

Edición en español

ISSN 2316-4891 (en línea)  
ISSN 2316-4833 (impresa)



# Coleção Meira Mattos

## revista das ciências militares



Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
v. 16 n. 55 enero/abril 2022

---

#### **CONSEJO EDITORIAL**

##### **Gen Bda Marcio de Souza Nunes Ribeiro**

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

##### **Cel André Vicente Scafutto de Menezes**

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

#### **EDITOR**

##### **Prof. Dr. Tássio Franchi**

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

#### **ASESORIA EDITORIAL**

Carlos Shigueki Oki

OKI Serviços de Informação e Imagem

#### **REVISIÓN DEL LENGUAJE**

Maj Mônica da Silva Boia

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
Rio de Janeiro-RJ, Brasil.

1º Ten Raquel Luciano Gomes

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
Rio de Janeiro-RJ, Brasil.

#### **SERVICIOS EDITORIALES**

Comunica

#### **DIAGRAMACIÓN**

Gabriel Córdova | COMUNICA

Joaquim Olimpio | COMUNICA

#### **CONSEJO CIENTÍFICO**

##### **Prof. Dr. Antônio Carlos Moraes Lessa**

Universidade de Brasília  
Brasília, DF, Brasil.

##### **Prof. Dr. Antonio Fonfría Mesa**

Universidad Complutense de Madrid  
Madrid, España.

##### **Prof. Dr. Daniel Zirker**

University of Waikato  
Hamilton, New Zealand.

##### **Prof. Dr. Fernando da Silva Rodrigues**

Universidade Salgado de Oliveira  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

##### **Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva**

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

##### **Profa. Dra. Graciela De Conti Pagliari**

Universidade Federal de Santa Catarina  
Florianópolis, SC, Brasil.

##### **Prof. Dr. Héctor Luis Saint Pierre**

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho  
Franca, SP, Brasil.

##### **Gen Bda Juraci Ferreira Galdino**

Instituto Militar de Engenharia  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

##### **Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Porto Alegre, RS, Brasil.

##### **Prof. Dr. Marcos Aurelio Guedes de Oliveira**

Universidade Federal de Pernambuco  
Recife, PE, Brasil.

##### **Prof. Dr. Octavio Amorim Neto**

Fundação Getúlio Vargas  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

##### **Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Porto Alegre, RS, Brasil.

##### **Prof. Dr. Vinicius Mariano de Carvalho**

King's College London  
London, United Kingdom.

##### **Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa**

Universidade de São Paulo  
São Paulo, SP, Brasil.

# Coleção Meira Mattos

revista das ciências militares

---

v. 16 n. 55 enero/abril 2022  
Rio de Janeiro

Edición en español

ISSN 2316-4891 (en línea)  
ISSN 2316-4833 (impresa)

Coleç. Meira Mattos	Rio de Janeiro	v. 16	n. 55	p. 1-191	ene./abr. 2022
---------------------	----------------	-------	-------	----------	----------------

## ACERCA DE

La revista "Coleção Meira Mattos" es una publicación cuatrimestral del Programa de Pos-Grado en Ciencias Militares de la Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). La revista es de naturaleza académica, sin fines lucrativos, basada en la política de acceso libre a la información.

## DIRECCIÓN Y CONTACTO

Praça General Tibúrcio, 125, Praia Vermelha, Rio de Janeiro/RJ, Brasil.

CEP: 22290-270.

Tel: (21) 3873-3868 /Fax: (21) 2275-5895

e-mail: info.cmm@eceme.eb.mil.br

## PROPIEDAD INTELECTUAL

Todo contenido del periódico, excepto donde esté identificado, está licenciado bajo una Licencia *Creative Commons* del tipo atribución CC-BY.

Los textos publicados no reflejan, necesariamente, la opinión de la ECEME o del Ejército Brasileño.

## SERVICIOS EDITORIALES

Comunica

## IMPRESIÓN

Triunfal Gráfica e Editora

## DISEÑO GRÁFICO DE LA PORTADA

Elaborado por la Sección de Producción, Divulgación y Catalogación, basado en arte de Harerama Santos da Costa, de la Sección de Edición Electrónica de la ECEME.

## AVAILABLE IN ENGLISH / DISPONÍVEL EM PORTUGUÊS

<<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>>

## Catalogación en Publicación (CIP)

C691 Coleção Meira Mattos : revista das ciências militares. — Vol. 1, n. 24- .  
— Rio de Janeiro : ECEME, 2007-  
v. : il. ; 28 cm.

Cuatrimestral.

Publicado desde nos. 1-14 con el título *Padeceme*, n. 15-23 con los títulos *Padeceme* y *Coleção Meira Mattos*.

ISSN 2316-4891 (en línea). - ISSN 2316-4833 (impresa)

1. DEFENSA. 2. CIENCIAS MILITARES. I. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (Brasil).

CDD 355

---

# SUMARIO

## EDITORIAL

**Defensa y Seguridad integrada en las fronteras: Desafíos y Oportunidades** **v**

*Tomaz Espósito Neto, Luciano Stremel Barros, Tássio Franchi*

## ARTIGOS

**La expansión de las organizaciones criminales en las fronteras de América del Sur y las iniciativas del Estado brasileño** **1**

*Alex Jorge das Neves, Fernando José Ludwig*

**Refugiados venezolanos en las fronteras de Brasil durante la pandemia de Covid-19: un análisis a partir de los estudios de seguridad** **25**

*Luísa Guimarães Vaz, João Batista de Aguiar Filho*

**La securitización de la frontera brasileña ante la crisis migratoria venezolana: análisis del proceso de ordenamiento fronterizo desde la perspectiva de las Operaciones "Controle" y "Acolhida"** **43**

*Guilherme de Araujo Grigoli, Vanderson Mota de Almeida*

**Iniciativa Action for Peacekeeping y su pilar de desempeño y rendición de cuentas en las operaciones de paz de las Naciones Unidas: una perspectiva brasileña** **69**

*Carlos Alberto Moutinho Vaz*

**Litigio entre Guyana y Surinam sobre los límites marítimos (2000-2007)** **87**

*Yolanda Nunes Sousa*

**El reflejo socioeconómico de la presencia militar en la frontera norte: Barcelos-AM y el 3º Batallón de Infantería de Selva** **107**

*Carlos Henrique Arantes de Moraes, Dan Milli Pereira, Tássio Franchi*

**'No es una prioridad ': Un análisis de la prevención del terrorismo en Portugal** **133**

*Augusto Xavier Magalhães Sampaio, Raquel Beza da Silva*

---

## ANÁLISIS PROFESIONAL Y ENTREVISTA

**Estímulos y barreras a la integración económica y social en la frontera;  
el acuerdo sobre localidades fronterizas del MERCOSUR** 153

*José Eduardo Martins Felicio*

**Erradicación de cultivos ilícitos como estrategia de la policía  
federal para reducir la oferta de marihuana en Brasil** 161

*Marcos Paulo Pimentel*

**Entrevista con el Coordinador Operacional de la Operación  
Acolhida, General de División Antonio Manoel de Barros.** 173

*General de Divisão Antonio Manoel de Barros, Gustavo da Frota Simões,  
Tássio Franchi*

# Defensa y Seguridad integrada en las fronteras: Desafíos y Oportunidades

**Tomaz Espósito Neto** 

Universidade Federal da Grande Dourados.  
Dourados, MS, Brasil.  
tomazneto@ufgd.edu.br

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons  
Attribution Licence

**Luciano Stremel Barros** 

Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de  
Fronteiras (IDESF)  
Foz do Iguaçu, PR, Brasil.  
barros@idesf.org.br

**Tássio Franchi** 

Exército Brasileiro. Escola de Comando e Estado-Maior  
do Exército, Instituto Meira Mattos.  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
editor.cmm@eceme.eb.mil.br

A pesar de las diferentes formas de integración y del fortalecimiento de los lazos entre países (políticos, económicos, culturales, militares, tecnológicos), actualmente existe un proceso de (re)valorización de la actuación estatal en las fronteras, especialmente para enfrentar una serie de fenómenos complejos y diversos como la migración internacional, el incremento de la violencia relacionada con ilícitos transfronterizos (tráfico de drogas, contrabando de armas, entre otros) y fenómenos sanitarios internacionales, como la pandemia del Covid-19. Estos hechos no son aislados, pues las causas y consecuencias se entrelazan y/o se derraman en otros temas, como Derechos Humanos, Medio Ambiente, Economía, intereses geopolíticos, entre otros. Moviendo todo el sistema, existe una pluralidad de actores, estatales y no estatales, que trabajan a favor de sus intereses (individuales o colectivos) en diferentes niveles locales, regionales, nacionales e internacionales. Además, aún existen condicionantes geográficos, que diferencian las regiones fronterizas alrededor del mundo, facilitando o dificultando la presencia y el desarrollo de actividades humanas.

Por muy dinámicas que sean algunas regiones fronterizas, la regulación de límites y posibilidades para su desarrollo, las responsabilidades con la seguridad y defensa del territorio, quedan bajo la tutela de los estados nacionales. La actuación de espacios y escenarios complejos requiere cada vez más una comprensión de las diferentes dinámicas que se dan en estas regiones y estrategias de actuación integradas. Ya sean integraciones locales entre los diversos organismos y agencias de Estado con entidades no estatales, o integraciones entre entidades internacionales para el enfrentamiento de temas transnacionales. Este Dossier buscó traer textos para mostrar la diversidad y complejidad de estos temas.

El tema de la migración internacional es un tema actual y global. En Brasil, la Operación “Acolhida” es una de las facetas que muestra los desafíos de la actuación estatal en este tema. Para abordar este tema, el dossier trae artículos como: “La securitización de la frontera brasileña frente a la crisis migratoria venezolana: análisis del proceso de ordenamiento de la frontera desde la perspectiva de las Operaciones ‘Controle’ y ‘Acolhida’” y “Refugiados venezolanos en la fronteras de Brasil durante la pandemia de covid-19: un análisis a partir de estudios de seguridad”, así como una entrevista con el General de División Antonio Manoel de Barros, coordinador operacional de la Operación “Acolhida”. En esta línea de ayuda humanitaria, pero con una visión internacional de la actuación brasileña, se encuentra el artículo “La iniciativa Action for Peacekeeping y su pilar de desempeño y responsabilización en las operaciones de paz de las Naciones Unidas: una perspectiva brasileña”.

Las fronteras políticas siguen siendo límites para la actuación de las fuerzas de Seguridad y Defensa de los Estados nacionales, salvo en los casos que actúen bajo la égida de organismos internacionales. Pero la presencia y actuación de estos actores estatales tienen un peso importante en la organización de estos espacios. Desde este punto de vista, tenemos artículos como: “La expansión de las organizaciones criminales en las fronteras de América del Sur y las iniciativas del Estado brasileño”; “Erradicación de cultivos ilícitos como estrategia de la Policía Federal para reducir la oferta de marihuana en Brasil” y en el escenario internacional “No es una prioridad”: un análisis de la prevención del terrorismo en Portugal”. El tema clásico de las disputas fronterizas también está presente en el dossier con el texto “Disputa entre Guyana y Surinam sobre límites marítimos (2000-2007)”. Para comprender algunos temas relacionados con el desarrollo de las zonas fronterizas y el peso de los actores estatales, se ofrecieron dos textos: “Estímulos y obstáculos a la integración económica y social en la frontera; el acuerdo de localidades fronterizas del MERCOSUR”; y centrándose en el Arco de Fronteras Norte “El reflejo socioeconómico de la presencia militar en un municipio de la frontera norte: Barcelos-AM y el 3º Batallón de Infantería de Selva”.

Sabemos que tales temas son complejos, los editores invitados y la Colección Meira Mattos buscaron traer algunos textos para fomentar el debate con la academia, la sociedad y los agentes que trabajan en algunos de los temas. Por ello, además de artículos académicos, en esta edición se ofrecieron textos de tomadores de decisiones que ocuparon cargos en organizaciones que operan en zonas fronterizas y temas afines.

Este dossier fue organizado y conducido por investigadores del proyecto “Defensa Nacional, Fronteras y Migraciones: estudios sobre ayuda humanitaria y seguridad integral”, un proyecto PROCAD-Defensa apoyado por el Ministerio de la Defensa y la CAPES (liderado por la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército-ECEME), la Cátedra Jean Monnet de la Universidad Federal de la Grande Dourados (UFGD) y el Instituto de Desarrollo Económico y Social de las Fronteras (IDESF).



# La expansión de las organizaciones criminales en las fronteras de América del Sur y las iniciativas del Estado brasileño


*The expansion of criminal organizations into South America's borders and the Brazilian State's initiatives*

**Resumen:** Este trabajo busca discutir la expansión internacional de las organizaciones criminales, específicamente el primer comando de la Capital (PCC), de Brasil a América del Sur y otros continentes, a partir de una estrategia de dominación territorial en las cárceles brasileñas y en regiones de frontera internacional, cuyas dinámicas de seguridad han cambiado en esta periferia regional. Buscamos resaltar los conceptos teóricos sobre las estrategias económicas y la gobernanza transnacional de las organizaciones criminales, así como los procesos de producción y comercialización del complejo coca-cocaína en América del Sur y la respectiva inclusión de Brasil en este comercio ilegal global, que comprende también las principales políticas de desarticulación criminal. En este sentido, este ensayo constituye un enfoque diferenciado en el campo de las relaciones internacionales, la geopolítica y la Seguridad Pública, pero igualmente relevante, ya que tuvo un fuerte impacto en temas de seguridad en Brasil y países sudamericanos.

**Palabras clave:** fronteras; seguridad pública; organizaciones delictivas; gobernanza económica de la delincuencia; Primer Mando de la Capital.

**Abstract:** The purpose of this article is to discuss the international expansion of criminal organizations, specifically the First Command of the Capital (PCC), from Brazil to South America and other continents, based on a strategy of territorial domination in Brazilian prisons and international border regions, the security dynamics of which have shifted in this regional periphery. Thus, the goal is to emphasize the theoretical underpinnings of criminal organizations' economic and transnational governance strategies, as well as the production and commercialization processes of the coca-cocaine complex in South America and Brazil's subsequent inclusion in this global illegal trade, as well as the major policies for criminal disarticulation. In this way, this article represents a distinct perspective in the fields of International Relations, Geopolitics, and Public Security, but one that is as pertinent, given its significant influence on security concerns in Brazil and South American countries.

**Keywords:** borders; public security; criminal organizations; economic regulation of crime; The First Command of the Capital.

**Alex Jorge das Neves** 

Universidade de Coimbra. Departamento de Relações Internacionais. Coimbra, Portugal.  
alex.j.neves@gmail.com

**Fernando José Ludwig** 

Universidade Federal Tocantins. Curso de Relações Internacionais. Palmas, TO, Brasil.  
fernandoludwig@uft.edu.br

**Recibido: 09 abr. 2021**

**Aprobado: 28 oct. 2021**

**COLEÇÃO MEIRA MATTOS**

**ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833**

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons  
Attribution Licence

## 1 Introducción

Este ensayo tiene como objetivo principal llevar a cabo una discusión sobre la expansión económica y geográfica de la organización criminal brasileña Primeiro Comando da Capital (PCC), a las regiones fronterizas de América del Sur. En consecuencia, busca visualizar su desempeño en las principales rutas y corredores del narcotráfico internacional, apuntando al predominio del marketing ilegal y el uso de la violencia, elevando la importancia de la discusión y comprensión sobre los fenómenos que contribuyeron al cambio de las dinámicas criminales en las periferias sudamericanas, especialmente en las últimas décadas (FERREIRA, 2019).

La expansión del PCC se basó en estrategias comerciales, económicas y de expansión de su influencia territorial nacional e internacional, a partir de la comercialización ilegal de drogas, aliada a la diversificación criminal depredadora, como robos y homicidios, y asentándose en la mayor parte del sistema penitenciario brasileño, así como en las principales rutas y corredores logísticos, especialmente en las complejas regiones fronterizas de Brasil con vecinos de América del Sur.

El estado brasileño tiene una extensión de más de 16.800 kilómetros con diez países, casi la mitad de la circunferencia del planeta y cerca del 7% de los límites internacionales del globo. En una zona geográfica monumental que se extiende desde la Amazonía, siguiendo a zonas neurálgicas de las fronteras con Bolivia, Paraguay hasta Uruguay. Que, a su vez, tienen una mayor proximidad geográfica y logística al Centro, Sureste y Sur de Brasil, que se utilizan como plataformas logísticas para el comercio ilegal internacional (ANDRADE et al., 2019).

Para discutir este proceso, tenemos la siguiente Pregunta de partida: ¿Qué factores influyeron en el primer comando de la Capital para ver las regiones fronterizas como una fuente económica y geográfica de acción en América del Sur? Partimos de la hipótesis de que esta organización criminal comienza a visualizar la posibilidad de actuar más eficientemente en términos económicos en el control del narcotráfico a partir de su expansión fuera de las fronteras internacionales de Brasil.

La comprensión de este proceso geopolítico tiene relevancia para la construcción de la seguridad regional y la seguridad pública en Brasil, porque involucra a un actor que ha influido en las dinámicas de seguridad en varias regiones del continente, aunque erróneamente sea un tema marginal en los estudios Ferreira (2019). En este sentido, para llevar a cabo este ensayo, utilizaremos un enfoque cualitativo a partir de las referencias bibliográficas disponibles, investigaciones, publicaciones en periódicos, políticas públicas diseñadas en la región y conocimientos empíricos sobre el tema.

Dividimos este artículo en dos secciones, la primera de las cuales busca hacer un análisis teórico sobre la evolución de la producción y comercialización del complejo coca-cocaína en América del Sur y la respectiva inserción de Brasil en este contexto, contribuyendo a la solidificación del PCC, que comenzó a explotar este lucrativo mercado. También se presentará un análisis sobre las concepciones teóricas de las organizaciones delictivas y sus métodos de expansión económica y geográfica.

En la segunda sección, discutiremos el origen del PCC y su relación con el degradado sistema penitenciario brasileño y cómo tuvo lugar el proceso de expansión geográfica y económica y su establecimiento en las regiones fronterizas, lo que representó una importante consolidación nacional e internacional. En la última sección, demostraremos algunas acciones federales brasileñas con proyección internacional en estas áreas geográficas.

## **2 La inserción de Brasil en el mercado mundial de drogas: estrategias geoeconómicas de las organizaciones criminales**

En cuanto a la expansión del PPC a las regiones de fronteras y conexiones económicas ilegales, es importante explorar cómo se produjo la evolución del complejo coca-cocaína en América del Sur, así como la respectiva inserción de Brasil en este mercado. Al mismo tiempo, busca resaltar las referencias teóricas sobre las estrategias de expansión territorial, económica y transnacional de las organizaciones criminales, es decir, la apropiación por parte del PCC de dichas estrategias.

### **2.1 Evolución del complejo coca-cocaína en América del Sur e inserción de Brasil en el comercio mundial de drogas**

En el campo de las economías ilícitas, especialmente el tráfico internacional de drogas, algunas organizaciones criminales han estructurado y ampliado sistemáticamente sus actividades en el continente sudamericano, como las estructuras ilegales brasileñas Comando Rojo (CV) y especialmente el PCC, foco de este ensayo. Es esencial comprender cómo se desarrolló la dinámica del complejo coca-cocaína y la inclusión de Brasil en este proceso, a partir del vertiginoso crecimiento de esta rama ilegal en la región.

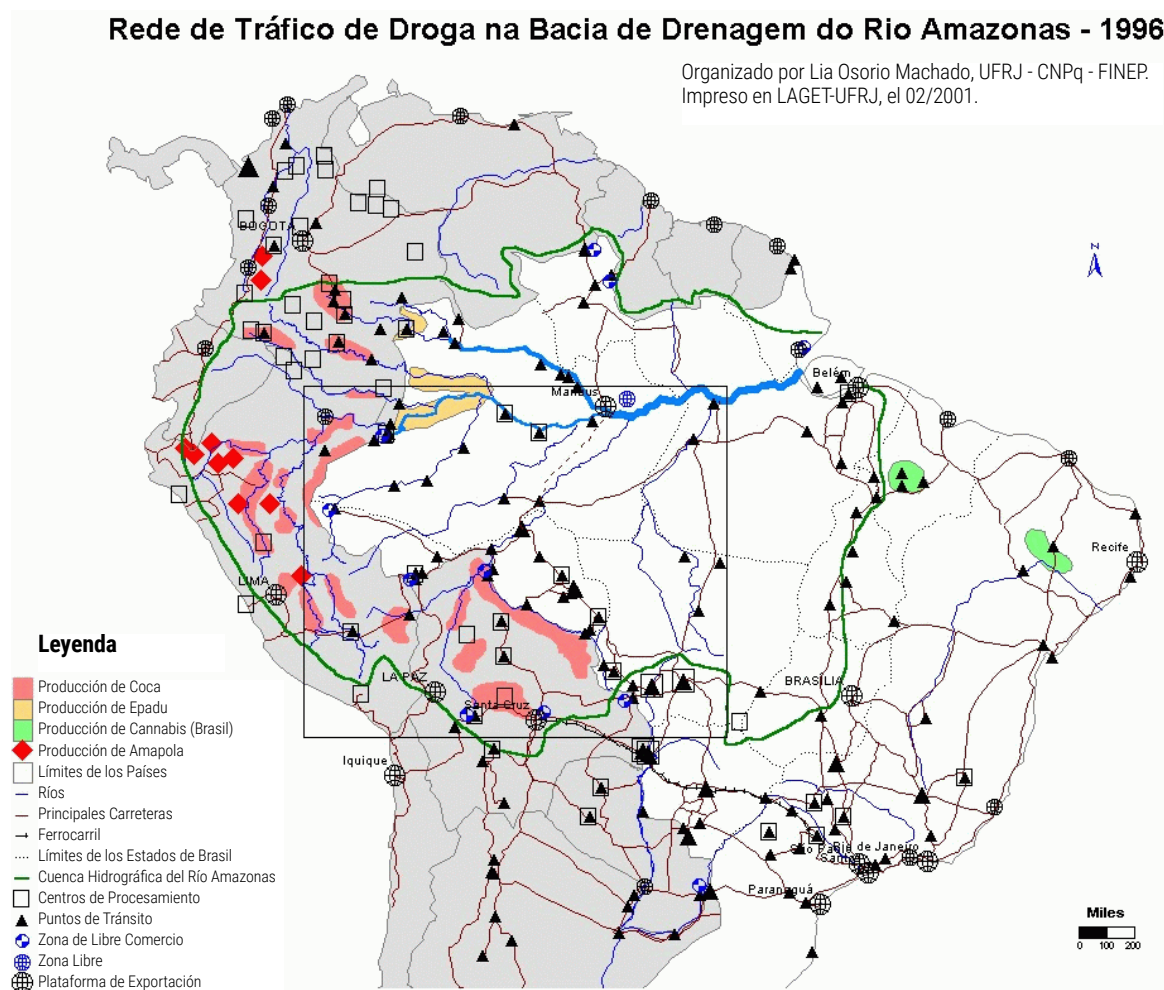
De la construcción elaborada por Machado (2011) clasificamos la evolución de la producción de cocaína y sus subproductos (pasta base, crack) en América del Sur en cuatro fases. En esta perspectiva, una fase inicial tuvo lugar en la década de 1970, con el importante liderazgo de los carteles colombianos y el inicio de la especialización peruana y boliviana. En una segunda fase, unos diez años más tarde, en la década de 1980 la presión de la demanda estadounidense es el factor predominante de crecimiento de este mercado, señalado por varios otros investigadores, como Griffith (1993) la demanda exponencial de Estados Unidos como fundamental: es "el punto de partida para una de las industrias de más rápido crecimiento y más rentables del mundo", lo que dio lugar a lo que este autor denomina "geonarcóticos", que serían las relaciones diplomáticas internacionales de los organismos de seguridad inducidas por el fenómeno violento y rentable de los narcóticos y el lavado de dinero, lo que permite (GRIFFITH, 1993, p. 3).

En la tercera fase de este proceso, entre mediados de la década de 1990 y la década de 2000, coincide con las acciones estadounidenses de guerra contra las drogas, que involucraron principalmente a Colombia, pero que se reflejaron en Perú y Bolivia, reduciendo considerablemente las áreas de cultivos. Segundo Machado (2011) años más tarde contribuyó con el aumento de la productividad, porque, a medida que las actividades delictivas se adaptan a las adversidades y los controles estatales, las nuevas técnicas de ingeniería genética fueron patrocinadas por organizaciones criminales, vislumbrando el mercado norteamericano (LAMPE, 2016; MCCARTHY, 2011).

En la última fase, la producción se descentraliza a pequeñas zonas dispersas en Colombia, el Perú y Bolivia, incluso en regiones donde la planta de coca no es endémica, como en las zonas extensas y bajas de los ríos Amazonas, incluso en las regiones fronterizas del Brasil con el Perú y Colombia, lo que dificulta el control y facilita la diversificación económica ilegal, dada la creciente demanda en todo el mundo. Estos factores contribuyeron a la inclusión de Brasil en este Comercio

Mundial, debido a la posibilidad de ganancias ilegales astronómicas, la diversificación de los mecanismos de lavado de dinero y la ubicación estratégica en el continente (MACHADO, 2001, 2011). Esta inserción no fue muy regular, porque en un principio Brasil fue visto solo como un país de tránsito para Europa y Estados Unidos, con bajo consumo interno y tráfico internacional concentrado en la región amazónica y en partes específicas del sur de las fronteras, además de escasas producciones de marihuana dentro del territorio brasileño. El mapa que figura a continuación muestra las principales zonas de producción de coca, marihuana y amapola en el continente y las principales rutas y corredores existentes a mediados del decenio de 1996.

Mapa 1 – Red de Narcotráfico en la Cuenca Amazónica - 1996.

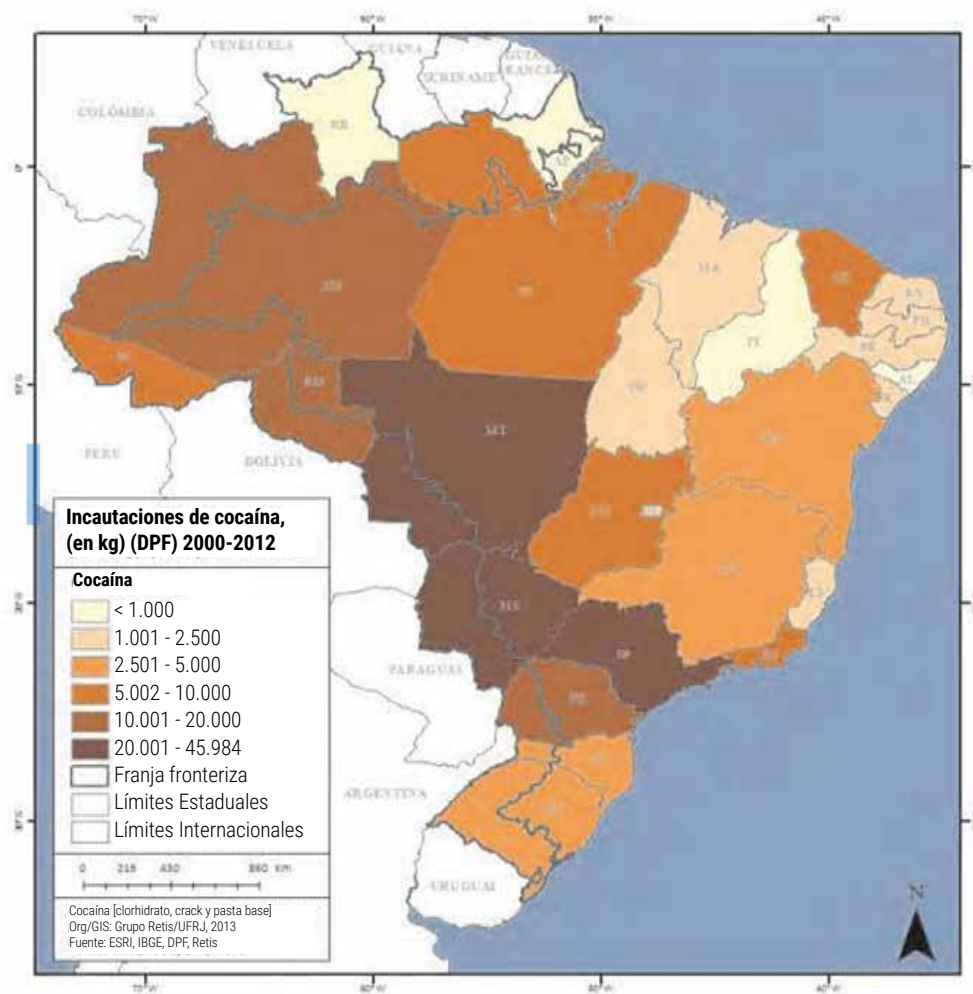


Fuente: Steiman (2002, p. 45).

Por lo tanto, este escenario está en contraste con el estado actual en el siglo XXI, en el que la región de la amazonía sigue siendo importante, pero con un cambio significativo a los caminos y corredores del centro-sur de la frontera de Brasil, entre Bolivia y Paraguay, y Argentina, debido a la propia logística del comercio de regreso a los principales centros de consumo y plataformas para la exportación, como en el ejemplo del Puerto de Santos, ubicado a menos de mil kilómetros de la fron-

tera con Paraguay, y mil quinientos kilómetros de la frontera con Bolivia. Además, hubo un cambio brusco en el nivel de consumo de drogas en Brasil (DROGAS..., 2016). El siguiente mapa muestra las incautaciones de cocaína de este período de inserción más evidente de Brasil en este comercio alrededor del año 2000, y es posible observar que involucra a todas las áreas cercanas a Colombia, Perú y más intensa en las áreas cercanas a Bolivia, Paraguay y São Paulo, regiones donde se asentó el PCC.

**Mapa 2 – Zonas geográficas con las mayores incautaciones de cocaína en el Brasil entre 2000 y 2012**

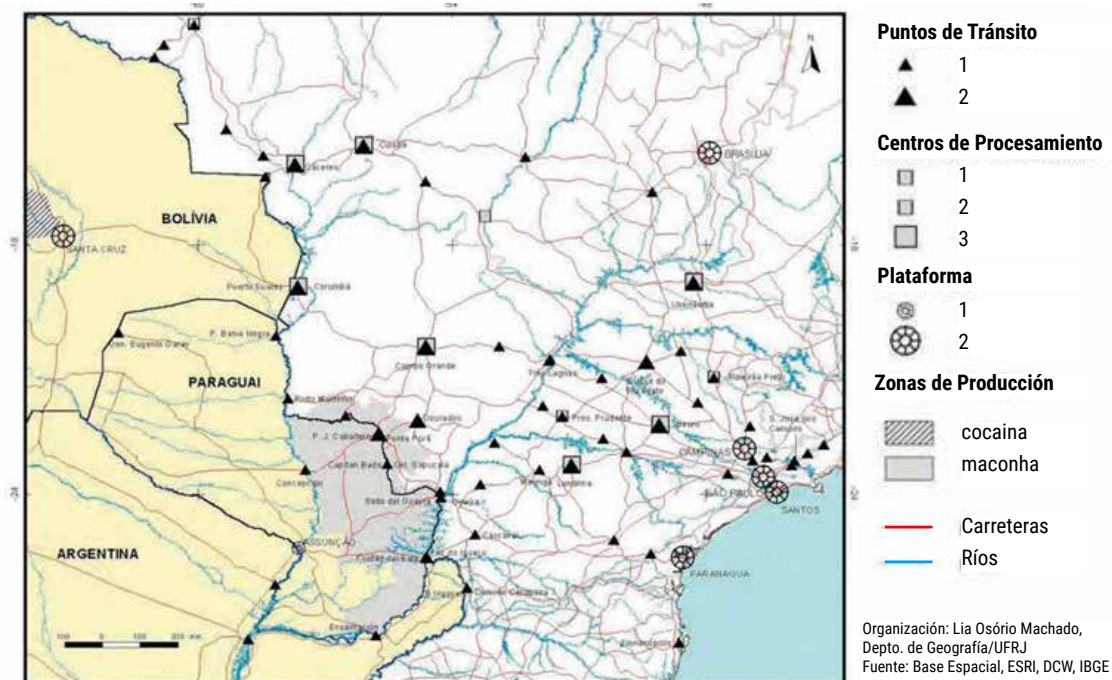


Fuente: Brasil (2016d, p. 539).

La marihuana tiene un valor de mercado menor que la cocaína, pero genera grandes volúmenes debido al bajo costo de adquisición y gran parte de ella es importada de Paraguay. Además, vale la pena señalar que la mayor producción de este producto en el continente sudamericano se encuentra en áreas muy cercanas a las fronteras de Brasil, es decir, entre los estados de Mato Grosso do Sul y Paraná. Esto facilita la introducción y búsqueda de la hegemonía del control de las principales rutas y corredores por parte del PCC, como podemos ver en los mapas de las áreas de cultivo, principales rutas y decomisos realizados por la Policía Federal de Brasil.

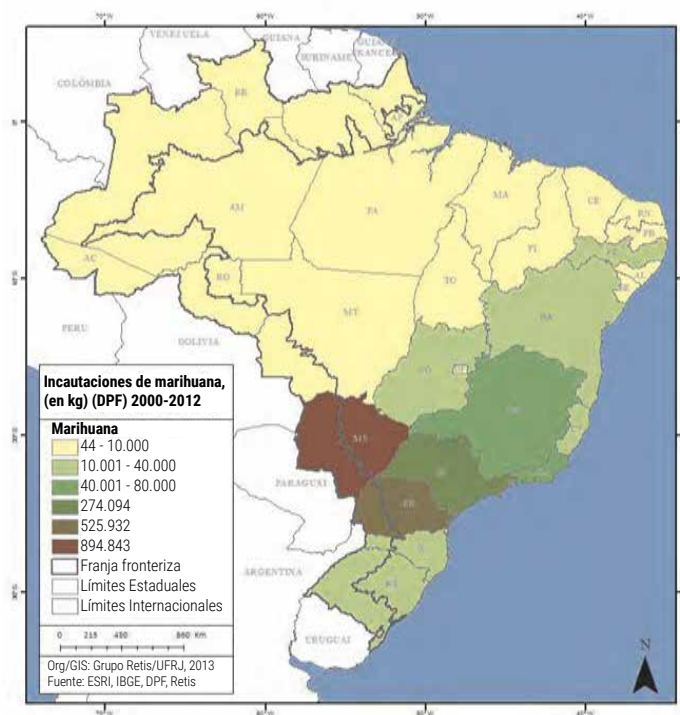


Mapa 3 – Paraguay y Sureste de Brasil: producción de marihuana y rutas de tráfico



Fuente: Neves, Baptista et al., (2016, p. 557).

Mapa 4 – Zonas geográficas con las mayores incautaciones de marihuana en Brasil entre 2000 y 2012



Fuente: Brasil (2016d, p. 541).

La cocaína y la marihuana pueden ser vistas como la primera fase de inserción de Brasil en este mercado, a partir de finales de la década de 1990. Las otras fases de este proceso están marcadas hasta el día de hoy por las formas de "organización y adaptación, rapidez en la toma de decisiones e interacción entre legal e ilegal" practicadas por las organizaciones criminales para la expansión económica en la región (MACHADO, 2011, p. 13).

A este respecto, Lampe (2016) e Machado (2011) enfatizan que cuanto mayor es el flujo de bienes y bienes legales, mayor es el volumen de bienes ilegales, porque los modales criminales se apropian de las mismas estrategias económicas de las grandes corporaciones. En el caso del PCC, habiéndose originado en el estado más grande de Brasil, con redes viales, aéreas, portuarias consolidadas, así como muy cerca de la frontera de Paraguay y Bolivia, contribuyó a su fortalecimiento en Brasil y a la expansión empresarial a Sudamérica y otros continentes que demostraremos a lo largo de esta discusión (MACHADO, 2011). Entendiendo este proceso de evolución del complejo coca-cocaína y marihuana, discutiremos en la siguiente sección cómo se conciben teóricamente las organizaciones criminales y en qué medida el PCC se enmarca en estas premisas.

## 2.2 Las organizaciones delictivas y las estrategias de expansión geográfica y económica

La literatura internacional sobre este tema no es consensual y hay varios matices conceptuales utilizados para designar grupos delictivos, en este sentido, inicialmente traemos la contribución de Nicaso e Lamonthe (2005), lo que demuestra que desde el origen de estas estructuras criminales se cultivó una estructura de mando, con sus propias simbologías, tanto en el pasado como en la situación actual, las organizaciones criminales tienen lógicas y prácticas similares al mercado económico y financiero normal, utilizando las mismas estructuras logísticas, con amplia capacidad de metamorfosis, buscando la expansión y maximización de las ganancias y poder, que permitió la transformación del "territorio geográfico en financiero" (NICASO; LAMONTHE, 2005, p. 2).

La comprensión de McCarthy (2011) e Edwards & Gill (2003) va en la misma dirección, para estos autores, las organizaciones criminales pueden ser vistas como empresas, son parte del mismo sistema económico, porque proporcionan bienes o servicios ilegales a cambio de dinero, no siendo necesaria una estructura jerárquica grande y rígida. Para este autor, el objetivo principal de las principales organizaciones criminales es acercarse lo más posible a un "negocio verticalmente integrado", como lo han hecho los carteles colombianos de Medellín y Cali, controlando todas las fases de la industria ilegal de la cocaína (MCCARTHY, 2011, p. 157).

El PCC ha creado a lo largo de los años una gran estructura jerárquica, cuyo comando se lleva a cabo desde dentro de las prisiones brasileñas, buscando a toda costa lograr el control de todas las fases del mercado ilegal, expandiendo sus acciones violentas a las principales Ciudades gemelas<sup>1</sup> Fronteras internacionales brasileñas, el corazón de estos espacios transnacionales,

1 Las Ciudades gemelas son ciudades ubicadas en los hitos internacionales de dos o más países, separadas por un río, plaza o calle, conectadas a través de la economía y los procesos sociales, históricos, políticos y principales regiones de interacción internacional de Brasil con diez países del continente (MACHADO et al., 2005).

especialmente con Bolivia y Paraguay, permitiendo la reducción del costo de la cocaína y la marihuana comercializadas (HISAYASU, 2016b, 2016c). Meneguetti y Ferreira (2020) también abogan en este sentido,

Its statute, the *Criminal Courts*, and its form of governance represents a political objective of claiming rights and questioning the monopoly of the use of force by the state, but for the economic purposes of the group in particular. Also, its high degree of structural sophistication points to this gang as a unique object of study. We will see in the next section the strong presence and international organization of the group characterizes the PCC not only as a Brazilian gang but a transnational gang. Violence reverberates in other territories and membership is no longer only a restricted factor in Brazil (MENEGUETTI; FERREIRA, 2020, p. 41-42).

El otro enfoque importante para exora, que es una organización criminal puede ser visto como un grupo de personas en línea que están practicando los delitos de un cierto nivel de planificación, coordinación y continuidad, no es el caso de los delitos de lo común y mundano, mostrando a veces es una condición sistémica, que implica una conexiones posiblemente políticas y se apoya en las acciones de un criminal, estructura y gobernanza de lo ilegal, además del uso de la violencia, y la diversificación de la cartera de actividades económicas, es ilegal, cortado en tres tipos: delitos basados en demandas y la oferta de los bienes y productos que son ilegales, incluyendo el tráfico de drogas; delitos predatorios, que se lleva a cabo con amenazas y violencia, como el robo, y finalmente, a los delitos, judicial, regulatorio, que se acusa a la fijación de normas ilegales (LAMPE, 2016, ).

