do terrorismo não assuma o mesmo caráter prioritário na agenda do Brasil como o faz na agenda dos EUA, a questão da reforma da inteligência é crucial para uma política eficiente de segurança nas fronteiras e combate ao crime organizado transnacional. Esta questão é retomada na seção seguinte, mas vale ressaltar desde já que o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) poderia ser reformado nos moldes da lei que reestruturou os serviços de inteligência dos EUA.

Boa parte desta reformulação, que também envolveu rearranjos institucionais e aumentos no orçamento, foi baseada na aplicação eficaz de novas tecnologias, incluindo o controle por dados biométricos e biográficos e o compartilhamento de dados e informação entre as diferentes agências e serviços de inteligência, segurança e investigação, incluindo os órgãos responsáveis pela imigração e emissão de vistos.

Assim, nota-se que este é um esforço que deve incluir as autoridades dos países parceiros (para que também tenham dados e registros de pessoas e esquemas suspeitos em seus territórios) e os serviços consulares e diplomáticos do Brasil no exterior. Contudo, fazer algo do alcance e da magnitude da lei norte-americana de Segurança Reforçada nas Fronteiras e de Reforma dos Vistos de Entrada (Enhanced Border Security e Visa Entry Reform Act) parece ainda estar longe de ser realizável no contexto sul-americano<sup>117</sup>.

- Acordo bilateral “Fronteira Século XXI” (Frontera Siglo XXI): modelo de ação bilateral conjunta para o tratamento da questão das fronteiras, este acordo entre México e EUA possui inúmeros aspectos que podem ser refletidos e readaptados em acordos que o Brasil possa a vir firmar com seus vizinhos, ou mesmo aplicados em acordos já vigentes. Em consonância com o espírito do PEF, o “Fronteira Século XXI” apresenta preocupações de caráter de desenvolvimento socioeconômico e integração regional que podem servir como indutores indiretos de melhoria dos indicadores de segurança ligados à áreas de fronteiras.

Além da cooperação binacional em infraestrutura, comércio e trocas transfronteiriças e serviços públicos (incluindo a interação entre diferentes comunidades e atores), no que tange precisamente à questão da segurança, o acordo prevê sobretudo o fortalecimento das capacidades mútuas de inteligência, investigação, cooperação jurídica e intercâmbio de informações, e não apenas medidas de repressão.

Quanto às iniciativas que merecem um maior cuidado na avaliação de sua pertinência e aplicabilidade ao caso brasileiro, encontram-se:

- Acordo “Fronteiras Inteligentes” (Smart Border Accord): a necessidade de se equilibrar fronteiras seguras e ao mesmo tempo eficientes, como ficou tão explícito nas várias iniciativas que partiram dos EUA, não se faz totalmente premente no Brasil. Com exceção de algumas localidades, como Foz do Iguaçu, Uruguiana e Corumbá, o trânsito de pessoas, veículos e mercadorias entre o Brasil e seus vizinhos é muito menos intenso e dinâmico do que o que se dá entre EUA e México.

<sup>117</sup> Implementada em 2002 nos EUA e voltada para a questão da imigração, esta lei integra todos os bancos de dados internos do Serviço de Imigração e Naturalização (Immigration and Naturalization Service – INS), que, por sua vez, são completamente interoperacionalizáveis com o sistema Chimera (base que combina todas as informações de estrangeiros para consulta de diferentes agências de imigração, cumprimento da lei e inteligência), a fim de se melhorar a partilha de informação, contribuindo para a regulamentação de emissão de vistos, inspeção e admissão de estrangeiros.

Dessa forma, um investimento maciço em tecnologias de rastreamento móvel e scanners de raio-x, por exemplo, que visam dar celeridade aos fluxos em pontos de passagem nas fronteiras, não fazem muito sentido no Brasil. Isso inclui também outros procedimentos e práticas, como a pré-inspeção e pré-triagem para se reduzir os congestionamentos terrestres ou ainda a estratégia de «gestão de risco», que usa justamente as novas tecnologias para se separar os casos de maior e menor riscos.

Nesse sentido, programas como o “Passageiros Confiáveis” (Trusted travelers) ou a criação de um grupo binacional para lidar exclusivamente com a questão de pontes e passagens em áreas de fronteiras (como o Multi-agency U.S.-Mexico Binational Group on Bridges and Border Crossings) não assumiriam necessariamente a mesma dimensão e não teriam necessariamente o mesmo impacto nos fluxos das regiões fronteiriças no Brasil.

- Plano Estratégico Nacional do Governo Clinton (National Strategic Plan): doutrina de segurança de fronteira elaborada por uma agência de repressão a narcóticos (Office of National Drug Control Policy), foi uma estratégia primordialmente repressiva, cujo foco recaiu principalmente nos imigrantes ilegais de origem mexicana e centro-americana, o que acabou por colaborar à estigmatização também daqueles que buscavam melhores condições de vida nos EUA e que não tinham nenhuma ligação com o narcotráfico. Além disso, o Plano criou por meio das operações Gatekeeper e Hold the Line o símbolo oficial desta orientação política e estratégica que perdura, até hoje, sem os efeitos almejados: o muro altamente vigiado que divide a fronteira de México por EUA em mais de 1000 km.

Com o aumento do afluxo de imigrantes ilegais para o Brasil, é importante que as autoridades brasileiras mantenham afastadas iniciativas segregacionistas (tanto simbólicas quanto materiais), honrando assim os compromissos internacionais do país em matéria de direitos humanos e sua tradição de boa receptividade e acolhimento de todos os povos.

- Iniciativa Fronteira Segura do governo George W. Bush Filho (Secure Border Initiative): ainda no âmbito da “guerra ao terror” iniciada pós-setembro de 2001, a Iniciativa Fronteira Segura de 2005 reflete as agitações e os exageros daquele contexto. Com um mandato extremamente amplo e vago (“proteger as fronteiras da nação da entrada ilegal de estrangeiros e contrabando, incluindo terroristas e armas de destruição em massa”), esta iniciativa aumentou a extensão do muro na fronteira entre os dois países e aprimorou o aparato tecnológico ligado a ele (“muro virtual”, composto por sensores, câmeras, radares e infraestrutura tática).

Embora a diversidade de vulnerabilidades na Zona de Fronteira brasileira possa incentivar a criação de mandatos amplos para os planos e programas de segurança, uma análise racional e mais focada dos alvos das ações e nos resultados esperados pode produzir retornos mais positivos. Não comprar e incentivar discursos como o da “guerra ao terrorismo” ou da “guerra às drogas” pode auxiliar que as ações sejam razoáveis, proporcionais e altamente eficazes.