Para Lampe (2016), la estructura y la gobernanza de las organizaciones delictivas son relevantes para comprender su tamaño y estructura, y en qué medida afectan a la seguridad y al sistema internacional, ya sea en un Estado nación, región o a nivel mundial. En este contexto, una de las cuestiones predominantes es la comprensión de su dinámica cooperativa y sus conexiones transnacionales. Para ello es necesario verificar el cumplimiento de tres requisitos: actividades ilegales que cruzan fronteras internacionales; organizaciones criminales que son transnacionalmente móviles o están presentes en más de un país; gobernanza ilegal que se extiende más allá de las fronteras internacionales, basada en el movimiento de personas, bienes e información (LAMPE, 2016).

La evidencia muestra que el delito de curva del PCCH continuó durante casi tres décadas, y tiene una condición sistémica, la jerarquía está bien definida y la planificación está llegando como un negocio en una base transaccional regular, además de esto, tiene estructuras y la práctica del delito se basa en la demanda y la oferta de drogas, además de los delitos de precios predatorios de violencia extrema, como el robo, cometido en Brasil, y otras áreas de la frontera, como el robo de \$ 30 millones en el lugar de encuentro de las fronteras de Paraguay, Argentina y Brasil) y es considerado como el mayor robo en la historia de Paraguay. Las acciones del PCC cruzan las fronteras nacionales, están presentes en casi todos los países de América del Sur, así como involucrados en la exportación de cocaína y conexiones financieras con varios países, proporcionando la circulación de delincuentes, productos ilegales y gestión de la información, así como una importante gobernanza internacional desde el territorio brasileño (CUSICANQUI, 2012; DIAS; DARKE, 2016; HISAYASU, 2016a; HISAYASU; TOMAZELA, 2017).



Partiendo de una última contribución sobre los conceptos en torno a las organizaciones criminales, abordamos el análisis realizado por Ferreira (2017, 2019) que relata la importancia del análisis de estructuras criminales como el PCC en el contexto de las relaciones internacionales, incluso desde la categoría de análisis sobre la paz y los conflictos concebida por Galtung (1969, 1990) sobre la violencia directa, estructural y cultural. Este autor critica los estudios de seguridad internacional que han descuidado constantemente el tema y aborda el concepto de un actor violento no estatal, que opera transnacionalmente el tráfico de drogas, las armas, el robo y las prácticas de violencia extrema. Así, el PCCH encaja en esta perspectiva, porque "no solo está armado y fuera del control del Estado, sino que también es transnacional y violento en un sentido amplio, haciendo uso de formas de violencia directa, estructural y cultural" (FERREIRA 2019, P. 151), tal visión cumple con la afirmación de que "todas las industrias ilegales, narcóticos son las más activas y violentas". (NICASO; LAMOTHE, 2005, p. 195).

### **3 Criminal cardinal and economic expansion and state responses**

El propósito de elegir el término cardenal para esta sección es sugerente, ya que es una palabra que sintetiza la expansión territorial y económica de esta organización criminal nacida a través de un pequeño grupo de presos en 1993 en el interior del estado de São Paulo. A lo largo de estas tres décadas el PCC adoptó estrategias que permitieron avanzar y ampliar sus acciones y el reclutamiento de miembros a todos los estados de Brasil y a varios países, configurándose según Lessing & Willis (2019) como la banda más grande del mundo y el principal caso global para el gobierno criminal basado en la prisión.

#### **3.1 Consolidación transnacional en América del Sur**

Según datos del Anuario Brasileño de Seguridad Pública de 1993, la población carcelaria del Brasil era de aproximadamente 126.200 reclusos (Foro Brasileño de Seguridad Pública, 2019), a lo largo de los años ha habido un movimiento progresivo de aumento de la población carcelaria que se caracteriza como uno de los pilares de crecimiento de esta organización, que puede llegar a miles dispersos dentro y fuera de las cárceles, no habiendo estadísticas precisas. A finales de 2017, esta población penitenciaria brasileña ya contaba con más de 700.000 reclusos para un total aproximado de 400.000 vacantes, con una dinámica precaria y dificultad para cambiar este escenario a través de políticas públicas, configurando violencia estructural generando violencia directa en los términos propuestos por Galtung (1969), abriendo espacio para la dominación criminal del entorno carcelario, desde las reglas establecidas al margen del control estatal.

Al inicio de las acciones del PCC, el discurso adoptado fue establecer mecanismos para impugnar al Estado por las estructuras precarias de las Cárcenes, presentándose como un partido de defensa de los presos del sistema, que sirvió para capitanear partidarios hasta llegar al punto de expansión en las cárceles del estado de São Paulo, siendo un paso previo fundamental para su expansión cardinal (FERREIRA, 2019).

Con el fin de facilitar la comprensión del proceso de expansión de esta organización criminal, utilizamos importantes contribuciones de Dias (2014); Dias & Darke (2016) e Ferreira (2019), que presentan enfoques para este proceso. En nuestro análisis, la consolidación del CCP tuvo cinco hitos principales, que preferimos no establecer fechas para estos momentos, porque consistirían dinámica y concomitantemente, no siguiendo una secuencia de tiempo exacta. El primer hito es obviamente la fundación misma de esta organización que tuvo lugar en 1993; la segunda fase se puede caracterizar como la consolidación de esta organización en el sistema penitenciario de São Paulo y en la Coordinación de acciones criminales como el tráfico y el robo en esta región de Brasil, utilizando estrategias violentas y la consolidación territorial traída por Dias (2014). En este período, Ferreira (2019) destaca momentos cruciales de demostración de poder que confirman su estrategia de consolidación, como las rebeliones que paralizaron la mayor estructura carcelaria de Brasil, involucrando a decenas de miles de presos en los años 2001 y 2006, que resultaron en la muerte de cientos de policías y criminales.

La tercera fase se produjo concomitantemente con la segunda y se caracterizó por la búsqueda de dinámicas más rentables y expansión territorial, en un intento de consolidar un proceso penal verticalmente integrado teorizado por McCarthy (2011), buscando para ello, el suministro de cocaína y marihuana directamente desde las regiones fronterizas de Brasil con Paraguay y Bolivia, lo que permitió reducir el costo y maximizar las ganancias con el principal vector económico de crecimiento de esta organización en el continente sudamericano. Este momento es contradictorio, porque fue construido conjuntamente con el apoyo del Comando Rojo (CV), nacido en las cárceles del estado de Río de Janeiro, todavía en 1979 (DANTAS; CLEMENTE, 2001; KONIG, 2016).

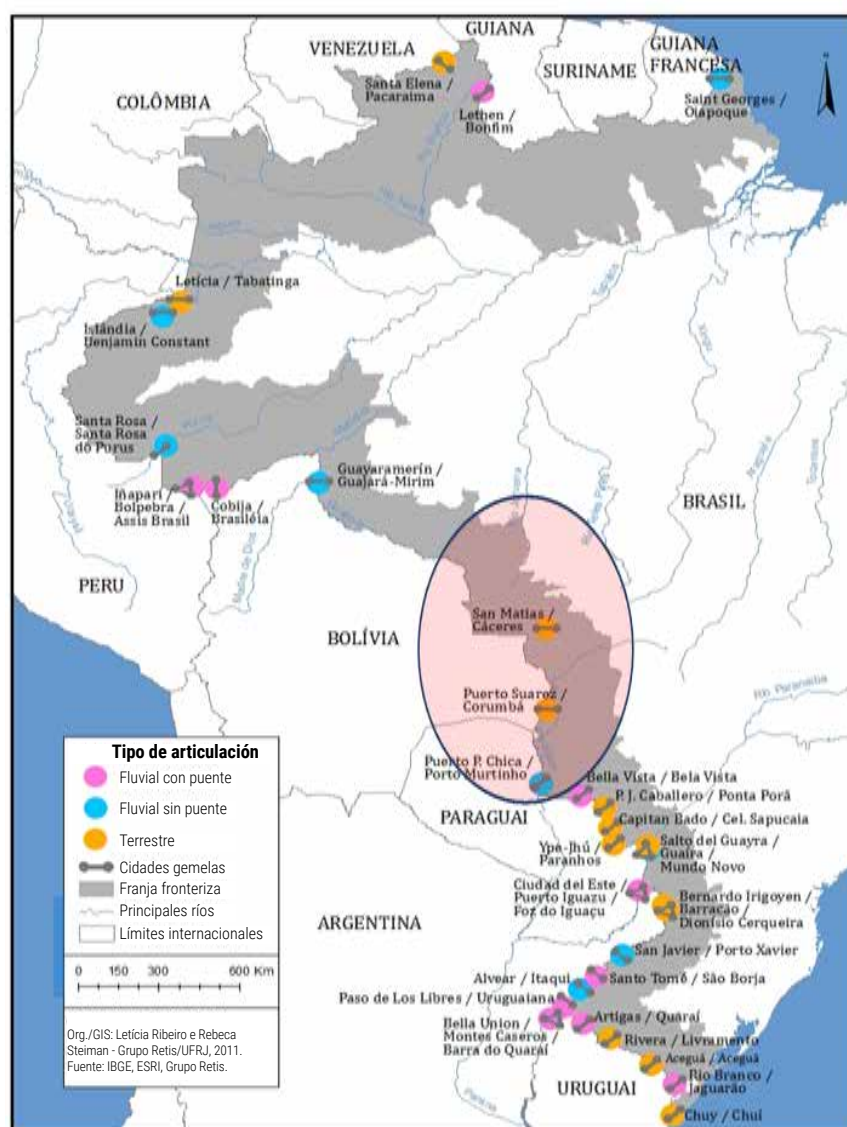
El cuarto hito de este proceso es la consolidación de esta organización criminal en todos los estados de Brasil, que se produce de manera gradual y progresiva, el margen de acción del Estado, hecho posible por la estructura caótica del sistema penitenciario aliado al violento proceso de consolidación territorial y expansión económica, además de la estrategia de lealtad de miles de delincuentes, creando una red de acción dentro y fuera de las prisiones, siendo la clave para la consolidación del PCC. Esta fase también marca el comienzo de un período de conflicto en las regiones de fronteras internacionales, especialmente en las Ciudades Gemelas (DIAS, 2014; DIAS; DARKE, 2016; FERREIRA, 2019).

El quinto hito es la consolidación internacional en América del Sur, con la expansión de acciones en las fronteras con Argentina, Paraguay, Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela, cambiando la dinámica criminal en las regiones fronterizas del continente, lo que ocurre concomitantemente con la expansión del tráfico internacional de cocaína a otros continentes. Esta fase es muy importante y se consolida concomitantemente con las demás y desde el punto de vista del tiempo, comenzó alrededor de finales de la década de 1990 y principios de la década de 2000, tan pronto como el PCC se estableció en el sistema penitenciario de São Paulo, apoyado por su mayor rival hoy en día CV, que ya operaba en la región. Este establecimiento internacional pretendía acercarse lo más posible a una estructura de dominación de la cadena de drogas ilegales y con claros signos de transnacionalidad en los términos propuestos por Lampe (2016) e McCarthy (2011), con el objetivo de ampliar las ganancias y el dominio en el continente, desde las regiones fronterizas.

Este establecimiento en los límites internacionales en el continente sudamericano ocurrió en las áreas de influencia de las Ciudades Gemelas en varias regiones fronterizas, que por su ubicación estratégica, fueron utilizadas como importantes almacenes de tráfico internacional de drogas, lo que

cambió la dinámica de violencia en algunos de estos territorios, no siendo homogénea en todas las fronteras, como indica el diagnóstico de Ministério da Justiça (BRASIL, 2016e). Sin embargo, el PCC inició sus actividades en áreas territoriales ubicadas entre la Triple frontera de Brasil, Argentina y Paraguay hasta las áreas fronterizas de Brasil con Bolivia en Cáceres y San Matías, considerada la región más pobre de Bolivia con más del 60% de la población en la línea de pobreza, según un estudio de Sánchez Serrano (2018), debido a la mayor proximidad a las estructuras logísticas con el sureste del país y sus plataformas de exportación, como podemos ver en el mapa a continuación.

**Mapa 5 – Ciudades gemelas y principales áreas de inserción del PCC en las fronteras internacionales**



Fuente: adaptado de Steiman y Ribeiro (2011, n.p.).

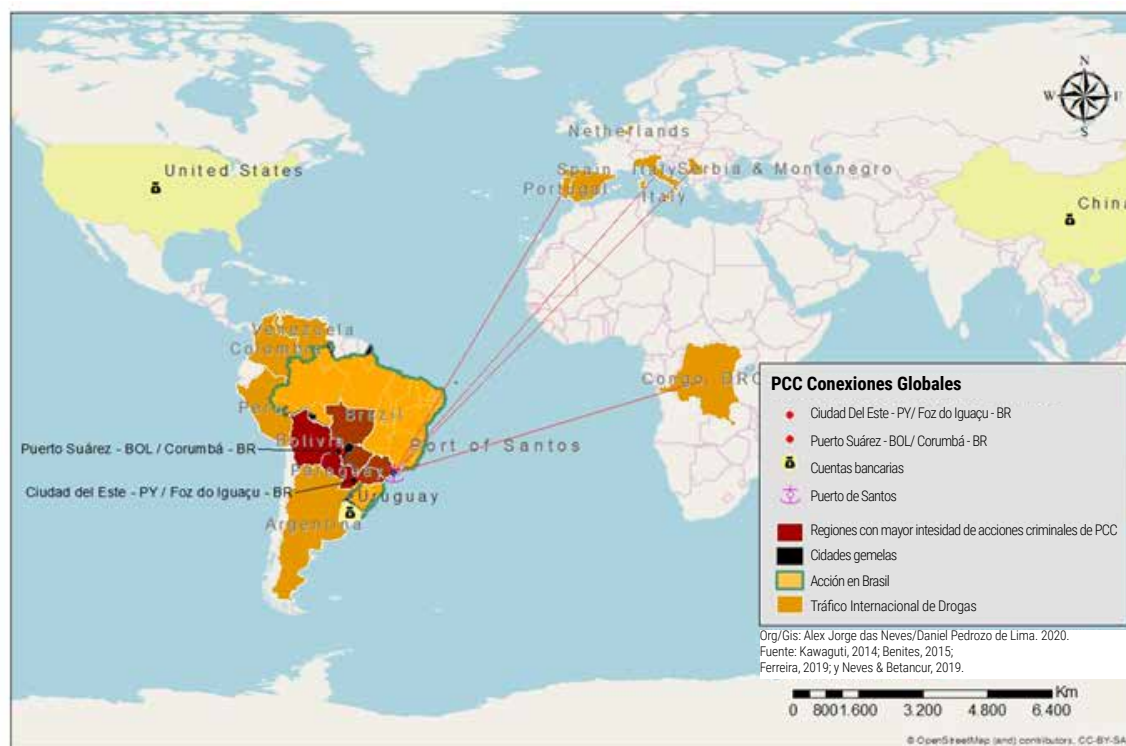
Esta región de aproximadamente mil kilómetros de distancia fue donde se desarrollaron las principales actividades de establecimiento del PCC en las fronteras y todavía se configura como el principal almacén de tráfico internacional de drogas, armas y contrabando en el cono sur del continente (HISAYASU, 2016a). Ilustrando esta perspectiva, entre los años 2012 y 2015 se incautaron 753 toneladas de drogas en más de 16.000 kilómetros en las fronteras brasileñas, y el 78% de este volumen ocurrió en las áreas de mayor actividad del PCC en las regiones limítrofes entre Brasil, Bolivia y Paraguay destacadas en el mapa anterior (ANDRADE et al., 2019).

El apogeo de esta quinta fase ocurre exactamente con la ruptura con otra organización criminal brasileña, Comando Vermelho, que inició sus actividades criminales en las fronteras de América del Sur mucho antes del PCC, cambiando el eje criminal en la región (HISAYASU, 2017). Esto ocurrió en 2016 con la acción del PCC reportada en varios periódicos de América del Sur, que resultó en la muerte del traficante Jorge Raffat en la ciudad paraguaya de Pedro Juan Caballero, una región que concentra las principales rutas y corredores de drogas, armas y contrabando en el cono sur del continente, generando una guerra entre organizaciones criminales sin precedentes en las fronteras internacionales y en los grande y médios centros urbanos de Brasil (FERREIRA, 2019; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2018a; HISAYASU, 2016a, 2016b, 2016c).

Este momento demuestra la expansión del PCC en las fronteras de Brasil con Paraguay y Bolivia y destaca sus movimientos territoriales criminales en los otros países del continente, generando una reacción en cadena, con disputas violentas en las principales zonas fronterizas, además de la disputa dentro de las cárceles brasileñas, que generó cientos de muertes y numerosas rebeliones, lo que contribuyó a que el año 2017 fuera el más violento en la historia de Brasil. Ese año alrededor de 63.895 personas fueron víctimas de homicidios en el país, un promedio de 175 muertes por día (FERREIRA, 2019; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2018a, 2018b).

Este movimiento es también evidencia de conexiones internacionales en el PCC, en casi todos los países de América del Sur, y las instalaciones de almacenamiento en la parte oriental de África, así como el receptor de la droga que se envía por los puertos brasileños, especialmente Puerto de Santos en Portugal, España, los Países Bajos, los Balcanes, e Italia, entre otros, a lo que fue posible a través de la asociación y conexiones internacionales con otras organizaciones criminales, como la italiana Ndrangueta, una de las más antiguas del mundo, y los hallazgos de las investigaciones de Ministério Público Federal y la Policía Federal brasileña, además de la existencia de la actividad financiera en los Estados Unidos y en China, que sistematizamos en el mapa 6 para facilitar la visualización de estas interacciones internacionales (BENITES, 2015; CHASTINET; GUEDES, 2018; FERREIRA, 2019; HISAYASU, 2016b, 2016c; KAWAGUTI, 2014; NEVES; BETANCUR, 2019).

Mapa 6 – Conexiones globales criminales



Fuente: autores (2021).

Estas conexiones confirman la inclusión de Brasil en el mercado internacional de drogas, permitiendo altas ganancias y que contribuyó a la estrategia cardinal de expansión geográfica criminal del PCC, incluso con todos los principales líderes arrestados: "con base en datos proporcionados por los fiscales penales, se puede afirmar que el 80% de las ganancias del PCC proviene del tráfico de drogas de aproximadamente 40 toneladas de cocaína / año, totalizando US 200 millones / año " (FERREIRA 2019, P. 157).

A partir de esta expansión, nos involucramos en la violencia y criminalidad de las periferias de América del Sur y aunque estamos en el período de una nueva gobernanza internacional llamada geonarcótica (GRIFFITH, 1993), no impidió el crecimiento de estas organizaciones criminales, debido a la frágil coordinación internacional sudamericana y las dificultades de las políticas de seguridad pública, que cambiaron la realidad del sistema penitenciario y las medidas más eficaces para prevenir la violencia estructural y la desarticulación del PCC. Es importante señalar que Brasil tendrá un único Sistema Único de Seguridad Pública (SUSP) solo en 2018, con la aprobación de la Ley No.13.675, del 11 de junio de 2018.

Con el fin de visualizar las políticas de estado para contener a las organizaciones criminales, abordaremos las principales iniciativas de Brasil, ya que a nivel regional no se han construido políticas sistémicas sobre el tema, como lo que existe en la Unión Europea (EUROPOL,

FRONTEX, CEPOL), entre otras agencias que articulan acciones estratégicas, tácticas y operativas en una perspectiva de gobernanza regional y global multinivel (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2017; FRONTEX, 2020; MARKS, 1993; MUNGIANU, 2013).

### 3.2 El Estado brasileño frente al crecimiento del PCC en las fronteras internacionales

En respuesta al crecimiento del PCC, no identificamos en la bibliografía políticas públicas internacionales expresivas construidas a nivel regional (Mercosur o Unión de Naciones Suramericanas), por esta razón, demostraremos algunas acciones brasileñas de proyección internacional que involucraron ampliamente el tema de las organizaciones delictivas transnacionales, tales como: el Plan Estratégico Fronterizo (PEF), el Sistema Integrado de Monitoreo Fronterizo (SISFRON) y el Programa Integrado de Protección Fronteriza (PPIF). Estas iniciativas fueron diseñadas con supuestos de integración, cooperación y articulación entre las agencias de seguridad brasileñas (policía militar, civil, Federal y Federal de Carreteras), con el objetivo de dismantelar el tráfico de drogas, armas, contrabando y el crecimiento de organizaciones delictivas en las regiones de fronteras internacionales (ANDRADE et al., 2019; BRASIL, 2016b).

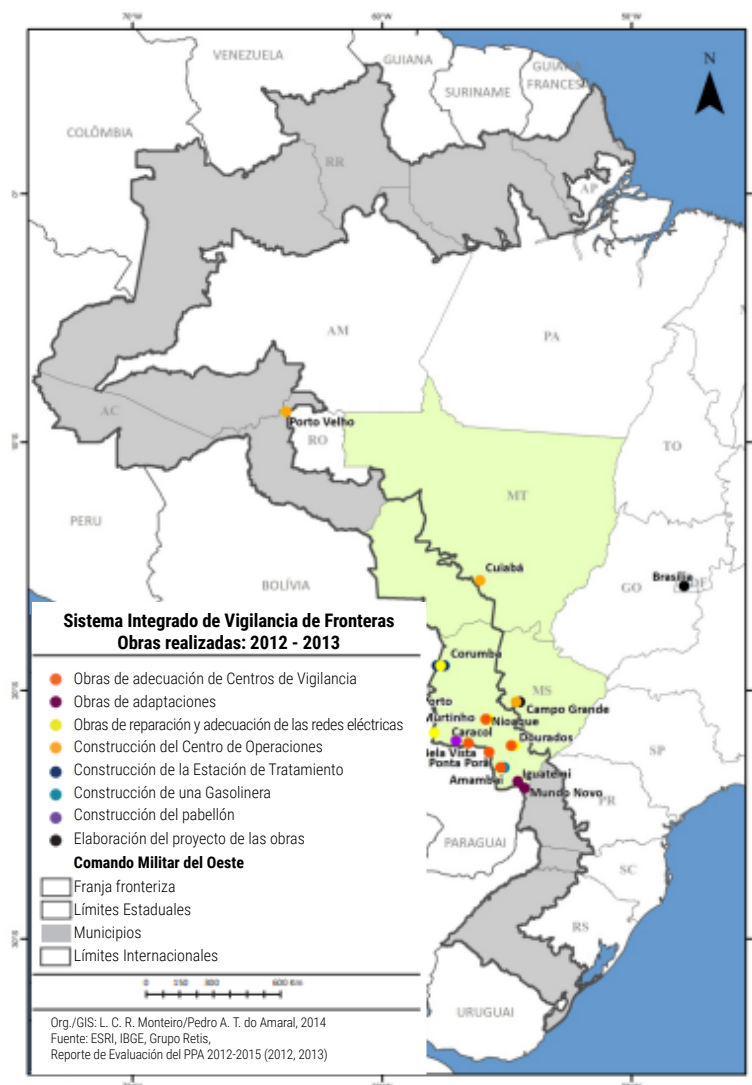
El PEF fue establecido mediante el Decreto nº 7.496 / 2011, participan el Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia y la secretaría de ingresos federales, que prevé dos principales estructuras Nacionales y la Cooperación Internacional, las oficinas de Gestión Integrada de Fronteras (GGIF) establecidos en las principales Ciudades Gemelas con el objetivo de articular localmente respuestas integradas de la Policía Militar, los civiles, los Departamentos de Bomberos, otras agencias locales y con los organismos federales (Policía Federal, Carretera Federal, Fuerzas Armadas, etc.), involucrando agencias brasileñas y países fronterizos. La otra estructura de carácter nacional fue designada como Centro de Operaciones Conjuntas (COC), centrándose en las acciones de defensa interagencial en la región (ANDRADE et al., 2019). Ambas estructuras no tuvieron una acción internacional significativa dada la baja prioridad política internacional sobre el tema y el hecho de que los países vecinos de Brasil no participaron en la construcción de estas medidas. Además de esta perspectiva de cooperación interinstitucional, se instituyeron tres grandes operaciones híbridas que involucran a agencias de defensa y seguridad para frenar el crimen transnacional: Operaciones *Ágata*, *Sentinela* y *fronterizas blindadas* (ANDRADE et al., 2019).

Otra acción instituida en el marco del PEF fue la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en las fronteras (ENAFRON), coordinada por el Ministerio de Justicia de Brasil y que implementó numerosas acciones e inversiones tecnológicas, capacitaciones y acciones coordinadas con las agencias de seguridad subnacionales que trabajaron en las áreas de límites internacionales, totalizando aproximadamente 100 millones de euros en inversiones entre 2011 y 2014, lo que resultó en miles de toneladas de drogas y armas incautadas. Este programa fue suspendido en la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (ANDRADE et al., 2019).

Estas acciones marcaron nuevas perspectivas de enfrentamiento al crimen organizado transnacional, pero se interrumpieron severamente a partir de 2014, impactadas por el momento político que pasó Brasil y la ausencia de una Política Nacional de Seguridad Pública consolidada, que se creó solo en 2018 (BRASIL, 2018), después del año más violento de la historia de Brasil (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2018a, 2018b).

Paralelo a la creación del PEF y la actualización de la Política de Defensa Nacional y la Estrategia de Defensa Nacional de Brasil en 2012 (BRASIL, 2012), la implementación del sistema de vigilancia de fronteras (SISFRON) se inició en el mismo año, con una previsión inicial de finalización en 2021. Tal proyecto es audaz, complejo y con un costo estimado de más de 2,6 mil millones de euros, con la premisa de empoderar a las Fuerzas Armadas Brasileñas para acciones interagenciales en la lucha contra el crimen transnacional, para "garantizar el control y la integridad de las fronteras, ante los desafíos e incertidumbres fronterizos" (ANDRADE et al., 2019, p. 65). El proyecto piloto inició sus actividades exactamente en la región de mayor intensidad de acciones criminales del PCC en las regiones fronterizas con Paraguay y Bolivia, como podemos ver en el mapa a continuación.

**Mapa 7 – Mapa de implementación del SISFRON en las zonas con mayor flujo ilegal en las regiones fronterizas con Bolivia y Paraguay**



Fuente: Neves, Silva e Monteiro (2016, p. 94).

Finalmente, el PPIF es una política que repaginó el PEF, con pocos cambios significativos, siendo instituido a través del Decreto brasileño N° 8.903 / 2016 (BRASIL, 2016a), reafirmando la necesidad de Cooperación y articulación internacional, incluyendo al Ministerio de Relaciones Exteriores como actor predominante en el contexto, a fin de articular de manera más calificada acciones integradas con los demás países de América del Sur. Además, el PPIF comenzó a tener una preocupación formal con las regiones marítimas, basada en las conclusiones de estudios realizados por el Ministerio de Justicia, especialmente el uso de grandes puertos brasileños en el tráfico internacional de drogas. La otra innovación importante del PPIF fue la creación de una estructura nacional de coordinación y articulación que permitió una gestión nacional e internacional más efectiva para los problemas de estas regiones, sin embargo, todavía es temprano para evaluar la efectividad de las acciones del PPIF y no hubo evaluación por parte del SUSP sobre el tema (ANDRADE et al., 2019). Además, el papel de las Fuerzas Armadas Brasileñas, en el ámbito de la PPIF, destaca la operación Agata que, bajo el mando del Ministerio de Defensa y el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCFA), buscó combatir, esencialmente desde la presencia conjunta en las fronteras brasileñas, el tráfico internacional de drogas (FERREIRA; MEDEIROS, 2020).

También es importante señalar que actualmente la Secretaría de Operaciones Integradas (SEOPI) del Ministerio de Justicia gestiona el programa VIGIA, que ha articulado acciones operativas con la policía brasileña, de la misma manera que FRONTEX llevó a cabo en la Unión Europea, incluyendo la participación del recientemente inaugurado Centro de Operaciones Integradas en la mayor conurbación fronteriza de Brasil (Foz do Iguaçu). Este programa ha buscado articular otras estructuras especializadas de la policía estatal (Policía Militar y Civil), como el Comando de Operaciones Cambiarias (COD), el Grupo Especial de Seguridad Fronteriza (GEFRON), el Departamento de operaciones fronterizas (DOF), y es esencial que el Sistema Nacional de monitoreo y evaluación de Políticas de Seguridad Social y Defensa (SINAPED) creado en el marco del SUSP, pueda realizar evaluaciones sistemáticas de las principales políticas de seguridad, con miras a dirigir mejor los recursos y esfuerzos de las instituciones de seguridad de Brasil (ANDRADE et al., 2019; BRASIL, 2016c, 2019b; NEVES; GIMENEZ; OLIVEIRA, 2018; NEVES; SILVA; LUDWIG, 2019).

Por último, nuestros enfoques para la aplicación de políticas estatales con el fin de reducir la influencia de, y el capital del PCC, se puede concluir que eran importantes, tienen alguna marca para guiar a reflexionar sobre la acción con el mayor impacto en las organizaciones de un criminal, pero todavía es demasiado pronto para decir que era suficiente para disminuir severamente en el negocio de una organización criminal, especialmente debido al hecho de que la política nacional de Brasil en relación con la prevención de la violencia, los cambios en el Sistema Penitenciario, y las acciones de la descapitalização las finanzas del crimen organizado no se cometerán, además de esto, Brasil y los países de la región que tiene las mayores dificultades en la cooperación conjunta de soluciones internacionales integradas para reducir la influencia del PCC, y las demás organizaciones criminales en el continente, como en el ejemplo de la Unión Europea se ha llevado a cabo en un esfuerzo por articular los 27 países independientes y soberanos, además de su vecindad a lo largo de África, Oriente Medio y en otras partes del mundo.



#### 4 Consideraciones finales

Como se discutió a lo largo de este ensayo, el PCC extrapoló los límites de las fronteras de Brasil y América del Sur, construyendo una red criminal significativa que contribuyó a cambiar la violencia y el crimen a nivel regional. Por lo tanto, buscamos traer evidencia reflexiva sobre la inclusión de Brasil en la ruta del comercio ilegal de drogas y la relación con los contornos geoeconómicos criminales del PCC y sus conexiones internacionales.

En esta perspectiva, se abordaron circunstancias teóricas y empíricas que contribuyen a la comprensión de algunos factores que explican la expansión del PCC a las regiones fronterizas. Desde esta perspectiva, el PCC previó inicialmente la posibilidad de expansión económica, permitida por la disminución de intermediarios con los productores del complejo coca-cocaína y marihuana en los países de América del Sur, especialmente en Bolivia y Paraguay, reduciendo drásticamente el costo de estos productos ilegales. Esta acción más allá de las fronteras internacionales ha contribuido significativamente a los beneficios económicos obtenidos por el tráfico de drogas, que pueden alcanzar aproximadamente 180 millones de euros al año, sin quedar dudas de que la mejora de los beneficios, fue uno de los principales factores en la introducción del PCC en estas regiones fronterizas (MAXX, 2017; RIBEIRO; CORRÊA, 2017; FERREIRA, 2019).

En segundo lugar, el PCC es una organización que tiene como práctica el dominio territorial por el que pasa, utilizando la violencia directa cuando es necesario para establecer este control geográfico, en esta perspectiva, las regiones fronterizas se vuelven vitales y estratégicas. Además, este movimiento territorial permitió establecer vínculos más estrechos con los proveedores de armas y municiones ilegales, especialmente en el Paraguay, que abastecían a sus estructuras delictivas dentro del territorio brasileño.

Finalmente, la conexión con los principales productores del complejo coca-cocaína en América del Sur, permitió su acción más competitiva en términos económicos para el tráfico internacional de drogas en otros continentes, como África Oriental y especialmente Europa, estableciendo conexiones de cooperación con organizaciones criminales en estas regiones. Estos factores corroboran los argumentos utilizados en este trabajo sobre la inserción del PCC en las fronteras en busca de ganancias, control territorial y también hegemonía criminal en áreas importantes del continente, desde una gobernanza y liderazgo transnacional, que no fue seguida por políticas públicas integradas de alcance regional para reducir el daño y desarticulación de esta organización, a pesar de las iniciativas demostradas, como SISFRON, PEF, ENAFRON, PPIF y VIGIA.

Apuntando hacia el futuro, algunas acciones merecen un análisis más profundo en el contexto de la cooperación transnacional, como el impacto de la transferencia de la dirección principal del PCC a las prisiones federales, así como el reciente acercamiento del gobierno brasileño con la Unión Europea y los Estados Unidos, como la participación de miembros de la policía italiana, portuguesa y de la UE en (EU, 2019) así como la inauguración en diciembre de 2019 del primer Centro Integrado de Operaciones Fronterizas, creado en la Triple frontera de Brasil con Argentina y Paraguay, basado en los modelos de centros de inteligencia estadounidenses llamados "Centro de Fusión" (BRASIL, 2019a, 2019b).

A pesar de todas las iniciativas, todavía existe una frágil coordinación política internacional dentro del continente sudamericano, fundamental para el proceso de construcción de políticas más asertivas desde el punto de vista de la prevención, el desarrollo de áreas vulnerables involucradas en la producción y comercialización de drogas, armas y contrabando, así como la desarticulación de las organizaciones criminales con la operación continental, como es el caso del PCC. Los estudios y análisis en profundidad en el campo de las Relaciones Internacionales, las Ciencias Policiales, la Seguridad Pública, entre otras áreas del conocimiento son fundamentales para comprender mejor estos fenómenos y señalar alternativas para resolver problemas que afectan a millones de personas en las zonas periféricas del continente y que lamentablemente aún no es un foco prioritario de análisis e investigación.

### **Autoría y Colaboraciones**

Todos los autores participaron por igual en la elaboración del artículo.

## Referencias

ANDRADE, I. de O. et al. Políticas públicas para as fronteiras brasileiras: limites e potencialidades. In: OLIVEIRA, I. de et al. (org.). **Desafios contemporâneos para o exército brasileiro**. Brasília, DF: Ipea, 2019. p. 59-86. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180826\\_desafios\\_contemporaneos\\_para\\_o\\_exercito\\_brasileiro.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180826_desafios_contemporaneos_para_o_exercito_brasileiro.pdf). Acesso em: 4 nov. 2021.

BENITES, A. PCC movimentou mais de 100 milhões de reais nos EUA e na China. **El País**, São Paulo, 17 jan. 2015. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2015/01/16/politica/1421442251\\_840140.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2015/01/16/politica/1421442251_840140.html). Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. **Decreto no 7.496 de 8 de junho de 2011**. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm). Acesso em: 19 dez. 2019.

BRASIL. **Decreto no 8.903, de 16 de novembro de 2016**. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. Brasília, DF: Presidência da República, 2016a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm). Acesso em: 28 dez. 2019.

BRASIL. **Lei no 13.675, de 11 de junho de 2018**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública (PNSPD); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm). Acesso em: 28 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política nacional de defesa [.] Estratégia nacional de defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/ENDPND\\_Optimized.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/ENDPND_Optimized.pdf). Acesso em: 4 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Notícias. **MJSP conhece experiências exitosas de operações integradas das forças de segurança pública nos EUA**. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 27 jun. 2019a. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1561645801.28>. Acesso em: 28 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Secretaria de Operações Integradas. **Inauguração do Centro Integrado de Operações de Fronteira/CIOF**. [Brasília, DF: Secretaria de Operações Integradas], 2019b. Disponível em: <https://seopi.info/2019/12/19/inaugurado-o-centro-integrado-de-operacoes-de-fronteira-ciof/>. Acesso em: 28 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Mapeamento das políticas públicas federais na faixa de fronteira:** interfaces com o plano estratégico de fronteiras e a estratégia nacional de segurança pública nas fronteiras. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016b. Disponible en: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/2659>. Acceso en: 4 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Política de segurança pública nas regiões de fronteira da união europeia:** Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Brasília, DF: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016c. Disponible en: [http://www.seguranca.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras\\_publicacoes/pagina-3/politicas-de-seguranca-na-uniao-europeia.pdf](http://www.seguranca.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-3/politicas-de-seguranca-na-uniao-europeia.pdf). Acceso en: 4 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Segurança pública nas fronteiras:** diagnóstico socioeconômico e demográfico: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Brasília, DF: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016d. Disponible en: [http://www.seguranca.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras\\_publicacoes/pagina-3/diagnostico\\_socioeconomico\\_final.pdf](http://www.seguranca.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/outras_publicacoes/pagina-3/diagnostico_socioeconomico_final.pdf). Acceso en: 4 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Segurança pública nas fronteiras:** sumário executivo: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON). Brasília, DF: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016e. Disponible en: [https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/2666/1/sumario-executivo\\_final.pdf](https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/2666/1/sumario-executivo_final.pdf). Acceso en: 4 nov. 2021.

CHASTINET, T.; GUEDES, M. Porto do pó: a máfia dos Balcãs que leva droga de Santos para a Europa. **R7**, São Paulo, 15 ago. 2018. Disponible en: <https://noticias.r7.com/sao-paulo/porto-do-po-a-mafia-dos-balcas-que-leva-droga-de-santos-para-a-europa-15082018>. Acceso en: 15 dez. 2019.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **The EU policy cycle to tackle organised and serious international crime.** Brussels: European Union, 2017. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/30232/qc0114638enn.pdf>. Acceso en: 4 nov. 2021.

CUSICANQUI, J. J. El PCC opera en Bolivia, según informes de Brasil y de la FELCN. **La Razón**, Bolívia, 4 Nov 2012. Disponible en: <https://www.la-razon.com/nacional/2012/11/26/el-pcc-opera-en-bolivia-segun-informes-de-brasil-y-de-la-felcn/>. Acceso en: 4 nov. 2021.

DANTAS, P.; CLEMENTE, I. Colômbia anuncia captura de Beira-Mar. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 2001. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2204200135.htm%0D>. Acceso en: 22 dez. 2019.

DIAS, C. N. Consolidação do Primeiro Comando da Capital (PCC) no sistema carcerário paulista e a nova configuração do poder. **L'Ordinaire des Amériques**, Toulouse, n. 216, p. 1-16, 2014. Disponível em: <https://journals.openedition.org/orda/1086#quotation>. Acesso em: 4 nov. 2021.

DIAS, C. N.; DARKE, S. From dispersed to monopolized violence: expansion and consolidation of the Primeiro Comando da Capital's Hegemony in São Paulo's prisons. **Crime, Law and Social Change**, [s. l.], v. 65, n. 3, p. 213-225, 2016.

DROGAS: um debate científico. **Entreteses**. São Paulo: UNIFESP, n. 6, jun. 2016. Disponível em: [https://www.unifesp.br/reitoria/dci/images/DCI/revistas/Entreteses/Entreteses\\_06\\_2016.pdf](https://www.unifesp.br/reitoria/dci/images/DCI/revistas/Entreteses/Entreteses_06_2016.pdf). Acesso em: 5 nov. 2016.

EDWARDS, A.; GILL, P. (ed.). **Transnational organised crime: perspectives on global security**. London: Routledge, 2003.

FERREIRA, M. A. Brazilian criminal organizations as transnational violent non-state actors: a case study of the Primeiro Comando da Capital (PCC). **Trends in Organized Crime**, [s. l.], v. 22, n. 2, p. 148-165, 2019.