## **b. Reflexões sobre as diretrizes das políticas de segurança de fronteira**

Uma das principais lições aprendidas resultante dos programas de segurança na fronteira entre os Estados Unidos e o México é o reconhecimento da importância central de se estabelecer ações coordenadas e integradas entre os dois países. Observou-se que a cooperação entre os Estados Unidos e o México ainda deixa a desejar, particularmente no que tange ao compartilhamento de informações. A falta de confiança é apontada como uma

das principais razões<sup>118</sup>. Apesar disso, a iniciativa Fronteira Século XXI, foca na formação de Comitês Executivos binacionais e prevê o funcionamento de órgãos de administração conjunta. Esta é uma importante ação que poderia ser considerada pelo programa ENAFRON.

O baixo engajamento do Ministério das Relações Exteriores implica na dificuldade de se estabelecer uma política nacional coordenada com os países vizinhos. Embora exista cooperação horizontal entre os municípios e estados fronteiriços, bem como entre gestores, é importante que se estabeleça mecanismos oficiais e que se inclua esta importante região como prioridade da política externa do Brasil.

Justamente por se tratar da fronteira, a eficácia de nossas políticas depende também da eficácia das políticas implementadas do outro lado. A coordenação e ação integrada é, portanto, primordial para que seja eficaz e evite efeitos spillover de um lado para o outro. Neste contexto, o estabelecimento de estruturas de coordenação binacional contribuirá para esta versão integrada e facilitará a confiança entre os gestores da região. Os próprios Gabinetes de Gestão Integrada que focam na perspectiva de coordenação nacional poderiam servir de modelo para uma coordenação mais ampla com países vizinhos.

Além disso, não se pode deixar de destacar a crescente perspectiva de implementar uma política de segurança da fronteira para além da fronteira em si. A exemplo do programa Beyond Borders implementado pelo governo dos Estados Unidos com o Canadá, o objetivo é detectar ameaças antes que cheguem na fronteira.

Em um momento em que o Brasil busca revisitar sua relação com suas fronteiras, até então às margens das políticas nacionais, é importante considerar a eficiência de políticas isoladas nesta área. Que a região necessita de maior injeção de recursos para obtenção de estrutura mínima não há dúvidas. Faz-se necessário, no entanto, garantir que as ações implementadas na faixa de fronteira sejam parte de uma política nacional integrada.

Ademais, é importante que esta abordagem preventiva esteja presente na dinâmica de elaboração sobre quais tipos de ações técnicas e políticas públicas devem ser priorizadas. Estas ações, normalmente realizadas em nível local, devem seguir uma estratégia nacional que combine ações de cunho social-econômico e específicos sobre a segurança, como forma de aumentar suas chances de sucesso.

Como discutido anteriormente, o contexto da imigração e situação de segurança na fronteira do México, difere consideravelmente do contexto brasileiro. Em muitos aspectos, o papel do Brasil na região sul-americana espelha aquela dos Estados Unidos com o México e os países da América do Central. Como potências regionais, ambos os países geram um movimento de imigração como destino escolhido por milhares de cidadãos de países vizinhos em condições econômicas e sociais desafiadoras. Considerando-se essa realidade, há importantes lições sobre a necessidade de se estabelecer ações cooperativas e complementares entre países que compartilham a fronteira e que podem ser aplicadas a outras áreas.

Exemplo disto é o novo tratamento dado pelo México à sua fronteira sul. Enquanto a fronteira norte deste país sempre figurou como foco principal, é recente a renovada atenção recebida em sua fronteira sul, com país centro-americanos. Dado que os Estados Unidos

---

<sup>118</sup> Entrevista realizada com presidente do Instituto do México do Wilson Center no dia 2 de setembro de 2014 em Washington.

figuram como destino da imigração e o México, em termos gerais, como país de trânsito, o governo americano tem mais incentivo para a implementação de um controle migratório mais rígido que o México.

A maioria dos recursos foi utilizado para endurecer as capacidades na fronteira norte, para impedir, ou controlar esses fluxos. No caso da fronteira sul, no entanto, o foco foi outro e baseou-se no monitoramento dos cruzamentos realizados nesta área, em especial: quem são, quando ocorrem, e por quê. Esta medida favorece a cooperação, pois há benefícios para ambos os lados. Por um lado o governo mexicano se beneficia de um melhor controle migratório em seu próprio território. Por outro, os Estados Unidos estendem a faixa de segurança para sua fronteira. Embora esta não seja uma relação perfeita, trata-se de uma política que melhora o entendimento mútuo e cooperação entre os dois países.

O Brasil pode examinar políticas realizadas nestes moldes e aumentar a cooperação com países vizinhos. Uma abordagem similar promove o compartilhamento das responsabilidades e melhora o marco regulatório e capacidades destes Estados em lidar com problemas similares. Além disso, interações positivas entre países vizinhos podem estimular o comércio regional e outros intercâmbios entre países participantes.

Em termos regionais, seria também de grande valia que a cooperação para a segurança nas regiões fronteiriças ganhasse destaque na agenda do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e da própria União de Nações Sul-Americanas. Neste sentido, ainda que tardiamente criado quando comparado aos fóruns permanentes de discussão de assuntos de segurança regional e defesa em outras regiões do mundo, o CSD pode representar um espaço privilegiado de promoção e dinamização da cooperação entre os diferentes países da região em relação às políticas para as regiões fronteiriças.

### c. Diretrizes internas da SENASP

A partir do exposto nas seções anteriores, as propostas e recomendações para aprimoramento do programa ENAFRON também podem ser agrupadas em alguns dos eixos estratégicos do programa delineados pela própria SENASP: 1) Diagnóstico, Acompanhamento e Avaliação; 2) Política Nacional Uniforme; 3) Integração Sistêmica e Cooperação; 4) Inteligência de Segurança Pública; 5) Inovações Tecnológicas; e 6) Política de Pessoal<sup>119</sup>.

## 2. DIAGNÓSTICO, ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

Embora diagnóstico, acompanhamento e avaliação sejam princípios fundamentais para o desenho e implementação eficazes de qualquer tipo de política pública, eles assumem um papel central na melhoria das políticas de segurança pública, que por sua vez, podem ser compreendidas como fundamentais ao êxito de outros conjuntos de políticas de desenvolvimento.

---

<sup>119</sup> Fonte: apresentação do Gerente da ENAFRON Alex Jorge das Neves ao CREDEN durante audiência pública (2011).