FERREIRA, M. A. S. V. Estudos críticos da paz e crime organizado transnacional. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 113, p. 29-50, 2017. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/6643>. Acesso em: 3 nov. 2021.

FERREIRA, M. A. S.; MEDEIROS, J. L. de. Cooperação militar contra o crime organizado: Brasil e Paraguai no combate ao narcotráfico (1988–2017). **Revista Sociedade e Cultura**, Goiânia, 23, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/fcs/article/view/59596>. Acesso em: 3 nov. 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública 2014 a 2017**. ed. especial. São Paulo: FBSP, 2018a. Disponível em: [http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/09/FBSP\\_ABSP\\_edicao\\_especial\\_estados\\_faccoes\\_2018.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/09/FBSP_ABSP_edicao_especial_estados_faccoes_2018.pdf). Acesso em: 4 nov. 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública 2018**. 12. ed. São Paulo: FBSP, 2018b. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Anuario-Brasileiro-de-Seguran%C7%A7a-Pu%C8%Blica-2018.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública 2019**. 13. ed. São Paulo: FBSP, 2019. Disponível em: [http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL\\_21.10.19.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf). Acesso em: 4 nov. 2021.

FRONTEX. **Risk analysis for 2020**. Warsaw: European Border and Coast Guard Agency, 2020. Disponible en: <https://frontex.europa.eu/publications/frontex-releases-risk-analysis-for-2020-vp0TZ7>. Acceso en: 3 nov. 2021.

GALTUNG, J. Cultural violence. **Journal of Peace Research**, [s. l.], v. 27, n. 3, p. 291-305, 1990.

GALTUNG, J. Violence, peace, and peace research. **Journal of Peace Research**, [s. l.], v. 6, n. 3, p. 167-191, 1969.

GRIFFITH, I. L. From Cold War geopolitics to post-Cold War geonarcotics. **International Journal**, [s. l.], v. 49, n. 1, p. 1, 1993.

HISAYASU, A. PCC 10 anos: o poder geográfico. **Estadão**, São Paulo, 2016a. Disponible en: <https://infograficos.estadao.com.br/cidades/dominios-do-crime/poder-geografico>. Acceso en: 15 dez. 2019.

HISAYASU, A. PCC 10 anos: o poder financeiro. **Estadão**, São Paulo, 2016b. Disponible en: <https://infograficos.estadao.com.br/cidades/dominios-do-crime/poder-financeiro>. Acceso en: 15 dez. 2019.

HISAYASU, A. PCC 10 anos: o poder de “Estado”. **Estadão**, São Paulo, 2016c. Disponible en: <https://infograficos.estadao.com.br/cidades/dominios-do-crime/poder-de-estado>. Acceso en: 15 dez. 2019.

HISAYASU, A.; TOMAZELA, J. M. PCC avança na fronteira e explode empresa no maior roubo da história do Paraguai. **Estadão**, São Paulo, 24 abr. 2017. Disponible en: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,pcc-avanca-fronteira-e-explode-empresa-no-maior-roubo-da-historia-do-paraguai,70001750624>. Acceso en: 15 dez. 2019.

KAWAGUTI, L. Drogas: ação em Santos sugere conexão entre facção e tráfico internacional. **BBC Brasil**, São Paulo, 31 mar. 2014. Disponible en: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/03/140331\\_drogas\\_brasil\\_lk](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/03/140331_drogas_brasil_lk). Acceso en: 15 dez. 2019.

KONIG, M. Guerra na fronteira do Brasil com o Paraguai muda controle da droga. **Folha de S. Paulo, São Paulo**, 7 jul. 2016. Disponible en: <http://temas.folha.uol.com.br/guerra-na-fronteira/guerra-na-fronteira-do-brasil-com-o-paraguai-muda-controle-da-droga.shtml>. Acceso en: 15 dez. 2019.

LAMPE, K. V. **Organized crime: analyzing illegal activities, criminal structures, and extra-legal governance**. New York: SAGE Publications Inc., 2016.

LESSING, B.; WILLIS, G. D. Legitimacy in criminal governance: managing a drug empire from behind bars. **American Political Science Review**, [s. l.], v. 113, n. 2, p. 584-606, 2019.

MACHADO, L. O. **Drug Trafficking network in the amazon river drainage basin**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.

MACHADO, L. O. Espaços transversos : tráfico de drogas ilícitas e a geopolítica da segurança. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **Geopolítica das drogas: textos acadêmicos**. Brasília, DF: FUNAG, 2011. v. 1, p. 99-106.

MACHADO, L. O. et al. O desenvolvimento da Faixa de Fronteira: uma proposta conceitual-metodológica. **Território, população e desenvolvimento**, [s. l.], p. 51-76, 2005. Disponível em: <http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2011/07/2005-Desenvolvimento-faixa-de-fronteira-Retis.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2021.

MENEGUETTI, A. I.; FERREIRA, M. A. S. Transnational gangs in South America: the expansion of the Primeiro Comando da Capital to Paraguay. **Urban Crime: an International Journal**, [s. l.], v. 1, n. 2, p. 29-53, 2020.

MARKS, G. Structural policy and multilevel governance in the EC. In: CAFRUNY, A. W.; ROSENTHAL, G. G. (org.). **The state of the European Community volume 2: the maastricht debates and beyond**. [S.l.]: Lynne Rienner Pub, 1993. p. 391-411.

MAXX, M. Destrinchando a maconha paraguaia. **Publica**, São Paulo, 21 ago. 2017. Disponível em: <https://apublica.org/2017/08/destrinchando-a-maconha-paraguaia/>. Acesso em: 18 dez. 2019.

MCCARTHY, D. M. P. **An economic history of organized crime: a national and transnational approach**. London: Routledge, 2011.

MUNGIANU, R. Frontex: towards a common policy on external border control. **European Journal of Migration and Law**, [s. l.], v. 15, n. 4, p. 359-385, 2013.

NEVES, A. J.; SILVA, J. C.; MONTEIRO, Lício Caetano do Rego (Orgs.) . **Mapeamento das Políticas Públicas Federais na Faixa de Fronteira - Interfaces com o Plano Estratégico de Fronteiras e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras**. 1. ed. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016.

NEVES, A. J.; BAPTISTA, G. C.; ENGEL, C. L.; MISSE, M. (Orgs.). **Segurança Pública nas Fronteiras - Arco Central**. 1. ed. Brasília: Biblioteca do Ministério da Justiça, 2016.

NEVES, A. J.; GIMENEZ, H. M.; OLIVEIRA, M. A. Integração transfronteiriça em segurança pública: desafios brasileiros à luz da experiência da União Europeia. In: LUDWIG, F. J.; BARROS, L. S. (org.). **(Re) definições das fronteiras: velhos e novos paradigmas**. Foz do Iguaçu: Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras, 2018. p. 73-86.

NEVES, A. J. das; SILVA, G. R. da; LUDWIG, F. J. Comando de Operações de Divisas: um modelo de policiamento para o Brasil e o mundo. In: LUDWIG, F. J.; BARROS, L.S. (org.). **(Re) definições das fronteiras**: desafios para o século XXI. 3. ed. Foz do Iguaçu: Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social de Fronteiras, 2019. p. 65-96.

NEVES, Y.; BETANCUR, M. PCC-‘Ndrangheta, la alianza criminal internacional que inunda Europa de cocaína. **InSght Crime**, [s. l.], 8 ago. 2019. Disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/pcc-ndrangheta-la-alianza-criminal-internacional-que-inunda-europa-de-cocaina/>. Acceso en: 15 dez. 2019.

NICASO, A.; LAMOTHE, L. **Angels, mobsters & narco-terrorists**: the rising menace of global criminal empires. Ontario: John Wiley & Sons, 2005.

RIBEIRO, A.; CORRÊA, H. A guerra perdida contra o tráfico na fronteira com Paraguai. **Época**, [Rio de Janeiro], 12 jul. 2017. Disponible en: <https://epoca.globo.com/brasil/noticia/2017/07/guerra-perdida-contra-o-trafico-na-fronteira-com-o-paraguai.html>. Acceso en: 18 dez. 2019.

SÁNCHEZ SERRANO, R. Ciudades fronterizas de Bolivia: condiciones socioeconómicas y bienestar social. **Temas Sociales**, La Paz, n. 42, p. 117-145, 2018. Disponible en: [http://www.scielo.org.bo/pdf/rts/n42/n42\\_a07.pdf](http://www.scielo.org.bo/pdf/rts/n42/n42_a07.pdf). Acceso en: 5 nov. 2021.

STEIMAN, R. **A geografia das cidades de fronteira**: um estudo de caso de Tabatinga (Brasil) e Letícia (Colômbia). 2002. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Preograma de Pós-Graduação em em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002. Disponible en: <http://objdig.ufrj.br/16/teses/581220.pdf>. Acceso en: 4 nov. 2021.

STEIMAN, R.; RIBEIRO, L. **As cidades gêmeas e suas conexões internacionais**. Rio de Janeiro:Grupo Retis, Universidade Federal do Rio de Janeiro , 2011.

UNIÃO EUROPEIA. **União Europeia e Brasil trabalham juntos para combater o crime organizado nas prisões**. Brasília, DF: Delegação da União Européia no Brasil, 17 jul. 2019. Disponible en: [https://eeas.europa.eu/delegations/brazil/65593/união-europeia-e-brasil-trabalham-juntos-para-combater-o-crime-organizado-nas-prisões\\_pt](https://eeas.europa.eu/delegations/brazil/65593/união-europeia-e-brasil-trabalham-juntos-para-combater-o-crime-organizado-nas-prisões_pt). Acceso en: 28 dez. 2019.



# Refugiados venezolanos en las fronteras de Brasil durante la pandemia de Covid-19: un análisis a partir de los estudios de seguridad

*Venezuelan refugees at the borders of Brazil during the covid-19 pandemic: an analysis based on security studies*

**Resumen:** La pandemia de Covid-19 impactó de manera incisiva la problemática migratoria en Roraima, produciendo efectos tanto en los flujos de migrantes y refugiados de Venezuela, como en la gestión de los procesos migratorios que llevan a cabo gobiernos, organismos internacionales y actores civiles. El presente trabajo tiene como objetivo presentar y exponer la situación de los refugiados venezolanos en las fronteras brasileñas durante la pandemia del Coronavirus, analizando el flujo migratorio a partir de los estudios de seguridad internacional, bajo la teoría de Buzan y Weaver. Para ello, se realizó un clipping (recorte de reportajes) sobre la actuación de la Operación “Acolhida”, deflagrada por el Ejército Brasileño en 2018, considerada una Fuerza de Tarea Logística Humanitaria, con foco en las acciones desarrolladas durante la pandemia. Se torna necesario y urgente la cooperación colaborativa y solidaria entre los agentes nacionales y transnacionales para mitigar el sufrimiento de las personas que se encuentran vulnerables, como los refugiados, que antes del cierre de la frontera, llegaban diariamente en gran número al territorio brasileño.

**Palabras clave:** clipaje; Covid-19; Operación “Acolhida”; refugiados; seguridad social.

**Abstract:** The Covid-19 pandemic had an incisive impact on migration issues in Roraima, producing effects both on the flows of migrants and refugees coming from Venezuela, as well as on the management of migration processes carried out by governments, international organizations and civil actors. This article aims to present and expose the situation of venezuelan refugees on the brazilian borders during the Coronavirus pandemic, analyzing the migratory flow based on International Security Studies, under the theory of Buzan and Weaver. For this, a clipping was carried out on the performance of Operation “Acolhida”, launched by the Brazilian Army in 2018, considered a Humanitarian Logistics Task Force, focusing on the actions developed during the pandemic. Collaborative and solidary cooperation between national and transnational agents is necessary and urgent to alleviate the suffering of people who are vulnerable, such as refugees, who arrived daily in large numbers to brazilian territory before the border was closed.

**Keywords:** Clipping; Covid-19; “Acolhida” Operation; Refugees; Social Security.

**Luísa Guimarães Vaz** 

Exército Brasileiro. Escola de Comando e Estado - Maior do Exército.  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
luisavaz1604@gmail.com

**João Batista de Aguiar Filho** 

Exército Brasileiro. Escola de Comando e Estado - Maior do Exército.  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
joaoaguiarf@gmail.com

**Recibido: 04 abr. 2020**

**Aceptado: 12 jul. 2020**

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons  
Attribution Licence

## 1 Introducción

Las fronteras nacionales se abren y cierran de tiempos en tiempos, a pesar de la búsqueda constante del orden liberal para reinventarse, como en la actual conjuntura epidémica del Covid-19. Atormentada por el crecimiento del nacionalismo y por el poder económico de los países no occidentales, la era moderna enfrenta a una epidemia con acceso reducido a la fronteras. Las líneas que dibujan el cierre de accesos se van trazando en los aglomerados sociales de los Estados, al paso que el trabajador migra a casa después de terminar el trabajo, no siendo bienvenido en su propio hogar. Los conglomerados de aislamiento y los centros de segregación se asemejan, para los individuos, a centros de detención, y claramente, esto se presenta como un proceso sin vuelta para la globalización liderada por la OMC (Organización Mundial del Comercio), la UE (Unión Europea) y Áreas de Libre Comercio basadas en normas liberales (GHOSH e CHAUDHURY, 2020). Las ideas liberales de John Locke deben enfrentar un innegable hecho. La actual situación requiere medidas de prevención necesarias que resultan desconfortables al mundo antes de la pandemia y que se asemejan a aparatos represivos para los intereses liberales, ya que para Locke, un estado de perfecta libertad sería aquel que resguarda los derechos a las posesiones y a las personas, conforme la conveniencia de sus intereses, dentro de los límites de la protección a los derechos naturales de los individuos, que son el derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad. Pero esto debería suceder en un flujo natural, sin necesidad de permiso o dependencia de la buena voluntad de otro hombre (LOCKE, 1978).

La pandemia de Covid-19 ha generado una turbulencia sin precedentes en múltiples fuerzas, tanto en los arbitrios políticos, como en los sociales, económicos y epidemiológicos en todo el mundo (GREER, et al. 2021). Este momento es un “período de guerra”, que acentúa la percepción sobre tres antiguas crisis: la llamada crisis ecológica; la crisis del capitalismo de orden global; y la crisis biológica, como se evidencia en la actual pandemia de Covid-19. El aparato gubernamental no fue capaz de proteger a sus ciudadanos ante el agravamiento de tales problemas, al contrario, legitimó los medios para que fuera posible que llegáramos a esta situación, lo que permite la indagación: ¿sobre cual vigencia permanecen los Estados Nacionales? Esta pregunta es de difícil respuesta, pero de cierto modo, podemos aclarar que los Estados se amparan en una frontera invisible que surgió con el virus, y en la que se equilibran para garantizar la vida de sus habitantes y contener las muertes promovidas por la propagación de la enfermedad (GHOSH e CHAUDHURY, 2020).

En Brasil, la primera notificación oficial de una persona con Covid-19 tuvo lugar el 26 de febrero de 2020, en São Paulo. En todo el territorio nacional la gestión de los procesos migratorios y los flujos de migración se vieron fuertemente afectados, debido a las medidas sanitarias adoptadas para el enfrentamiento de la enfermedad (GREER, et al. 2021), las fronteras porosas del acceso internacional también sufrieron esta ambivalencia entre el acceso a la hospitalidad y la hostilidad del cierre, una de ellas fue la frontera con Venezuela, en Pacaraima, impactando el flujo migratorio por vía terrestre de venezolanos hacia Brasil (TEIXEIRA, 2021). Si bien la rápida diseminación del virus reveló cuán conectados estamos, las medidas epidemiológicas parecen no importarse con aquellos que buscan ayuda en otros países. Para algunos individuos no hay momento adecuado para dejar su nacionalidad en el pasado y buscar por un lugar seguro (BRASIL, 2021).

Brasil desarrolló a lo largo de los años un perfil de país hospitalario y esto se refleja en sus leyes, como puede verse en los cambios que se han producido desde el Estatuto del Extranjero (Lei nº 6.815), de 19 de agosto de 1980, hasta la Ley nº 13.445, de 24 de maio de 2017, conocida como Ley de Migración. Tal estatuto fue creado durante el período militar, con el objetivo principal de salvaguardar tanto la soberanía nacional como los intereses brasileños ante una posible amenaza extranjera, es decir, el inmigrante era visto como un potencial enemigo (CLARO, 2020). Mientras tanto, se pueden observar diversos cambios con la Ley de Migración, que garantiza a los refugiados que no sean deportados en carácter masivo en territorio nacional, protección y la plena igualdad, lo que implica el acceso al Sistema Único de Salud de Brasil (CERÁVOLO e FRANCHI, 2020).

A pesar de estos cambios, con la pandemia del nuevo Coronavirus, la situación de los refugiados venezolanos, que hasta aquí ya era delicada, se tornó aún peor. El cierre de la frontera está amparado por la Ley nº 13.979, del 06 de febrero de 2020, conocida como la “ley de cuarentena”, que determinó la restricción temporal de entrada y salida del país por carreteras, puertos e aeropuertos, con el argumento del gobierno brasileño de que el SUS no soportaría el tratamiento de extranjeros infectados con el nuevo virus (ASENSI; RIBEIRO; FILPO, 2021). En muchos casos, la migración funciona como una forma de acceder al área de la salud, sin embargo, así que llegan a Brasil, los venezolanos encuentran una disonancia entre el Sistema Único de Salud (SUS) y el subsistema de salud (MOREIRA e TORELLY, 2021).

Por lo tanto, son evidentes los impactos negativos de la pandemia de la Covid-19 en todas las esferas alrededor del mundo, especialmente en lo que se refiere a las cuestiones sociales y humanitarias, esencialmente para las poblaciones vulnerables. Una de estas poblaciones vulnerables, como fue visto anteriormente, son los refugiados que salen de sus países en busca de mejores condiciones de vida. Los venezolanos han sentido el impacto de la crisis social y humanitaria vivida en Venezuela y potencializada por la pandemia, donde aún haya la potencial contaminación por el virus, muchos todavía buscan refugio en otros países, y uno de ellos es Brasil. Este artículo tiene como objetivo general describir el movimiento migratorio en la frontera de Roraima y Venezuela durante la pandemia y observar los impactos ocurridos, principalmente en relación a la Operación “Acolhida”, analizándolo desde de los Estudios de Seguridad.

## 2 Fuentes Y Métodos

Para lograr el objetivo propuesto, a saber: presentar y exponer la situación de los refugiados venezolanos en las fronteras brasileñas durante la pandemia del Coronavirus, analizando el flujo migratorio a partir de los Estudios de Seguridad, en primer lugar, se analizó las contribuciones de Barry Buzan y los Estudios de Seguridad aplicados a la agenda de seguridad social. En cuanto a la metodología, se utilizó el *clipping*, una herramienta de comparación de informaciones, que permite comprender la visión de los medios un tema determinado. Es decir, el *clipping* se trata de un recorte de las noticias divulgadas en los medios que retratan un mismo objeto de estudio desde diferentes ángulos, abordando perspectivas positivas, negativas y/o neutras (CARVALHO; MOREIRA; CORDEIRO, 2018).

Este artículo se divide en seis partes. En el primer momento se contextualiza el problema desde la introducción; la segunda parte presenta el marco metodológico; la tercera parte ilustra la teoría de Buzan y Weaver sobre la nueva agenda de seguridad internacional; en la cuarta parte, se relata el origen del aumento de flujo migratorio venezolano hacia el estado de Roraima, así como los actores que actúan en este ambiente; en su quinta parte se demuestra el método de *clipping* con los datos de la Operación “Acholhida”; finalmente, la sexta parte presenta las conclusiones del estudio.

### 3 Barry Buzan Y La Agenda De Seguridad Social En El Cenario Internacional

Los estudios de seguridad enfrentan nuevos desafíos con el colapso de la Unión Soviética y el fin del escenario de conflicto bipolar con EE.UU., todavía a principios de la década de 1990, período en el que muchas publicaciones se vieron influidas por el fin de la bipolaridad, y cuestionaron la propia naturaleza de los estudios publicados hasta entonces, que tenían como foco la rivalidad entre las dos superpotencias y las amenazas de una guerra nuclear entre ambas. Teóricos y teorías que tenían un escopo más amplio en el tema de la seguridad pasaron a tener mayor notoriedad tras este episodio, como la Escuela de Copenhague, que tuvo un papel importante en la evolución de los Estudios de Seguridad Internacional (CERÁVOLO e FRANCHI, 2020).

La Escuela de Copenhague fue una organización de teóricos que discutieron la teoría de “securitización”, desarrollando un conjunto de conceptos y de cuadros analíticos que viabilizasen el análisis de seguridad internacional desde una perspectiva de mayor abrangencia, desarrollado por Barry Buzan y otros autores (TANNO, 2003). El concepto de “securitización” como una construcción social que apoya los principios diseñados por Onuf, un pionero del constructivismo, justifica que el mundo es una construcción social creada a través de discursos y de las relaciones sociales, es decir, para que un asunto específico se perciba como un problema de seguridad, debe en primer lugar ser necesariamente declarado un problema por alguna entidad de importancia social, este proceso de “securitización” se puede observar a través del análisis de los discursos.

Buzan y Weaver, dos de los más respetados autores de la Escuela de Copenhague, propusieron una nueva forma de analizar el tema de la seguridad, reemplazándolo por un abordaje holístico de la seguridad de las comunidades humanas y de las naciones. Ellos examinan el carácter diferenciado y la dinámica de la seguridad en cinco sectores: militar, político, económico, ambiental e social (CERÁVOLO e FRANCHI, 2020). Teóricamente, hay distinciones conceptuales entre el sector político y militar, pero lo que señala Buzan es la existencia de una intercambialidad parcial que une las dos fuerzas en el proceso de constitución del gobierno, ya que ambas están vinculadas al propósito del Estado, en el enfrentamiento de cuestiones duales: hacia adentro, para la construcción doméstica y la vida del Estado, e hacia afuera, para su posición y relación con los demás integrantes del sistema internacional.

En materia del tema de la seguridad militar surgieron indagaciones principalmente sobre la acción interna y externa, mediante las cuales las comunidades humanas establecen y mantienen los maquinarios en el gobierno, ya que el ejercicio del gobierno supera el simple uso de la fuerza. O sea, en términos y condiciones de legitimidad política, el límite dentro del cual se aceptan los recursos militares es tan importante cuanto las consideraciones militares. En la práctica, la agenda de la seguridad militar gira

en torno de la capacidad de los gobiernos de mantenerlos contra amenazas internas e externas, pero también puede haber necesidad de involucrar el uso del poder militar en la defensa de los Estados o gobiernos contra las amenazas a su propia existencia, manteniendo su *status quo*, como en el caso del surgimiento de migrantes o ideologías rivales.

Con respecto a la sociedad, el análisis de la seguridad social parte de aquellas ideas y prácticas que identifican los individuos como miembros de un grupo social. La sociedad tiene que ver con identidad, la autoconcepción de comunidades y de individuos que se identifican a sí mismos como miembros de una comunidad. Estos lazos identitarios son distintos, aunque muchas veces se entrelazan con el espectro político organizacional, preocupado con el gobierno. El foco ha sido la política institucional del Estado y, consecuentemente, de los sectores político y militar. Si uno se acerca a la nación, otro sector entra en la escena, la sociedad.

La agenda de seguridad social es definida por diferentes actores en diferentes épocas y regiones, pero uno de los problemas más comunes que se ha visto como una amenaza a la seguridad social es la migración, con el fin de alterar la identidad por consecuencia del cambio en la composición de la población. El desplazamiento de personas por el espacio geográfico es un antiguo hábito humano en su historia. Podemos considerar que esta migración ocurre por un problema de despoblación, las personas pueden tomar decisiones individuales para trasladarse por diversas razones, ya sea por motivos de plaga, guerra, hambre, catástrofe natural o políticas de exterminio.

La migración opera más intensamente como dinámica intrarregional y de región vecina. Es más fácil migrar una corta distancia que larga y por impulsos culturales para viajar hasta países vecinos que a lugares distantes. Diferentes sociedades tienen diferentes vulnerabilidades y esto dependerá de dónde y cómo sus identidades se constituyan. La despoblación amenaza la identidad social al amenazar a sus individuos, pero no es específicamente una parte de la lógica identitaria del sector social, con excepción, tal vez, en los casos en que las políticas de exterminio están motivadas por el deseo de eliminar una identidad en un caso extremo, tal como ocurre con el desempleo y el crimen, estas son amenazas principalmente para individuos, solo si ellos amenazan con el colapso de la sociedad estatal se tornan una cuestión de seguridad social (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

#### **4 La Crisis Migratoria Venezolana, El Estado De Roraima Y Los Actores Involucrados**

El flujo de venezolanos que migran a otros países aumentó significativamente desde el año 2015, momento en que diversos países del continente americano, incluso Brasil, tuvieron un aumento significativo en el número de registros de la presencia de venezolanos refugiados en sus territorios (SIMÕES, 2017). En el comienzo de este año (2015), pocos venezolanos se establecieron en el país, hubo un movimiento creciente en la frontera Brasil-Venezuela de ciudadanos venezolanos para adquirir diversos productos, principalmente alimentos y medicinas, pero pocos permanecían en el territorio. Sin embargo, a partir de 2016 el flujo de venezolanos a Brasil aumentó a lo largo del año, este nuevo movimiento migratorio venía en busca de servicios médico-hospitalarios y con el objetivo de quedar en Brasil. Venezuela dispone de una franja de frontera con otros países, los estados venezolanos más al Sur y al Este hacen divisa solo con Brasil y Guyana, los límites con los estados de Amazonas y Roraima, pero la puerta de entrada de los refugiados termina por ser Roraima en función del acceso (CERÁVOLO; FRANCHI, 2020).

Roraima es el estado más al Norte de Brasil y tiene fronteras secas con Venezuela y Guyana. La capital de Roraima, Boa Vista, es la única capital brasileña ubicada en el hemisferio norte del mundo. Esto interfiere en el conteo de las estaciones del año en relación al resto del país (VIDIGAL, 2021). El estado tiene características peculiares, como la distancia al centro político-económico y la demarcación del 46% del estado como tierra indígena, y presenta problemas de delitos fronterizos y ambientales en la franja fronteriza. El estado tiene una población de 576,568 habitantes (IBGE, 2018) (IBGE, 2018 apud CERÁVOLO; FRANCHI, 2020) y un ingreso anual de 11 millones de reales. Además, la red eléctrica está desconectada de la red eléctrica nacional, y recibe energía de la central hidroeléctrica Guri, en Venezuela.

Lo que llama la atención son las causas que incentivan esta gran migración hacia el estado de Roraima, más específicamente al país que origina este gran flujo de personas migratorias, el país vecino a las fronteras nacionales, Venezuela, que tampoco padece algún problema ambiental grave o atraviesa algún período de guerra. Pero, ¿cuáles son los problemas que se han vuelto tan graves que los ciudadanos venezolanos abandonan su país? (CERÁVOLO e FRANCHI, 2020). El autor Gustavo da Frota Simões, asistente de la Universidad Federal de Roraima (UFRR), evalúa que la crisis en Venezuela tiene sus orígenes antes de 2015, y divide la crisis en tres caras: una económica, una política y una social (SIMÕES, 2017).

En la última década, Venezuela tuvo un Índice de Desarrollo Humano relativamente alto (0,634), superior al de los países vecinos de América del Sur y el Caribe (ej: Brasil 0,611 y Colombia 0,592). El país fue uno de los estados fundadores de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1960, junto con Irán, Irak, Kuwait y Arabia Saudita. La OPEP controla actualmente más del 80% de las reservas probadas de petróleo del mundo. El autor Tássio Franchi, de la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército (ECEME) evalúa cada una de las tres frentes de la crisis venezolana, y, de esta forma, se construye la siguiente tabla.

**Tabela 1 – Las tres frentes de la crisis en Venezuela**

<b>Política</b>	El país sufre de la falta de mantenimiento de los preceptos democráticos, marcada por el surgimiento de un gobierno con inclinaciones socialistas, en la que no hay alternancia de poderes, comprometiendo la gestión y el equilibrio entre los tres poderes, afectando en consecuencia los poderes legislativo y judicial, y afecta la capacidad de controlar o supervisar las acciones del poder ejecutivo.
<b>Económica</b>	El país no tiene suficiente producción nacional para satisfacer las necesidades del mercado interno, quedando excesivamente a merced de las relaciones de importación. Aunque Venezuela posee casi una cuarta parte de las reservas de petróleo, la infame caída del precio del petróleo en el mercado internacional ha afectado directamente el poder adquisitivo del país.
<b>Social</b>	Las crisis política y económica promovieron una profunda y aguda crisis en el sector social. Las altas tasas de criminalidad, atribuidas a la falta de acceso de la población a suplementos básicos, como lo de alimentos y medicinas, se convierten en una de las principales razones para que las personas abandonen Venezuela, razones mencionadas por los migrantes que llegaron a Brasil en 2017.

Fuente: Franchi, 2019.

Este problema tiene su origen en la década de 1970, después de 1973, con el alto valor del petróleo, debido principalmente a la creación de Petróleos de Venezuela (1976), cuando el Estado venezolano ganó mayor control sobre su petróleo y, en consecuencia, obtuvo una mayor participación de divisas. Esto hizo posible que el país comprase productos alimenticios a gran escala, a bajos precios y con buena calidad en el comercio exterior. La producción nacional de alimentos no pudo competir con el mercado externo, fatalmente hubo un retraso en el crecimiento de la industria alimentaria, que se fue desestructurando con el tiempo, hasta llegar al punto de no poder promover el autoabastecimiento. Si bien varios presidentes y ministros de agricultura intentaron promover un mejor marco productivo para los productores locales desde la década de 1980, la importación de productos básicos se mantuvo debido a los dividendos de la producción petrolera. Sin embargo, a partir de la segunda década de la década del 2000 en adelante, más específicamente a partir de julio de 2014, se produjo una caída sistemática de los precios del petróleo en el mercado internacional, que afectó el poder adquisitivo de Venezuela, por lo que no pudo atender las demandas de consumo interno. Además, las posteriores crisis económicas y políticas desembocaron en una crisis social que se ha manifestado, sobre todo, en la expansión de la inseguridad interna. El resultado de estas crisis y la falta de seguridad física interna es lo que algunos autores identifican como la “diáspora venezolana”, por su proceso migratorio que se inició en 2005 (CERÁVOLO e FRANCHI, 2020).

Debido a que no pueden y/o no quieren regresar a su país, por diversas razones, muchos venezolanos buscan a Brasil como refugio y, por lo tanto, según el autor Thiago Augusto Lima Alves, son considerados migrantes internacionales forzados que cruzan las fronteras nacionales de su país para tener protección. Según la definición del ACNUR, los refugiados son aquellos que se encuentran fuera de su país de origen por temor a sus derechos fundamentales debido a la persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social en particular u opinión política. Esto también se debe a la violencia generalizada, las graves violaciones de los derechos humanos y los conflictos internos; por lo tanto, los refugiados no pueden o no quieren regresar a su país de origen porque no cuentan con protección estatal (ASENSI; RIBEIRO; FILPO, 2021).

#### **4.1 El Estado De Roraima Y La Operación “Acholida”**

La Operación “Acolhida”, que, según el sitio web oficial del Gobierno Federal, es coordinada por la Casa Civil de la Presidencia, opera en tres ejes, a saber: ordenamiento fronterizo (promueve entrega de documentación, vacunación y preve operación de control del Ejército Brasileño); acogida (comprende la oferta de alojamiento, alimentación y asistencia sanitaria); y, finalmente, la interiorización (con el objetivo de inclusión social y económica).

La operación cuenta con la participación de 11 ministerios, además de organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, brindando oportunidades de inclusión socioeconómica a refugiados y migrantes. Para hacerse una idea de la importancia de este tipo de operación logística humanitaria, la operación en cuestión ya ha brindado más de 217 mil ayudas sociales; más de 46.000 venezolanos fueron reconocidos por Brasil como refugiados; además, se emitieron más de 255.000 CPF (documento que reconoce los ciudadanos como contribuyentes de impuestos). Además, se concedieron alrededor de 155.000 solicitudes de residencia. En cuanto a las Fuerzas Armadas, también según el sitio

web del Gobierno Federal, aproximadamente 4 mil militares ya han participado en las acciones de recepción. Según información del sitio web del Gobierno Federal, la operación:

Alcanzó la marca de 50.000 refugiados y migrantes venezolanos internalizados en tres años. Fueron recibidos en más de 670 municipios brasileños después de llegar a Brasil en busca de un futuro mejor con empleos y acceso a la educación y los servicios de salud. La interiorización es uno de los ejes de la Operación “Acolhida”, que lleva voluntariamente a venezolanos de Roraima y Manaus a otras ciudades como medio de inclusión socioeconómica, para reducir la presión poblacional en estas regiones y ofrecer mejores oportunidades a migrantes y refugiados (BRASIL, 2021, n.p.).

En cuanto a los datos de refugiados en Brasil en 2020, según la sexta edición de Refúgio en Números del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, con base en datos de la Policía Federal, en 2020 Brasil recibió un total de 28.899 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. También de acuerdo con esta edición, hubo una variación negativa (-65%) con respecto al año 2019, cuando el país recibió 82.552 solicitudes. Y todavía con respecto a los números:

La mayoría de las personas que solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado en Brasil en 2020 tenían la nacionalidad venezolana o tenían su país de residencia habitual en Venezuela. Hubo 17.385 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, que correspondieron a aproximadamente el 60,2% del total de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado recibidas por Brasil en dicho año (SILVA et al. 2021, p. 9).

En cuanto a los solicitantes venezolanos, el 52,7% eran hombres y el 47,3% mujeres, la mayoría menores de 15 años, “lo que demuestra que la significativa incidencia de niños, niñas y adolescentes que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiado está fuertemente correlacionada con la dinámica de movilidad internacional forzada venezolana” (SILVA et al., 2021, p. 14). Detallando estos datos, aún según la citada edición, los menores de 15 años correspondían a 5.880 personas; 15 a 24 años correspondieron a 4.307; 25 a 39 años correspondieron a 4.443; 40 a 49 años correspondieron a 1.490; 50 a 59 años correspondieron a 817; y, finalmente, 60 años o más correspondieron a 448.

En cuanto a las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado evaluadas por la Conare [Comité Nacional para Refugiados, de Brasil] en 2020 [...] analizó 63.790 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, con énfasis en el número de solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado en Venezuela, 46.192 solicitudes, que correspondían al 72,4% del total de solicitudes consideradas por el Comité (y su Coordinación General) en 2020 (SILVA et al., 2021, p. 16).



En cuanto a la Región Norte, el estado de Roraima concentró el mayor volumen de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado en 2020. En 2020, el 75,5% de las solicitudes consideradas por Conare se registraron en las Ufs [Unidades de la Federación] que conforman esta región. Estos solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado eran principalmente de Venezuela (43.183) (SILVA et al., 2021).

## 5 El Clipaje Y La Operación “Acolhida”

La vulnerabilidad en la que viven los refugiados es evidente, además de la invisibilidad que se reforzó durante la pandemia del nuevo Coronavirus. Dado lo anterior, este trabajo realizará un clipaje (recorte de noticias de prensa) sobre los refugiados venezolanos durante la pandemia del Coronavirus, exponiendo las características y acciones que tuvieron lugar durante este período, analizando desde la teoría de Estudios de Seguridad de Buzan y Weaver y la Escuela de Copenhague. Hubo una disminución en la información y datos divulgados por el Gobierno Federal, así como por los medios tradicionales sobre el flujo migratorio y Operación “Acolhida” en este período, debido a las adversidades de la situación. El cierre de las fronteras dificultaba el acceso de los refugiados a condiciones de vida dignas, lo que a menudo afectaba su salud.

Es evidente que el cierre de las fronteras es una decisión política de carácter liberal, pues se puede observar que es paradójico en relación a las afirmaciones oficiales, en las que argumentan que las restricciones al movimiento de refugiados en la frontera Brasil-Venezuela fueron medidas llevadas a cabo por precauciones de salud pública, señalando que la situación se debió a “razones sanitarias relacionadas con los riesgos de contaminación por el coronavirus”. El bloqueo se produjo cuando Venezuela solo tenía 33 casos registrados, mientras que las fronteras aéreas de Brasil con Europa permanecían abiertas, incluso después de la publicación de los registros de decenas de miles de casos que se confirmaron en el continente europeo. El acceso a las fronteras terrestres nacionales, que es la principal vía de paso para las personas que buscan protección y refugio, fue restringido, mientras que las fronteras aéreas, incluida la propia Venezuela, permanecieron abiertas. La ordenanza también establece penas para los refugiados: deportación y descalificación de las solicitudes de refugio si el extranjero no cumple con la restricción (BRASIL, 2020 apud RODRIGUES; CAVALCANTE; FAERSTEIN, 2020).

Esta decisión del Gobierno Federal demuestra cambios en las acciones vinculadas a la Política Exterior brasileña y la tradición de Brasil como país diplomático. Uno de estos hitos fue la salida de Brasil del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular en 2019, lo que generó un “malestar diplomático”, que indicó un cambio en la postura del país sobre este tema humanitario, además de romper con un enfoque histórico de la país en materia de migración y refugio (SILVA; BAHDUR, 2020). Por otro lado, cuando el estado de Amazonas tuvo colapsado su sistema de salud, el presidente venezolano Nicolás Maduro entregó la carga de oxígeno hospitalario de *White Martins* producida en el país al estado en cuestión (MADURO, 2021).

Aún en estas medidas y protocolos, justo en el inicio de la pandemia, según un artículo de Verdélío (2020) publicado el 18 de marzo de 2020 en el portal Agência Brasil, el gobierno restringió temporalmente el ingreso de venezolanos durante 15 días por vía terrestre, alegando que si no fuera cumplida la medida, el migrante sería deportado y no podría solicitar refugio en

Brasil. Además, esta medida se amplió posteriormente. Actualmente, hay una nueva ordenanza en vigor, la 655 del 23 de junio de 2021, que, según ACNUR (2021b), permite la entrada excepcional de venezolanos en territorio brasileño por razones humanitarias, pero las fronteras brasileñas permanecen cerradas.

La crisis humanitaria en la que se encuentra Venezuela perdura desde hace unos años y se ha agravado desde el inicio de la pandemia, además de no ser un foco de la Agenda Internacional. Ante esto, y analizando los informes de diferentes medios, fue posible extraer algunas situaciones ocurridas con el fin de verificar el impacto de la pandemia en los refugiados y en las acciones de la Operación “Acolhida”, que se explicarán a continuación. Aún sobre el impacto del cierre de fronteras, según el sitio web Agência Senado, del Gobierno Federal, publicado el 23 de abril de 2021, la pandemia se ha intensificado y agravado la situación de los refugiados, como:

La Comisión Mixta sobre Migración Internacional y Refugiados discutió este viernes (23) la situación de los refugiados durante la crisis de salud en Brasil. Los expertos señalaron que cerrar fronteras con otros países para prevenir la transmisión del Coronavirus va en contra de los convenios internacionales y hace más precario el acceso de los refugiados a los derechos básicos (TEIXEIRA, 2021, n.p.).