Nesse contexto, a ideia de se fazer pesquisa contínuas, como a que foi realizada numa parceria entre a SENASP e a UFRJ (NECVU e RETIS) sobre “Segurança Pública nas Fronteiras” para produzir diagnóstico sistêmicos é central, devendo ser mais amplamente divulgada, podendo ser articulada junto à sociedade civil e outras instituições de ensino e pesquisa, que são fontes de produção de conhecimento genuíno. Por esta razão, a questão da comunicação externa da SENASP, principalmente com relação ao programa ENAFRON, deveria ser aprimorada, de maneira também a facilitar o acesso às informações do programa.

O PEF e principalmente as operações Ágata realizadas pelo Ministério da Defesa, por sua vez, foram amplamente divulgadas, passando a impressão para a opinião pública de que o tom principal do PEF e seus derivados é justamente o enfrentamento militarizado do crime organizado transfronteiriço.

É sabido que para haver acompanhamento e avaliação de projetos é preciso haver produção e análise constante de estatísticas criminais, e que isso é um problema estrutural da segurança pública no Brasil. Não só as bases de dados são parcamente preenchidas, como não há uniformidade nos indicadores e não há compartilhamento de informações e planejamento conjunto. Espera-se que a implantação e consolidação do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança Pública, Prisional e Drogas (SINESP), que se faz ainda mais urgente neste quadro de atenção com às regiões de fronteira, possa auxiliar na consolidação e compartilhamento destes indicadores.

A escolha dos indicadores a serem empregados é fundamental para a avaliação de cada projeto ou programa, conforme estipulado em seu plano de metas. Dentro da ENAFRON, a SENASP escolheu o número de apreensões de drogas, armas/ munições e contrabando e a redução de homicídios na área de fronteira como indicadores de resultados do programa.

De fato, entre 2012 e 2013 foram comprovados aumentos consideráveis nas apreensões e uma diminuição de 10% dos homicídios na Faixa de Fronteira<sup>120</sup>. Contudo, é preciso ir além e se avaliar se existe correlação entre essas estatísticas e, mais ainda, se houve impactos mais gerais nos indicadores de criminalidade e violência no restante do Brasil, que continuaram muito altos nesses anos<sup>121</sup>.

Um texto fundamental do especialista Cláudio Beato Filho sobre os programas de prevenção em Minas Gerais pode dar pistas sobre quais são os melhores métodos e indicadores a serem utilizados em uma empreitada desta natureza<sup>122</sup>.

Como vimos no caso da fronteira americana com o México, há sérias críticas em relação a tais indicadores, já que existe sérias limitações no que tange ao monitoramento da eficiência da fronteira. Por exemplo, os números sobre apreensões de drogas não dão conta do real panorama da entrada de drogas no país, já que um maior número de apreensões pode ser resultado de um maior número em determinado período, em determinado setor.

Os fluxos ilegais continuam e muitas vezes, se deslocam de um setor ao outro. No entanto, o mais importante a ser destacado é que este aumento de apreensões não necessariamente tem um impacto na qualidade de vida da população, que é, ou deveria ser, o foco de qualquer

<sup>120</sup> Ver MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (2013).

<sup>121</sup> O número total de homicídios no Brasil em 2012 e 2013 manteve-se muito acima de 50 mil por ano, segundo dados levantados por WAISELFISZ (2013 e 2014).

<sup>122</sup> Ver BEATO (2014).

política de segurança.

Mas para além dos dados sobre criminalidade e violência, seria também necessário a produção e compartilhamento de dados sobre a própria gestão dos projetos incluídos no programa ENAFRON, a fim de se que ajude a criar uma cultura de produção de conhecimento sobre gestão em segurança pública, que pode começar precisamente nesta área de projetos em área de fronteira. Só assim será possível estabelecer métodos de gestão eficientes, por resultados, que otimizem a eficácia administrativa e o investimento de recursos públicos na área de segurança pública.

### **3. PRODUÇÃO NORMATIVA E POLÍTICA NACIONAL UNIFORME**

A SENASP, enquanto órgão do Ministério da Justiça, ocupa posição privilegiada no que tange à proximidade a outras instituições fundamentais para a normatização e desenho de políticas nacionais públicas na área de segurança pública, principalmente a Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), a Secretaria Nacional de Drogas (SENAD) e agora a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça (SESGE).

É por meio da ação conjunta com essas secretarias que a SENASP pode provocar, no contexto do programa ENAFRON, um impacto maior do que se ficasse focada apenas em determinados aspectos de segurança pública. E como visto anteriormente, a ENAFRON é uma oportunidade ímpar para a uniformização das políticas ligadas a essa área, já que está exigindo a mobilização e harmonização de inúmeros atores e instituições distintos.

Além disso, a SENASP está igualmente próxima de órgãos com papel fundamental na operacionalidade das ações previstas no PEF. O Departamento de Polícia Federal (DPF), o Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF) e o Departamento da Força Nacional de Segurança Pública-DFNSP estão envolvidos em atividades ostensivas no quadro mais amplo do PEF.

### **4. INTEGRAÇÃO SISTÊMICA E COOPERAÇÃO**

Muito ligado ao item anterior e ao papel da SENASP como articuladora e indutora de políticas de segurança pública, a integração sistêmica significa não apenas promover a mobilização das instituições do poder público nas três esferas de governo, mas também que essa mobilização seja feita em torno de um entendimento uniformizado das diretrizes normativas e operacionais decididas para esse fim.

Com esse objetivo, é preciso que a SENASP ocupe um papel central e sustentável de protagonismo em todas as instâncias criadas para implementação do PEF em geral, ou seja, incluindo não só os Gabinetes de Gestão Integrada e Câmaras Temáticas de Fronteira, mas

também os Centros de Coordenação de Operações (CCO) a serem ativados nas áreas de fronteira e, principalmente, no Centro de Operações Conjuntas (COC) dentro do Ministério da Defesa. Isto ressoa a preocupação de que é necessário sempre trazer para mais próximo da segurança pública as ações do PEF, inclusive quando contam com a participação das forças militares.

Sabe-se que a participação das Forças Armadas brasileiras na proteção das fronteiras advém de sua função de defensoras do território nacional. No entanto, são ocasionalmente utilizadas em funções de lei e ordem, e podem, portanto, no âmbito do território nacional, cumprir com funções de segurança pública.

No âmbito do programa ENAFRON, observa-se o interesse de aproveitar a presença das forças armadas nessas áreas para melhorar o controle das fronteiras, especialmente no Arco Norte, bem como aumentar a coordenação entre estas e as demais instituições federais e estaduais.

Deve-se, no entanto, atentar para que esta ausência não seja tratada com um paliativo e que se busque uma solução adequada para o problema, como a criação de força especializada para ser empregada na fronteira.

Em termos de cooperação interna, poder-se-ia ressaltar a necessidade de fortalecimento de formas de participação social, principalmente nos GGI-Fron e GGI-M, que possuem um componente local muito acentuado. Trazer para perto a sociedade civil dessas regiões não só colaborará para haver maior legitimidade do PEF e do ENAFRON junto às populações locais, como também informações privilegiadas e desconhecidas das autoridades públicas venham à tona, aumentando a eficiência das ações. Já em se tratando de cooperação internacional, a SENASP deve estar atenta não só à ação exterior do MJ, mas também da Coordenação-Geral de Combate a Ilícitos Transnacionais (COCIT) do Ministério de Relações Exteriores (MRE), sinalizando potenciais parcerias e avaliando acordos celebrados com instituições estrangeiras com mandato semelhante.

## 5. INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Um dos grandes gargalos tanto para a segurança nacional quanto para a segurança pública do Brasil é a dificuldade de atuação do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). A SENASP como órgão central do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, pode ser o protagonista nesse assunto, na seara da Segurança Pública, sendo importante que os Núcleos Integrados de Inteligência previstos no programa ENAFRON possam servir como um bom ponto de partida para demandas por uma inteligência mais integrada e eficiente.

Como se trata de zona de fronteira e ilícitos transfronteiriços, uma pressão pautada apenas nas nossas instituições internas pode ter um alcance limitado. Uma mobilização com as estruturas de inteligência de outros órgãos federais, dos estados e dos países vizinhos, constitui um passo na direção certa, mas que deve ser acompanhado por maior articulação institucional.



## 6. INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS

Nota-se que o investimento em sistemas tecnológicos vem sendo uma prioridade dentro do PEF e do programa ENAFRON. O mais ambicioso desses investimentos é destinado ao conjunto do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), um montante de R\$12 bilhões. Uma soma considerável também foi reservada à compra e ao treinamento dos operadores dos veículos aéreos não tripulados (VANTs), tanto pela Força Aérea quanto pela Polícia Federal.

Outros projetos importantes nesse sentido são o Sistema de Telecomunicações Integradas e o Sistema Integrado de Radiocomunicação na Fronteira, que visam garantir a comunicação e a interoperabilidade entre as redes dos atores e instituições envolvidos no PEF, além do Sistema de Videomonitoramento, que visa instalar câmeras de vigilância em dezenas de municípios da Faixa de Fronteira<sup>123</sup>.

Mesmo que esses sistemas tecnológicos sejam altamente eficientes entre si e sejam integrados a outros sistemas robustos, como o Landell, o Alerta Brasil, o SINIVEM e o SIPAM, é preciso avaliar se as autoridades serão capazes de filtrar e responder a todas as ocorrências que eles registrarem. A isso se soma a própria dificuldade de se confiar em mecanismos de vigilância e controle em uma extensão territorial tão grande dentro de uma lógica de segurança ostensiva/repressiva.

Mesmo o país mais rico e mais avançado tecnologicamente do mundo não consegue controlar de forma satisfatória sua fronteira sul com o México. Como previamente analisado, nem todos os aspectos tecnológicos incorporados à política americana para sua fronteira sul, serviram de fato. É importante que antes da aquisição de novos equipamentos e tecnologias se realize diagnóstico e análise detalhado sobre sua funcionalidade e eficiência nos diferentes contextos geográficos, sociais e econômicos do Brasil.

## 7. POLÍTICA DE PESSOAL

Observa-se que apenas investir em tecnologias e não nos operadores das mesmas pode constituir em perda de recursos e de eficiência. É neste contexto que as diretrizes de política de pessoal para os agentes de segurança pública e o apoio ao reaparelhamento dos órgãos estaduais de segurança pública se fazem tão importantes. É preciso dar as condições de trabalho adequadas tanto em termos de instalações, quanto de salário, oportunidades na carreira e capacitação e treinamento dos agentes, que tendem a ser mais precários nos territórios mais remotos do país<sup>124</sup>.

<sup>123</sup> Ver Portaria No. 42 de 23 de maio de 2013 da SENASP para verificar os critérios para alocação de recursos e a lista dos municípios abrangidos.

<sup>124</sup> Em 2011, a Federação Nacional de Agentes Federais (Fenapef) lançou uma operação-padrão, enquanto servidores públicos do departamento provenientes de 13 Estados realizaram uma manifestação em frente ao Ministério da Justiça, para protestar contra cortes e atrasos na transferência de recursos orçamentários do PEF para as instalações da Polícia Federal em áreas remotas aconteceram no país (ver “Plano de fronteiras patina por falta de recursos e polícias federais se revoltam”, Estadão, 23/11/2011, disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,plano-de-fronteiras-patina-por-falta-de-recursos-e-policias-federais-se-revoltam-,801796,0.htm>). A precariedade da situação em fronteiras com relação a outras instituições pode ser observada na série de documentários “Fronteiras Abertas: Um retrato do abandono das aduanas brasileiras”, realizado pelo SindiReceita e disponível em <http://sindireceita.org.br/fronteirasabertas/>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração e implementação das políticas de segurança pública no Brasil são confrontadas à complexidade dos desafios de um país de ciclo completo - produtor, ator intermediário e consumidor de fluxos ilícitos - para o crime organizado internacional e nacional, e que ainda carece de uma coordenação e combinação de esforços dos diferentes entes federativos para evitar o efeito de vasos comunicantes da dinâmica do crime organizado. Por este motivo, é fundamental que a estratégia de segurança pública nas fronteiras seja pensada e executada de maneira integrada aos esforços para melhorar as políticas nacionais de segurança pública e sua coordenação.

Neste contexto, as ações nas fronteiras devem se inserir em uma perspectiva mais ampla de direitos, liberdades e cidadania, e não apenas em uma abordagem restrita de combate aos fluxos ilícitos, que pode se mostrar amplamente ineficaz na redução e prevenção da criminalidade e violência, por exemplo.

A apreensão de drogas nas fronteiras, por exemplo, não impediu o aumento do consumo interno e tampouco impactou na redução da violência associada ao tráfico neste país. Por esta razão, ao invés do reforço de tal combate, é necessário se analisar se esta seria a abordagem mais eficaz para lidar com este fluxo ilegal e como os programas para a região da fronteira, e de segurança pública para todo o território, poderiam incorporar tais questionamentos e reflexões sobre as diretrizes adotadas em relação aos desafios identificados para a garantia de uma segurança cidadã no país.