En el año 2020, el Gobierno Federal lanzó un beneficio financiero para brindar protección de emergencia durante el período que enfrenta la crisis pandémica. En cuanto a la dificultad del gobierno para cubrir a todos durante este período, según Vidigal (2021), provocó consecuencias para los refugiados, quienes recibieron ayuda terminaron ayudando a otros migrantes en situación de mayor vulnerabilidad. La dificultad para acceder a la ayuda a veces llevó a algunos a trabajar en el mercado informal, a pesar de las restricciones impuestas, muchos otros se quedaron sin una fuente de ingresos. Es de destacar que los refugiados en situación regular en Brasil también tienen derecho a asistencia de emergencia, pero hubo una interrupción en el pago e incluso una dificultad para retirar los documentos correspondientes. Otro punto importante destacado en la noticia antes mencionada es el tema del mundo/actividades que se han vuelto, en su mayor parte, digitales, sin embargo, este “mundo” digital no ha llegado a todos, ya que muchos no tienen acceso a internet móvil y mucho menos a un dispositivo móvil.

Según una noticia publicada por Veja el 10 de septiembre de 2020 y actualizada el 5 de marzo de 2021 (COM A PANDEMIA ..., 2021), aproximadamente 6.000 venezolanos regresaron de Brasil debido a la pandemia (hecho que provocó un gran revuelo de parte del régimen de Maduro, con el fin de disuadir a los venezolanos de salir del país), ya que muchos de los refugiados dependían de ingresos informales, sin ingresos, terminaron siendo desalojados de sus lugares de residencia. Este se caracteriza por ser un flujo migratorio mixto. Otro tema lamentable y agravado por la pandemia fueron los casos de abuso sexual de mujeres, según Martínez (2020), el cierre de fronteras y, en consecuencia, de “rutas seguras”, puso a mujeres y niños en situaciones de vulnerabilidad, como el abuso sexual, secuestros y tráfico en rutas informales. Además, aumentó la incidencia de xenofobia y discriminación contra migrantes y refugiados.

Aún sobre los impactos de la pandemia para los refugiados venezolanos, según el sitio web del Gobierno Federal, publicado el 28 de mayo de 2021, el Ministerio de Ciudadanía participó en la conferencia internacional, realizada por Naciones Unidas, para debatir sobre la recepción y las necesidades de los refugiados con el fin de construir iniciativas que aseguren acciones y apoyo al grupo. El artículo también establece que:

El gobierno brasileño, por su buen desempeño en la Operación “Acolhida”, fue invitado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a sumarse a la Conferencia de Donantes de la Plataforma R4V - Respuesta a Venezolanos y Venezolanas. Con el tema “Refugiados y migrantes invisibles de la Covid-19: impactos desproporcionales en grupos de protección especial”, el evento se desarrolló del 24/05 al 28/05 (BRASIL, 2021a, n.p.).

La Operación “Acolhida” cuenta con el apoyo de la Plataforma de Coordinación Interinstitucional para Refugiados y Migrantes de Venezuela, que fue creada en 2018 a solicitud del Secretario General de la ONU, quien solicitó al ACNUR y la OIM coordinar las respuestas operativas e interinstitucionales de integración en relación con los refugiados y los migrantes venezolanos, entre sus principales funciones/responsabilidades se encuentran: la elaboración de un plan de respuesta armonizado (RMRP, en abreviatura en portugués); coordinación estratégica de las acciones de las agencias de la ONU y la sociedad civil; articular acciones para apoyar la Operación “Acolhida”; monitoreo de actividades; y, finalmente, las relaciones con los donantes. La plataforma en cuestión, según el portal de la OIM Brasil, publicado el 13 de mayo de 2021, apoyó a la Operación “Acolhida” en la reanudación de la asistencia a refugiados y migrantes venezolanos en Manaus.

Publicado en el sitio web del Gobierno Federal, el 21 de agosto de 2020 (BRASIL, 2020), se realizó una inversión de más de R\$ 630 millones en 2020 en la Operación “Acolhida”, para promover la inclusión de refugiados en el territorio nacional, además afirma que, desde el inicio de la pandemia, las acciones del gobierno brasileño han contribuido a la interiorización de más de 6.500 venezolanos. Sin embargo, se pudo notar una disminución en la interiorización durante la pandemia debido a las medidas y protocolos de cierre de fronteras.

Aún a respeto de la Operación “Acolhida”, según un informe de O Globo, publicado el 7 de julio de 2021 (OPERAÇÃO ..., 2021), a pesar de esta inversión en 2020, afirma que la operación corre el riesgo de ser interrumpida por falta de recursos. Además, Braga Netto, ministro de Defensa, dice que esta interrupción podría “comprometer la reputación de Brasil”. Netto también afirma que el presupuesto actual para esta operación solo permite mantener las acciones hasta finales de julio de este año, además de pedir 178,9 millones de reales adicionales para continuar hasta marzo de 2022. Según el ministro de Defensa, en marzo 2021 la operación contaba con 13 albergues con capacidad máxima para 7.642 inmigrantes, donde se ofrecían 10.000 comidas al día (OPERAÇÃO ..., 2021). Además, el Ministerio de Defensa envió un oficio al Ministerio de Economía y a la Casa Civil de la Presidencia de la República, y adjuntó una nota técnica indicando que la solicitud es “urgente e imprescindible”. La cantidad solicitada a la Economía se calculó en función del gasto medio en operaciones (OPERAÇÃO ..., 2021). Según el informe transmitido en Correio Braziliense el 27 de diciembre de 2020, con base en información del diario O Estado de São Paulo, afirma que los militares quieren abandonar la operación. También según el informe:

El Ministerio de Defensa discute en el gobierno de Jair Bolsonaro cómo retirar a las Fuerzas Armadas de la Operación “Acolhida”, creada para recibir y servir a los venezolanos. Considerada un modelo por Naciones Unidas y uno de los raros activos internacionales del gobierno, la operación está a punto de completar tres años y ha experimentado cambios dinámicos debido a la reducción del flujo de inmigrantes provocada por la pandemia del covid-19 (MILITARES ... , 2020, np).

En cuanto a la estructura, se observa que:

Entre los militares, la Operación “Acolhida” está clasificada como Fuerza de Tarea Logística Humanitaria. El Ejército está a cargo y da espacio en el 3er Pelotón Especial Fronterizo en Roraima para recibir inmigrantes. También trabaja en Boa Vista, la capital del estado, y Manaus (AM), ciudades que concentran venezolanos y comparten hostels. Cada tres meses se despliega personal militar de la Armada, Fuerza Aérea y, sobre todo, del Ejército, de varios comandos del país, para asumir el contingente actual (MILITARES ..., 2020, s.f.).

El ejército, además de la logística, también está presente en seguridad y salud, junto con otros cuerpos. El artículo también afirma que:

Los generales dicen que este “desvío” de función, como ellos clasifican, se debe a la presión política y social, además de la falta de personal y organización en otros órganos de gobierno. Pese al deseo de salir de “Acolhida”, los militares prevén dificultades para encontrar otro organismo capaz de asumir las principales tareas operativas - brindar asistencia *in situ* a los refugiados e inmigrantes que escapan de la crisis generalizada en Venezuela (MILITARES..., 2020, n.p.).

Según Capomaccio (2021), la situación de los inmigrantes en Brasil empeoró durante la pandemia. Como agrega la investigadora, especialista en migración y refugiados, Patrícia Nabuco, a pesar de que el gobierno brasileño reconoce a los venezolanos como refugiados, todavía hay mucho prejuicio y discriminación, principalmente por el hecho de que muchos trámites son solo en portugués y no en otros idiomas, además de servidores públicos que no siempre están preparados para trabajar con esta población. Otro punto importante es la dificultad de revalidar un diploma aquí en Brasil. El informe destaca que:

Durante la pandemia, los refugiados no fueron considerados en las políticas públicas, muchos perdieron sus trabajos y no tuvieron acceso a la asistencia de emergencia. Los inmigrantes utilizan el RNM – Registro Nacional de Migraciones, reconocido desde 2017 –, pero el acceso a este recurso se hacía con el número de documento de identificación brasileño, documento que no tienen los inmigrantes y refugiados. Además, se enfrentaron otros problemas desde el primer año de la pandemia, como la prohibición tanto de la entrada como de la salida de extranjeros en el país (CAPOMACCIO, 2021, n.p.).

Finalmente, el último informe analizado en este trabajo, publicado en Folha de São Paulo, el 16 de junio de 2021, establece que el mundo necesita hacer más por los refugiados venezolanos, y el costo de no actuar ahora compromete la estabilidad regional. También según el informe:

La pandemia ha agravado aún más las dificultades, aumentando los numerosos riesgos que enfrentan los venezolanos cuando intentan ponerse a salvo. Las medidas de confinamiento prolongado dificultan que los refugiados y los migrantes encuentren empleo. Las mujeres y las jóvenes, en particular, están expuestas a riesgos aún mayores de explotación y xenofobia (O MUNDO..., 2021, n.p.).

El informe también habla de la importancia de la integración social y económica en América Latina y la insuficiencia del apoyo internacional, especialmente en relación con la ONU, cuyo financiamiento logró suplir solo la mitad de las necesidades financieras de la causa.

## 6 Consideraciones Finales

El Post-Guerra Fría estuvo marcado por la extensión del concepto de Seguridad Internacional, en el que las migraciones internacionales comenzaron a ser consideradas desde esta perspectiva del área de seguridad. Dicho esto, se observa que los impactos en la agenda de seguridad internacional, más específicamente en la agenda de seguridad regional, hacen de la crisis migratoria venezolana un problema de inestabilidad de la seguridad internacional, ya que no solo Brasil recibe refugiados, sino también Colombia, Perú, entre otros países. Sin embargo, muchas de estas naciones no cuentan con buenas condiciones para recibirlos y, según el ACNUR, algunos refugiados están llegando a un punto de condiciones extremas insalubres, aunque hayan políticas internacionales de acogida, y las dificultades que enfrentan los refugiados se agravan en la actual situación, principalmente en lo que dice respecto a cuestiones económicas y sociales.

La investigación también señaló que la pandemia Covid-19 tuvo un fuerte impacto en los temas migratorios en Roraima, produciendo efectos tanto en los flujos de migrantes y refugiados, como en la gestión de los procesos migratorios que llevan a cabo gobiernos, organismos internacionales y actores de la sociedad civil. Si bien ya existe un consenso previo de que la cooperación entre naciones produce buenos resultados en el manejo de los flujos migratorios, los acontecimientos recientes lo han hecho más evidente. Se torna necesario y urgente la cooperación colaborativa y solidaria entre los agentes nacionales y transnacionales para aliviar el sufrimiento de las personas vulnerables, como los migrantes en situación de refugiados, que, antes del cierre de la frontera, llegaban diariamente en gran número al territorio brasileño. Esto resalta la importancia de invertir cada vez más en operaciones interinstitucionales, enfocadas a la integración social y económica de América del Sur, con el fin de buscar la estabilidad en el continente.

A pesar de la existencia de la Operación “Acolhida”, hubo impactos en las actividades de la operación, que afectaron a tres ejes de trabajo: ordenamiento fronterizo, albergue e interiorización. La internalización de refugiados y migrantes, que no se paralizó por completo durante

este período, tuvo comprometidos algunos de sus estatus operativos, como la internalización del refugio-refugio y la internalización por vacantes laborales. Además, existía la necesidad de crear el Área de Protección y Atención (APC, en la abreviatura en portugués) para permitir el aislamiento de casos sospechosos y confirmados de COVID-19.

En cuanto al análisis mediático realizado en este artículo, se pudo notar que no hubo un abordaje eficiente a los refugiados durante la pandemia, con pocos informes sobre su realidad. Sin embargo, los impactos negativos de la pandemia son evidentes, principalmente en relación a los flujos migratorios, impactando también las acciones llevadas a cabo por la Operación “Acolhida”, la cual quedó paralizada, sin embargo, a partir del *clipping* producido, no se pudo determinar por cuánto tiempo. A pesar de estos impactos negativos, ha habido un gran esfuerzo por parte de los actores involucrados en la búsqueda de soluciones efectivas para proteger a los solicitantes de asilo venezolanos, a pesar de los recursos limitados para contener la propagación del Covid-19.

Finalmente, la pandemia reveló una mayor necesidad de colaboración y solidaridad entre las naciones para enfrentar esta situación. Brasil necesita la ayuda humanitaria del ACNUR para el apoyo a los refugiados y, en este contexto, las relaciones internacionales entre los países e instituciones no serán, o no deberían ser, las mismas. Las medidas aislacionistas y el cierre de fronteras no resolvieron los problemas que se viven actualmente, solo se agravaron cuando fueron dejados de lado. Es necesario, en este nuevo escenario internacional, pensar en nuevas formas de refutar viejos callejones sociales sin salidas, buscando los caminos trazados por la ciencia para ampliar la cooperación internacional.

### **Autoría y colaboraciones**

Todos los autores participaron de forma equivalente en la elaboración del artículo.

## Referencias

ACNUR. **ACNUR no Brasil**. Brasília, DF: ACNUR no Brasil, 2021a. Disponible en: <https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/>. Acesso en: 18 jul. 2021.

ACNUR. **Entrada e regularização migratória de venezuelanos no Brasil**: nova portaria 655 de 23 de junho de 2021. Brasília, DF: ACNUR no Brasil, 2021b. Disponible en: <https://help.unhcr.org/brazil/informativo-para-a-populacao-venezuelana/regularizacao-migratoria-e-entrada-de-venezuelanos-no-brasil/>. Acesso en: 1 ago. 2021.

ASENSI, F.; RIBEIRO, G. M. de A; FILPO, K. P. L. (org.). **Perspectivas do direito à saúde**. Rio de Janeiro: Pembroke Collins, 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Notícias e conteúdo. **Governo Federal investe mais de R\$ 630 milhões em 2020 na Operação Acolhida para promover a inclusão de refugiados**. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 21 ago. 2020a. Disponible en: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/desde-o-inicio-da-pandemia-governo-federal-ja-contribuiu-para-a-interiorizacao-de-mais-de-6-5-mil-venezuelanos-pela-operacao-acolhida>. Acesso en: 26 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Notícias e conteúdo. **Ministério da Cidadania participa de conferência internacional sobre impactos da pandemia na acolhida de migrantes venezuelanos e indígenas**. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 28 maio 2021a. Disponible en: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/ministerio-da-cidadania-participa-de-conferencia-internacional-sobre-impactos-da-pandemia-na-acolhida-de-migrantes-venezuelanos-e-indigenas>. Acesso en: 25 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Seus direitos. Refúgio. **Conare**. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021b. Disponible en: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/conare>. Acesso en: 18 jul. 2021.

BRASIL. Notícias. Cidadania e assistência social. **Operação Acolhida interioriza mais de 50 mil venezuelanos para começarem uma vida nova no Brasil**. Brasília, DF: 20 abr. 2021c. Disponible en: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/04/operacao-acolhida-interioriza-mais-de-50-mil-venezuelanos-para-comecarem-uma-vida-nova-no-brasil>. Acesso en: 16 jul. 2021.

BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE, J. de. **Security: a new framework for analysis**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CAPOMACCIO, S. Situação de imigrantes no Brasil se agrava durante pandemia. **Jornal da USP**, São Paulo, 5 maio 2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/situacao-de-imigrantes-no-brasil-se-agrava-durante-pandemia/>. Acesso em: 26 jul. 2021.

CARVALHO, C. M. da S.; MOREIRA, B. R. da C.; CORDEIRO, T. B. da S. Proposta de modelos de relatórios de clipping diário e semestral. **Conexões: Revista de Relações Públicas e Comunicação Organizacional**, Manaus, v. 1, n. 1, p. 48-67, jan./jun. 2018.

CERÁVOLO, L. E. S.; FRANCHI, T. A resposta brasileira à imigração venezuelana recente em Roraima. **Revista de Ciências Militares**, Lisboa, v. 8, n. 2, p. 235-260, nov. 2020. Disponível em: [https://www.ium.pt/?page\\_id=5714](https://www.ium.pt/?page_id=5714). Acesso em: 8 nov. 2021.

CLARO, C. de A. B. Do estatuto do estrangeiro à lei de migração: avanços e expectativas. **Boletim de Economia e Política Internacional IPEA**, Brasília, DF, n. 26, set. 2019/abr. 2020. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI\\_n26\\_Estatuto.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9820/1/BEPI_n26_Estatuto.pdf). Acesso em: 8 nov. 2021.

COM A PANDEMIA, cerca de 6.000 venezuelanos voltaram do Brasil. **Veja**, São Paulo, 5 mar. 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/com-a-pandemia-cerca-de-6-000-venezuelanos-voltaram-do-brasil/>. Acesso em: 18 jul. 2021.

FRANCHI, T. Operação Acolhida: a atuação das forças armadas brasileiras no suporte aos deslocados venezuelanos. **Military Review**, Fort Leavenworth, ed. brasileira, jan. 2019. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/Online%20Exclusives/Franchi-operacao-acholhida-a-atuacao-das-forcas-armadas-brasileiras-no-suporte-aos-deslocados-venezuelanos-Jan-2019-4.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2021.

GHOSH, A. K.; CHAUDHURY, A. B. R. Migrant workers and the ethics of care during a pandemic. In: SAMADDAR, R. (ed.). **Borders of an epidemic: covid-19 and migrant workers**. Kolkata, Índia: Mahanirban Calcutta Research Group, 2020. p. 01-30.

GREER, S. L. et al. **Coronavirus politics: the comparative politics and policy of COVID-19**. Michigan: University of Michigan Press, 2021.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MADURO autoriza e empresa vai buscar oxigênio para hospitais do Amazonas na Venezuela. **Exame**, Rio de Janeiro, 15, jan. 2021. Disponível em: <https://exame.com/brasil/maduro-autoriza-e-empresa-vai-buscar-oxigenio-para-hospitais-do-amazonas-na-venezuela/>. Acesso em: 1 ago. 2021.



MARTINEZ, M. Mulheres fugindo da Venezuela são alvos de abuso em meio a fronteiras fechadas. **CNN Brasil**, [São Paulo], 22 nov. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2020/11/22/mulheres-fugindo-da-venezuela-sao-alvos-de-abuso-em-meio-a-fronteiras-fechadas>. Acesso em: 18 jul. 2021.

MILITARES querem deixar operação que acolhe venezuelanos. **Correio Braziliense**, Brasília, DF, 27 dez. 2020. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2020/12/4897144-militares-querem-deixar-operacao-que-acolhe-venezuelanos.html>. Acesso em: 30 jul. 2021.

MOREIRA, E.; TORELLY, M. (org.). **Soluções duradouras para indígenas migrantes e refugiados no contexto do fluxo venezuelano no Brasil**. Brasília, DF: Organização Internacional para as Migrações - OIM, 2020. Disponível em: [https://brazil.iom.int/sites/brazil/files/Publications/OIM%20\\_solucoes\\_duradouras\\_para\\_ind%C3%ADgenas\\_migrantes%20web.pdf](https://brazil.iom.int/sites/brazil/files/Publications/OIM%20_solucoes_duradouras_para_ind%C3%ADgenas_migrantes%20web.pdf). Acesso em: 8 nov. 2021.

O MUNDO precisa fazer mais pelos refugiados venezuelanos. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 16 jun. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opinio/2021/06/o-mundo-precisa-fazer-mais-pelos-refugiados-venezuelanos.shtml>. Acesso em: 27 jul. 2021.

OIM. News. **Plataforma R4V apoia Operação Acolhida na retomada dos atendimentos a refugiados e migrantes venezuelanos em Manaus**. Brasília, DF: Organização Internacional para as Migrações - OIM, 2021. Disponível em: <https://brazil.iom.int/news/plataforma-r4v-apoia-opera%C3%A7%C3%A3o-acolhida-na-retomada-dos-atendimentos-refugiados-e-migrantes>. Acesso em: 25 jul. 2021.

OPERAÇÃO de ajuda a refugiados venezuelanos corre risco de ser interrompida por falta de recursos, diz Defesa. **O Globo**, Rio de Janeiro, 7 jul. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/operacao-de-ajuda-refugiados-venezuelanos-corre-risco-de-ser-interrompida-por-falta-de-recursos-diz-defesa-25095879>. Acesso em: 29 jul. 2021.

RODRIGUES, I. A.; CAVALCANTE, J. R.; FAERSTEIN, E. Pandemia de Covid-19 e a saúde dos refugiados no Brasil. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/KJshrr5QR8hXFFRqhy6Qv3g/?lang=pt#ModalTutors>. Acesso em: 18 jul. 2021.

SILVA, G. J. et al. **Refúgio em números**. 6. ed. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública; Observatório das Migrações Internacionais, 2021.

SILVA, S. C.; BAHDUR, D. H. Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular: uma análise sobre a saída do Brasil e seus reflexos. In: PRÓ-ENSINO: MOSTRA ANUAL DE ATIVIDADES DE ENSINO DA UEL, 2., 2020, Londrina. **Anais** [...]. Londrina: UEL, 2020. Disponible en: <http://anais.uel.br/portal/index.php/proensino/article/view/1407/1287>. Acceso en: 8 nov. 2021.

SIMÕES, G. Venezuelanos em Roraima: migração no extremo norte do país. **Mundorama**: Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais, Brasília, DF, p. 45-55, 2017. Disponible en: <https://www.mundorama.net/?p=23834>. Acceso en: 31 out. 2017.

TANNO, G. A contribuição da Escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 47-80, jan./jun. 2003. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/cint/a/cmMZVcmhLFZdMgVzB9k6dNw/?lang=pt&format=pdf>. Acceso en: 8 nov. 2021.

TEIXEIRA, R. Pandemia agrava situação de refugiados, aponta debate. In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Senado notícias**. Brasília, DF: Senado Federal, 23 mar. 2021. Disponible en: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2021/04/pandemia-agrava-situacao-de-refugiados-aponta-debate>. Acceso en: 18 jul. 2021.

VERDÉLIO, A. Governo restringe temporariamente entrada de venezuelanos no Brasil. **Agência Brasil**, Brasília, 18 mar. 2020. Disponible en: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2020-03/governo-restringe-temporariamente-entrada-de-venezuelanos-no-brasil>. Acceso en: 26 jul. 2021.

VIDIGAL, L. Para enfrentar a pandemia, refugiados no Brasil se ajudam em iniciativas e redes de auxílio. **G1**, [s. l.], 24 mar. 2021. Disponible en: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/03/24/para-enfrentar-pandemia-refugiados-no-brasil-se-ajudam-em-iniciativas-e-redes-de-auxilio.ghtml>. Acceso en: 19 jul. 2021.

# La securitización de la frontera brasileña ante la crisis migratoria venezolana: análisis del proceso de ordenamiento fronterizo desde la perspectiva de las Operaciones “Controle” y “Acolhida”

*The securitization of the Brazilian border in the face of the Venezuelan migration crisis: analysis of the border ordering process from the perspective of Operations Controle and Acolhida*

**Resumen:** Este artículo investiga el papel dual de las Fuerzas Armadas brasileñas en las respuestas del Gobierno brasileño al aumento del flujo migratorio en la frontera del estado de Roraima como resultado de la crisis política venezolana, a saber, las Operaciones “Controle” y “Acolhida”. A partir de la teoría de la Escuela de Copenhague, se discute la relación entre las operaciones en torno al ordenamiento de la frontera, eje estructurador común a ambas iniciativas. Pusimos a prueba la respuesta nacional, respaldada por la observación participante estructurada, realizada por los autores, cada uno de los cuales se insertó en una de las operaciones. El tema central abordado, específicamente, se pregunta si la migración venezolana se está securitizando a través de las operaciones de “Acolhida” y “Controle” y cuál es la influencia de cada una en este proceso. Como resultado, realizamos un enfrentamiento teórico con los principales conceptos de la Escuela de Copenhague y discutimos el proceso de securitización, destacando los impactos en la percepción de seguridad proyectados a nivel nacional e internacional, cuestionando el (des) equilibrio entre los objetivos propuestos para cada una de las operaciones y sus resultados en los campos de la seguridad y el humanitario.

**Palavras-chave:** Exército Brasileiro; Migração; Operação Acolhida; Operação Controle; Securitização.

**Abstract:** This article investigates the dual role played by the Brazilian Armed Forces in the Brazilian Government's responses to the increase in the migratory flow on the border of the state of Roraima as a result of the Venezuelan political crisis, the operations Controle and Acolhida. Based on the theory of the Copenhagen School, the relationship between the operations regarding the ordering of the border, a structuring axis common to both initiatives, is discussed. We put the national response to the test, supported by structured participant observation made by the authors who were each inserted in one of the operations. The central issue addressed, specifically, asks whether Venezuelan migration is being securitized through the operations Controle e Acolhida, and what is the influence of each in this process. As a result, we carried out a theoretical confrontation with the main concepts of the Copenhagen School and discussed the securitization process, highlighting the impacts on the perception of security projected at national and international level, questioning the (im)balance between the proposed objectives for each of the operations and its results in the security and humanitarian fields.

**Keywords:** Brazilian Army. Migration. Operation Acolhida. Operation Controle. Securitization.

**Guilherme de Araujo Grigoli** 

Exército Brasileiro. Comando Militar do Planalto.

Brasília, DF, Brasil.

guigrigoli@gmail.com

**Vanderson Mota de Almeida** 

Exército Brasileiro. 1ª Brigada de Infantaria de Selva.

Boa Vista, RR, Brasil.

vandersonalmeidapqdt@gmail.com

Recibido: 11 out. 2021

Aprobado: 01 dic. 2021

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons  
Attribution Licence

## 1 Introducción

Las crisis migratorias y sus efectos son uno de los mayores desafíos que enfrentan los estados en la búsqueda del equilibrio entre sentimientos de humanidad y nacionalidad. La convivencia entre el sentimiento de pertenencia nacional y la perspectiva de apoyo internacional a los países fronterizos están en el centro de las discusiones políticas, que van más allá de los lugares donde ocurren las crisis, la percepción social de las zonas afectadas y los actores que participan en el proceso. Sin duda, se convierten en temas que orbitan en los alineamientos políticos, en las relaciones internacionales entre países y organismos internacionales y, sobre todo, en la percepción de la sociedad que acoge y en quienes son recibidos.

En todas las grandes crisis migratorias en curso, como la guerra en Siria, o en el caso de Sudán del Sur, o incluso en el tema venezolano abordado en este artículo, algunos puntos dirigen la discusión nacional e internacional. Entre ellos, el proceso de securitización como forma de apalancamiento de recursos; el discurso mediático actuando como formulador de la percepción social; la disputa económica en el proceso de equilibrio tras la inserción de estas comunidades y el respeto a las diferencias culturales durante la integración de personas en situación de vulnerabilidad.

A pesar de la vasta literatura internacional sobre migración, comprender la singularidad de cada una de las crisis humanitarias nos lleva a la necesidad de investigar con mayor profundidad la dinámica de los procesos adoptados por Brasil en relación al flujo migratorio venezolano. Este proceso debe ser pensado bajo la perspectiva de la complejidad como un marco de análisis del objeto de estudio, considerando que las articulaciones existentes tienen un carácter temporal, cambiante, caótico, que exhiben comportamientos no triviales y autoorganizados; cuya respuesta depende de la capacidad de adaptación vía aprendizaje o evolución, requiriendo una alta integración de conocimientos y habilidades.

Así, comprender la naturaleza de la crisis venezolana es uno de los factores fundamentales para reflexionar sobre el análisis que propone este artículo, ya que la esencia del evento en sí puede evidenciar matices intrínsecos a la respuesta de Brasil, pero particularmente a las articulaciones creadas en este contexto. La crisis venezolana lleva más de 16 años, en los que los últimos cinco han atraído la atención internacional por sus impactos migratorios en los países limítrofes y por el movimiento de debilitamiento estatal que ha seguido el país.

La corrupción, la sospecha de fraude electoral, el aumento de denuncias de violaciones de derechos humanos, los indicios de persecución política y el aumento de la represión estatal llevaron a la coexistencia de dos gobiernos, uno bajo el liderazgo de Nicolás Maduro, apoyado en el escenario internacional por China, Rusia y Cuba; y otro auspiciado por Juan Guaidó, presidente de la Asamblea Nacional de Venezuela, autoproclamado presidente, apoyado por Estados Unidos, Brasil y Colombia. Es de destacar que la división de países en relación al apoyo internacional refleja la búsqueda natural de la inserción geopolítica de su presencia en América del Sur. Brasil y Colombia, por razones geográficas, reflejan naturalmente los temas de seguridad en relación al tema migratorio, convirtiéndose en actores protagonistas en la acogida de venezolanos, y por tanto en oposición al régimen actual en el país, al que atribuyen la responsabilidad de la crisis migratoria. Respecto a China, Rusia y Estados Unidos, no se puede descartar el fuerte tema económico que envuelve su relación con uno de los países más ricos de Sudamérica.

Sumado a la inestabilidad política, el país vive una grave crisis económica que acumula una sobreinflación en torno al 10.000.000%; contracción del Producto Interno Bruto del orden del -18,9% en 2018, -20,2% en 2019 y -26,8% en 2020 (BANCO MUNDIAL, 2018; ECONOMÍA COMERCIAL, 2021); empleabilidad reducida; grave escasez de productos alimenticios esenciales; frecuentes interrupciones en el suministro de insumos críticos como agua potable, electricidad y combustible; sistema de salud colapsado, situación agravada en los últimos años por la pandemia COVID-19 y con una gran parte de su población en una situación de fragilidad social análoga a la situación de esclavitud.

Este escenario provocó el movimiento de éxodo de alrededor de 5,4 millones de refugiados y migrantes de Venezuela, de los cuales 4,6 millones migraron a la región de América Latina y el Caribe, incluyendo aproximadamente 1 millón en situación irregular (R4V, 2021). En Brasil, entre enero de 2017 y agosto de 2021, se otorgaron 159.451 registros de residencia activa a venezolanos, 67.165 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y 48.082 venezolanos fueron reconocidos como refugiados (BRASIL, 2021a). Estas cifras hacen de este movimiento migratorio la mayor crisis humanitaria en América Latina, lo que llevó a la adopción de una respuesta a la gestión de la crisis migratoria venezolana por parte del Estado brasileño, de las Organizaciones Internacionales de Apoyo Humanitario (OAIH) y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) fuertemente marcada por multiplicidad de esfuerzos, acción colaborativa y un enfoque amplio e integrado.

Los Decretos 9.285 (BRASIL, 2018a) y 9.286 (BRASIL, 2018b) reconocieron la situación de vulnerabilidad derivada del flujo migratorio al Estado de Roraima, provocada por la crisis humanitaria en la República Bolivariana de Venezuela e iniciaron la estructuración del órgano principal de gestión conjunta de la crisis, definiendo la composición, competencias y reglas de funcionamiento del Comité Federal (MIGON; GRIGOLI, 2019). Como resultado de los decretos antes mencionados, el Ministerio de la Defensa publicó los Lineamientos Ministeriales N° 03/2018 (BRASIL, 2018c) y N° 04/2018 (BRASIL, 2018d), estableciendo parámetros y responsabilidades para la ejecución de las operaciones de “Acolhida” y “Controle”, respectivamente (OLIVEIRA, 2018).

## 2 Metodología

En términos epistemológicos, esta investigación es parte del enfrentamiento entre el paradigma estratégico-realista y el constructivista, ya que el enfoque de la Escuela de Copenhague se encuentra en la posición intermedia del debate sobre los estudios de seguridad; siendo, en la opinión de los realistas clásicos, blanco de críticas por permitir la expansión de la agenda de seguridad, lo que consideran una actitud política; mientras que para los constructivistas, la propuesta de dividir la agenda de seguridad en sectores temáticos equivale a la objetivación (o naturalización) de los sectores elegidos y, por tanto, a una interferencia en la construcción social de la seguridad (ERIKSSON, 1999).

De esta manera, este trabajo aborda dinámicas expresadas en el contexto de construcción de la percepción sobre el tema migratorio, principalmente sobre el tema del ordenamiento de la frontera y el discurso que involucra los hechos vinculados a la Operación “Controle” y la Operación “Acolhida”, buscando plantear una perspectiva de cómo ciertos agentes involucrados, directa o indirectamente, trabajan en la construcción, o no, del discurso de securitización que permea las respuestas a eventos transfronterizos de gran envergadura como la crisis migratoria venezolana.

Metodológicamente, esta investigación utilizó un enfoque cualitativo. La investigación cualitativa permite la construcción de un cuadro holístico de la situación y la investigación de un tema en profundidad (BUI, 2014). Los métodos utilizados fueron fundamentales para dilucidar y profundizar la comprensión de las operaciones que el Estado brasileño desarrolla en paralelo, así como para identificar cómo se proyecta en ellas el discurso de securitización. A través del estudio de caso, se analiza la situación específica para, a través de la inducción, encontrar patrones y llegar a una conclusión, habiéndose priorizado un solo estudio de caso, debido a la peculiaridad de la respuesta humanitaria adoptada por Brasil en cuanto a la inédita articulación entre los sectores privado y público, como señala Yin (2018).

Se utilizaron dos técnicas de generación de datos, la investigación documental y la observación participante estructurada. Para el primero, las fuentes primarias utilizadas fueron documentos de la Fuerza de Tareas Logística Humanitaria (FT Log Hum) como manuales, protocolos, memorandos, directivas e informes, así como documentos de la 1ª Brigada de Infantería de Selva (1ª Bda Inf SI) recopilados por los autores. Las fuentes secundarias fueron libros de autores en el campo de los estudios de Seguridad Internacional, Migraciones y Securitización, así como artículos de revistas académicas centrados en la dinámica abordada, cuando posible dirigida a la situación de la crisis venezolana. Las publicaciones utilizadas fueron preferentemente recientes en inglés, español y portugués, publicadas a partir de 2018, fecha del agravamiento de la crisis en Venezuela y de la creación de la FT Log Hum, hasta la actualidad.

Por otro lado, el presente estudio de caso se llevó a cabo con la ayuda de la observación estructurada de los autores del artículo. Ambas ocurrieron en el año 2020; siendo una de ellas en Boa Vista - Roraima, involucrando la participación directa del investigador en el lugar del evento investigado (ABIB; HOPPEN; HAYASHI JÚNIOR, 2013), actuando como oficial de operaciones de la 1ª Bda Inf SI, Gran Unidad responsable por desarrollar acciones relacionadas con la Operación "Controle" y la segunda ejercida por el otro autor como coordinador militar del Núcleo Regional 11, perteneciente a la FT Log Hum, sobre la cual recae las acciones de la Operación "Acolhida". Cabe señalar aquí que esta técnica se utilizó no solo para generar datos, como suele ser el caso, sino también para respaldar su interpretación. En este sentido, el estatus profesional y la posición de los autores favorecieron la discusión de los datos y también contribuyeron a la interpretación de los resultados sobre el fenómeno (ANGROSINO, 2009).

Así, este artículo investiga si el proceso de ordenamiento de la frontera puede considerarse un movimiento securitizado; analizando el papel del Ejército Brasileño como actor en dos operaciones, una de carácter humanitario (Operación "Acolhida") y otra de carácter de seguridad (Operación "Controle"). Dicho esto, la pregunta orientadora de este artículo será la siguiente: "¿Existe una securitización de la crisis migratoria venezolana, a través de la respuesta adoptada por el gobierno brasileño?"

Finalmente, además de la introducción y estas consideraciones metodológicas, este artículo se divide en cuatro secciones. A esto le sigue una revisión de la literatura centrada en los principales conceptos del proceso de securitización abordados por la Escuela de Copenhague, que ayudará a lo largo del debate teórico de este trabajo. En la cuarta y quinta sección, se aborda la ordenación de la frontera bajo la perspectiva de la Operación "Control" y la Operación "Acolhida". En la sexta sección, se resumen las conclusiones obtenidas del enfrentamiento entre las perspectivas presentadas a medida que se debate el proceso de securitización en el contexto estudiado.

### 3 La Escuela de Copenhague y la Securitización de la Migración

La extensa literatura producida en el contexto de la definición del concepto de securitización pasa por autores seminales que trabajaron en un enfoque nuevo y completo de los estudios de seguridad, incluida la seguridad societaria en este contexto. A partir de esta percepción conceptual, se amplió la discusión para pensar en sus impactos en las migraciones, sus efectos en las regiones impactadas y en las políticas migratorias adoptadas. Conscientes de que este proceso toma formas específicas dentro de cada contexto regional, varios autores han estudiado y trabajado los matices del fenómeno migratorio que vive Brasil como resultado de la crisis venezolana, discutiendo la securitización o no de dicha crisis, y, principalmente, pensando en los impactos sobre las personas en situación de vulnerabilidad y sobre la sociedad receptora (CERÁVOLO, 2020). La siguiente tabla presenta los principales trabajos y sus autores que ayudaron en la revisión conceptual, permitiendo ampliar y profundizar los análisis que guiaron este artículo.

**Tabla 1 - Enfoque teórico y sus principales autores**

Temas Discutidos	Autores
Abordan los conceptos puros y las contribuciones de la Escuela de Copenhague para Estudios de Seguridad Internacional	Wendt (1992) Buzan, Wæver e Wilde (1998) Tanno (2003) Rudzit (2006) Peoples e Vaughan-Williams (2010) Wæver, Estrada e de Matos (2015) Silva e Pereira (2019)
Abordan el debate sobre la securitización de los procesos migratorios, ya sean forzosos o voluntarios	Huysmans(2000) Póvoa Neto (2007) Bracante e Reis (2009) Bourbeau (2011) Fassin (2011) Patrício (2011) Oliveira (2014)
Abordan el proceso migratorio brasileño con enfoque en Venezuela y sus efectos en Brasil	Aragón (2009) Franklin (2012) Paiva e Leite (2014) Simões (2017) Franchi (2019, 2020) Jubilut e Silva (2020) Silva e Albuquerque (2021)

Fuente: Elaborado por los autores en una ampliación de Cerávolo (2020).

Para los propósitos de este enfoque, trabajaremos los principales conceptos que tienen un impacto directo en la migración, a pesar de entender que las teorías de la Escuela de Copenhague han ido cambiando y sus conceptos básicos ya no son los inicialmente acuñados. Así, para los propósitos de este análisis, entenderemos el término seguridad, securitización y complejo de seguridad tal como lo presentan Buzan, Waever y Wilde (1998, p. 23, énfasis agregado):

**Segurança** é o movimento que trata a política para além das regras do jogo estabelecidas e enquadra a questão, ou como um tipo particular de política, ou como algo que a transcende. **Securitização** pode então ser vista como uma versão extrema da politização. [...] **Segurança** é, assim, uma prática autorreferida porque é no contexto desta prática que se torna uma questão de segurança – não necessariamente porque haja uma ameaça existencial real, mas porque é apresentada como ameaça.

Para comprender el proceso de securitización, es necesario comprender tres categorías operacionales esenciales para el proceso de securitización, que son: 1) objetos de referencia; (2) agente de securitización y (3) actores funcionales; estos interactúan para el éxito en el proceso de securitización de un tema, que dependen del análisis de los discursos de securitización y de la recepción de la audiencia; de la identificación del agente securitizador, justificando las razones por las que este agente es responsable por el movimiento de securitización; y de los análisis de las medidas de emergencia adoptadas para enfrentar las amenazas existenciales y su respectiva legitimidad por parte de la audiencia (SILVA; PEREIRA, 2019).