Ademais, as recomendações para as políticas de segurança para a região de fronteira passam pela discussão de alguns elementos adicionais que são fundamentais para o sucesso de tais iniciativas. Dentre estes<sup>125</sup>, pode-se destacar i) a qualificação e aumento dos investimentos em segurança pública e de desenvolvimento de recursos tecnológicos; ii) o fortalecimento do papel dos municípios; iii) o aprimoramento da articulação entre os órgãos de segurança pública, defesa fiscalização e o sistema de justiça criminal, destacando-se o fortalecimento do papel das corregedorias para coibir o envolvimento de membros das instituições policiais e militares nas atividades do crime organizado; iv) a qualificação no enfrentamento das organizações criminosas, da lavagem de dinheiro, da corrupção e da impunidade; v) o aumento dos investimentos em infraestrutura, política de pessoal e efetivos na região da fronteira e na costa marítima; vi) além do fortalecimento da Comissão Permanente de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) e das ações do governo brasileiro no que tange o desenvolvimento da região (educação, saúde, logística de integração, etc.).

---

<sup>125</sup> Ver NEVES, Alex Jorge (2013).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ackleson, Jason. Directions in border security research. *The Social Science Journal*, Vol. 40, Issue 4, p. 573–581, 2003.

\_\_\_\_\_. “Constructing security on the U.S. - Mexico border”. *Political Geography*, Vol. 24, Issue 2, p. 165–184, 2005.

Acosta, Félix. “Evaluando la política social y el desempeño del gobierno en México: tensiones y dificultades institucionales”. In: *La evaluación de políticas públicas en México*, Felix Costa, José María Ramos, José Sosa, (org). P. 123-148. México: colef e Instituto Nacional de Administración Pública, 2011.

Anderson, Joan B. *The US-Mexico Border: a Half a Century of Change*. *The Social Science Journal*, Vol. 40, Issue 4, 2003, p. 535–554, 2003.

\_\_\_\_\_. “Constructing security on the U.S. - Mexico border”. *Political Geography*, Vol. 24, Issue 2, p. 165–184, 2005.

Andreas, Peter. *Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-first Century*. *International Security*, Vol. 28, No. 2, p. 78-111, 2003.

Anderson, Joan B. *The US-Mexico Border: a Half a Century of Change*. *The Social Science Journal*, Vol. 40, Issue 4, 2003, p. 535–554, 2003.

Bailey, John; Chabat, Jorge. *Crimen transnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*. México: Plaza y Janés, 2003.

Bailey, John; Dammert L. “Public Security and Police Reform in the Americas.” In: Bailey and Dammert, eds. *Public Security and Police Reform in the Americas*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.

\_\_\_\_\_. *Border Games: Policing the US-Mexico Divide*. Ithaca: Cornell University Press, 2012.

\_\_\_\_\_. “U.S.-Mexico Border Control in a Changing Economic and Security Context”. *U.S.-Mexico Policy Bulletin*, Woodrow Wilson Center, janeiro de 2005. Disponível em: [http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Mexico.PolicyBulletin.Jan\\_.pdf](http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Mexico.PolicyBulletin.Jan_.pdf) [último acesso: 15/09/2014].

Bailey, John; Chabat, Jorge. *Crimen transnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*. México: Plaza y Janés, 2003.

Bailey, J. *Combating Organized Crime and Drug Trafficking in Mexico: What are Mexican and U. S. Strategies? Are They Working?*, Working Paper Series on U.S.-Mexico Security Cooperation, Woodrow Wilson Center and the Trans-Border Institute at the University of San Diego, 2010.

Bailey, John; Dammert L. “Public Security and Police Reform in the Americas.” In: Bailey and Dammert, eds. *Public Security and Police Reform in the Americas*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.

Barry, Tom, "The Numbers Game: Government Agencies Falsely Report Meaningless Deportations and Drug Seizures as Victories," Center for Interational Policy, January 16, 2012

Casey, N. Violence In Mexico Stretches To U. S. The Wall Street Journal. 15 de marzo, 2010. Disponível em: <http://online.wsj.com/public/page/espa-nol-inicio.html>. [último acesso: 06/07/2014].

BEATO, C. e SILVEIRA, A. Efetividade e Avaliação dos Programas de Prevenção ao Crime em Minas Gerais. Instituto Igarapé. Agosto 2014.

BOGGS, C. "Five Questions about Mexico's New Southern Border Program," WOLA, 20 de Agosto de 2014.

BOGGS, Clay. "Five Questions about Mexico's New Southern Border Program," WOLA, 20 de Agosto de 2014, Disponível em: [http://www.wola.org/commentary/five\\_questions\\_about\\_mexicos\\_new\\_southern\\_border\\_program](http://www.wola.org/commentary/five_questions_about_mexicos_new_southern_border_program) [último acesso em: 13/10/2014].

Casey, N. Violence In Mexico Stretches To U. S. The Wall Street Journal. 15 de marzo, 2010.

Disponível em: <http://online.wsj.com/public/page/espa-nol-inicio.html>. [último acesso:

06/07/2014.

Colef; Woodrow Wilson Center. Plan Indicativo para el Desarrollo Competitivo y Sustentable de la Región Transfronteriza México- Estados Unidos. Conferencia de Gobernadores Fronterizos, Monterrey, 2009.

Coleman, M. U.S. Statecraft and the U.S.–Mexico border as security/economy nexus. Political Geography, Vol. 24, Issue 2, February 2005, Pages 185–209, 2005.

Cook, Colleen; Rush, R; Seelke, C. Merida Initiative: Proposed U.S. Anticrime and Counterdrug Assistance for Mexico and Central America. Washington: Woodrow Wilson Center, 2008. Disponível em: <http://www.wilsoncenter.org/news/docs/06.03.08%20CRS%20Report.pdf>. [último acesso: 06/07/2014].

CRUZ, Martin Gabriel Barron. "La Bestia: La tenue linea entre la migracion y la trata de personas (Mexico: Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2013)". Disponível em: [http://www.inacipe.gob.mx/stories/publicaciones/temas\\_selectos/LaBestia.pdf](http://www.inacipe.gob.mx/stories/publicaciones/temas_selectos/LaBestia.pdf) [último acesso: 10/10/2014].

Department of Homeland Security. "CBP's Use of Unmanned Aircraft Systems in the Nation's Border Security," Office of Inspector General, Maio de 2012. Dudley, Steven. Transnational Crime in Mexico and Central America: Its Evolution and Role in International Migration. Washington, D.C.: Migration Policy Institute and the Woodrow Wilson Center for International Scholars, 2012. Disponível em: <http://www.migrationpolicy.org/pubs/RMSG-TransnationalCrime.pdf>. [último acesso: 06/07/2014].

Doty, Roxxane L. States of Exception on the Mexico–U.S. Border: Security, "Decisions," and Civilian Border Patrols. International Political Sociology, Vol. 1, Issue 2, p. 113–137, 2007.