Una vez que se entienden estos procesos y categorías, es necesario entender que la lectura del proceso de securitización en la literatura es divergente y hay dos razones para ello. La primera se refiere a que tanto el sí como el no pueden ir acompañados de justificaciones históricas y empíricas o de argumentos filosóficos entendidos como moralmente superiores (BRANCANTE; REIS, 2009) y es, por tanto, una noción de percepción de quienes analizan el hecho. La segunda se refiere a los límites entre la Politización y la Securitización, aunque Buzan, Waever y Wilde (1998) diferencian la politización de la securitización de un tema, afirmando que el segundo proceso ofrece herramientas extraordinarias (además de la política y, a menudo, del orden jurídico) para la solución del problema. Comprender la forma de pensar y aplicar estas condiciones es sumamente complejo, ya que existe una ligera diferencia entre los conceptos a medida que son abordados.

Cuando analizamos el proceso de securitización de las migraciones, debemos considerar dos puntos esenciales de este debate que dividen a los autores, el primero se refiere al tema de la seguridad societaria que Buzan, Waever y Wilde (1998, p. 8) definen como “respeto por la sostenibilidad, bajo condiciones aceptables de evolución, de los estándares tradicionales de lengua, cultura e identidad y costumbres religiosas y nacionales”, lo que situaría el tema de la migración como un conflicto entre la nación de acogida, constituida por los elementos presentados en la definición, y los migrantes, bajo la opinión de que la migración per se podría representar una amenaza a dicha nación.

Por otro lado, autores que son críticos al concepto de seguridad societaria señalan que el proceso de securitización solo es válido en la discusión de la inmigración si está estrictamente dirigido a combatir el terrorismo y el crimen organizado, solo debería existir si se trata de eliminar de manera eficiente la criminalidad transnacional, y no simplemente antagonizar a individuos culturalmente



diferentes. Como señala Bigo (2001), la securitización no afecta la supervivencia, sino la intolerancia hacia las diferencias; que los cambios sociales e históricos se perciban como una amenaza o, en otras palabras, que un fenómeno estructural se convierta en un adversario.

En este contexto, es fundamental entender que cualquier fenómeno puede evolucionar de una condición de no politizado hacia securitizado, pasando por la situación de politizado (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998). Entre lo politizado y lo securitizado reside quizás la mayor cuestión de análisis, ya que sus fronteras son tenues y dependen de la profundidad con que se cuestiona las variables de la teoría. La Tabla 2 presenta brevemente las principales características para definir estos estados y, en consecuencia, pensar sobre el movimiento del tema migratorio venezolano en Brasil.

**Tabla 2 – Evolución del proceso de securitización por la Escuela de Copenhague**

	<b>No Politizado</b>	<b>Politizado</b>	<b>Securitizado</b>
<b>Presencia del Estado</b>	El Estado no se involucra en el debate, ni siquiera en acciones que demanden su liderazgo en el proceso de solución.	El Estado está presente en el debate público como actor fundamental en el proceso.	El Estado es protagonista ya que adopta acciones fuera de los procedimientos políticos habituales.
<b>Política Pública</b>	No son adoptadas ni modificadas las políticas públicas para tratar de este tema.	El Estado adopta políticas públicas específicas para atender el tema, no se trata aquí de las políticas genéricas que ya existen	El Estado adopta políticas públicas de emergencia que van más allá de las existentes
<b>Amenaza existencial</b>	El fenómeno se considera normal y no trae ninguna percepción de amenaza a la continuidad del Estado o la Sociedad.	El fenómeno tiene implicaciones para el Estado y para la percepción que la sociedad tiene de él.	El fenómeno se considera una amenaza existencial a la continuidad de la Sociedad o del Estado.

Fuente: Elaborada por los autores basados en Buzan; Waever; Wilde (1998) y Buzan; Hansen (2009)..

#### **4 Ordenamiento de la frontera: Perspectiva de la Operación “Controle”**

La Operación “Controle” fue autorizada por la Directiva Ministerial Nº 04/2018, de 28 de febrero de 2018, del Ministerio de la Defensa, para complementar las acciones humanitarias de la Operación “Acolhida”, en el estado de Roraima. Al Ejército brasileño fue determinado intensificar la vigilancia a lo largo de la línea fronteriza entre Brasil y Venezuela, específicamente en la ciudad de Roraima llamada Pacaraima, la ciudad gemela de Santa Elena de Uairén, ubicada en territorio venezolano. Además, las carreteras, principalmente la BR-174, que conecta esta región de frontera con la ciudad de Boa Vista, capital del estado, serían monitoreadas de manera más rigurosa. Todo con el objetivo de frenar los delitos transfronterizos y apoyar el control de los migrantes que ingresan y salen de Brasil, en coordinación y cooperación con las Agencias de Seguridad Pública.

La frontera entre la ciudad brasileña de Pacaraima y la ciudad venezolana de Santa Elena de Uairén se caracteriza por ser una frontera seca y permeable, es decir, sin la presencia de obstáculos naturales o artificiales que impidan el acceso de inmigrantes ilegales. La demarcación entre los países se identifica por la presencia de marcos de concreto, a lo largo de la línea de frontera, como se muestra en la Figura 1. Así, debido a la facilidad de acceso y la permeabilidad fronteriza, el flujo de inmigrantes venezolanos ilegales, vulnerables o no, se acentuó en principios de 2018.

**Figura 1 - Marcos de la frontera en Pacaraima, entre Brasil y Venezuela**



Fuente: Foto de Vanderson Mota de Almeida (2021).

Los principales puntos de cruce de inmigrantes ilegales venezolanos se ubican a lo largo de una franja de frontera de tres kilómetros en el núcleo urbano de Pacaraima, que va desde el marco del BV-8 hasta el lugar conocido como “Miangué”, como se muestra en la Figura 2. Intermediarios venezolanos a menudo llevan a los inmigrantes para que crucen la frontera por caminos alternativos que burlan la entrada legal a Brasil. Estas rutas también son utilizadas por venezolanos que ingresan al país para realizar pequeñas compras en comercios locales y regresan a Venezuela, cometiendo el delito de malversación de fondos.

Figura 2 – Frontera en el núcleo urbano de PACARAIMA



Fuente: Adaptada por los autores desde Google Earth (2021).

Según datos del IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística), Pacaraima tenía una población de 12.000 habitantes en 2018. El municipio no contaba con la infraestructura para recibir la creciente afluencia de inmigrantes. “[...] en marzo de 2018 ingresaron a Brasil 9.486 venezolanos por la ciudad de Pacaraima, un promedio de 316 migrantes diarios. En junio de ese mismo año, estas cifras alcanzaron los 16.200 migrantes mensuales que llegaban desde Venezuela [...]” (ALMEIDA, 2020, p. 68). Además, las tasas de violencia y criminalidad aumentaron considerablemente, generando un sentimiento de inseguridad en la población e incluso revuelta contra los inmigrantes. De esta forma, algunos vecinos de Pacaraima “optaron por pagar rondas de policías privados, con el fin de mantener una sensación de seguridad en sus hogares y establecimientos comerciales” (MOREIRA, 2021, p. 30).

En este escenario, el Comando Militar de Amazonía, a través del Plan Operacional de Control, de 25 de abril de 2018, designó a la 1ª Brigada de Infantería de Selva, con sede en Boa Vista, para intensificar las acciones de monitoreo de la línea de frontera con Venezuela, con el objetivo de frenar delitos transfronterizos e impedir el ingreso ilegal de inmigrantes venezolanos a Brasil a través de rutas clandestinas que iban más allá de los límites de las comisarías de la Policía Federal, asegurando que el acceso al país solo se realizase a través del Puesto de Frontera BR -174, único acceso legal a través del municipio de Pacaraima. Además, se desplegaron Puestos de Bloqueo y Control de Carreteras en la BR-174, en el eje entre Pacaraima y Boa Vista, para controlar el flujo migratorio y el tráfico de vehículos extranjeros.



**Figura 3 – Inspección de la línea de frontera durante la Operación “Controle”**

Fuente: Foto de Vanderson Mota de Almeida (2021).

Cabe considerar que parte de los inmigrantes ingresaron al país de manera legal, ya que buscaban una nueva oportunidad de vida en el país. Para ello, buscaron legalizar su condición migratoria con la Policía Federal, y cuando no tenían un lugar para esperar esta regularización, o se instalaban en ocupaciones espontáneas, ya sea en Pacaraima o Boa Vista, o se quedaban, voluntariamente, en los albergues de la Operación "Acolhida". También hubo migración pendular, es decir, venezolanos que de manera ilegal o legal ingresaban a Pacaraima para comprar artículos de primera necesidad, como alimentos, medicinas y ropa, y regresaban a Venezuela.

En este contexto, en el día a día, como ya se mostró, Pacaraima recibía un flujo considerable de inmigrantes que necesitaban ser ordenados, en un esfuerzo conjunto entre la Operación "Control", la Operación "Acolhida" y Agencias de Seguridad Pública (OSP) presentes en el municipio. Debido a estas cifras, las acciones de la Operación "Control" para controlar el ingreso legal o ilegal de inmigrantes fue fundamental para que la Operación "Acolhida" brindase una asistencia adecuada y humanitaria a quienes voluntariamente buscasen los servicios de albergue y interiorización, contribuyendo para el ordenamiento de la frontera y la reducción de tensiones sociales entre brasileños y venezolanos en la ciudad de Pacaraima.

Sin embargo, combatir los delitos transfronterizos fue la principal acción de la Operación "Controle". Para ello, efectivos de la 1ª Brigada de Infantería de Selva realizaron patrullajes a pie y motorizados, así como establecieron puestos de bloqueo y control de vías urbanas a lo largo de la línea de frontera y en el centro urbano de Pacaraima. El objetivo era combatir el tráfico de drogas y

armas, que pudiera ocurrir desde Venezuela, así como frenar pequeños robos y hurtos en comercios locales, practicados tanto por brasileños como venezolanos en situación de vulnerabilidad que buscaban satisfacer necesidades básicas.

Además, la presencia militar en esta franja de frontera realizando acciones de vigilancia dificultaba la actuación de organizaciones criminales, ya fuesen brasileñas o venezolanas, que buscaban expandirse en esta región mediante la cooptación de inmigrantes vulnerables al crimen organizado, con el objetivo de controlar el corredor de tráfico de drogas y armas en la frontera entre Brasil y Venezuela (OLIVEIRA JÚNIOR et al., 2021).

Uno de los principales puntos para la mayor efectividad de la Operación “Controle” es la cooperación entre el Ejército Brasileño y agencias ubicadas en Pacaraima, como la Policía Federal, la Policía Federal de Carreteras, la Policía Militar del Estado de Roraima, la Fuerza de Tareas de Seguridad Pública, la Policía Civil y la Hacienda Federal. En este sentido, la 1ª Brigada de Infantería de Selva sostuvo reuniones de coordinación con todas las agencias involucradas para fomentar el planeamiento conjunta, con el asesoramiento de estas agencias.

En marzo de 2020, el gobierno federal restringió el ingreso de inmigrantes venezolanos en Brasil en función del avance del coronavirus en el país, mediante la Ordenanza Nº 120, de 17 de marzo de 2020, de la Presidencia de la República/Casa Civil (BRASIL, 2020, np), que dispuso “sobre la restricción excepcional y temporaria de ingreso al país de extranjeros provenientes de la República Bolivariana de Venezuela, según lo recomendado por la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria - Anvisa”. Durante 2020 se dictaron otras ordenanzas para revocar las existentes y extender las restricciones impuestas.

Con el cierre de la frontera, el flujo legal de inmigrantes prácticamente dejó de existir. Sin embargo, los venezolanos han incrementado sus intentos de ingresar a Brasil por rutas clandestinas, principalmente por el centro urbano de Pacaraima, ya sea en forma aislada, en familia, o apoyados por intermediarios que cobraban dinero para ayudar a cruzar la frontera, ilegalmente, por lugares de fácil acceso. Ante esta situación, la 1ª Brigada de Infantería de Selva reajustó la ejecución de acciones y duplicó el número de militares en Pacaraima, reforzando los puestos de bloqueo y patrullajes en la línea de frontera, dificultando el ingreso ilegal de inmigrantes venezolanos.

Sin embargo, mediante el proceso 1001365-82.2021.4.01.4200, de 21 de marzo de 2021<sup>1</sup>, a Justiça Federal determinou a União que “[...] se abstenha de adotar quaisquer atos de deportação, repatriação ou outra medida compulsória de saída dos imigrantes em situação de acolhimento (hipervulneráveis) pela Força Tarefa Humanitária (Operação Acolhida) em Roraima [...]”, o que impactou nas ações da Polícia Federal, inviabilizando deportações. E ainda que “[...] se abstenha de realizar rondas ostensivas, barreiras de fiscalização ou controles documentais voltados a intimidar e impedir o acesso de pessoas migrantes aos equipamentos de saúde e assistência social, público e privados, disponíveis no Município de Pacaraima [...]”, esta última com poucos reflexos pois os patrulhamentos e bloqueios não tinham como objetivo intimidar ou impedir o acesso de imigrantes vulneráveis ao território nacional, e sim barrar a entrada por rotas ilegais, canalizando o movimento para o marco do BV-8, único acesso legal para entrada no Brasil, no município de Pacaraima.

1 Processo Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/decisao-liminar-impedimento-a-deportacao-de-migrantes>. Acesso em: 5 dez. 2021.

Em 23 de junho de 2021, o governo federal decretou a Portaria nº 655 (BRASIL, 2021b) que dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, devido à COVID-19. No entanto, houve a flexibilização para acolher os estrangeiros por questões humanitárias e a autorização para regularizar os imigrantes que entraram em território nacional a partir de 18 de março de 2020, quando houve o fechamento da fronteira.

Com isso, o fluxo de imigrantes venezuelanos aumentou em direção a cidade de Pacaraima, sendo necessário, mais uma vez, maior intensificação das ações da Operação Controle no município, como o reforço ao efetivo já existente, em aproximadamente cem militares; a ocupação de novos postos de controle na linha de fronteira, principalmente no centro urbano; a realização de patrulhamentos a pé em trilhas e caminhos que permitissem a entrada ilegal de venezuelanos; e maior coordenação entre as ações do Exército Brasileiro com os Órgãos de Segurança Pública.

## **5 Ordenamiento de la frontera: Perspectiva de la Operación "Acolhida"**

La organización de la frontera es una de las tareas básicas de la Operación "Acolhida", además del albergue e interiorización. Esta actividad es de importancia ya que organiza y controla el flujo de migrantes vulnerables que ingresan al país en la búsqueda de una nueva oportunidad de vida, ya sea como refugiados o solicitando residencia temporaria. La ejecución de la Operación "Acolhida" fue autorizada mediante la Directiva Ministerial N° 03/2018, bajo la coordinación del Ministerio de la Defensa, con el uso de personal y medios logísticos de las Fuerzas Armadas para apoyar y cooperar con organismos públicos en el desarrollo de actividades humanitarias en el Estado de Roraima (ALMEIDA, 2020).

En Pacaraima, la FT Log Hum instaló estructuras de apoyo para asegurar la recepción, identificación, inspección sanitaria, regularización migratoria y triaje de inmigrantes, ya que la infraestructura existente en el municipio, ya sea de agencias federales, estatales o municipales, no era suficiente para atender la demanda diaria de venezolanos que ingresaron por esta región de la frontera (ALMEIDA, 2020).

En este sentido, el área del 3er Pelotón Especial de Frontera, del Ejército Brasileño, fue utilizada para desplegar las siguientes instalaciones de recepción de migrantes vulnerables en Pacaraima: una Base de Apoyo, un Puesto de Recepción e Identificación, un Puesto de Triage, un Puesto de Atención Avanzada, un Refugio Indígena y una Vivienda, que trabajaban con la cooperación de organismos y agencias responsables del tema migratorio, en particular la Policía Federal, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Organización Internacional para las Migraciones (ALMEIDA 2020).

En la Base de Apoyo, actualmente denominada Base Pacaraima, se ubica el Puesto de Comando Avanzado de la Operación "Acolhida", que está bajo el mando de un Coronel del Ejército Brasileño. En este lugar se realiza la coordinación de acciones humanitarias y ordenamiento de frontera con las demás instituciones presentes. Asimismo, en la Base hay hospedaje para los militares que forman parte del contingente de la FT Log Hum y una cafetería que brinda alimentos no solo a los militares, sino también a los agentes civiles que participan en la Operación "Acolhida".

El Puesto de Recepción e Identificación está a cargo de un oficial superior de la FT Log Hum. En este lugar se recibe e identifica a los migrantes vulnerables para iniciar los procesos de regularización migratoria, acogimiento e interiorización, realizándose los dos últimos para los migrantes voluntarios. En cuanto a la regularización migratoria, el primer paso es que el migrante vulnerable opte por una solicitud de refugio o residencia temporaria. Después de la identificación, el migrante debe presentar su prueba de vacunación. Si el no tiene dicha prueba, se lo lleva al grupo de inmunización para que reciba la vacuna triple contra el sarampión, las paperas y la rubéola. Luego, el migrante vulnerable es enviado al Puesto de Triage (ALMEIDA 2020).

El Puesto de Triage e Identificación también está a cargo de un oficial superior de la FT Log Hum. En el puesto, inicialmente, el migrante vulnerable se registra ante la OIM, en caso de solicitud de residencia temporaria, o ante el ACNUR, en caso de solicitud de refugio. Posteriormente obtiene los siguientes documentos: el protocolo de solicitud de refugio o residencia temporaria, realizado por la Policía Federal; el Registro de Personas Físicas, que realiza la Hacienda Federal; y el carnet del Sistema Único de Salud, elaborado por la Secretaría Municipal de Salud de Pacaraima (ALMEIDA 2020).

Ya el Puesto de Servicio Avanzado está conformado por un equipo de salud de la FT Log Hum. El lugar es una estructura hospitalaria modular que comprende sala de triaje, farmacia, enfermería y consultorios para atender a los migrantes en casos de emergencia médica, aislamiento y vacunación (ALMEIDA 2020).

En cuanto a la recepción en Pacaraima, el albergue BV-8 está temporariamente destinado a migrantes vulnerables, ya sean hombres, mujeres o familias constituidas, todos no indígenas, que se encuentran en espera de vacantes en albergues ubicados en Boa Vista. En cuanto al refugio Janokoida, este está destinado a migrantes indígenas venezolanos de la etnia Warao. Ambos refugios son administrados por la FT Log Hum en cooperación con organizaciones internacionales y no gubernamentales como la OIM, ACNUR y la Fraternidad Humanitaria Internacional (ALMEIDA, 2020).

Debido a la flexibilización de ingreso al país para migrantes vulnerables, de acuerdo con la Ordenanza N°. 655, de la Casa Civil/Presidencia de la República, de 23 de junio de 2021, como ya mencionado anteriormente en este artículo, la Operación "Acolhida" comenzó a regularizar 300 inmigrantes vulnerables, en promedio, a diario. La limitación de este número tuvo en cuenta, además de la capacidad del alojamiento BV-8, la disponibilidad de pruebas rápidas y vacunas contra COVID-19. "Este número está de acuerdo con la capacidad máxima de servicio que brindan los medios disponibles" (MIGRANTES ..., 2021, n.p.).

Es de destacar que, diariamente, la Operación "Acolhida" acomoda en el alojamiento BV-8 a unos 400 inmigrantes que se encuentran en situación irregular y sin lugar para dormir, además de los 1300 migrantes ya regularizados que esperan disponibilidad de plazas en albergues en Boa Vista. Todo esto con el fin de reducir la cantidad de venezolanos que deambulan por las calles de Pacaraima de noche.

Finalmente, la Operación "Acolhida" ya atendió a 1,666,413 venezolanos en el Puesto de Interiorización y Triage, en Pacaraima, hasta el 22 de septiembre de 2021, como muestra la Figura 4. Este proceso de ordenamiento de la Frontera realizado por la Operación "Acolhida" y complementado por la Operación "Controle" lo hizo posible recibir inmigrantes venezolanos vulnerables que huyen de la crisis humanitaria en su país, contribuyendo al proceso de acogida e interiorización de inmigrantes en otras regiones de Brasil.

Figura 4 – Servicio en el Puesto Inicial de Triage (PACARAIMA)

### Asistencia en el Puesto de Identificación y Control (Pacaraima)

Organización	Actividad	Asistencia
UNHCR	preinscripción (a)	75.549
	inscripción final (a)	105.029
IOM	preinscripción y inscripción (a)	103.451
Policía Federal	Refugio – Venezolano (a)	50.183
	Residencia Temporal – Venezolano (a)	75.567
	Planificación (a)	98.294
	Renovación del refugio (a)	3.355
	Entrega 2ª Vía (a)	767
	Entrega de la Tarjeta de Registro Nacional de Migración (a)	7.883
Hacienda	(Registro de Persona Física) (a)	110.087
SOCIOASISTENCIAL	Ministerio de Ciudadanía (a)	109.221
	CICR – (Reunificación familiar) (c)	193.066
	Cruz Roja Brasileña (c)	1.447
	UNFPA (a)	64.826
	UNICEF	
	Protección (a)	47.647
	Súper Panas (d)	9.536
VACUNAS	DOSIS (en 263.380 personas) (b)	610.505
Total de asistencias al Puesto de Identificación y Control :		1.666.413

Datos acumulados: (a) desde JUN 18; (b) desde OCT 18; (c) desde FEB 20; (d) desde FEB 21. ACTUALIZADO EN 22 SEPT 21

Fuente: FT Log Hum (2021)<sup>2</sup>.

## 6 Análisis del proceso de Securitización

Al dialogar con la teoría y la práctica, muchas veces es necesario volver a los fundamentos conceptuales del cuerpo teórico practicado para que, al confrontarlo con la realidad, sea posible distanciar lo que es impresión, lo que es influencia externa y lo que es convicción previa del investigador. En este contexto, el tema que aborda este artículo presenta numerosas posibilidades para desviarse del análisis científico y quedar marcado por uno de estas trampas.

En cuanto a la impresión, es más que notorio al observar las investigaciones en curso, en varios escenarios, que la mera presencia de las FA, independientemente del contexto en el que se las utilicen, conduce a la movilización de parte de la comunidad científica en el sentido de vincular un discurso securitizador al fenómeno, construyendo a partir de ahí las conexiones que antes no existían. Es decir, la securitización se da en parte, a través de la percepción de quienes analizan y expresan una opinión, sin que ésta se base en la teoría o, lo que es más importante, en el diálogo con el hecho real.

En cuanto a la influencia externa, una vez más, el investigador necesita escapar del discurso construido por los medios de comunicación, por las instituciones ajenas al proceso, por países del entorno regional interesados en su resultado, y otros agentes cuya securitización o no, puedan generar beneficios en el corto o mediano plazo, porque en el largo plazo el sustento de

2 Figura (slide 20) de la conferencia institucional ministrada por el General de División Sérgio Schwingel, Comandante de la Fuerza de Tareas Logística Humanitaria y Coordinador Operacional de la Operación “Acolhida”, dirigida a los Oficiales Alumnos de la Escuela de Comando y Estado-Mayor del Ejército (ECEME), en 24 de setembro de 2021.



este discurso no es posible en vista de las bases necesarias para su continuidad. Esta afirmación no significa que se desconozca a los actores funcionales del evento analizado, al contrario, se trata de comprender quién efectivamente tiene ese rol en el fenómeno.

Finalmente, en lo que respecta a la convicción previa del investigador, si bien este no es un punto exclusivo de los análisis de la securitización, pero debido a que esta investigación metodológicamente marcada por la observación participante es fundamental volver a los conceptos básicos de la teoría para confrontar la colección y las impresiones recogidas, sin permitirse que el proceso de persuasión suplante la aplicación teórica en el caso estudiado.

Ante estas limitaciones y matices, se buscó materializar dentro de lo que los principales teóricos de la Escuela de Copenhague presentan como bases para pensar sobre el proceso de securitización, confrontando con las operaciones en curso para ver si es posible hablar de securitización del proceso migratorio venezolano en Brasil. La Tabla 3 presenta el confronto entre las categorías operacionales y las variables esenciales para el proceso de securitización y las dos operaciones en curso desarrolladas por el Estado brasileño. A partir del confronto de estas categorías y de las operaciones, es posible comprender mejor la securitización en su conjunto.

Este enfoque, no solo inserta las categorías clásicas de la Escuela de Copenhague, sino que las expande, dentro de la revisión ya realizada por sus teóricos para valorar la construcción del discurso, además de buscar, en el caso concreto, el resultado de este proceso al adoptar acciones que caractericen su legitimidad ante la audiencia.

**Tabla 3 – Confronto de las Variables de securitización x Operaciones en curso**

	OPERACIÓN “CONTROLE”	OPERACIÓN “ACOLHIDA”
<b>Objeto Referencia</b> (lo que está existencialmente amenazado y tiene una reivindicación legítima de sobrevivir) (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).	Estado brasileño: aumento de las tasas de homicidio y presencia de organizaciones criminales extranjeras en Roraima.	Inmigrantes: vulnerabilidad por falta de necesidades básicas, crisis humanitaria en el país de origen y cooptación por el crimen organizado.
<b>Agente Securitizador</b> (actor que securitiza preguntas declarando algo - un objeto de referencia - existencialmente amenazado) (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).	Representante del Gobierno Federal adopta medidas de seguridad para mitigar las amenazas al Estado de Roraima y ordenar su frontera.	Representantes del Gobierno Federal, Organizaciones Internacionales y No Gubernamentales y Organizaciones Nacionales: adoptan medidas de emergencia para acoger e interiorizar a los inmigrantes.
<b>Análisis del discurso de la securitización</b> y su recepción por parte de la audiencia calificada. (SILVA; PEREIRA, 2019).	Intenso flujo de inmigrantes ilegales a través de la frontera brasileña. Manifestaciones iniciales de la sociedad de Roraima (impacto local) sobre temas existenciales al estado, con un alto nivel de compromiso y receptividad por parte de la audiencia.	Vulnerabilidad de los inmigrantes dentro del Estado brasileño. Manifestaciones iniciales de la sociedad brasileña (impacto nacional) sobre la naturaleza de las estrategias adoptadas, con un bajo nivel de compromiso y receptividad por parte de la audiencia.

	OPERACIÓN “CONTROLE”	OPERACIÓN “ACOLHIDA”
<b>Actores Funcionales</b> (actores importantes, ya que afectan directa o indirectamente la dinámica de seguridad de un sector determinado) (VILLA; SANTOS 2011)	Ejército Brasileño: responsable por el combate a los delitos transfronterizos y el control de la línea de frontera entre Brasil y Venezuela.  OSP: Responsable por el control migratorio y combate a los delitos transfronterizos.	Fuerzas Armadas, Organizaciones Internacionales, No Gubernamentales y Nacionales: responsable por la asistencia humanitaria a los inmigrantes vulnerables.
<b>Análisis de las medidas de emergencia</b> adoptadas para hacer frente a las amenazas existenciales y su respectiva legitimación por parte de la audiencia. (SILVA; PEREIRA, 2019)	Ordenamiento de la frontera para obstaculizar el flujo de inmigrantes ilegales en el territorio nacional y combatir los delitos transfronterizos. Las acciones para combatir las actividades ilícitas se legitimaron ante la efectividad de la reducción de las tasas de criminalidad a pesar del aumento del flujo de inmigrantes.	Ordenamiento de la frontera para dar la bienvenida y organizar la entrada en el proceso de Recepción. Recepción e interiorización de los inmigrantes vulnerables para brindarles una mejor calidad de vida y nuevas oportunidades laborales dentro del territorio nacional. La sociedad de Roraima, que fue la principal impactada, comenzó a legitimar las acciones de la Operación “Acolhida” luego de comprender sus resultados para el estado.

Fuente: Los autores (2021).

El confronto de la tabla 3 con la perspectiva teórica de la securitización presentada en la tabla 2 nos permite ampliar el debate sobre el tema tratado y discutido en este artículo. Inicialmente nos parece claro que no hay espacio para pensar en el fenómeno como **No politizado**, porque las evidencias de la discusión son claras en este sentido, la existencia de las Operaciones “Acolhida” y “Controle”; la creación de estructuras estatales en varios niveles como el Comité Federal de Interiorización y la FT Log Hum y; el debate establecido en los diferentes niveles de la federación con la promulgación de ley y normas para abordar el tema son suficientes para descartar esta condición.

El principal debate radica en identificar si estamos ante un fenómeno **Politizado** o si estamos ante una **Securitización**. No cabe duda de que una línea muy fina separa una situación de otra, además de estar sumamente influenciada por la percepción del analista de cada uno de los parámetros instituidos para pensar el debate, así como el nivel de abordaje que se realiza (nacional, regional, local). Así, este debate estará guiado por los puntos teóricos abordados en la tabla 2, es decir, la presencia del Estado, las políticas públicas y la amenaza existencial.

En cuanto a la presencia del Estado, observamos que este está presente en el debate público como actor esencial en el proceso, ya sea a nivel nacional (Gobierno Federal a través de los Ministerios de Ciudadanía y Seguridad Pública), como a nivel regional (Gobiernos Estaduales de Roraima y Amazonas a través de Secretarías de Gobierno), o a nivel local (Gobiernos de los Municipios de Pacaraima, Boa Vista y Manaus a través de Secretarías de Gobierno). Con respecto a la Operación “Controle”, sus acciones políticas no superan los estándares ya adoptados, las acciones de monitoreo de la frontera enfocadas en el combate de las actividades ilícitas fueron actividades realizadas antes

del aumento del flujo de migrantes venezolanos. La acción conjunta en operaciones integradas (con participación de las Fuerzas Armadas y Agencias de Seguridad Pública) siempre ha sido parte de la rutina de las iniciativas adoptadas. En lo que dice respecto al hecho de la Operación "Acolhida" haber adoptado procedimientos políticos fuera de lo común, estos tienen como objetivo hacer frente a un fenómeno inusual para la normalidad, sin incluirlos esencialmente en la lista de acciones de seguridad que llevarían a una vocación securitizadora. En este sentido, con respecto a la condicionante analizada, se observa que el tema está prioritariamente politizado, pero mínimamente securitizado.

Al pensar en el aspecto de la adopción de políticas públicas, observamos que, a pesar de la existencia previa de la Operación "Controle", en su desempeño inicial hubo un momento en que se encaminó a dar respuesta a las agitaciones provocadas por los temas de xenofobia planteados por la sociedad local, que resultaron en confrontos y actos violentos entre brasileños y venezolanos, sin embargo, la solución efectiva a la extinción de tales eventos, de hecho, fue más allá de las acciones de seguridad pública y se centró en campañas de esclarecimiento, no solo de la sociedad local, sino también de sus representantes. Dos puntos fueron fundamentales: ambos conducidos por la Operación "Acolhida", buscaban a) concienciar a la sociedad de los beneficios vinculados a la integración de los venezolanos, así como de las inversiones que realizó el gobierno federal en las dinámicas regionales y locales, y b) el compromiso de adoptar una estrategia amplia que permitió aliviar la presión sobre los servicios y estructuras en Roraima, es decir, la estrategia de interiorización, que llamaba a todo el país a asumir parte de la responsabilidad de acoger la migración venezolana. Aún así, dentro del debate sobre políticas públicas, y considerando la profundidad y calidad de la legislación nacional en materia migratoria, se puede observar que las medidas adoptadas versaron sobre la operacionalización de un modelo para poner en práctica disposiciones ya consolidadas en la normativa existente antes de la crisis.

La Ley Nº 13.445/17 buscó armonizar los derechos humanos, garantizados a través de tratados de los que Brasil es signatario, y los derechos fundamentales prescritos en la Constitución Federal de 1988, como el derecho a la libertad, la seguridad y la inviolabilidad del hogar. En línea con estos derechos, la ley establece que la política migratoria brasileña se regirá, entre otros principios y lineamientos, por la universalidad; interdependencia de los derechos humanos; por el repudio y prevención de la xenofobia, del racismo y cualquier forma de discriminación; no criminalización de la migración; y por la no discriminación en función de los criterios y procedimientos por los cuales la persona fue admitida en el territorio nacional (MENDES; BRASIL, 2020, p. 83).

Sin embargo, y a pesar de que las políticas públicas brasileñas para la migración ya tienen bases sólidas, no se puede dejar de notar que se crearon nuevas políticas en todos los niveles de la federación, en forma de emergencia, para enfrentar los impactos de seguridad, así como los humanitarios. La estrategia de interiorización es un ejemplo de política de carácter emergencial adoptada sobre la migración venezolana, que tiene impactos directamente en la situación del estado de Roraima, aliviando la presión y redistribuyendo la responsabilidad de la respuesta del Estado de parte de todas las entidades de la federación. Así, en lo que respecta al aspecto de las políticas públicas, el tema se abordó, en una perspectiva más cercana a la securitización, mostrando claros indicios de la adopción de medidas complementarias al espectro común, tomadas en carácter emergencial.

El último vértice de este análisis se basa en la cuestión de la amenaza existencial. Mientras tanto, es importante resaltar que si bien los delitos fronterizos derivados de la inmigración ilegal constituyen un fenómeno con implicaciones para el Estado brasileño y, naturalmente, en la percepción que tiene la sociedad sobre el mismo, rara vez el discurso sobre la inmigración se ha movido en la dirección de la deconstrucción o de la amenaza al país per se. Los eventos que opusieron en conflicto brasileños y venezolanos, justo al inicio de la crisis, son suficientes para que pensemos en el colapso de la sociedad local (Pacaraima y Boa Vista), pero insuficientes para discutir la posibilidad de quiebra del Estado brasileño.

Sin duda, nos permite plantear este tema en dos sentidos: el primero refuerza que el discurso a nivel nacional, luego de analizar las reuniones del Comité Nacional de Refugiados, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y la Casa Civil, la migración siempre se ha planteado como un tema la ayuda humanitaria que el Estado brasileño trata con zelo y en el que tiene una tradición de actuar, nunca presentada como un tema de seguridad per se, a pesar de esta ser acesoria en algunos casos. En un segundo punto, los discursos securitizadores, presentes principalmente en el discurso de los políticos de Roraima, no progresaron, ya que la sociedad local pronto se dio cuenta de que la migración no era una cuestión de seguridad, sino una política humanitaria y asistencial. Estas perspectivas llevan el análisis del problema de la amenaza existencial a una posición politizada en lugar de securitizada.

## 7 Conclusiones

Este comportamiento de securitización ha sido una constante a la hora de abordar el tema de la migración, ya que en los recientes flujos migratorios se han destacado dos temas. El tema securitario que se refleja a través de las debilidades fronterizas a los delitos transnacionales y la dificultad de los países para establecer protocolos adecuados para combatirlos, a menudo un reflejo de las políticas nacionales adoptadas y el tema económico, profundamente marcado por la interdependencia de las regiones de frontera, áreas que en general hacen parte de los cinturones menos favorecidos en el contexto financiero.

En relación con el primero, lo que se observa es que la securitización a través del discurso se ha convertido en una herramienta para ampliar la búsqueda de recursos del gobierno y xsla sociedad para desarrollar los vacíos que deja el Estado en materia de protección de bienes y personas dentro de las fronteras nacionales ante una creciente criminalidad. En relación con el segundo, y probablemente en la misma dirección, el discurso securitizador tiene una fuerte raíz económica para buscar financiamiento para mejorar las condiciones sociales y de vida de la población.

La migración venezolana a Brasil no escapó a este escenario, sin embargo, el establecimiento de dos operaciones diferenciadas logró quitar el carácter de securitización de la migración, incluso a la vista de los movimientos políticos antes mencionados. Otro punto a destacar es que la respuesta brasileña desmitifica que la sola presencia de las fuerzas armadas es suficiente para conducir al proceso de securitización. Por el contrario, hay espacio para una acción integrada con otras organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales sin necesariamente sumergirse en este proceso.

Cabe señalar aquí también que la preexistencia de la Operación “Controle” y su actuación integrada con el OSP contribuye para la definición del carácter de cada acción, no permitiendo una superposición de demandas, tal punto fue específicamente marcado por la constitución de un contingente totalmente diferente para actuar en la Operación “Acolhida”, cuyo entrenamiento se realizó desde una perspectiva diferente, estando la Operación “Control” a cargo de las tropas que ya existen en Boa Vista y que ya dominaban la expertise.

Paralelamente, el lanzamiento de la Operación “Acolhida” colocó las demandas migratorias de los venezolanos vulnerables bajo una perspectiva humanitaria, llevándolas en un contexto de respeto a los derechos humanos y políticas de asistencia social. Siendo estas tratadas en un esfuerzo integrado por todas las instituciones civiles y militares, gubernamentales o no gubernamentales, públicas o privadas, nacionales o internacionales, bajo un mismo prisma: la garantía de la ayuda humanitaria a la población vulnerable al desplazamiento internacional forzado sin atribuir una amenaza a la sociedad receptora, buscando su plena integración a la dinámica nacional del país de acogida, respetando las costumbres, creencias y hábitos de los migrantes.

Así, dicho esto, volviendo a la pregunta orientadora de este trabajo, “¿Hay una securitización de la crisis migratoria venezolana, a través de la respuesta adoptada por el gobierno brasileño?”, lo que se puede ver y observar es que la migración venezolana a Brasil ha adquirido contornos de un tema **politizado**; a pesar de algunos intentos de securitización, cuyos actores no lograron validar plenamente su discurso. La existencia de una Operación cuyo principal objetivo fue combatir los problemas derivados de la migración evitó la contaminación del objeto (migración) por los efectos nocivos (delitos transfronterizos), asegurando así que el objeto no fuese securitizado mientras los efectos fuesen tratados dentro de su naturaleza (seguridad y defensa pública).

Dado que los eventos migratorios, especialmente los forzados, ocurren en condiciones extremadamente dinámicas y volátiles, se sugiere que la continuidad del monitoreo de este proceso sea la base para futuros estudios, incluso comparativos entre diferentes momentos, dados los matices políticos y económicos que involucran todo el proceso desencadenado por la respuesta gubernamental. Aún así, permitiendo nuevos análisis sobre los temas transversales al flujo venezolano en Brasil.

### Colaboraciones de autoría

Todos los autores participaron por igual en la elaboración del artículo.

## Referencias

ABIB, G.; HOPPEN, N.; HAYASHI JÚNIOR, P. Observação participante em estudos de administração da informação no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 53, n. 6, p. 604-616, nov./dez. 2013. Disponible en: [https://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/observacao\\_participante\\_em\\_estudos\\_de\\_administracao\\_da\\_informacao\\_no\\_brasil.pdf](https://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/observacao_participante_em_estudos_de_administracao_da_informacao_no_brasil.pdf). Acesso en: 1 dic. 2021.

ALMEIDA, V. M. de. **A atuação das forças armadas brasileiras no acolhimento de refugiados e migrantes vulneráveis**. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2020. Disponible en: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/8908/1/MO%206286%20-%20VANDERSON%20MOTA%20DE%20ALMEIDA.pdf>. Acesso en: 1 dic. 2021.

ANGROSINO, M. V. **Etnografia e observação participante**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

ARAGÓN, L. E. **Migração internacional na Pan-Amazônia**. Belém: UFPA, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 2009.

BIGO, D. Security(s): internal and external, the Möbius Ribbon. In: ALBERT, M.; LAPID, Y.; JACOBSON, D. (ed.). **Identities, Borders, Orders**. Minnesota: University of Minnesota Press, 2001. p. 91-116.