DREYFUS, P., LESSING, B., NASCIMENTO, M. e J. PUCERNA. Small Arms in Brazil:

Production, Trade, and Holdings. Special Report No. 11. Geneva: Small Arms Survey; Viva Rio; Instituto de Estudos da Religião, 2010.

Dudley, Steven. *Transnational Crime in Mexico and Central America: Its Evolution and Role in International Migration*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute and the Woodrow Wilson Center for International Scholars, 2012. Disponível em: <http://www.migrationpolicy.org/pubs/RMSG-TransnationalCrime.pdf>. [último acesso: 06/07/2014].

EMMERICH, Gustavo Ernesto. "Frontera Eficiente, pero no abierta". *Frontera Norte*, Vol. 15, No 29, Janeiro/Junho: 2003.

FELIPE, Leandra. "Plano Colômbia não interrompeu o narcotráfico, mas 'enfraqueceu' as FARC". BBC Brasil, 13 de abril de 2013. Disponível em [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/04/120411\\_plano\\_colombia\\_if.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/04/120411_plano_colombia_if.shtml) [último acesso: 15/10/2014].

Finklea, Kristin M., Krouse, William J., e Rosenblum, Marc R. *Southwest Border Violence: Issues in Identifying and Measuring Spillover Violence*, Congressional Research Service R41075, 25 de agosto de 2011. Disponível em <http://www.fas.org/sgp/crs/homesecc/R41075.pdf> [último acesso em 05/09/2014].

Finklea, Krouse e Rosenblum, *Southwest Border Violence: Issues in Identifying and Measuring Spillover Violence*, Congressional Research Service R41075, 25 agosto de 2011, <http://www.fas.org/sgp/crs/homesecc/R41075.pdf>.

Freeman, Laurie e Sierra, Jorge Luis. "México: la trampa de la militarización", in Youngers, Youngers, Coletta e Rosin, Eileen (eds.). *Drogas y Democracia en América Latina – El Impacto de La Política de Estados Unidos*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2005.

Garcia, José Maria R. *Estados Unidos-México: Problemas y retos en seguridad fronteriza en la administración Obama*. *Región y Sociedad*, Ano XXIV, n.55, 2012. Disponível em: <https://www.colson.edu.mx:4433/Revista/Articulos/55/IRamos.pdf>. Acesso: 06/06/2014.

Garcia, José Z. *Directions in border research: an overview*. *The Social Science Journal*, Vol., Issue 4, p.523–533, 2003.

GARZÓN, Juan Carlos. "A Diáspora Criminal: O alastramento transnacional do crime organizado e as medidas para conter sua expansão." *Nota Estratégica 11 – Instituto Igarapé*. Novembro de 2013.

General Accounting Office. *Border Security: Preliminary Observations on the Status of Key Southwest Border Technology Programs*. 15 March 2011.

Gilbert, Emily. *Leaky Borders and Solid Citizens: Governing Security, Prosperity and Quality of Life in a North American Partnership*. *Antipode*, Vol. 39, Issue 1, p. 77–98, 2007.

GODOY, Emilio. "Mexico's gun Problems go Beyond drug Wars", *Inter Press Service*. 11 de Janeiro de 2013. Disponível em [www.globa-issues.org/news/2013/01/11/15654](http://www.globa-issues.org/news/2013/01/11/15654) [ultimo acesso: 19/10/2014]

Gomez, Jose Garcia. *Urbanismo y programas de seguridad pública en la frontera norte de México*. *Frontera norte* vol.23 no.46 México jul./dez. 2011.

Doty, Roxxane L. *States of Exception on the Mexico–U.S. Border: Security, "Decisions," and Civilian Border Patrols*. *International Political Sociology*, Vol. 1, Issue 2, p. 113–137, 2007.

Garcia, José Maria R. Estados Unidos-México: Problemas y retos en seguridad fronteriza en la administración Obama. *Región y Sociedad*, Año XXIV, n.55, 2012. Disponível em: <https://www.colson.edu.mx:4433/Revista/Articulos/55/IRamos.pdf>. Acesso: 06/06/2014.

Garcia, José Z. Directions in border research: an overview. *The Social Science Journal*, Vol., Issue 4, p.523–533, 2003.

Gilbert, Emily. Leaky Borders and Solid Citizens: Governing Security, Prosperity and Quality of Life in a North American Partnership. *Antipode*, Vol. 39, Issue 1, p. 77–98, 2007.

Gomez, Jose Garcia. Urbanismo y programas de seguridad pública en la frontera norte de México. *Frontera norte* vol.23 no.46 México jul./dez. 2011.

Ingram, Matthew. *Criminal Procedure Reform in Mexico: Where Things Stand Now*. Washington: Wilson Center Center, 2013. Disponível: [http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Ingram\\_CrimProReformMexico\\_Jan\\_2013.pdf](http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Ingram_CrimProReformMexico_Jan_2013.pdf) [último acesso: 07/07/2014].

INSTITUTO SOU DA PAZ. De onde vêm as armas do crime? Análise do universo de armas apreendidas em 2011 e 2012 em São Paulo. Dezembro de 2013.

INSTITUTO SOU DA PAZ. Agenda prioritária de Segurança Pública. Julho 2014.

ISACSON, A. e MEYER, M. Beyond the Border Buildup: Security and Migrants Along the U.S-Mexico Border. Washington Office on Latin America. Abril 2012.

Isacson, Adam, Meyer Maureen. Beyond the Border Buildup: Security and Migrants Along the U.S-Mexico Border. Washington Office on Latin America. Abril de 2012. Disponível em [http://www.wola.org/files/Beyond\\_the\\_Border\\_Buildup\\_FINAL.pdf](http://www.wola.org/files/Beyond_the_Border_Buildup_FINAL.pdf) [último acesso: 25/09/2014].

ISACSON, Isacson. “Mexico’s New Southern Border Security Plan and New Police Force,” Podcast Audio, Washington Office on Latin America (WOLA), 18 de setembro de 2014. Disponível em:

[http://www.wola.org/publications/mexicos\\_new\\_southern\\_border\\_security\\_plan\\_and\\_new\\_police\\_force](http://www.wola.org/publications/mexicos_new_southern_border_security_plan_and_new_police_force) > [último acesso: 15/10/2014].

Justice in Mexico Project. *Judicial Reform in Mexico*. San Diego: University of San Diego, 2010.

\_\_\_\_\_, *Justiciabárometro: Survey of Judges, Prosecutors, and Public Defenders in Nine Mexican States*. San Diego: University of San Diego, 2011.

Justice in Mexico Project. *Judicial Reform in Mexico*. San Diego: University of San Diego, 2010.

\_\_\_\_\_, *Justiciabárometro: Survey of Judges, Prosecutors, and Public Defenders in Nine Mexican States*. San Diego: University of San Diego, 2011.