BOURBEAU, P. **The securitization of migration**: a study of movement and order. Abingdon: Routledge, 2011.

BRANCANTE, P. H.; REIS, R. R. A “securitização da imigração”: mapa do debate. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo. v. 77, p. 73-104, 2009. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/ln/a/KwbJt6hy4bmVYYCMThfjspd/abstract/?lang=pt>. Acesso en: 1 dic. 2021.

BRASIL. **Decreto no 9.285 de 15 de fevereiro de 2018**. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9285.htm). Acesso en: 1 dic. 2021.

BRASIL. **Decreto no 9.286 de 15 de fevereiro de 2018**. Define a composição, as competências e as normas de funcionamento do Comitê Federal de Assistência Emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Brasília, DF: Presidência da República, 2018b. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9286.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9286.htm). Acesso en: 22 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Diretriz ministerial nº 03/2018**. [Brasília, DF: Ministério da Defesa], 2018c.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Diretriz ministerial nº 04/2018**. [Brasília, DF: Ministério da Defesa], 2018d.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Subcomitê Federal para Recepção, Identificação e Triagem dos Imigrantes. **Migração venezuelana**: janeiro 2017 a outubro 2021. [Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública; OIM, 2021a. Uma publicação em parceria com ONU Migração. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/transparencia/informativos/informe-migracao-venezuelana-jan2017-out2021-novo.pdf/view>. Acesso em: 5 dic. 2021.

BRASIL. **Portaria no 120, de 17 de março de 2020**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros oriundos da República Bolivariana da Venezuela, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa, 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-120-de-17-de-marco-de-2020-248564454>. Acesso em: 1 dic. 2021.

BRASIL. **Portaria no 655, de 23 de junho de 2021**. Dispõe sobre a restrição excepcional e temporária de entrada no País de estrangeiros, de qualquer nacionalidade, conforme recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. Brasília, DF: Presidência da República, 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-655-de-23-de-junho-de-2021-327674155>. Acesso em: 1 dic. 2021.

BUI, Y. **How to write a master's thesis**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2014.

BUZAN, B.; HANSEN, L. **Evolution of international security studies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. v. 148

BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE, J. de. **Security: a new framework for analysis**. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CERÁVOLO, L. E. S. **Securitização da imigração na Europa e no Brasil**: semelhanças e diferenças. 2020. Trabalho de Investigação Individual – Departamento de Estudos Pós-graduados, Instituto Universitário Militar, Pedrouços, 2020. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/33098>. Acesso em: 1 dic. 2021.

ERIKSSON, J. Observers or Advocates? On the Political Role of Security Analysts. **Cooperation and Conflict**, [s. l.], v. 34, n. 3, p. 311-330, Sep 1999.

FASSIN, D. Policing borders, producing boundaries. the governmentality of immigration in dark times. **Annual Review of Anthropology**, San Mateo, CA, v. 40, p. 213-226, 2011.

FRANCHI, T. Operação Acolhida: a atuação das forças armadas brasileiras no suporte aos deslocados venezuelanos. **Military Review**, Fort Leavenworth, Kansas, ed. brasileira, v. 1, p. 1-13, jan. 2019. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/Online%20Exclusives/Franchi-operacao-acholhida-a-atuacao-das-forcas-armadas-brasileiras-no-suporte-aos-deslocados-venezuelanos-Jan-2019-1.pdf>. Acesso em: 1 dic. 2021.

FRANCHI, T. A diáspora venezuelana no contexto sul-americano e seus impactos para o Brasil. In: ESCOLA DE COMANDO E ESTADO- MAIOR DO EXÉRCITO (Brasil). Instituto Meira Mattos. Observatório Militar da Praia Vermelha. **Movimentos migratórios e segurança na faixa de fronteira**. Rio de Janeiro: Observatório Militar da Praia Vermelha, 11 ago. 2020. Disponível em: <http://ompv.eceme.eb.mil.br/movimentos-migratorios-e-seguranca-na-faixa-de-fronteira/movimentos-populacionais-entorno-estrategico-brasileiro/316-a-diaspora-venezuelana-no-contexto-sul-americano-e-seus-impactos-para-o-brasil>. Acesso em: 23 jul. 2021.

FRANKLIN, C. B. **Segurança e defesa na Amazônia e as relações entre o Brasil e a Venezuela (1985-2006)**. 2012 Tese (Doutorado em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/11608>. Acesso em: 1 dic. 2021.

HUYSMANS, J. The European Union and the securitization of migration. **Journal of Common Market Studies**, [s. l.], v. 38, n. 5, p. 751-777, 2000.

JUBILUT, L. L.; SILVA, J. C. J. Group recognition of Venezuelans in Brazil: an adequate new model? **Forced Migration Review**, Oxford, v. 65, p. 42-45, Nov 2020. Disponível em: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/recognising-refugees/jubilut-jarochinskisilva.pdf>. Acesso em: 1 dic. 2021.

MENDES, A. de A.; BRASIL, D. R. A nova lei de migração brasileira e sua regulamentação da concessão de vistos aos migrantes. **Sequência**, Florianópolis, v. 43, n. 84, p. 64-88, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2020v43n84p64>.

MIGON, E. X. F. G.; GRIGOLI, G. de A. Breves notas sobre a Operação Acolhida: resposta humanitária brasileira a crise migratória venezuelana. In: SEMINÁRIO DO NÚCLEO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS MIGRATÓRIOS, 6., 2019, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Ciências Estatísticas, 2019. Disponível em: <https://niem.com.br/wp-content/uploads/2021/03/Breves-notas-sobre-a-Opera%C3%A7%C3%A3o-Acolhida-Migon-et-Grigoli-revisado.pdf>. Acesso em: 1 dic. 2021.



MIGRANTES provocam aglomeração em Pacaraima. **Folha BV**, Boa Vista, 2 set. 2021. Disponível em: <https://folhabv.com.br/noticia/CIDADES/Interior/Migrantes-provocam-aglomeracao-em-Pacaraima/79444>. Acesso em: 5 dic. 2021.

MOREIRA, P. **Imigração Venezuela-Roraima**: evolução, impactos e perspectivas. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional; Ipea, 2021. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10418/1/Imigracao\\_Venezuela\\_Roraima.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10418/1/Imigracao_Venezuela_Roraima.pdf). Acesso em: 10 sep. 2021.

OLIVEIRA, E. L. S. de. **Imigração x segurança**: a securitização da imigração pós-11 de Setembro e o aumento do controle migratório nos EUA. 2014. Dissertação (Mestrado em Migrações Internacionais) – Departamento de Sociologia, Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2014. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/10160/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20-%20Emellin%20Oliveira%20-%20IMIGRA%C3%87%C3%83O%20x%20SEGURAN%C3%87A.pdf>. Acesso em: 1 dic. 2021.

OLIVEIRA, G. A. G. DE. A utilização do componente militar brasileiro frente à crise migratória da Venezuela. **Military Review**, Fort Leavenworth, Kansas, ed. brasileira, p. 1-15, nov. 2018. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/Online%20Exclusives/Alberto-A-Utilizacao-do-Componente-Militar-Brasileiro-Frente-a-Crise-Migratoria-da-Venezuela-POR-OLE-Nov-2018.pdf>. Acesso em: 1 dic. 2021.

OLIVEIRA JÚNIOR, Z. de et al. A audiência de custódia e seus reflexos na capital do estado de Roraima em meio à crise migratória venezuelana. **Revista Brasileira de Estudos de Segurança Pública**, Goiânia, v. 14, n. 2, p. 9-25, 2021. Disponível em: <https://revista.ssp.go.gov.br/index.php/rebsp/article/view/549>. Acesso em: 1 dic. 2021.

PAIVA, A. L. B. e; LEITE, A. P. M. R. Da emigração à imigração? por uma análise do perfil migratório brasileiro nos últimos anos. **Revista Ars Histórica**, Rio de Janeiro, n. 7, p. 1-20, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/ars/article/viewFile/45308/24370>. Acesso em: 1 dic. 2021.

PATRÍCIO, E. M. M. **Securitização da Imigração - Que impactos sobre os fluxos de imigrantes turcos para Alemanha e sobre as comunidades turcas aí residentes no período de 1999-2009**. 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Minho, Portugal, 2011. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/18849/1/Em%C3%ADlia%20Maria%20Moutinho%20Patr%C3%ADcio.pdf>. Acesso em: 1 dic. 2021.

PEOPLES, C.; VAUGHAN-WILLIAMS, N. **Critical security studies**: an introduction. 3rd. ed. Abingdon: Routledge, 2021.

POVOA NETO, H. Barreiras físicas à circulação como dispositivos de política migratória: notas para uma tipologia. In: ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÃO, 5., 2007, Campinas. Anais [...]. Campinas: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2007. Disponible en: [https://www.academia.edu/209471/Barreiras\\_físicas\\_à\\_circulação\\_como\\_dispositivos\\_de\\_política\\_migratória\\_notas\\_para\\_uma\\_tipologia\\_2007\\_](https://www.academia.edu/209471/Barreiras_físicas_à_circulação_como_dispositivos_de_política_migratória_notas_para_uma_tipologia_2007_). Acceso en: 27 jul. 2021.

R4V. **RMRP 2021**: for refugees and migrants from Venezuela: regional refugee and migrant response plan January - December 2021. [S.l.]: Inter-Agency Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela, 2020. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/peru/rmrp-2021>. Acceso en: 2 dic. 2021.

RUDZIT, G. O debate teórico em segurança internacional: mudanças frente ao terrorismo? **Civitas** - Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 297-323, 2006. Disponible en: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/5>. Acesso em: 2 dez. 2021.

SILVA, C. C. V. e; PEREIRA, A. E. A Teoria de Securitização e a sua aplicação em artigos publicados em periódicos científicos. **Revista de Sociologia Política**, São Paulo, v. 27, n. 69, p. 1-20, 2019. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/ygPZ8HJLnHCLWj4W5ZjxZKB/abstract/?lang=pt>. Acceso en: 2 dic. 2021.

SILVA, J. C. J.; ALBUQUERQUE, É. B. F. de. Operação Acolhida: avanços e desafios. In: REFÚGIO, migrações e cidadania. Brasília, DF: Instituto Migrações e direitos Humanos, 2020. p. 47-72. (Cadernos de debates, 16). Disponible en: [https://www.migrante.org.br/wp-content/uploads/2021/10/IMDH\\_Caderno\\_ed16\\_web.pdf](https://www.migrante.org.br/wp-content/uploads/2021/10/IMDH_Caderno_ed16_web.pdf). Acceso en: 2 dic. 2021.

SIMÕES, G. da F. (org.). **Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil**. Curitiba: Editora CRV, 2017.

TANNO, G. A contribuição da Escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 47-80, jan./jun. 2003. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/cint/a/cmMZVcmhLFZdMgVzB9k6dNw/?lang=pt&format=pdf>. Acceso en: 2 dic. 2021.

TRADING ECONOMICS. **Venezuela GDP annual growth rate**: 2021 data: 2022 forecast: 1998-2020 historical. [S.l.]: Trading Economics, c2021. Disponible en: <https://tradingeconomics.com/venezuela/gdp-growth-annual>. Acceso en: 21 jul. 2021.

VILLA, R. D.; SANTOS, N. B. Buzan, Wæver e a Escola de Copenhague: tensões entre o realismo e a abordagem sociológica nos estudos de segurança internacional. In: LIMA, M. C. (ed.). **Clássicos das relações internacionais**. São Paulo: Hucitec, 2011. p. 117-151.

WÆVER, O.; ESTRADA, R. D.; MATTOS, F. P. de. Securitização e dessecuritização. **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Doutados, MS, v. 4, n. 8, p. 237-275, 2015. Disponible en: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/4161/2355>. Acesso en: 2 dic. 2021.

WENDT, A. Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. **International Organization**, [Cambridge], v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992.

WORLD BANK. A World Bank Group Flagship Report. **Global economic prospects: the turning of the tide?** Washington: World Bank Group, June 2018. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29801>. Acesso en: 3 dic. 2021.

YIN, R. K. **Case study research and applications: design and methods**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2018.



# Iniciativa Action for Peacekeeping y su pilar de desempeño y rendición de cuentas en las operaciones de paz de las Naciones Unidas: una perspectiva brasileña


*The "Action for Peacekeeping" initiative and its performance & accountability pillar in United Nations peace operations: a Brazilian perspective*

**Resumen:** El objetivo principal del artículo es identificar y recopilar información sobre las acciones llevadas a cabo por el Estado brasileño, en cumplimiento de los compromisos asumidos en relación con el pilar de desempeño y rendición de cuentas de la iniciativa *Action for Peacekeeping* (A4P). Con este fin, inicialmente buscamos presentar la iniciativa A4P, contextualizándola con el momento de su lanzamiento. Posteriormente, se llevó a cabo un análisis más a fondo del pilar de desempeño y rendición de cuentas, a fin de identificar los compromisos asumidos por las diversas partes. A continuación, se buscó identificar en detalle las acciones impulsadas por Brasil, dirigidas al cumplimiento de las obligaciones asumidas, desde dos aspectos integradores: la participación en el sistema de preparación de capacidades de la ONU y la capacitación de recursos humanos. Desde el punto de vista metodológico, se trata de una investigación cualitativa exploratoria, realizada a través de la investigación bibliográfica y documental, complementada con entrevistas. Como resultado, la encuesta indicó que Brasil ha estado adoptando medidas concretas, que no solo cumplen con los compromisos asumidos, sino que también permitirán al país enviar militares y policías de alto rendimiento para futuras operaciones de paz.

**Palabras clave:** Rendimiento y Responsabilidad; *Action for Peacekeeping*; Compromisos; Operaciones de paz; Naciones Unidas.

**Abstract:** The article's main objective is to identify and compile information regarding the actions taken by the Brazilian State in compliance with the commitments assumed regarding the pillar of performance & accountability of the Action for Peacekeeping (A4P) initiative. To do so, it is initially sought to present the A4P initiative, contextualizing it with the moment of its launch. Subsequently, a more in-depth analysis of the performance & accountability pillar was carried out to identify the commitments made by the various parties. Next, it is sought to identify in detail the actions taken by Brazil aimed at fulfilling the obligations assumed, based on two integrating aspects: the participation in the Peacekeeping Capability Readiness System and the training of human resources. From a methodological point of view, this is a qualitative exploratory investigation, carried out through bibliographical and documentary research, complemented by interviews. As a result, the survey indicated that Brazil has been adopting concrete measures, which fulfill the commitments assumed and shall allow the country to send high-performance military and police officers for future peace operations.

**Keywords:** Performance & Accountability. Action for Peacekeeping; Commitments; Peacekeeping Operations; United Nations.

**Carlos Alberto Moutinho Vaz**   
Exército Brasileiro. Centro Conjunto de  
Operações de Paz do Brasil (CCOPAB).  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
carlosvaz95@gmail.com

Recibido: 26 sep. 2021

Aprobado: 04 nov. 2021

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons  
Attribution Licence

## 1 Introducción

El Brasil es miembro fundador de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y, en las últimas siete décadas, ha participado activamente en misiones de paz, materializando así el compromiso brasileño con el mecanismo de seguridad colectiva de esa Organización Internacional. Así, el Brasil ya ha enviado más de 57.000 expertos militares, policiales y civiles a 46 misiones en los cinco continentes. En este contexto, cabe destacar la participación del llamado "Batallón Suez" en la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU), en 1956, inaugurando el envío de contingentes de tropas brasileñas para misiones de paz, que duró hasta 2020, colocando a Brasil en posiciones destacadas como *troop contributing country* (TCC), en los momentos de participaciones mayores (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2021).

Sin embargo, en la actualidad, Brasil tiene una pequeña representación cuantitativa en términos de militares y policías desplegados, apareciendo en el ranking publicado por la Secretaría, con respecto al 31 de julio de 2021, en la posición 65ª, con solo 67 personas sirviendo en siete de las doce misiones activas. Cabe señalar que, desde la salida de una unidad militar en Brasil en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH, en francés), en 2017, y las Fuerzas Interinas de las Naciones Unidas en el Líbano (UNIFIL, en inglés) en 2020, no hay otra unidad militar de la división brasileña, y la participación está restringida a personas que trabajan solas o forman pequeños equipos (UNITED NATIONS, 2021b).

Sin embargo, incluso con esta pequeña participación cuantitativa, Brasil sigue gozando de una sólida reputación dentro de las Naciones Unidas, resultado del alto desempeño demostrado por el ejército y la policía brasileños en las participaciones actuales y pasadas. Esto ha permitido a Brasil mantener una participación cualitativa relevante, que puede ser ejemplificada por la designación, el 9 de abril de 2021, del General de División Marcos De Sá Affonso Da Costa como *Force Commander* la misión de las Naciones Unidas para la estabilización en la República Democrática del Congo (MONUSCO), una misión en la que Brasil no tiene unidades desplegadas, siendo el cuarto militar brasileño en ocupar el cargo desde 2013. Además, la presencia de militares y policías brasileños en la Secretaría de las Naciones Unidas y la participación de Brasil en la elaboración de manuales doctrinales sobre operaciones de paz también corroboran el prestigio del país en este universo (HAMANN; MIR, 2019).

Incluso con esta experiencia consolidada y un pasado exitoso, Brasil necesita ser consciente de la evolución de los entornos donde se han desplegado las misiones, cuyas características de volatilidad, inseguridad, aumento de las acciones hostiles contra las tropas de la ONU y deterioro de la situación humanitaria han presentado desafíos cada vez mayores para los cascos azules. En este sentido, al examinar las tendencias recientes en las operaciones de paz, Day et al. (2020), señalan que el despliegue de *peacekeepers* en los lugares donde no hay un proceso de paz viable en marcha, y puede haber guerras civiles y la acción de grupos extremistas, presenta un escenario de alto riesgo, no sólo para los contingentes desplegados, sino también para que las poblaciones locales sean protegidas por ellos.

En 2018, con el fin de adaptar las operaciones a la nueva realidad, el Secretario General lanzó la iniciativa Action for Peacekeeping (A4P), que desde entonces ha guiado los esfuerzos de la Secretaría, el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y los Estados miembros en relación con las operaciones de paz. Brasil respaldó prontamente la A4P, por lo que asumió compromisos con la ONU y la comunidad internacional, cuyo cumplimiento sin duda reflejará o no la reputación del país.

La investigación preliminar indicó la ausencia de trabajo académico sobre el tema, particularmente en lo que respecta a la verificación del cumplimiento por parte de Brasil de los compromisos asumidos al refrendar la iniciativa A4P. Sin embargo, la investigación inicial centrada en el pilar de desempeño y rendición de cuentas señaló que el país ha tomado medidas que materializan el cumplimiento de sus compromisos en este tema, requiriendo solo una investigación más sistematizada.

Por lo tanto, el objetivo principal de este artículo fue identificar y recopilar información sobre las acciones llevadas a cabo por Brasil en cumplimiento de los compromisos asumidos en relación con uno de los ocho pilares de la iniciativa A4P: desempeño y rendición de cuentas (*performance & accountability*). Por lo tanto, a través de la investigación bibliográfica y documental, seguida del análisis de contenido y complementada por entrevistas semiestructuradas con representantes de las instituciones involucradas en este tema, inicialmente buscamos comprender la iniciativa A4P, contextualizándola con el momento de su lanzamiento. Posteriormente, se realizó un análisis detallado del pilar de desempeño y rendición de cuentas, buscando comprender su contexto y el alcance de los compromisos que materializan este pilar. Finalmente, se buscó identificar las acciones emprendidas por el gobierno brasileño desde el lanzamiento del A4P, que representan el cumplimiento efectivo de las obligaciones asumidas.

## 2 La iniciativa Action for Peacekeeping - aspectos conceptuales

Iniciativa *Action for Peacekeeping* (A4P) fue lanzado por el Secretario General el 28 de marzo de 2018 en una reunión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), llamada *High-Level Debate on Collective Action to Improve UN Peacekeeping Operations*. El evento podría ser parte de un esfuerzo progresivo que se está llevando a cabo, uniendo al Consejo de Seguridad, la Asamblea General y los Estados miembros, para promover la adaptación de las operaciones de paz a entornos complejos y de alto riesgo, lo que dificulta cada vez más el cumplimiento de los mandatos, en particular en lo que respecta a la protección de los civiles, y pone en peligro la propia seguridad de los *peacekeepers*. En este contexto, el informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz (conocido como *HIPPO Report*) como un hito inicial de este esfuerzo, que también incluyó como referencias otros documentos posteriores, como el informe *Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business* (conocido como *Cruz Report*) y el informe de la *Independent Special Investigation Into the Violence in Juba in 2016 and the Response by the United Nations Mission in South Sudan* (SECURITY COUNCIL REPORT, 2018).

Además de una respuesta a los crecientes desafíos operativos, Coning (2020) argumenta que la iniciativa A4P surgió de la presión financiera bajo la que se encontró la ONU, especialmente por parte de los Estados Unidos de América (EE.UU.), para reducir el costo y aumentar la eficacia de las operaciones de paz. En su análisis, el autor también incluye la liberación de *Comprehensive Planning and Performance Assessment System* (CPAS) y la adopción de la resolución 2436 (2018) por el Consejo de Seguridad, ambos discutidos en la sección posterior de este artículo, como las respuestas de la organización a esa presión.

En su discurso de presentación del programa A4P ante el Consejo de Seguridad, el Secretario General hizo hincapié en los problemas que afrontaba la *peacekeepers* en términos de mandatos a cumplir, Equipamiento, Capacitación, Mando y control, entre otros. También destacó el impacto de estos problemas en la mortalidad de los cascos azules como resultado de acciones hostiles en 2017, que fue sustancialmente mayor que el año anterior. En el futuro, el Secretario General identificó las tres esferas en las que deberían centrarse los esfuerzos colectivos: i) conciliar las expectativas y la realidad de las operaciones; ii) hacer que las misiones sean más robustas y seguras; y iii) movilizar un mayor apoyo para las soluciones políticas y el despliegue de tropas bien organizadas, bien equipadas y bien entrenadas (UNITED NATIONS, 2018f).

Llamando a todos los involucrados a la acción, Guterres dijo que "por eso estoy lanzando una nueva iniciativa", *Action for Peacekeeping* "con el fin de movilizar a todos los asociados para apoyar la importante empresa de las operaciones de paz de las Naciones Unidas" (UNITED NATIONS, 2018F, n. p.). Al presentar la iniciativa, mencionó el septuagésimo aniversario de las operaciones de paz y sugirió un esfuerzo colectivo para que los compromisos que regirían la nueva iniciativa se debatieran y acordaran para fines de 2018.

El 16 de agosto de 2018, materializando la iniciativa A4P, la Declaración de compromisos compartidos (*Declaration of Shared Commitments*), un documento que establece las ocho áreas prioritarias, o pilares, de la iniciativa y que enumera los 45 compromisos que deben asumirse en relación con cada uno de ellos. De manera muy sintética, las áreas abordadas fueron las siguientes: (1) soluciones políticas; (2) agenda Mujeres, Paz y seguridad; (3) protección de civiles; (4) seguridad de las mujeres *peacekeepers*; 5) desempeño y rendición de cuentas; 6) consolidación y Mantenimiento de la paz; 7) asociaciones; y 8) conducta de *peacekeepers*. Sólo cabe señalar que en el documento original sólo se preveían siete esferas, una de las cuales se refería a la agenda de las Mujeres, la Paz y la seguridad, que, si bien inicialmente se incluyó en el tema de las soluciones políticas, posteriormente se desarrolló en una esfera exclusiva. En cuanto a los compromisos contenidos en la Declaración, pueden dividirse para una mejor comprensión en: compromisos exclusivos de la Secretaría, compromisos compartidos entre la Secretaría y los Estados Miembros y compromisos exclusivos de los Estados Miembros (UNITED NATIONS, 2018a).

Desde el lanzamiento de la Declaración, la Secretaría comenzó a alentar a los Estados miembros a que hicieran suyo el documento, que sería una manifestación inequívoca de la adhesión de cada país a sus compromisos. En este contexto, Brasil fue el 52º Estado en respaldar la declaración, a través de un discurso del embajador Nelson Antonio Tabajara de Oliveira, entonces Secretario General Adjunto de Asuntos Multilaterales, Europa y América del Norte de Itamaraty, por ocasión de la Reunión de Alto Nivel en *Action for Peacekeeping* convocada por el secretario general el 25 de septiembre de 2018, al margen del 73º período de sesiones de la Asamblea General. Aunque este es el hito constante de la página web de A4P como el aval de Brasil, cabe señalar que la ratificación ya había sido anunciada por el Embajador Frederico Salomão Duque Estrada Meyer, Representante Alternativo de Brasil ante la ONU, en una reunión del CSNU sobre operaciones de paz, celebrada el 12 de septiembre, en la que Brasil participó como invitado (BRASIL, 2018; UNITED NATIONS, 2018d).

Este documento no tiene el alcance de analizar en detalle la evolución de la iniciativa A4P en su conjunto, pero se puede afirmar brevemente que, desde su lanzamiento, la agenda ha ocupado un lugar central en las discusiones sobre operaciones de paz, en las esferas del Consejo



de Seguridad, la Asamblea General, la Secretaría, las instituciones internacionales vinculadas al tema y los propios Estados miembros. En este contexto, también cabe señalar que, desde 2019, la *Special Committee on Peacekeeping Operations* (conocido como C-34), un órgano subsidiario de la Asamblea General encargado de realizar exámenes amplios de todas las cuestiones relacionadas con las operaciones de paz, comenzó a estructurar su informe anual sobre la base de las esferas temáticas de A4P (UNITED NATIONS, 2021c).

Un aspecto relevante a destacar es que el Departamento de Operaciones de Paz (DPO) realizó una encuesta en agosto de 2019 con el fin de recopilar las percepciones de los diversos actores involucrados sobre los avances en la implementación de la iniciativa A4P, así como para registrar las acciones concretas llevadas a cabo por cada socio. Brasil fue uno de los encuestados, cuyos resultados fueron procesados y compilados con el fin de subsidiar futuras decisiones sobre el tema (UNITED NATIONS, 2019c).

Por último, como última actualización de la iniciativa A4P, el 29 de marzo de 2021, el Reino de los Países Bajos y la Secretaría celebraron un acto conmemorativo de los tres años transcurridos desde el lanzamiento de la iniciativa A4P, con el fin de evaluar los progresos realizados e identificar los desafíos que aún existen en su aplicación. En el evento, la Secretaría presentó el A4P+, como un conjunto de siete prioridades estratégicas para acelerar la implementación de los compromisos asumidos en las ocho áreas temáticas. El análisis del documento de lanzamiento de A4P + muestra que el tema de rendimiento y rendición de cuentas se mantuvo, ya que dos de las siete prioridades establecidas, llamadas "3. *Capabilities and mindsets*" e "4. *Accountability to peacekeepers*", tratan directamente ese tema (UNITED NATIONS, 2021a).

### 3 Detallando el pilar de rendimiento y rendición de cuentas (*Performance & Accountability*)

En esta sección, pretendemos analizar con mayor detalle uno de los pilares de la iniciativa A4P, *performance & accountability*, destacando los compromisos que fueron asumidos por la Secretaría y por los Estados miembros que, como Brasil, respaldaron la Declaración de compromisos compartidos.

Antes de proceder al análisis de la cuestión en el marco de la iniciativa A4P, es importante destacar que esta cuestión ya figuraba en múltiples documentos de referencia sobre las operaciones de paz. Como antecedente remoto, el análisis de la llamada *Brahimi Report*, el artículo seminal sobre las últimas operaciones de paz, resultado del trabajo de un panel de alto nivel organizado por el Secretario General en 2000, tras los fracasos en las operaciones de paz llevadas a cabo en la década anterior. El informe reconoce la precariedad del sistema de selección existente para el despliegue (el *United Nations Standby Arrangements Systems UNSAS*), indicando oportunidades de mejora, para que las tropas puedan estar realmente en condiciones de cumplir con sus tareas cuando se desplieguen. El documento aborda superficialmente cuestiones como la rendición de cuentas de los dirigentes por el desempeño, pero son los aspectos relacionados con la capacitación y el equipo los que reciben especial atención, por el evidente vínculo entre ellos y los retrocesos sufridos (UNITED NATIONS, 2000).

Como antecedente más reciente, mister dirigió la llamada *HIPPO Report* (2015), por la influencia de este documento en la iniciativa A4P y por el énfasis observado en el tema en estudio. Se destaca aquí que, de manera similar a la *Brahimi Report*, el contexto del establecimiento del grupo especial que dio lugar a *Informe HIPPO* también fue la incapacidad de las operaciones para hacer frente al creciente deterioro de las condiciones de seguridad en los lugares donde las misiones

fueron desplegadas, que se requiere un cambio de postura. En el informe se exponen, inicialmente, los cuatro cambios esenciales necesarios para que las operaciones de paz sean eficaces en el futuro, seguidos de los nuevos enfoques propuestos en esferas que se consideran vitales para las operaciones. Estos conceptos se ponen en práctica en una sección posterior, titulada "*Empowering the field*" que comprende una subsección denominada "*Improving speed, capability and performance for uniformed personnel*", que señala claramente los orígenes de algunos de los compromisos establecidos posteriormente en el ámbito de la iniciativa A4P. En este contexto, el documento destaca la necesidad de un sistema de mejora del rendimiento, conectado a una asociación mundial para el fomento de la capacidad. El informe también aborda los efectos perjudiciales de los embargos (*caveats*) sobre la eficacia de las tropas desplegadas, además de hacer hincapié en la cuestión de la rendición de cuentas por el desempeño, los aspectos también se incorporaron en el programa A4P (UNITED NATIONS, 2015b)

También en 2015, la Secretaría puso en marcha el DPKO/DFS *Policy Document on Operational Readiness Assurance and Performance Improvement*, con el objetivo de aumentar la disponibilidad operacional de las unidades militares que se desplegarán en las operaciones de paz. El documento presenta un *Performance Improvement Cycle*, consta de cuatro etapas, cuya observancia daría lugar a que las unidades estuvieran plenamente facultadas para desempeñar sus tareas con eficacia. Además, en el documento se establece un proceso amplio de certificación previa al despliegue para cada dependencia por parte del país que aporta contingentes, que abarca no sólo los aspectos relacionados con la capacitación, sino también las cuestiones relacionadas con la realización de la capacitación. *peacekeepers* (UNITED NATIONS, 2015a).

Además de *Policy Document* a partir de 2015, los países que aportan contingentes recibieron directrices aún más específicas sobre la preparación de sus tropas en el año 2018, a través de la DPKO/DFS *Guidelines on Operational Readiness Preparation for Troop Contributing Countries in Peacekeeping Missions*. Además de detallar aspectos relacionados con los requisitos mínimos para la selección de *peacekeepers* y para la realización de la formación previa al despliegue, el nuevo documento presenta una definición de rendimiento (performance) que permite una mejor comprensión del tema:

El desempeño de una unidad militar se mide a menudo por el éxito en la realización y ejecución de las tareas previstas, determinadas por el Consejo de Seguridad, la Secretaría, los países que aportan contingentes, los Estados miembros, el País anfitrión de la misión (el gobierno anfitrión y la población) y otros agentes de la misión de mantenimiento de la paz; el desempeño también se mide por la conducta de los contingentes durante el despliegue (UNITED NATIONS, 2018b, p. 4).

En cuanto al análisis del pilar del desempeño y la rendición de cuentas en el marco del programa A4P, cabe observar que el tema recibió especial atención en el discurso de lanzamiento de la iniciativa, en el que el secretario general formuló seis solicitudes inmediatas a los Estados miembros. La cuarta solicitud se refiere específicamente a cuestiones relacionadas con el desempeño, abarcando aspectos que se incluyeron posteriormente en la Declaración de compromisos compartidos, como la capacitación previa al despliegue, los embargos (*caveats*) y asociaciones triangulares para el fomento de la capacidad. En cuanto a la capacitación, el Secretario General afirma que "los países

que aportan contingentes y fuerzas de policía y sus asociados deben mejorar el nivel de capacitación y preparación del personal de mantenimiento de la paz”<sup>1</sup> (UNITED NATIONS, 2018f, p. 3).

En cuanto a los detalles de los compromisos contenidos en la Declaración de compromisos compartidos, relacionados con el tema de desempeño y rendición de cuentas, el documento presenta tres largos párrafos sobre el tema, que comprenden un total de 12 compromisos, categorizados en la siguiente tabla.

**Table 1- Summary of commitments related to performance & accountability.**

Compromisos de los Estados miembros	Compromisos compartidos entre los Estados miembros y la Secretaría	Compromisos contraídos por la Secretaría
<p>1) Proporcionar personal militar y policial bien entrenado y bien equipado, y apoyar el desarrollo y la realización de actividades de capacitación para las operaciones de paz.</p> <p>2) apoyar la preparación previa al despliegue de personal y material, con el objetivo de un desempeño efectivo, observando las políticas de verificación y certificación en materia de derechos humanos.</p> <p>3) redoblar los esfuerzos para identificar y comunicar claramente los embargos (<i>caveats</i>), o cualquier actualización relacionada con ellos, así como trabajar junto con la Secretaría para desarrollar un procedimiento claro, completo y transparente sobre los embargos.</p>	<p>1) Asegurar el más alto nivel de rendimiento.</p> <p>2) responsabilizar a todos <i>peacekeepers</i>, particularmente los líderes, para un desempeño efectivo, bajo parámetros comunes, en caso de desempeño insuficiente.</p> <p>3) apoyar un mecanismo de coordinación (<i>Light Coordination Mechanism</i>) en relación con la capacitación, haciendo hincapié en la necesidad de recursos financieros adicionales para esta esfera.</p>	<p>1) Desarrollar un sistema doctrinal integrado sobre el desempeño, basado en estándares claros para todos.</p> <p>2) Utilice los datos de rendimiento como información para la Planificación, Evaluación, decisiones de implementación e informes.</p> <p>3) Comunicar a los estados miembros todos los requisitos operativos necesarios.</p> <p>4) proporcionar apoyo logístico eficaz a las operaciones.</p> <p>5) trabajar con los Estados miembros para generar las competencias especializadas necesarias, incluido el dominio de idiomas, apoyando nuevos enfoques para mejorar la generación de fuerzas y la disponibilidad de equipos.</p> <p>6) proporcionar a los Estados miembros materiales de formación compatibles con las necesidades operativas.</p>

Fuente: adaptado de Naciones Unidas, 2018a.

Los compromisos exclusivos de los Estados Miembros y los compartidos entre ellos y la Secretaría serán objeto de la siguiente sección. Los compromisos exclusivos de la Secretaría no forman parte del ámbito de esta investigación. Sin embargo, vale la pena mencionar que la investigación mostró medidas y progresos significativos de la Secretaría en el cumplimiento de sus compromisos. Como ejemplo más relevante, el lanzamiento, aún en 2018, de la *Comprehensive Planning*

<sup>1</sup> Original: “Les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police et leurs partenaires se doivent d’améliorer le niveau de formation et de préparation des soldats de la paix”

and Performance Assessment System (CPAS), que representó un hito en términos de evaluación del desempeño y apoyo a la planificación y la toma de decisiones, sobre la base de una metodología objetiva, basada en datos analíticos y normas claras y bien definidas. El CPAS fue respaldado rápidamente por el Consejo de Seguridad a través de la Resolución 2436 (2018), que también consolidó el apoyo del CSNU a la iniciativa A4P, en particular con respecto a los aspectos de rendimiento y rendición de cuentas. Además de los CPAS, la página web de la iniciativa A4P proporciona un documento llamado *Key Achievements on Performance*, que contienen otras acciones y resultados obtenidos por la Secretaría en cumplimiento de sus compromisos (UNITED NATIONS 2018c, 2018e, 2019a).

La gran relevancia del tema de performance motivó su inclusión como tema central de la conferencia Ministerial de la ONU sobre Operaciones de Paz, celebrada el 29 de marzo de 2019 y titulada "*Uniformed Capabilities, Performance and Protection*". En ese momento se debatieron aspectos como la capacitación del personal, las asociaciones estratégicas y la elaboración de normas de evaluación. Hablando en el evento, el Ministro de Defensa de Brasil ratificó el compromiso de Brasil con el tema, afirmando que "las lecciones aprendidas nos enseñan que proporcionar a las tropas un entrenamiento efectivo es esencial para lograr un buen desempeño en el terreno". También agregó que, "en el área de capacitación, Brasil ha estado llevando a cabo acciones concretas. [...] enviamos equipos móviles y entrenamos contingentes de otros países en proyectos de asociación triangular" (Brasil, 2019a, n. p.).

Un aspecto que merece destacarse es la relación intrínseca entre el pilar del desempeño y la rendición de cuentas y otro tema de la iniciativa A4P: la conducta del personal de mantenimiento de la paz y las operaciones de paz en su conjunto. En este contexto, se destaca que el concepto de "*accountability*" (la rendición de cuentas) impregna ambos temas, entendiéndose bien como la rendición de cuentas por el desempeño, bien como la rendición de cuentas por las normas de conducta de los miembros de las misiones. Así, el 28 de junio de 2021, en discurso en el evento titulado "*High-Level meeting on Strengthening the Conduct of Peacekeeping Personnel: Sharing of Good Practices*", el Secretario General destacó el vínculo entre las áreas, afirmando que "la gran mayoría de nuestro personal sigue los más altos estándares de conducta. Pero cuando eso no sucede, tiene un impacto devastador en las víctimas y sobrevivientes y daña nuestra eficiencia operativa y nuestra reputación global" (UNITED NATIONS, 2021d, p. 1).

También cabe destacar la transversalidad entre el área temática de performance & accountability y otra de suma importancia para las operaciones, también incluida en la iniciativa A4P: la seguridad de *peacekeepers*. El vínculo entre estas áreas fue evidente en 2017, en el informe conocido como *Cruz Report* (debido al liderazgo del General de División brasileño Carlos Alberto dos Santos Cruz en la preparación del documento). El informe aborda sistemáticamente aspectos relacionados con el desempeño, tales como factores directamente relacionados con las muertes de *peacekeepers* para acciones hostiles, y, en consecuencia, recomienda la capacitación previa al despliegue y la selección de países que aportan contingentes y fuerzas de policía como zonas en las que deben producirse cambios. Además, entre los problemas que se presentan en detalle figuran la preparación operacional previa al despliegue y la rendición de cuentas (*mutual accountability*) por deficiencias en la capacitación, el equipo y el rendimiento (UNITED NATIONS, 2017).

Concluyendo el análisis conceptual sobre el pilar del desempeño y la rendición de cuentas, cabe destacar la importancia de mejorar el desempeño de *peacekeepers* para la mitigación de la llamada "*peacekeeping trilemma*", que enfrenta el Consejo de Seguridad, identificado por Williams (2020).

Según el autor, los tres objetivos estratégicos del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas – cumplir eficazmente mandatos complejos en entornos de alto riesgo, minimizar los riesgos para la seguridad del personal de mantenimiento de la paz y reducir los costos financieros de las misiones – no se alcanzarán simultáneamente con la estructura actual del sistema de operaciones de paz, y se sugieren medidas de mitigación para garantizar la eficacia de las misiones, incluso ante esta situación. La primera medida recomendada y considerada fundamental por el autor es la mejora del desempeño de los cascos azules, debido a su impacto positivo inmediato en el logro de esos objetivos. En este sentido, Williams reconoce la importancia de los esfuerzos recientes, aunque todavía incompletos, del Consejo de Seguridad y de la Secretaría para mejorar el desempeño de las tropas desplegadas.