KARP, An. *Measurement and Use of Statistical Data to Analyze Small Arms in the Caribbean and Latin America: Report to the UNODC-INEGI Center of Excellence*. UNODC, Vienna: 2012.

Kilroy, R., A. Rodríguez Sumano e T. Hataley. *Toward a New Trilateral Strategic Security Relationship: United States, Canada, and Mexico*. *Journal of Strategic Security* 3 (1): 51-64, 2010.

Kryzanek, Michael, *Us-Latin American Relations*, Santa Barbara: Praeger, 2008.

Loser, C. How Much Danger Does Mexico Face in This Turbulent Time? *Dialogue's Latin America Advisor*. June 1, 2010. Disponível em: [http:// www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=1972&s=](http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=1972&s=). [último acesso: 06/07/2014].

Lee, Briana. "Mexico Drug's War", Council of Foreign Relations, março de 2014. Disponível em: <http://www.cfr.org/mexico/mexicos-drug-war/p13689> [último acesso: 07/08/2014].

Lee, Eric; et al. *Reporte del Estado de la frontera: Un análisis integral de la frontera México-Estados Unidos*. Washington: Woodrow Wilson Center, 2013 Disponível em: [http:// www.wilsoncenter.org/sites/default/files/spanish\\_reporte\\_estado\\_frontera.pdf](http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/spanish_reporte_estado_frontera.pdf). [último acesso: 06/07/2014].

Loser, C. How Much Danger Does Mexico Face in This Turbulent Time? *Dialogue's Latin America Advisor*. June 1, 2010. Disponível em: [http:// www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=1972&s=](http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=1972&s=). [último acesso: 06/07/2014].

MACHADO, L. "Movimento de dinheiro e tráfico de drogas na Amazônia." In RIBERIO, M. e SEIBEL, S. (orgs). *Drogas. Hegemonia do Cinismo*. São Paulo: Memorial, 1997: p. 217-242.

McDougal, Christopher, Shirk, David A., Muggah, Robert e Patterson, John H. *The way of the gun: estimating firearms traffic across the US-Mexico border*. Instituto Igarapé/Joan B. Kroc School of Peace Studies/Trans-Border Institute, 2013. Disponível em: <http://igarape.org.br/the-way-of-the-gun-estimating-firearms-traffic-across-the-u-s-mexico-border/> [último acesso: 15 de agosto de 2014].

MC DOUGAL, T., SHIRK, D., MUGGAH, R. e PATTERSON, J. *The Way of the Gun: Estimating Firearms Traffic Across the U.S.-Mexico Border*. Relatório do Instituto Igarapé e do Trans-Border Institute da Universidade de San Diego. Março de 2013.

Meixueiro, Gustavo; Arellano, E. *Victimización y Evaluación de la Reforma Penal*. Reporte CESOP, no. 43, p. 37-41, 2011.

Meyers, Deborah W. Does 'Smarter' Lead to Safer? An Assessment of the US Border Accords with Canada and Mexico. *International Migration*, Vol. 41, Issue 4, p. 5-44, 2003.

*Migración y Seguridad: Nuevo desafío en México*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE): 2011.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Programa ENAFRON – Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras. Brasília, 18 de abril de 2012.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Boletim Mensal das Incidências Criminais na Área de Fronteira – Janeiro a Outubro de 2013. Parte do relatório de indicadores do ENAFRON. Brasília, 2013.

Molzahn, Cory, FERREIRA, Octavio e SHIRK, David. *Drug Violence in Mexico: Data and Analysis Through 2013*. Trans-Border Institute, USD: San Diego, 2013.

Molzahn, Cory; Rodriguez, O.; Shirk, D. *Drug Violence in Mexico: Data Analysis through 2012*. San Diego: University of San Diego, 2013. Disponível em: <http://justiceinmexico.files.wordpress.com/2013/02/130206-dvm-2013-final.pdf>. [último acesso: 06/08/2014].

Muggah, Robert. "Central America Blow-Back". ISN ETH Zurich, 18 de agosto de 2014. Disponível em: <http://isnblog.ethz.ch/humanitarian-issues/central-american-blow-back> [último acesso: 20/08/2014].

\_\_\_\_\_. "O comércio ilícito de drogas e a geografia da integração financeira. Uma simbiose?" In. CASTRO, I. Brasil: Questões atuais sobre a Reorganização do Território. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1996.

\_\_\_\_\_. "Central America Blow-Back". ISN ETH Zurich, 18 de agosto de 2014. Disponível em: <http://isnblog.ethz.ch/humanitarian-issues/central-american-blow-back> [último acesso: 15/10/2014].

MUGGAH, R. e DINIZ, G. "Protegendo as Fronteiras: o Brasil e sua estratégia 'América do Sul como prioridade' contra o crime organizado transnacional." Artigo Estratégico 05 – Instituto Igarapé. Outubro de 2013.

Nakamura, Disponível em: [http://www.washingtonpost.com/politics/obama-readies-executive-action-to-legalize-millions-of-undocumented-immigrants/2014/08/01/222ae2e8-18f8-11e4-85b6-c1451e622637\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/politics/obama-readies-executive-action-to-legalize-millions-of-undocumented-immigrants/2014/08/01/222ae2e8-18f8-11e4-85b6-c1451e622637_story.html), 2014 [último acesso: 09/08/2014].

NEVES, Alex Jorge das. "A segurança das áreas de fronteira brasileira". Apresentação durante o VII Curso de Extensão em Defesa Nacional / UFMS. Campo Grande - MS, 05 a 07 de junho de 2013.

Olson, Eric L.; Wilson, C. Beyond Merida: The Evolving Approach to Security Cooperation. Washington: Woodrow Wilson Center, 2010. Disponível: [http://wilsoncenter.org/sites/default/files/beyond\\_merida.pdf](http://wilsoncenter.org/sites/default/files/beyond_merida.pdf). [último acesso: 06/07/2014].

OLLINGER, M. "La Propagación del Crimen Organizado en Brasil: Una mirada a partir de lo ocurrido en la última década". In Garzón, G. and Olson, E. (orgs). La Diáspora Criminal: La difusión transnacional del Crimen Organizado y cómo contener su expansión. Woodrow Wilson International Center for Scholars – Latin America Program. Washington D.C, 2013.

O'neil, Shanon K. "Welcome move on Mexico's drug war", Council of Foreign Relations, março 2010. Disponível em: <http://www.cfr.org/mexico/welcome-move-mexicos-drug-wars/p21732> [último acesso em 10/08/2014].

Payan, Tony. The Three U.S.-Mexico Border Wars: Drugs, Immigration, and Homeland Security. Westport: Praeger, 2006.