#### 4 Perspectivas y acciones de Brasil

Antes de pasar al objetivo principal de esta sección, analizar las acciones llevadas a cabo por Brasil, que muestran avances relacionados con el cumplimiento de las obligaciones asumidas en el ámbito de la Declaración de compromisos compartidos, en relación con el pilar de desempeño y rendición de cuentas, cabe destacar la actualidad del tema y la importancia asignada por el gobierno brasileño.

Así, el 15 de febrero de 2021, al hablar en la apertura de los trabajos anuales del C-34, en la Asamblea General, el Representante Permanente de Brasil ante la ONU destacó el compromiso del país con la iniciativa A4P, identificando el tema del desempeño como una de las prioridades. En este contexto, hizo hincapié en la relación intrínseca entre la capacitación y el desempeño, afirmando que "la experiencia demuestra que el desempeño de las operaciones de paz está estrechamente relacionado con la capacitación previa al despliegue. Las tropas entrenadas evitan muertes y favorecen la implementación general de los mandatos de la misión" (Brasil, 2021C, p. 3).

Además, el 11 de junio de 2020, Brasil fue elegido para su 11o mandato como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, para el bienio 2022-2023. El documento de solicitud establece siete áreas prioritarias para la acción del país en el Consejo, entre ellas el mantenimiento eficiente de la paz. En este sentido, el texto enfatiza la sólida historia de la participación brasileña en operaciones de paz, destacando particularmente las iniciativas de entrenamiento, tanto en el entrenamiento de sus propias tropas, como en cooperación con otros países (BRASIL, 2021b).

El punto de partida para el análisis de las acciones brasileñas en cumplimiento de sus compromisos es la participación del país en el sistema de preparación de la capacidad de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (*Peacekeeping Capability Readiness System* - PCRS, en inglés), por la transversalidad de este sistema en relación con los compromisos asumidos, al considerar una multiplicidad de aspectos relacionados con la disponibilidad de las tropas ofrecidas, permitiendo a la Secretaría identificar con precisión, incluso a través de la observación in loco, si el Estado miembro cumple las normas establecidas en los distintos ámbitos.

Como contextualización, PCRS es el sistema adoptado por la ONU desde 2015 con el fin de garantizar la preparación y el despliegue efectivo de capacidades militares, policiales y de defensa civil para el empleo en operaciones de paz. Este sistema sustituyó al antiguo UNSAS, que cayó en desuso precisamente porque no garantizaba la previsibilidad y fiabilidad necesarias. En general, el PCRS clasifica las capacidades ofrecidas por los Estados miembros (*pledges* en cuatro niveles, siendo el "Nivel 2" uno en el que una unidad se considera lista para el despliegue en una operación (UNITED NATIONS, 2019b).

La transición de las unidades del nivel 1 al Nivel 2 en PCR solo se produce después de la realización con éxito de una visita de evaluación y asesoramiento (*Assessment and Advisory Visit- AAV*, en inglés) por un equipo de la ONU. El AAV es un ejercicio bastante completo, que incluye una amplia gama de actividades en sus dos vertientes, asesoramiento y evaluación. En cuanto a esto último, cabe destacar la amplitud de los aspectos evaluados durante la visita, en áreas como personal, equipamiento, Organización de la unidad, liderazgo, mecanismos de rendición de cuentas, entre otros. Cada una de estas áreas se desarrolla en numerosas y detalladas *check-lists*, contenida en la presente edición del documento que regula el tema (NACIONES Unidas, 2020). Por lo tanto, es legítimo afirmar que una unidad que pasa por un AAV sin pendiente, siendo por lo tanto elevada al Nivel 2 del PCR por la Secretaría, atestigua que el Estado miembro ha cumplido plenamente con los requisitos y estándares de la ONU, en cuanto a la preparación de esa tropa, en los más diversos aspectos.

En el caso de Brasil, el país ha ofrecido unidades militares, a través del PCR, desde el lanzamiento del sistema y ya ha recibido dos AAV para la verificación de unidades específicas, consideradas de interés por la Secretaría. La primera visita tuvo lugar en abril de 2017 y resultó en la elevación al Nivel 2 de las cinco unidades evaluadas, siendo tres unidades de aviación, un batallón de infantería y una unidad médica del tipo *Level 2 Hospital*. La elevación fue comunicada a la Misión Permanente de Brasil ante la ONU por la Secretaría, y el gobierno brasileño fue invitado a iniciar negociaciones para la elevación de las unidades al Nivel 3 del PCR.

En julio de 2021, ya bajo la vigencia de la edición 2020 del Procedimiento Operativo Estándar de la Secretaría sobre AAVs, mucho más completo y detallado sobre los ítems a inspeccionar, Brasil recibió una nueva visita, con el fin de evaluar cuatro unidades más: un batallón de infantería mecanizada, una compañía de ingeniería y dos compañías de Fuerza de Acción Rápida, siendo una del Ejército de Brasil y una de la Armada Marina de Brasil. Una vez más, todas las unidades verificadas cumplieron con los requisitos de las Naciones Unidas en las diversas áreas verificadas, siendo elevadas al nivel 2 del PCR por la Secretaría.

Es legítimo afirmar, por lo tanto, que el desempeño de Brasil en el PCR ratifica el cumplimiento parcial del compromiso de ofrecer militares y policías bien entrenados y equipados para las misiones de paz. Sin embargo, teniendo en cuenta que el compromiso también incluye el desarrollo y la realización de actividades de capacitación y que el personal militar y de policía también puede desplegarse en misiones individuales, en la parte posterior de esta sección se detallará más la capacitación del personal.

En cuanto al compromiso con respecto a las políticas de verificación de antecedentes del personal seleccionado, así como a las violaciones de los derechos humanos pendientes u otras cuestiones disciplinarias, el Brasil cuenta con un mecanismo consolidado de verificación del personal militar y policial previsto para su despliegue, tanto en misiones individuales como en unidades. El Ministerio de Defensa emitió instrucciones normativas específicas sobre el tema, tanto para las tropas como para las misiones individuales, siendo el Jefe Adjunto de operaciones de paz el responsable de expedir los certificados que se enviarán a la Secretaría antes de cada despliegue. Este mecanismo fue verificado por la Secretaría en el momento de la AAVs y no se detectó ningún incumplimiento de la legislación prevista. Además, la Secretaría señaló que Brasil es signatario de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos y que el país cuenta con un sólido marco jurídico relacionado con las cuestiones relacionadas con la conducta militar y policial, tanto en el ámbito administrativo como penal (BRASIL 2019b, 2020).

Compromiso sobre los embargos (*caveats*), la Secretaría y el Consejo de Seguridad han mostrado gran preocupación por dos tipos distintos de embargos. El primero se refiere a los que presenta el TCC, en el momento de la oferta de la unidad en el PCRS o en las negociaciones iniciales para el despliegue en una misión específica. El segundo, y aún más preocupante por el impacto en la eficacia de las misiones, se refiere a la llamada "*hidden caveats*", cuando una unidad ya desplegada deja de realizar alguna tarea prevista, alegando problemas nacionales o utilizando algún subterfugio. En el caso de Brasil, incluso si no hay un nuevo despliegue de tropas desde el lanzamiento de A4P, el país ya tiene una historia consolidada de no imponer restricciones de ningún orden en la ejecución de las acciones planificadas para cada unidad. Además, el gobierno brasileño no impuso embargos a las tropas registradas en el PCRS, indicando que las unidades estarán compuestas, entrenadas y equipadas para cumplir plenamente con las tareas planificadas. Este aspecto también fue verificado durante el AAV recibido por Brasil, contribuyendo para la elevación de las unidades brasileñas al nivel 2.

En cuanto al compromiso relativo a la rendición de cuentas de todos los miembros del personal de mantenimiento de la paz, en particular los dirigentes, en lo que respecta al desempeño eficaz, la investigación reveló que el Ministerio de Defensa y las Fuerzas singulares adoptan mecanismos rigurosos para seleccionar al personal militar para los puestos de liderazgo y que ese personal militar recibe una capacitación diferenciada en la denominada estructura de capacitación previa al despliegue, que se describirá a continuación. Además, las instrucciones normativas del Ministerio de Defensa sobre el empleo de tropas en misiones de mantenimiento de la paz establecen una rutina de viajes de evaluación y viajes de seguimiento de las inspecciones de disponibilidad operacional de la ONU por parte de los séquitos brasileños, con el fin de evaluar el desempeño de las tropas desplegadas en varios aspectos, incluido el tema del liderazgo (BRASIL, 2019b).

En cuanto al compromiso de apoyar la convocatoria *Light Coordination Mechanism* (LCM), como contextualización, es una iniciativa propuesta inicialmente en 2017, centrada en la creación de capacidades (*capacity building*) en particular mediante la promoción, el asesoramiento y la facilitación de la interacción entre los países que están dispuestos a actuar como proveedores de capacitación y otros que necesitan ser receptores de esa actividad.

En 2019, Brasil fue consultado por el LCM a través de un formulario electrónico, donde el país presentó varias iniciativas, particularmente como proveedor de actividades de capacitación, destacando el envío de instructores y equipos de capacitación móviles a otros países, así como la recepción de militares y policías extranjeros para capacitación en Brasil. En cuanto a la condición de receptor de entrenamiento, Brasil destacó solamente la presencia de instructores extranjeros en actividades de enseñanza en el CCOPAB, colaborando para la preparación de militares y policías brasileños. Así pues, se llegó a la conclusión de que el Brasil apoyaba el diseño del mecanismo, aunque no tenía la necesidad inmediata de una acción más proactiva de ese mecanismo, ya que las asociaciones para el fomento de la capacidad en las que participaba el país ya habían funcionado con arreglo a los arreglos existentes. En cuanto a la asignación de recursos financieros, Brasil aún no ha aportado recursos al LCM, ni tiene la intención de hacerlo a corto o mediano plazo, ya que el país aún enfrenta contribuciones financieras atrasadas a los presupuestos de la ONU, como ya lo abordaron Hamann y Mir (2019).

Cabe señalar que, incluso fuera del ámbito de la LCM, el Brasil tiene una amplia experiencia en el envío de equipos móviles de capacitación para capacitar a personal de otros países, así como en la recepción de militares y policías extranjeros para su capacitación en el CCOPAB. En este contexto, la

participación de Brasil en el Programa de Alianzas triangulares de la ONU, a través de iniciativas como la capacitación de personal militar de cuatro países africanos, en el curso de Gestión y mantenimiento de equipos de ingeniería, llevado a cabo por el Ejército brasileño en 2019 (O BRASIL, 2020).

Un análisis más profundo de la cuestión de la capacitación, pre-despliegue, apariencia, y es de vital importancia para el compromiso de garantizar el más alto nivel de rendimiento, y el carácter de la cruz con respecto a otros compromisos, el estudio indicó que Brasil ha sido asignado una alta prioridad a la cuestión, que se puede ver tanto en el volumen y la excelencia de la actuación de los dos centros de preparación existentes en Brasil: el Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Brasil (CCOPAB), y el Centro de Operaciones de Paz Naval (COPazNav), desde el establecimiento de los centros, y especialmente después del lanzamiento de la iniciativa, A4P.

El CCOPAB tuvo su origen remoto en 2005, con la creación del Centro de instrucción de Operaciones de Paz (COPaz) por el Ejército Brasileño, ya en el contexto de la participación brasileña en MINUSTAH, con el fin de sistematizar mejor la preparación del personal a ser desplegado. Ya en 2010, el Ministerio de Defensa dio a CCOPAB su nombre actual, ratificando su posición como referencia en la formación de personal para misiones de paz y desminado humanitario. Desde entonces, el Centro ha realizado numerosas actividades de capacitación, tanto para misiones individuales como para contingentes, así como otros programas dirigidos a audiencias específicas, como periodistas. La competencia de CCOPAB incluso fue atestiguada por la recepción de cinco certificaciones de cursos por parte de la Secretaría, dos de ellas después del lanzamiento de la iniciativa A4P, the *United Nations Staff Officers Course* en 2019 y el *United Nations Police Course* en 2020.

En cuanto a la preparación de las tropas brasileñas registradas en el PCRS, resultado de su experiencia en el exitoso despliegue de contingentes brasileños en MINUSTAH durante 12 años, el CCOPAB ha desarrollado una llamada "arquitectura de entrenamiento", que consiste en una secuencia de pasos que culmina en la realización de ejercicios en el terreno, con el objetivo de certificar que las unidades han logrado las capacidades operativas y la preparación requeridas por la ONU. En general, el sistema consta de tres fases, la primera compuesta por las etapas específicas de preparación para las funciones de mando militar, que posteriormente replicarán los conocimientos adquiridos a los demás miembros de la unidad. La fase posterior comprende etapas temáticas relacionadas con aspectos transversales, como la protección de civiles y la coordinación civil-militar (CIMIC en inglés). Finalmente, las unidades pasan por el ejercicio básico de Operaciones de Paz (EBOP) y el ejercicio avanzado de Operaciones de Paz (EAOP), cuando son evaluadas y certificadas (BARBOSA, 2021).

Además de la preparación de contingentes, el CCOPAB ha desempeñado un papel relevante en la preparación de militares y policías brasileños para misiones individuales de diversa naturaleza, así como para el despliegue de equipos con fines específicos, como el equipo de entrenamiento de guerra en la selva (*Jungle Warfare Training Team - JWTT*, en inglés) enviado a la MONUSCO, en una iniciativa de capacitación pionera y de gran alcance con repercusiones positivas en el ámbito de las operaciones de paz. También cabe destacar la participación del Centro en la preparación de oficiales generales brasileños seleccionados para puestos de *Force Commander*, como ya ha ocurrido en la MINUSTAH y la MONUSCO.

Concretamente en lo que respecta a la formación de los agentes de policía, la reciente participación del CCOPAB en la *United Nations Police Training Architecture Programme*, una asociación lanzada en 2019 entre la secretaría y los países contribuyentes de policía (PCC). El



programa tiene como objetivo actualizar los módulos de capacitación previa al despliegue de los agentes de policía, así como otros documentos relacionados, funcionando a través de seis grupos de desarrollo curricular (*Curriculum Development Groups* - CDGs). En 2021, Brasil participa en CDG 03 (monitoreo, tutoría y fortalecimiento de capacidades) y CDG 07 (Evaluación de competencias), a través de instructores de la policía militar del CCOPAB.

Pasando a COpPazNav, el Centro recibió la nomenclatura actual en 2019, habiendo sido creado inicialmente como la Escuela de operaciones de paz del Cuerpo de Infantería de Marina (EOpPAZ-CFN) en 2008, en el contexto de la participación brasileña en MINUSTAH, que incluyó un contingente de Infantes de Marina. Ya en 2011, con el inicio de la participación brasileña en la Fuerza de Tarea Marítima de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (UNIFIL), la Marina de Brasil reformuló las tareas de la escuela, nombrándola Escuela de Operaciones Navales de Paz (EsOpPazNav), previendo el aumento de las misiones navales de paz y con el fin de satisfacer las necesidades y la vocación misma de la Fuerza.

Recientemente, e incluso después de la salida de Brasil de la FTM/UNIFIL, que ocurrió en diciembre de 2020, COpPazNav ha estado llevando a cabo actividades de enseñanza centradas particularmente en la preparación del personal militar para operaciones navales. En este contexto, cabe señalar que el curso Internacional de Operaciones Navales de Paz (*United Nations Maritime Task Force Course*) y el Curso Internacional sobre Operaciones de Paz fluviales (*United Nations Military Riverine Unit Course*), realizadas por COpPazNav, respectivamente en 2020 y 2021, fueron certificadas por la Secretaría, siendo el Centro Pionero en tales certificaciones. Además de las actividades de capacitación enfocadas en aspectos navales y fluviales, COpPazNav ha realizado pasantías enfocadas en temas transversales a las misiones de paz, como la pasantía de mujeres en Operaciones de Paz y la pasantía de operaciones humanitarias.

Como aspectos comunes a CCOPAB y COpPazNav, cabe destacar la integración de ambos centros con sus homólogos en el exterior y con el ambiente académico, lo que ha contribuido para el mejoramiento de las actividades docentes, incluyendo la formación continua del personal docente de los centros brasileños. A nivel regional, se destaca la participación de CCOPAB como miembro pleno y COpPazNav como miembro invitado de la Asociación Latinoamericana de Centros de Capacitación para Operaciones de Paz (ALCOPAZ). En el contexto mundial, CCOPAB también es miembro da *International Association of Peacekeeping Training Centres* (IAPTC).

En cuanto al ámbito académico, cabe destacar el papel de la Red Brasileña de Investigación en Operaciones de Paz (REBRAPAZ), que desde 2016 integra instituciones públicas y privadas, civiles y militares que trabajan con la investigación y la educación en operaciones de paz. La red promueve eventos y publicaciones periódicas sobre el tema, además de integrar a investigadores y docentes, tanto civiles como militares, a través de grupos de trabajo temáticos. CCOPAB es uno de los fundadores y miembro pleno de REBRAPAZ y COpPazNav es actualmente observador, con la intención de ascender al estado de miembro pleno en noviembre de 2021.

Ratificando la calidad de la preparación del ejército y la policía brasileños, resultado de las acciones de Brasil en esta área, al investigar la participación del país en recientes misiones de paz, Hamann y Mir (2019) destacan que "Brasil ha recibido elogios de sus pares y de la propia ONU no por la cantidad de profesionales desplegados, como Etiopía, India y Pakistán, sino por el buen desempeño de sus soldados y la actitud de sus líderes (militares y diplomáticos)" (p. 6).

Al profundizar la observación sobre las causas del buen desempeño presentado, agregan que " el buen desempeño de las tropas brasileñas se deriva, en gran medida, de la calidad de la preparación. Durante la MINUSTAH, Brasil invirtió tiempo y dinero en el entrenamiento de los diversos batallones que integraban la misión" (p. 6). En el mismo contexto, el profesionalismo de las tropas brasileñas fue destacado por el asesor militar para las operaciones de paz de la ONU, con motivo del agradecimiento de Brasil, cuando se dio por terminada la participación brasileña en la Fuerza de Tarea Marítima de la UNIFIL (BRASIL, 2021a).

## 5 Consideraciones Finales

Brasil está viviendo un período de baja participación cuantitativa en operaciones de paz, a diferencia de épocas pasadas, cuando la presencia de tropas brasileñas destacó al país como un contribuyente significativo. Aún así, el historial de rendimiento de *peacekeepers* brasileños en las operaciones de paz siguen asegurando una sólida reputación dentro de las Naciones Unidas, lo que permite al Brasil mantener una participación cualitativa significativa, además de presentarse como una opción obvia para futuros despliegues de contingentes.

Apoyando la iniciativa *Action for Peacekeeping* (A4P), Brasil ratificó ser consciente de los crecientes desafíos asociados con las actuales operaciones de paz, cuyos entornos imponen riesgos permanentes a los cascos azules. En este contexto, el pilar de desempeño y rendición de cuentas es sin duda un elemento central, ya que impacta en otros aspectos de importancia capital, como la capacidad de proteger a los civiles, actualmente considerada la tarea más importante en las misiones multidimensionales. Por lo tanto, el cumplimiento de Brasil en los compromisos asumidos en el marco de la Declaración sobre los Compromisos Compartidos, y en línea con la tradición brasileña de honrar los compromisos que ha asumido a nivel internacional, indica que el país sigue siendo consciente de la situación actual de las operaciones de mantenimiento de la paz, participando en los esfuerzos proactivos del Consejo de Seguridad de la ONU, la Asamblea General y la Secretaría para mejorar las operaciones existentes y las que se presentarán en el futuro, los escenarios complejos, inseguros y desafiantes hoy y en el futuro.

La investigación indicó que, desde la ratificación de la iniciativa A4P por parte del gobierno brasileño, el país ha tomado medidas concretas que materializan el cumplimiento de los compromisos asumidos en relación con el desempeño y la rendición de cuentas, lo que indica que Brasil sigue en condiciones no solo de mantener la calidad de las contribuciones oportunas en la actualidad, sino principalmente de reanudar su tradición de enviar tropas de alto rendimiento a las misiones de mantenimiento de la paz, incluso ante nuevos desafíos.

Por lo tanto, la suma entre la experiencia acumulada en las exitosas participaciones pasadas y la actitud proactiva del país en la capacitación de su personal para futuras misiones nos permite inferir que, una vez invitados por las Naciones Unidas y tras la decisión del país de participar en una nueva operación, los cascos azules brasileños se presentarán a las expectativas de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional.

## Referencias

ANDRADE, I. de O.; HAMANN, E. P.; SOARES, M. A. **Brazil's participation in United Nations peacekeeping operations: evolution, challenges, and opportunities**. Brasília, DF: Ipea, Jan 2021. Discussion Paper, 254. Disponible en: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/dp\\_254.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/dp_254.pdf). Accesado el: 15 abr. 2021.

BARBOSA, M. Visita de avaliação e assessoramento do Secretariado das Nações Unidas e a Arquitetura de Treinamento conduzida pela Força Terrestre: uma breve retrospectiva. **EBlog**: Blog do Exército Brasileiro, Rio de Janeiro, 14 jul. 2021. Disponible en: <http://eblog.eb.mil.br/index.php/menu-easyblog/visita-de-avaliacao-e-assessoramento-do-secretariado-das-nacoes-unidas-e-a-arquitetura-de-treinamento-conduzida-pela-forca-terrestre-uma-breve-retrospectiva.html>. Accesado el: 15 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. Arquivos. Pronunciamento. **Conferência Ministerial sobre Operações de Manutenção de Paz das Nações Unidas - Nova Iorque - mar 2019**: Palavras do Ministro da Defesa do Brasil, Fernando Azevedo e Silva, na sessão 2 da Conferência: treinamento e desenvolvimento de capacidades. Nova York, 2019a. Disponible en: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2019/pronunciamento/abril/prona\\_conf\\_onu.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2019/pronunciamento/abril/prona_conf_onu.pdf). Accesado el: 9 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. Centrais de conteúdo. Notícias. **ONU agradece contribuição dos militares brasileiros na FTM-UNIFIL, no Líbano**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, fev. 2021a. Disponible en: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/onu-agradece-contribuicao-dos-militares-brasileiros-na-ftm-unifil-no-libano>. Accesado el: 22 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. Instrução normativa nº 2/EMCFA-MD, de 1º de julho de 2020. Aprova as instruções para a execução das fases de implantação, preparo, emprego e repatriação de militares em missões de paz de caráter individual. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 126, p. 16, 3 jul. 2020. Disponible en: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-2/emcfa-md-de-1-de-julho-de-2020-264915078>. Accesado el: 11 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. Instrução normativa nº 3/EMCFA-MD, de 16 de outubro de 2019. Aprova as instruções para a execução das fases de implantação, preparo, emprego e repatriação de Tropas em Operações de Paz. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 157, n. 207, p. 14, 24 out. 2019b. Disponible en: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-3/emcfa-md-de-16-de-outubro-de-2019-223575861>. Accesado el: 10 out. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Candidatura do Brasil ao Conselho de Segurança das Nações Unidas 2022-2023**. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores; FUNAG, 2021b. Disponible en: <http://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-1144>. Accesado el: 5 jun. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Statement by Ambassador Nelson Antônio Tabajara de Oliveira, Undersecretary General for Multilateral Political Affairs, Europe and North America, Ministry of Foreign Affairs, Brazil.** Nova York, 2018. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-event-brazil-statement.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Statement by Ambassador Ronaldo Costa Filho, Permanent Representative of Brazil to the United Nations, in the General Debate of the Special Committee on Peacekeeping Operations.** Nova York, 2021c. Disponível em: [https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Delbrasonu/pt-br/file/C34%20intervention%20vfinal\(1\).pdf](https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Delbrasonu/pt-br/file/C34%20intervention%20vfinal(1).pdf). Acesso em: 7 mar. 2021.

CONING, C. Principled peacekeeping works. In: UNIVERSITY OF EDINBURGH. **Political settlements research programme.** Edinburgh: University of Edinburgh, 2020. Disponível em: <https://www.politicalsettlements.org/2020/02/28/principled-peacekeeping-works/>. Acesso em: 1 nov. 2021.

DAY, A. et al. **The political practice of peacekeeping:** how strategies for peace operations are developed and implemented. New York: United Nations University, 2020. Disponível em: <https://collections.unu.edu/eserv/UNU:7791/FullReport-PoliticalPracticeofPeacekeeping.pdf>. Acesso em: 31 out. 2021.

HAMANN, E.; MIR, W. É tempo de reengajar: o Brasil e as operações de manutenção de paz da ONU. **Instituto Igarapé**, Rio de Janeiro, art. 43, set. 2019. Disponível em: [https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2019/10/2019-09-25-v2-AE43\\_Tempo-de-reengajar.pdf](https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2019/10/2019-09-25-v2-AE43_Tempo-de-reengajar.pdf). Acesso em: 15 abr. 2021.

O BRASIL e a participação no Projeto de Parceria Triangular das Nações Unidas. **Defesa TV**, Rio de Janeiro, 29 ago. 2020. Disponível em: <https://www.defesa.tv.br/o-brasil-e-a-participacao-no-projeto-de-parceria-triangular-das-nacoes-unidas/>. Acesso em: 12 jul. 2021.

SECURITY COUNCIL REPORT. **March 2018 Monthly Forecast: Peacekeeping Operations.** New York: Security Council Report, Feb 28, 2018. Disponível em: [https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2018-03/peacekeeping\\_operations.php](https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2018-03/peacekeeping_operations.php). Acesso em: 18 abr. 2021.

UNITED NATIONS. **A4P+: priorities for 2021-2023.** New York: United Nations, 2021a. Disponível em: [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p\\_background\\_paper.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p_background_paper.pdf). Acesso em: 30 abr. 2021.

UNITED NATIONS. Action for peacekeeping. **Declaration of shared commitments on UN peacekeeping operations.** New York: United Nations, 2018a. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/a4p-declaration-en.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

UNITED NATIONS. **Action for peacekeeping:** key achievements on performance. New York: United Nations, 2019a. Disponible en: [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/2019122013\\_a4p\\_performance\\_achievements\\_one\\_pager\\_final\\_update003.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/2019122013_a4p_performance_achievements_one_pager_final_update003.pdf). Accesado el: 12 jun. 2021.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. Department of Field Support. **Guidelines:** operational readiness preparation for troop contributing countries in peacekeeping missions. New York: United Nations, Dec 2018b. Disponible en: <http://dag.un.org/handle/11176/400900>. Accesado el: 14 jul. 2021.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. Department of Field Support. **Guidelines:** peacekeeping capability readiness system (PCRS). New York: United Nations, 2019b. Disponible en: <http://dag.un.org/handle/11176/400901>. Accesado el: 14 jun. 2021.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. Department of Field Support. **Policy:** operational readiness assurance and performance improvement. New York: United Nations, Dec 2015a. Disponible en: <http://dag.un.org/handle/11176/387382>. Accesado el: 14 jul. 2021.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. Department of Field Support. **Standard operating procedure:** planning and conducting assessment and advisory visits (AAVs). New York: United Nations, 2020. Disponible en: <http://dag.un.org/handle/11176/401062>. Accesado el: 14 jun. 2021.

UNITED NATIONS. General Assembly. Security Council. **Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects:** A/55/305–S/2000/809. New York: United Nations, 2000. Disponible en: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/brahimi%20report%20peacekeeping.pdf>. Accesado el: 4 mayo 2021.

UNITED NATIONS. General Assembly. Security Council. **Report of the high-level independent panel on peace operations on uniting our strengths for peace:** politics, partnership and people: A/70/95–S/2015/446. New York: United Nations, 2015b. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/world/report-high-level-independent-panel-peace-operations-uniting-our-strengths-peace>. Accesado el: 11 nov. 2021.

UNITED NATIONS. **Improving security of united nations peacekeepers:** we need to change the way we are doing business. New York: United Nations, Dec 2017. Disponible en: [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving\\_security\\_of\\_united\\_nations\\_peacekeepers\\_report.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving_security_of_united_nations_peacekeepers_report.pdf). Accesado el: 30 abr. 2021.

UNITED NATIONS. Peacekeeping. **Troop and Police Contributors**. New York: United Nations, 2021b. Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>. Accesado el: 11 ago. 2021.

UNITED NATIONS. Peacekeeping. What is peacekeeping. Reforming peacekeeping. **Action for peacekeeping (A4P)**. New York: United Nations, 2021c. Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/en/action-for-peacekeeping-a4p>. Accesado el: 25 abr. 2021.

UNITED NATIONS. Peacekeeping. What is peacekeeping. Reforming peacekeeping. Action for peacekeeping. **The comprehensive planning and performance assessment system**. New York: United Nations, 2018c. 1 vídeo (4 min). Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/en/cpas>. Accesado el: 27 mayo 2021.

UNITED NATIONS. Security Council Report. **Security Council 8349th meeting minutes: S/PV.8349**. Nova York, 2018d. Disponible en: <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/spv8349.php>. Accesado el: 24 abr. 2021.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 2436 (2018)**. New York: United Nations, 2018e. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/1643360>. Accesado el: 15 jun. 2021.

UNITED NATIONS. Secretary-General initiative on action for peacekeeping. **Results of A4P Survey**. New York: United Nations, 2019c. Disponible en: <https://www.un.org/en/A4P/dashboard.shtml>. Accesado el: 27 abr. 2021.

UNITED NATIONS. Secretary-General. **Secretary-General's remarks to Security Council High-Level Debate on Collective Action to Improve UN Peacekeeping Operations**. New York: United Nations, 2018f. Disponible en: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-03-28/secretary-generals-remarks-security-council-high-level-debate>. Accesado el: 2 mayo 2021.

UNITED NATIONS. Secretary-General. **Secretary-General's Secretary-General's video message to meeting of member states on accountability for misconduct by peacekeepers**. Nova York: United Nations, June 2021d. Disponible en: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2021-06-28/secretary-generals-video-message-meeting-of-member-states-accountability-for-misconduct-peacekeepers>. Accesado el: 30 jun. 2021.

WILLIAMS, P. D. The Security Council's peacekeeping trilemma. **International Affairs**, [s. l.], v. 96, n. 2, p. 479-499, Mar 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ia/iiz199>. Accesado el: 2 nov. 2021.

# Litigio entre Guyana y Surinam sobre los límites marítimos (2000-2007)

*Dispute between Guyana and Suriname over maritime boundaries (2000-2007)*

**Resumen:** Este trabajo tiene como objetivo analizar los principales delineamientos de la disputa acerca de los límites marítimos entre Guyana y Surinam y el alcance del laudo arbitral que delimitó la frontera marítima entre los dos países. Guyana y Surinam se encuentran en una posición geopolítica de fusión y encuentro entre la región del Caribe y la Amazonía, propiciando un rico campo de investigación. La metodología adoptada consistió en consulta a la bibliografía especializada y análisis de documentos oficiales presentados al Tribunal Arbitral por ambos países así como a los documentos referentes a la decisión del caso. Las principales consideraciones acerca de la investigación apuntan que la relación bilateral entre Guyana y Surinam se construyó bajo las bases de dinámicas pendulares, o sea, ora apuntaban para una aproximación ora para distanciamiento, en que las tentativas de definición de los límites marítimos se desarrollaron. Las reclamaciones fueron arbitradas internacionalmente cuya decisión, estableciendo un límite marítimo único, corrobora el proceso gradual de estabilidad entre los dos países.

**Palabras clave:** Guyana; Suriname; Límites marítimos; Derecho del Mar.

**Abstract:** This paper objective to analyze the main outlines of the dispute about the maritime limits between Guyana and Suriname and the scope of the arbitration award that delimited the maritime border between the two countries. Guyana and Suriname find themselves in a geopolitical position of fusion and meeting between the Caribbean and the Amazon region, providing a rich field of research. The methodology adopted consisted of consulting the specialized bibliography and analysis of official documents presented to the Arbitral Tribunal by both countries, as well as documents referring to the decision of the case. The main considerations about the research point out that the bilateral relationship between Guyana and Suriname was built on the basis of pendular dynamics, that is, they sometimes pointed to an approximation, sometimes to distance, in which attempts to define maritime limits were developed. The claims were arbitrated internationally, whose decision, establishing a single maritime limit, corroborates the gradual process of stability between the two countries.

**Keywords:** Guyana; Suriname; Maritime limits; Law of the Sea.

**Yolanda Nunes Sousa** 

Universidade do Estado do Rio de Janeiro.  
Faculdade de Direito.  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
sousay07@gmail.com

**Recibido:** 15 ago. 2021

**Aprobado:** 03 dic. 2021

**COLEÇÃO MEIRA MATTOS**

**ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833**

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons  
Attribution Licence

## 1 Introducción

Cuando analizamos la relación hombre-mar contemplamos en este espectro la propia evolución de la humanidad, que a lo largo del tiempo se volvió más plural y dinámica y presentó nuevas tensiones en espacios cada vez más diversificados. En este contexto diverso, las actividades desarrolladas por el hombre adquirieron nuevo significado a medida que sus necesidades fueron proyectándose en diferentes espacios y el acortamiento de distancias fue ocurriendo.

Moura Neto (2014) comenta que los océanos se consolidaron como eslabón fundamental entre los pueblos, sirviendo como elemento de integración económica y cultural así como estableciéndose como un nuevo horizonte de oportunidades y riquezas, pero que también sirvieron de escenario para muchos conflictos, disputas, accidentes, limitaciones y alejamientos, constituyéndose, paradójicamente, en una defensa natural de los Estados costeros y medio de acercamiento con naciones distantes.

En este contexto, con el surgimiento de nuevas tecnologías y el descubrimiento de nuevas reservas petrolíferas y de otros recursos minerales, que los Estados emprendieron esfuerzos para delimitar su soberanía y jurisdicción sobre el espacio marítimo. De este esfuerzo, tras años de negociaciones (la primera conferencia sobre Derecho del Mar se celebró en 1958 y el texto final se firmó en Montego Bay, en el año 1982), se cristalizó el actual derecho del Mar, bajo la égida de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)<sup>1</sup>.

Guyana y Surinam firmaron la Convención en 1982, pero solo hicieron el depósito de ratificación en 1993 y 1998, respectivamente. Desde entonces, los dos países han seguido reivindicando su soberanía y jurisdicción sobre el espacio marítimo, cuyo ambiente ha sido escenario de nuevos descubrimientos de reservas de petróleo y cuya actuación de empresas internacionales se afianza cada vez más fuerte en la región.

En este sentido, el presente trabajo busca analizar los principales delineamientos de la disputa entre Guyana y Surinam en lo que respecta a los límites marítimos y el alcance del laudo arbitral que delimitó la frontera marítima entre los dos países. El año 2000 representó el punto más alto en la disputa, cuando un nuevo capítulo, que involucró a los límites marítimos y la compañía petrolera CGX, culminó con la internacionalización del litigio, lo que llevó a Guyana a recurrir a un tribunal de arbitraje en 2004.

En la primera sección de este artículo, abordaremos algunas discusiones con respecto a la percepción en las relaciones internacionales y cómo éstas afectan el comportamiento de los Estados, a fin de comprender el modo en que Guyana y Surinam se comportaron a lo largo de los años. En la segunda sección se expondrán las reivindicaciones de cada país involucrado en la disputa, destacando los principales elementos históricos y, por último, trataremos del laudo arbitral, cuyo trabajo definió un trazado único como límite marítimo.

## 2 La percepción y su papel en el patrón de interacción entre los Estados

La teoría realista, hasta finales de los años 1950, se mostraba preponderante en los análisis de relaciones internacionales. Los Estados como los principales actores eran tenidos como agentes unitarios y homogéneos y los aspectos subjetivos se dejaban escapar del alcance de análisis. Fue a

<sup>1</sup> Ver detalles en el texto de Sousa (2018).



partir de la década de 1960, como explicita Herz (1994), que los estudios de relaciones internacionales pasaron a hacer un enfoque cognitivo de la política internacional, incluyendo elementos como percepciones y falsas percepciones, ambiente psicológico, sistemas de creencias, papel de las ideas, etc. Estos trabajos comenzaron a enfocarse en el procesamiento de información por parte de los Estados y cómo eso afectaba las relaciones entre ellos.

Entre estos trabajos, la obra de Robert Jervis: *Perception and misperception in international politics* destaca justamente el papel de las percepciones en las relaciones entre los Estados, afirmando que éstos necesitan entender la manera en que son percibidos por los otros: si los ven como amenazantes o tranquilizadores, débiles o fuertes (en capacidades y determinación), como consistentes y constantes o mutables. En este sentido, el autor destacará que, para entender algunos porqués de los patrones de interacción de los Estados, es necesario analizar la toma de decisiones de los actores involucrados, donde concentra su discusión.

Jervis (2017) va a hacer su abordaje a partir de cuatro niveles de análisis: uno es el nivel de la toma de decisiones, el segundo es el nivel de la burocracia (el funcionamiento de la burocracia puede determinar la política), el tercero es el de la naturaleza del Estado y el funcionamiento de la política interna (Estados con los mismos atributos internos pueden reaccionar de manera igual ante determinada situación) y el cuarto se centra en el ambiente internacional (cómo el ambiente afecta el comportamiento). No tendremos espacio en este trabajo para analizar estos cuatro niveles en minucias, por lo que enfocaremos en lo que el propio autor destaca en su texto: la toma de decisiones.

El autor afirmará que es en el nivel de la toma de decisiones que los Estados perciben el comportamiento de los demás y forman juicios sobre sus intenciones. Estos juicios están relacionados con la forma en que los tomadores de decisiones construyen sus creencias sobre el mundo y sus imágenes de los demás. Jervis (2017) va a afirmar que ese análisis es importante para entender por qué los Estados se comportan de maneras diferentes ante las mismas situaciones y esto está directamente relacionado con sus percepciones.

Estas percepciones pueden adquirir una dimensión afectiva y en estos casos dan soporte a la proposición de que cuando los juicios políticos presentan consistencia afectivo-cognitiva, la razón es que el "gusto" o no de otro Estado y puntos de vista sobre sus características específicas están vinculados a través de las creencias del actor sobre los intereses e intenciones de los demás. Wendt (2013) trabaja con la misma idea cuando aborda en su trabajo el proceso de formación de identidad e intereses.

Para Wendt (2013, p. 429) "[...] la distribución del poder siempre puede afectar los cálculos de los estados, pero la forma cómo esto ocurre depende de la comprensión intersubjetiva y de las expectativas, de la 'distribución del conocimiento', que constituyen las concepciones acerca de uno mismo y de los demás". En este sentido, el autor abordará la construcción de identidades e intereses por parte de los Estados.

Para él identidades son "[...] entendimientos y expectativas relativamente estables de la función específica sobre sí mismo [...]" . Estas identidades son relacionales y los actores las adquieren al participar en los significados colectivos y "[...] cada identidad es una definición intrínsecamente social del actor basada en las teorías que los actores poseen colectivamente de sí mismos y de los demás, y que constituye la estructura del mundo social" (WENDT, 2013, p. 430).

Todavía, según el autor, estas identidades son la base de los intereses. Los Estados definen sus intereses en el proceso de definición de situaciones, es decir, dentro de un contexto social que siempre varía según las contingencias.