Ramos, José Maria. Gestión de la seguridad en la frontera norte e Iniciativa Mérida: antecedentes y desafíos. Disponível em: <http://www.seguridadcondemocracia.org/mys/cap4.pdf>. [último acesso: 06/07/2014].

Robbins, Ted. "Border Drones Fly Into Fight Over Immigration," NPR, June 11, 2013 [<http://www.npr.org/2013/06/11/190741527/border-drones-fly-into-fight-over-immigration>].

Rodríguez, A.; C. Rodríguez. El rol de las fuerzas armadas mexicanas en la guerra contra la delincuencia organizada y la inseguridad pública. Policy Paper 27, Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, novembro, 2009. Disponível em: [http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador\\_de\\_carpetas/oco-im/lpdf/ffaa\\_Mexicana\\_vs\\_CrimenOrganizado.pdf](http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/oco-im/lpdf/ffaa_Mexicana_vs_CrimenOrganizado.pdf). [último acesso: 06/07/2014].



SANCHEZ, Vicente Sánchez. “Diagnóstico de seguridad pública en la frontera norte”. Conferência The New Dynamics of North America: U.S. Mexico Relations and the Border Economy, Colef-Public Policy Forum, 16 de maio de 2002. In: Ramos, 2011.

Schaefer, A., B.; Bahney, K. Security in Mexico: Implications for U.S. Policy Options. Santa Mônica: Rand Corporation, 2009.

Schultz, Lars, *Beneath the United States: a history of US policy toward Latin America*, Cambridge: Harvard University Press, 1998.

Seelke, Clare Ribando; Finklea K. U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond. Congressional Research Service, 2010. Disponível em:

<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a528272.pdf>. [último acesso: 08/07/2014].

SERRANO, Richard “U.S. guns arm Mexican drug cartels”, Los Angeles Times 10 de agosto 2008.

SETEC. El papel de la sociedad civil organizada en la implementación del nuevo modelo de justicia penal en México. Testimonios. Mexico: SETEC, 2011.

SETEC. Metodología para la Clasificación y Estratificación de las Entidades Federativas. Mexico: Secretaría de Gobernación, 2012.

Shirk, David; Olson, E.; Wood, D. *Building Resilient Communities in Mexico: Civic Responses to Crime and Violence*. Washington: Woodrow Wilson Center, 2014. Disponível: [http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Resilient\\_Communities\\_Mexico.pdf](http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Resilient_Communities_Mexico.pdf). [último acesso: 06/07/2014].

Shirk, David A. “Reforma de la Justicia Penal en México.” In: *La reforma al sistema de justicia penal en México*, Octavio Rodríguez Ferreira and David A. Shirk, eds. San Diego: University of San Diego, 2012.

Silva, Luiza Lopes da. *A questão das drogas nas relações internacionais: uma perspectiva brasileira* / Luiza Lopes da Silva - Brasília: FUNAG, 2013.

SMALL ARMS SURVEY. Estimating civilian Owned Firearms, Research Notes: Armed Actors. Small Arms Survey, Geneva: 2011.

Smith, Peter, *Talons of the Eagle: Dynamics of US-Latin American Relations*, New York: Oxford University Press, 1996. Tanis J. Salant, et. al, “Undocumented Immigrants In US-Mexico Border Counties: The Costs of Law Enforcement and Criminal Justice Services,” University of Arizona Eller College of Management, July 2008.

Smith, Peter, *Talons of the Eagle: Dynamics of US-Latin American Relations*, New York:

Oxford University Press, 1996. US State Department International Narcotics Control Strategy Report. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs: Washington DC, 1999 e 2000.

Stana, Richard. “Immigration enforcement controls over program authorizing state and local enforcement of federal immigration laws should be strengthened,” testemunho do director of homeland security and justice issues diante do Committee on Homeland Security, House of Representatives, em 4 de março de 2009. Relatório preparado by the United States Government Accountability Office, 2009a.

\_\_\_\_\_ “Secure Border Initiative: Technology deployment delays persist and the impact of border fencing has not been assessed,” Government Accountability Office (GAO), 9 de setembro, 2009b.

TOPER, MacDougal, SHIRK, David, MUGGAH, Robert et al. *The Way of the Gun: Estimating Firearm Traffic Across the US-Mexico border*. Igarapé Institute (and University of San Diego): Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <[http://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/03/Paper\\_The\\_Way\\_of\\_the\\_Gun\\_web2.pdf](http://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/03/Paper_The_Way_of_the_Gun_web2.pdf)> [último acesso: 15/10/2014]

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. 2014 Corruption Perceptions Index. Berlim, 2014.

U.S. Department of Justice. National Drug Threat Assessment, National Drug Intelligence Center, 2011.

U.S. General Accounting Office. Border Security: Preliminary Observations on the Status of Key Southwest Border Technology Programs. 15 March 2011.

U.S. General Accounting Office. Arizona Border Surveillance Technology Plan: additional Actions Needed to Strengthen Management and Assess Effectiveness. March 2014 U.S.

US State Department International Narcotics Control Strategy Report. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs: Washington DC, 1999 e 2000.

WASELFISZ, J. Mapa da Violência 2012 – Os Novos Padrões da Violência Homicida no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2012.

WASELFISZ, J. Mapa da Violência 2013 – Mortes Matadas por Armas de Fogo. São Paulo: Instituto Sangari, 2013.

WASELFISZ, J. Mapa da Violência 2014 – Homicídios e Juventude no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2014.

\_\_\_\_\_ Metodología para la Clasificación y Estratificación de las Entidades Federativas. Mexico: Secretaría de Gobernación, 2012.

Walker, William. “After Camarena”, in BAGLEY, Bruce e WALKER, William (Ed.). *Drug Trafficking in the Americas*. Miami: Lyenne Rienner, 1994.

Wallstein, Peter. Disponível em: [http://www.washingtonpost.com/politics/us-will-stop-deporting-some-illegal-immigrants-who-came-here-as-children/2012/06/15/gJQANBbseV\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/politics/us-will-stop-deporting-some-illegal-immigrants-who-came-here-as-children/2012/06/15/gJQANBbseV_story.html) [último acesso: 10/08/2014].

Wasem, Ruth Ellen, “Immigration: Visa Security Policies,” Congressional Research Service, June 9, 2014.

Woodrow Wilson Center; Mexico Institute. Report of four Working Groups on U. S.- Mexico Relations. *The United States and Mexico: Towards a Strategic Partnership*, Washington: Woodrow Wilson Center; Mexico Institute, Janeiro, 2009.



Secretaria Nacional  
de Segurança Pública

Ministério da  
Justiça e Cidadania