Los procesos de formación de identidad bajo la anarquía se ocupan principalmente de preservar la 'seguridad' de uno mismo. Los conceptos de seguridad difieren, por lo tanto, en la medida en que (y la forma en que) el 'yo' se identifica cognitivamente con el otro y, quiero sugerir, es de esta variación cognitiva de la que depende el significado de la anarquía y la distribución del poder. (WENDT, 2013, p. 433). (Traducción – Texto original en portugués)

Sobre la base de esta identificación del "yo" en relación con el "otro", Wendt definirá tres tipos de sistemas de seguridad. La forma en que los Estados se identifican entre sí puede constituir sistemas de seguridad competitivos, individualistas o cooperativos, como se muestra en el cuadro 1.

En este sentido, el proceso de identificación entre los Estados se guiará por las percepciones de uno mismo y del otro. Wendt afirma que el principio de " [...] la formación de la identidad es capturado por la noción simbólico-interaccionista de 'looking-SELF glass', que afirma que el 'yo' es el reflejo de la socialización de un actor" (WENDT, 2013, p. 439). El autor argumenta que esa creación de sentidos surge de la interacción entre los actores y las concepciones y percepciones provenientes de esas interacciones son socialmente construidas, dentro de un proceso de señalización, interpretación y respuesta, conforme la figura 1 demuestra. Es a través de esta interacción que se definen las identidades y los intereses.

**Cuadro 1 – Sistemas de seguridad**

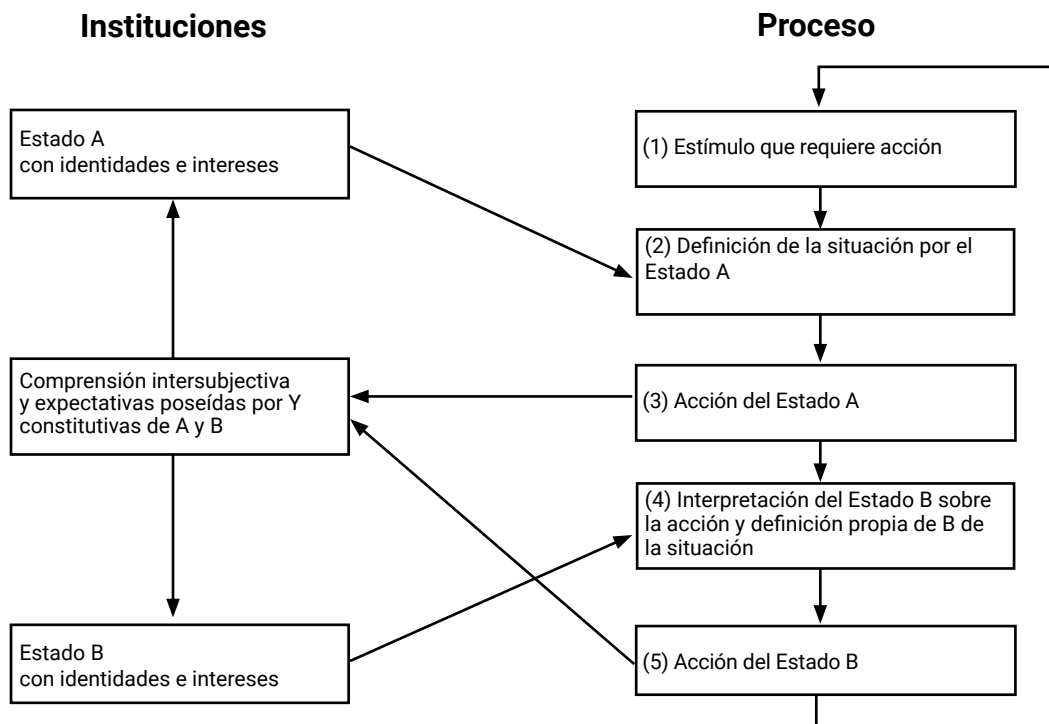
<b>COMPETITIVO</b>	Identificación negativa. La ganancia del "yo" se ve como una pérdida de Instituciones del "otro". La acción colectiva es casi imposible, dado el clima de confianza.
<b>INDIVIDUALISTA</b>	Los Estados "[...] son indiferentes en cuanto a la relación entre su propia seguridad y la de los demás. La posición de un Estado en la distribución del poder es menos importante y la acción colectiva es más posible.
<b>COOPERATIVO</b>	Identificación positiva. La seguridad es responsabilidad de todos. El "yo" se define en términos de comunidad. Los intereses nacionales son intereses internacionales

Fuente: La autora basada en Wendt (2013).

Este entendimiento nos lleva a comprender el propio instituto de la soberanía, ya que esa existe en virtud de entendimientos intersubjetivos y de expectativas. Dentro de estas expectativas podemos vislumbrar que la soberanía no existe sin un "otro", ya que las identidades son relacionales y los Estados al interactuar reconocen mutuamente el derecho de cada uno a ejercer autoridad política dentro de determinado territorio, generando así un tipo específico de estado – el Estado soberano. Este tipo de interacción proporciona la base social para la individualidad y la seguridad de los Estados y, en este sentido, la guerra se presenta como una práctica a través de la cual los Estados negocian su individualidad (WENDT, 2013).

Si se tratan unos a otros como si fueran soberanos, entonces, con el tiempo, institucionalizarán este modo de subjetividad; de lo contrario, este modo no se convertirá en norma. [...] El hecho de que las prácticas de soberanía han sido históricamente orientadas a producir espacios territoriales distintos, en otras palabras, afecta la concepción de lo que se debe 'asegurar' para funcionar en esa identidad, un proceso que puede ayudar a entender la 'rigidez' de las fronteras territoriales a través de los siglos (WENDT, 2013, p. 454, 455). (Traducción – Texto original en portugués)

**Figura 1 – Proceso de señalización, interpretación y respuesta**



Fuente: Wendt (2013, p. 442).

Esta concepción nos ayuda a comprender el comportamiento de Guyana y Surinam frente a sus reivindicaciones de territorio, sea en lo tocante a las fronteras terrestres (caso New River Triangle) en cuanto a las fronteras marítimas. El tipo de Estado constituido en esos países, como en la mayoría del globo, fue el modelo importado europeo que se institucionalizó, de estados soberanos cuya preocupación con la defensa del territorio y la seguridad constituye pauta casi infranqueable en la agenda política.

En este sentido, el reflejo de socialización entre esos actores corroboró para instituir un sistema de seguridad pautado en la competitividad y en la desconfianza. Esta relación es claramente perceptible cuando analizamos las perspectivas de Guyana y Surinam en cuanto a la delimitación de su espacio marítimo y cómo la búsqueda por preservar sus intereses y recursos culminó con amenazas de uso de la fuerza, deteriorando las relaciones bilaterales y los canales de construcción de diálogos.

La construcción de identidades e intereses así como la percepción de uno en relación al otro, pueden definir si las relaciones entre los Estados serán de acercamiento o distanciamiento. En el caso de Guyana y Surinam, las cuestiones territoriales definieron una relación pendular que a veces se pautó por el acercamiento, con los intentos de acuerdos y establecimiento de tratados, a veces de distanciamiento con focos de tensión y hostilidad como consecuencia de la interpretación de maniobras por parte de cada Estado. En las secciones siguientes, desplegaremos el conjunto de argumentaciones de cada Estado ante la reivindicación de delimitaciones marítimas, en los que se notarán las diferentes percepciones ante los mismos hechos y cómo estas percepciones corroboraron para definir el comportamiento de los Estados ante el litigio.

### **3 Construcción histórico-política de las fronteras marítimas entre Guyana y Suriname**

La problemática involucrando las fronteras de Guyana y Surinam es herencia del período colonial, cuyo patrón es seguido también por otros países que fueron colonizados y que alcanzaron sus independencias con territorios no totalmente delimitados. En el caso de Guyana y Surinam, la delimitación estaba a cargo de la corona británica y del gobierno neerlandés, respectivamente. Los dos países declararon sus independencias con diversas pependencias territoriales y eso se reflejó en el episodio ocurrido en el año 2000, que será analizado más adelante.

Por lo tanto, para la comprensión del presente estudio, destacaremos tres momentos importantes que fueron definitorios en la construcción de los primeros intentos de un acuerdo de delimitación de fronteras en lo que respecta al espacio marítimo. Sin embargo, es importante destacar que el establecimiento de los límites marítimos siempre necesita un punto de partida desde el espacio terrestre y, este punto de partida, se constituyó como elemento de mayor discusión en toda la problemática involucrando la presente disputa.

El primer momento a destacar se remonta al período colonial, con el acuerdo firmado en 1799 entre la corona británica y neerlandeses. En este acuerdo, se trasladó la frontera que se había establecido en 1674 entre los asentamientos británicos y neerlandeses y que se encontraba en el pequeño río llamado Devil's Creek. Este río permaneció durante casi cien años como frontera entre la colonia de Surinam y Berbice, colonia de Guyana. Sin embargo, en 1799 un nuevo acuerdo estab-

leció la orilla oeste del Río Corentyne como la frontera entre las dos colonias (DONOVAN, 2003). Hoyle (2001) afirma que a partir de entonces este acuerdo convirtió al Corentyne en un río neerlandés. El método adoptado por esta demarcación no siguió la norma del Derecho Internacional, el cual establece una línea media en el medio del río (denominado de *Thalweg*) como línea de demarcación entre fronteras establecidas por ríos, pasando el control de todo el río Corentyne a Surinam.

De acuerdo con las argumentaciones expuestas en los dos Memoriales enviados al Tribunal Arbitral en 2005, con ocasión del proceso de arbitraje iniciado por Guyana, los dos países acordaron que la relación territorial establecida en 1799 era legítima, pero que en el entendimiento surinamés no hubo comprensión jurídicamente vinculante específica referente al alcance total de las implicaciones legales de esa cesión de territorio (PERMANENT COURT OF ARBITRATION, 2005a). Definir la frontera terrestre implicaría establecer un punto donde esta terminaría para que los límites marítimos se establecieran desde allí.

El segundo momento que marca los delineamientos de esta construcción de fronteras llega al año 1936, cuando una comisión mixta fue formada por comisarios británicos y neerlandeses para establecer un marco que definiera el fin de la frontera terrestre, es decir, el punto inicial para delimitar los espacios marítimos. Esta fue la primera oportunidad para que los países definieran su mar territorial. En esta ocasión, los gobiernos británico y holandés señalaron el Punto 61 (Punto 1936 en la nomenclatura de Surinam) como un posible marco para hacer referencia al establecimiento del límite marítimo.

Sin embargo, no hubo consenso entre las partes en cuanto a dicho punto demarcatorio. Mientras que Guyana (PERMANENT COURT OF ARBITRATION, 2005b) afirmó que en este período se llegó a un acuerdo en el que el límite marítimo debería ser una línea recta que emana del término de la frontera terrestre (Punto 61) en un ángulo de 28° al límite de tres millas del mar territorial, que entonces era el límite habitual en virtud del derecho internacional, Surinam (PERMANENT COURT OF ARBITRATION, 2005a), a su vez, afirmaba que el referido punto no era jurídicamente vinculante, pero reconocía que la comisión mixta fue un intento de definir un instrumento legal definitivo con respecto a la frontera terrestre y marítima y que tuvo un lugar relevante en la diplomacia y la práctica entre las partes y sus predecesores coloniales.

Tanto el acuerdo de 1799 como el trabajo de la comisión mixta tenían carácter provisional. El mismo texto del acuerdo de 1799 se configura como "[...] algunos arreglos por los cuales se pudieran obtener todos los fines deseados sin obstaculizar las regulaciones finales que, al determinar el futuro de las colonias, sus Soberanos o Soberanos en el tiempo, podrían considerar apropiado establecer con respecto al límite"<sup>2</sup> (DONOVAN, 2003, p. 52). Este fato se comprova no próprio comportamento das potências, nos anos posteriores, ao seguirem com as tentativas de uma solução definitiva. No entanto, Hoyle (2001) afirma que em 1936 já havia elementos políticos para que se chegasse a um acordo definitivo e que se não fosse a Segunda Guerra Mundial talvez as potências tivessem finalizado um acordo.

Tanto Guyana como Surinam acordaron que la comisión mixta desarrolló una línea para delimitar las aguas territoriales adyacentes a las dos colonias. Con todo, el argumento guyanés señaló una línea de 28° (cambiando posteriormente a 34° con el principio de equidistancia) mien-

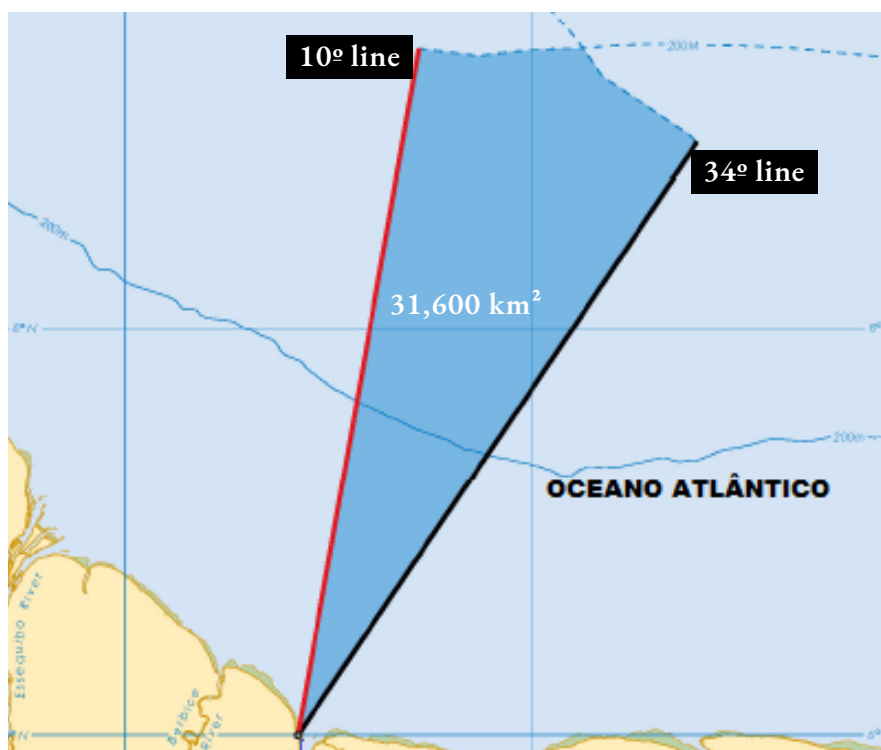
2 "[...] some arrangements by which all the Ends wished for might be obtained without precluding the final Regulations which, on determining the future fate of the Colonies, their Sovereign or Sovereigns in time being, might judge proper to establish with respect to the Boundary" (DONOVAN, 2003, p. 52).

tras que Surinam señaló una línea de 10°, afirmando que esta línea delimitaba su mar territorial así como las áreas marítimas más allá de él (PERMANENT COURT OF ARBITRATION, 2005a).

Entre los años de la década de 1950 otros intentos fueron emprendidos por las colonias en el sentido de llegar a una solución definitiva, pero ninguna logró éxito. Según cita Donovan (2003), las cuestiones relativas a las fronteras entre los dos países tenían poca relevancia hasta el descubrimiento de importantes recursos naturales, como los depósitos de oro en el área del New River Triangle como las oportunidades de petróleo offshore en la plataforma continental. En este sentido, la resolución de estas cuestiones era económicamente oportuna para ambas naciones.

Fue justamente en 1958 que la corona británica formalizó la primera concesión de explotación de petróleo en la plataforma continental de Guyana, teniendo la empresa California Oil Company (actual Exxon) como contemplada en el proceso (DONOVAN, 2003). Fue a partir de la década de 1950 que ambos países comenzaron a emitir concesiones a empresas extranjeras para la exploración petrolera y estas concesiones o permisos, cuando se ven entre sí, muestran claramente un área de límites marítimos superpuestos, como se muestra en la figura 1. Esta área de solapamiento es fruto de las diferentes posiciones adoptadas por las partes, en que Surinam defendía una línea de 10° (línea en rojo) para definir el límite marítimo y Guyana defendía una línea siguiendo 34° (línea negra), sumando un área de 31.600 km<sup>2</sup> puesta en disputa y rica en hidrocarburos.

Figura 2 – Área de concesiones y superposición



Fuente: Adaptación de Permanent Court of Arbitration (2005a).

Por último, la tercera oportunidad formal para la llegada de un acuerdo se dio con motivo de la independencia de la República Cooperativa de Guyana, en 1966, cuando el Reino Unido recibió negociaciones directas entre Guyana y Surinam (aún no independiente). El objetivo de estas negociaciones era explorar una vez más un acuerdo de límite formal y las mismas se llevaron a cabo en Marlborough House en Londres. En esta ocasión, Guyana afirmó su posición en delimitar las aguas territoriales a partir de una línea de equidistancia, no habiendo consenso por parte de Surinam, que defendía otros criterios para el establecimiento de la delimitación, como la cadena de circunstancias geográficas (PERMANENT COURT OF ARBITRATION, 2005b).

Los años que siguieron fueron de pocos diálogos en torno a un acuerdo definitivo entre los dos países y la realización de otras negociaciones no tuvieron efectos prácticos, como el Memorando de Entendimiento de 1991 (DONOVAN, 2004). Ambos siguieron con sus concesiones de exploración petrolera a empresas extranjeras y Surinam fundó su propia compañía petrolera nacional (Staatsolie) en la década de 1980. En junio de 1998, Guyana emitió una licencia de prospección a la empresa CGX Resources Inc. y fue a partir del año 2000 que las actividades de la CGX fueron impugnadas por el Gobierno surinamés. De acuerdo con Moreira (2012), Surinam realizó maniobras con buques armados para expulsar el buque de perforación de la CGX, pues afirmaba que esta desarrollaba actividades en espacio perteneciente a su territorio. Según el testimonio de la tripulación de CGX ante el Tribunal Arbitral (UNITED NATIONS, 2007), temieron una acción violenta y se retiraron del área de concesión.

Bharrat Jagdeo, entonces presidente en la época de Guyana en un discurso a la nación, así se pronunció sobre la relación entre los dos países y los acontecimientos referentes a las cuestiones fronterizas:

Están familiarizados con todas nuestras diferencias con el vecino Surinam sobre cuestiones fronterizas. Una de ellas – la relativa a nuestra frontera marítima – ha sido objeto de controversia actual en un contexto que tiene una influencia sobre nuestras perspectivas de desarrollo. [...] Surinam ha tomado medidas agresivas para frustrar la prospección y explotación de hidrocarburos en nuestro territorio (LIMA, 2011, p. 118).  
(Traducción – Texto original en portugués)

En el mismo mes de lo ocurrido, Guyana y Surinam celebraron una reunión ministerial en Trinidad y Tobago, bajo los buenos oficios del primer ministro del país anfitrión, a fin de mediar una negociación. En otra oportunidad, en la 21ª Reunión de los Jefes de Gobierno de CARICOM, celebrada en St. Vicente y las Granadinas del 2 al 5 de julio de 2000, los Presidentes y Primeros Ministros de CARICOM emitieron una declaración sobre Guyana y Surinam, reafirmando la importancia de resolver el litigio por medios pacíficos.

Pese a todo, a finales de 2003, Guyana declaró que no había posibilidad de resolver la disputa distinta que surgió con Surinam sobre la amenaza del uso de la fuerza en junio de 2000. Entendió que los nuevos intentos de negociar un acuerdo de delimitación marítima serían inútiles e infructuosos. La única opción viable, según el argumento de Guyana, sería invocar sus derechos en virtud de la Convención de 1982 e iniciar el proceso de arbitraje (PERMANENT COURT OF ARBITRATION, 2005b).

#### 4 Laudo arbitral de 2007

Conforme las argumentaciones de Guyana y Surinam, ambos tenían diferentes afirmaciones sobre la delimitación del Mar Territorial, la Zona Económica Exclusiva y la Plataforma Continental. No obstante, la cuestión que involucraba al Mar Territorial fue la de mayor inflexión, ya que este implica directamente la línea de base, o sea, el punto terrestre de partida en el cual las zonas marítimas son establecidas y, de acuerdo con las argumentaciones anteriores, ambas partes discrepaban en cuanto a la ubicación de este punto, pues el mismo involucraba otra pendencia fronteriza en el río Corentyne, como fue visto.

Ante esto, el Tribunal se enfrentó a cuatro cuestiones por dilucidar. La primera se refería a la propia legitimidad del Tribunal para tratar el caso, ya que Surinam en su argumentación afirmó que no había, a la luz de la Convención, prerrogativas jurisdiccionales para el Tribunal, ya que este implicaba cuestiones de frontera terrestre. La segunda cuestión se refería a la delimitación del Mar Territorial a la luz de la evolución del Derecho del Mar y de las legislaciones internas de ambas partes contendientes. La tercera, similar a la segunda, también se refería a las delimitaciones de la Zona Económica Exclusiva y Plataforma Continental y, por último, el Tribunal tendría que verificar si la acusación de Guyana sobre la amenaza del uso de la fuerza por parte de Surinam el 3 de junio de 2000 constituía una violación de las reglas internacionales.

De estas cuatro pautas, abordaremos específicamente las cuestiones relacionadas con la definición de los límites marítimos a fin de aclarar la posición del Tribunal así como la jurisprudencia desarrollada para resolver litigios de esa naturaleza.

##### 4.1 Límites del Mar Territorial

Antônio Augusto Cançado Trindade (2014) en su texto analiza las indicaciones para la fijación de los límites laterales marítimos y destaca el principio de equidistancia (que sería la regla conforme artículo 15 de la Convención)<sup>3</sup> y de las circunstancias especiales (que serían la excepción, dado su carácter indeterminado) y afirma que hay quienes pretenden establecer una jerarquía entre ellos: “[...] así, se aplicaría, en la falta de acuerdo, el método de la equidistancia, a menos que existieran circunstancias especiales” (TRINDADE, 2014, p. 169). Esa imprecisión o falta de un método específico se tradujo en diversos conflictos de intereses por parte de los Estados, incluyendo aquí Guyana y Surinam, pues cada uno utilizó un método adoptado en la jurisprudencia que mejor atendiera sus reivindicaciones. En este sentido, la ardua tarea de los tribunales se traduce en establecer un método más equitativo posible que atienda al bienestar político y económico de las naciones involucradas.

En este sentido, el Tribunal Arbitral responsable de juzgar el caso objeto de este estudio interpretó el principio de circunstancias especiales de forma combinada, es decir, afirmó que “[...] la función de las 'circunstancias especiales' condicionadas en el artículo 15 es garantizar una delimitación equitativa; y la regla combinada de 'equidistancia-circunstancias especiales', en efecto, da

3 Artículo 15: delimitación del mar territorial entre Estados con costas adyacentes o situadas frente a frente: Cuando las costas de dos Estados son adyacentes o se encuentran situadas frente a frente, ninguno de esos Estados tiene el derecho, salvo acuerdo de ambos en contrario, de extender su mar territorial más allá de la línea media cuyos puntos son equidistantes de los puntos más cercanos a las líneas de base, a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial de cada uno de esos Estados. Sin embargo, este artículo no se aplicará cuando, debido a la existencia de títulos históricos u otras circunstancias especiales, sea necesario delimitar el mar territorial de los dos Estados de forma diferente.



particular expresión a una norma general [...]” (UNITED NATIONS, 2007, p. 95). El Tribunal acordó que las circunstancias especiales que pueden afectar una delimitación deben evaluarse caso por caso y afirmó que “las cortes internacionales y tribunales no están restringidos por una lista finita de circunstancias” (UNITED NATIONS, 2007, p. 95).

En el caso Guyana-Surinam el arbitraje constató que los intereses de navegación constituían tales circunstancias especiales. En este sentido, el Tribunal hizo referencia a los trabajos de la Comisión Mixta de 1936 que adoptó la línea de 10º como límite entre el mar territorial de 3 millas de ambos países y que en ese momento tuvo en cuenta las circunstancias de navegación y la soberanía de Surinam sobre todo el río Corentyne.

Ante este contexto y sobre la base de la propia jurisprudencia de las cortes internacionales, el Tribunal concluyó que las circunstancias especiales de navegación podrían justificar el ajuste en la línea mediana de equidistancia (que es la regla de acuerdo con el artículo 15 ya mencionado) y que el registro histórico apoya ampliamente la conclusión de que los predecesores de las partes acordaron la línea de delimitación de 10º porque en ese momento el río Corentyne pertenecía al territorio de Surinam y la línea citada proporcionaba un acceso adecuado a través del mar territorial al canal occidental de dicho río (UNITED NATIONS, 2007).

Al definir la cuestión de las circunstancias especiales, desde el punto de partida para seguir la línea de 10º (Punto 1936 / 61) el Tribunal procedió en la extensión y proporción de la línea que seguiría delimitando el mar territorial, habida cuenta de que en los trabajos de la Comisión Mixta de 1936 constaba apenas un mar territorial de 3 millas, cuya ampliación a 12 millas se dio mucho más tarde a la luz del desarrollo del propio Derecho del Mar. Guyana y Surinam al ampliar sus aguas territoriales no hicieron esfuerzos en el sentido de cómo ese espacio sería delimitado y que afectaría incluso la delimitación de la zona económica exclusiva y de la plataforma continental.

Según el argumento de Surinam, el Tribunal debería establecer que la línea de 10º, que servía para las 3 millas, se extendiera automáticamente a las 12 millas actuales. Sin embargo, el Tribunal consideró dos cuestiones: la primera se refería al hecho de que Guyana objetó la línea de 10º en la década de 1960, mucho antes de que los países ampliaran sus mares territoriales y no había motivos para afirmar ahora que una línea de 10º debería extenderse a 12 millas como resultado de un cambio en la ley. La segunda cuestión se refería a la propia posición del Tribunal con respecto a la cuestión de la navegación. Una extensión automática de la línea dejaría de tener relevancia en el caso de las circunstancias especiales y la posición de Guyana para establecer la línea de equidistancia también afectaría las disposiciones históricas de navegación (TANAKA, 2007; UNITED NATIONS, 2007).

Ante estas cuestiones, el Tribunal tendría que encontrar un método que atendiera la línea de 10º hasta una distancia de 3 millas pero que contemplara una línea que atravesara la ampliación de las 12 millas y que se conectara con la línea que delimitaría de forma única la zona económica exclusiva y la plataforma continental. En este sentido, como se mencionó anteriormente, el Tribunal adoptó un método mixto de equidistancia y circunstancias especiales para producir un resultado equitativo para ambas partes.

El Tribunal estableció que la línea de delimitación en el mar territorial se trazaría desde el punto en que la línea de 10º se interseca el límite de 3 millas, lugar en el que la línea de equidistancia trazada se interseca el límite de 12 millas, como se muestra en la figura 3. En el juicio del Tribunal, esta delimitación evita un paso repentino del área de acceso al río Corentyne e interpone una transi-

ción gradual del punto de 3 millas al punto de 12 millas asegurando, en este sentido, las comodidades de navegación (UNITED NATIONS, 2007).

Figura 3 – Decisión del Tribunal sobre el Mar Territorial



Fuente: Adaptado de United Nations (2007).

En este sentido, el Tribunal tuvo en cuenta los trabajos de la Comisión Mixta de 1936, la conducta de las partes en relación con la línea de 10º y las circunstancias especiales relativas a las cuestiones de navegación y soberanía de Surinam sobre el río Corentyne. Al no seguir la norma del derecho consuetudinario (el *thalweg*), que define la delimitación de frontera cuando esta se trata de ríos, Guyana y Surinam hicieron arreglos históricos de naturaleza inusual en el Derecho donde establecieron, por acuerdo aunque provisional como argumentó Guyana, que la línea de 10º sería el límite entre los mares territoriales de ambos países y que el Punto 61/ 1936 sería el punto de partida para tal fin. Por lo tanto, el Tribunal se valió de todos estos elementos para justificar su jurisdicción sobre el caso, dentro de lo que prevé la propia Convención.

## 4.2 Delimitación de la Zona Económica Exclusiva y Plataforma Continental

De acuerdo con el artículo 74 de la Convención, la delimitación de la zona económica exclusiva entre Estados con costas adyacentes o situadas frente a frente debe hacerse por acuerdo entre las partes interesadas, a fin de llegar a una solución equitativa. Si no se llega a un acuerdo dentro de un plazo razonable, los Estados interesados deben recurrir a los procedimientos vistos anteriormente, a saber, el Tribunal Internacional de Derecho del Mar, la Corte Internacional de Justicia, el tribunal arbitral y el tribunal arbitral especial.

En América del Sur tenemos ejemplos interesantes de países que recurrieron a acuerdos bilaterales para delimitar sus respectivas áreas marítimas adyacentes. Brasil estableció acuerdos con Francia (Guayana Francesa) en 1981 y con Uruguay en 1975, contribuyendo a relaciones amistosas en el espacio marítimo. Argentina y Uruguay también establecieron la práctica de un acuerdo bilateral entre sus fronteras marítimas, con la firma de un tratado en 1973 (TRINDADE, 2014). El artículo 74 establece además que, en cuanto no se llegue a un acuerdo, los Estados interesados, en un espíritu de comprensión y cooperación, deben hacer todos los esfuerzos para llegar a ajustes provisionales de carácter práctico y, durante este período de transición, nada deben hacer que pueda comprometer u obstaculizar la conclusión de un acuerdo definitivo y tales ajustes no deben perjudicar la delimitación definitiva.

Estas mismas disposiciones también acompañan la delimitación de la plataforma continental. Lo que difiere entre estos dos regímenes jurídicos son los derechos y deberes que el Estado costero posee frente a estos espacios. En este sentido, Menezes (2015) explicita que la zona económica exclusiva está bajo el conjunto del "espacio de la superficie", el cual abarca el mar territorial, la zona contigua y el alto mar y que la plataforma continental está circunscrita en el "espacio sumergido", que disciplina sobre el cuidado de la vida marina, del lecho y subsuelo y del área de los fondos marinos.

Con respecto a la plataforma continental, esta fue objeto de regulación por la Convención de Ginebra<sup>4</sup> de 1958, pero solo ganó atención práctica por parte de los Estados después de las declaraciones de los Estados Unidos, reconociendo la extensión de la masa terrestre hacia el mar como perteneciente al territorio del Estado costero. Las declaraciones estadounidenses impulsaron a México (1945), Argentina (1946), Chile (1947) y Brasil (1950) a reivindicar derechos sobre este espacio también. La Convención de Ginebra había adoptado un doble criterio de profundidad y posibilidad de exploración para la definición de la plataforma continental, sin embargo, la Convención de 1982 consagró el criterio de definición siguiendo el sentido geológico de este espacio (MENEZES, 2015).

Es interesante notar que los trabajos realizados para definir la extensión de la plataforma continental contemplaron las posibilidades económicas de explotación de minerales en los fondos marítimos, principalmente, de hidrocarburos. La importancia dada a los recursos encontrados en el espacio marítimo encuentra en el caso entre Guyana y Surinam un gran precedente, ya que el interés por este espacio ha ganado volumen en la agenda de estos Estados en la medida en que el descubrimiento de petróleo en la región ha ganado visibilidad, como hemos

<sup>4</sup> Esta Convención se refiere a los cuatro textos que fueron firmados en la I Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar.

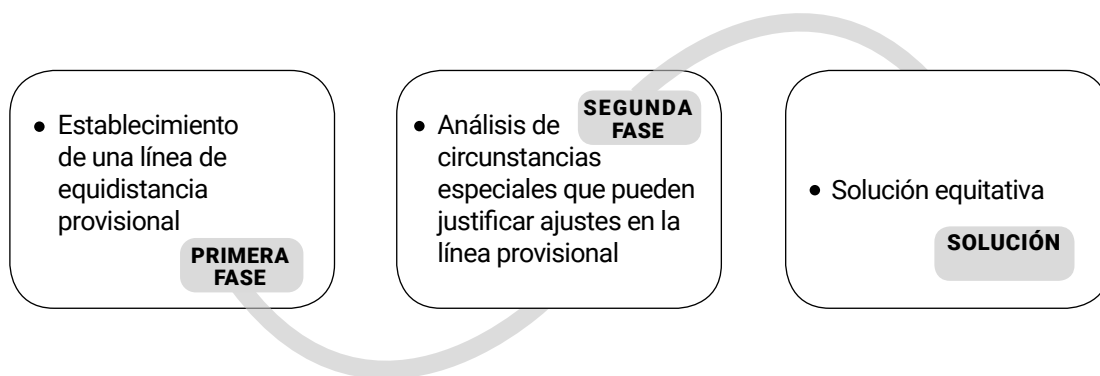
visto en argumentos anteriores. En este sentido, la delimitación de las áreas marítimas entre los dos países se ha convertido en una prioridad en las relaciones bilaterales que no han podido llegar a un acuerdo recurriendo, por lo tanto, al arbitraje internacional.

Cuando analizamos la decisión del Tribunal Arbitral referente a la zona económica exclusiva y a la plataforma continental de Guyana y Surinam podemos percibir que este siguió los delineamientos de la jurisprudencia en casos semejantes. En este sentido, el gran anhelo del Tribunal no era meramente establecer un método de delimitación satisfactorio, sino buscar una solución equitativa que tomara en cuenta los factores relevantes para el caso.

En este sentido, el Tribunal evaluó que el trazado de una frontera marítima única sería la solución más viable, aunque esta no tenga su origen en la Convención "[...] pero se basa directamente en la práctica del Estado y la ley tal como se desarrolla por las cortes y tribunales internacionales" (UNITED NATIONS, 2007, p. 108). De acuerdo con la visión del arbitraje tal decisión evitaría eventuales conflictos futuros referentes a cuestiones prácticas en relación con los derechos de cada Estado en estas áreas. Ante esto, la posición del Tribunal siguió la jurisprudencia de cortes y tribunales internacionales que establecen dos fases al proceder en la delimitación de la zona económica exclusiva (ZEE) y la plataforma continental (PC). El esquema presentado en el cuadro 2 demuestra el procedimiento adoptado por el tribunal.

Tanaka (2012) enumera cuáles serían estas circunstancias especiales dividiéndolas en dos grupos: las relacionadas con factores geográficos y las que son independientes de la geografía. Las circunstancias especiales relacionadas con los factores geográficos son: configuración de la costa; proporcionalidad; líneas de base; presencia de islas; factores geológicos y geomorfológicos y presencia de terceros Estados. Y las que no están imbricadas con aspectos geográficos son: factores económicos; conducta de las partes; derechos históricos; intereses de seguridad; factores de navegación y factores ambientales.

**Cuadro 2 – Proceso de delimitación de la ZEE y de la PC**



Fuente: La autora (2021).

Con respecto al caso de Guyana y Surinam, el Tribunal evaluó tanto aspectos geográficos como no geográficos, ya que reflexionó sobre la configuración de la costa y sobre la conducta de las partes

en relación con la ZEE y la PC. En este sentido, dado que la línea de equidistancia es la línea en la que cada punto es equidistante del punto más cercano a las líneas de base, el Tribunal consideró evaluar las costas relevantes a partir de las cuales se trazaría la línea de equidistancia provisional. En opinión del Tribunal, la costa relevante para la determinación de la línea de equidistancia provisional de Guyana se extiende desde Devonshire Castle Flats hasta la proximidad al punto 61/1936 y la costa relevante para Surinam se extiende desde Bluff Point, el punto en la orilla este del río Corentyne utilizado en 1936 como desembocadura del río, hasta un punto en Vissers Bank (UNITED NATIONS, 2007), como señala la figura 4.

Cuando evaluamos las argumentaciones de las partes, ambas coinciden en que la geografía de la costa es de fundamental importancia en el proceso. Sin embargo, Surinam considera que la disputa debe resolverse únicamente sobre la base de la geografía costera del área de delimitación. Por su lado, Guyana afirma que la solución del litigio no depende solo de la geografía costera, sino de la historia, incluida la conducción de actividades por las partes.

De esta manera, el Tribunal sostuvo que pueden tenerse en cuenta las peculiaridades de las áreas marítimas a delimitar, sin embargo, solo se trata de circunstancias relevantes que pueden o no considerarse pertinentes para ajustar o desplazar la línea de delimitación provisional. Tras la evaluación de este ítem, el Tribunal concluyó que la configuración geográfica de Guyana y Surinam no representa una circunstancia que justifique el ajuste o desplazamiento de la línea de equidistancia provisional, a fin de obtener una solución equitativa (UNITED NATIONS, 2007). Esto se justifica por el hecho de no existir en el litoral de las partes grandes promontorios, islas, penínsulas, bahías u otras características de esta naturaleza, configurándose en una costa relativamente regular como apunta la figura 4.

**Figura 4 – Configuración de la costa de Guyana y Surinam**



Fuente: Adaptado de Google Maps (2021).

Después de considerar los aspectos geográficos, el Tribunal procedió al análisis en relación con la conducta de las partes. Vale recordar que estas dos circunstancias especiales fueron señaladas por las partes y esta última tuvo especial énfasis en las argumentaciones de Guyana. En este sentido, el arbitraje examinó la conducción de actividades en el área disputada por Guyana y Surinam, especialmente la práctica del petróleo.

Tanaka (2012) comenta que la influencia de la conducta de las partes es muy limitada en la jurisprudencia con respecto a la delimitación marítima. Afirma que la única excepción es el juicio de Túnez / Libia, que claramente tuvo en cuenta esta conducta. En este caso, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) otorgó gran importancia a una línea de facto dibujada como resultado de las concesiones para la exploración de petróleo y gas concedidas por ambas partes.

En el caso mencionado, la propia CIJ analizó que concesiones petroleras generalmente no son en sí mismas consideradas como circunstancias relevantes que justifican ajuste o desplazamiento de la línea de delimitación provisional. Esto solo sería posible a través de un acuerdo expreso o tácito entre las partes (UNITED NATIONS, 2007). En este sentido, El Tribunal Arbitral afirmó que no encontró pruebas de ningún acuerdo entre Guyana y Surinam relativo a tal práctica y que la conducción de actividades referentes a concesiones petroleras no puede ser tomada en cuenta como factor para ajustar la línea de equidistancia provisional.

Al examinar la configuración de la costa y la conducta de las partes, el Tribunal dictaminó que no considera que existan circunstancias en la plataforma continental o en la zona económica exclusiva que requieran un ajuste en la línea de equidistancia provisional y que no habría factores que pudieran hacer que la línea de equidistancia determinada por el Tribunal fuera desigual. Como las partes no optaron por argumentar la distribución relativa de los recursos naturales vivos y no vivos en todas estas zonas, el Tribunal no tuvo en cuenta estas cuestiones (UNITED NATIONS, 2007).

Tras la sentencia emitida por el Tribunal, Surinam en 2007 mostró descontento en una sesión de emergencia en el Parlamento surinamés, instaurando una moción de la oposición en la que instó al gobierno a establecer una comisión nacional de revisión para examinar el laudo e impugnarlo. Según autoridades surinamesas, la decisión no fue justa y equitativa, ya que para Guyana el 65% de los 31.600 kilómetros cuadrados fueron otorgados, mientras que Surinam recibió el 35% restante (CGX Energy, 2007).

Todavía según CGX Energy (2007), la oposición consultó a varios expertos creando un panel para impugnar los cálculos realizados por el Tribunal. Este panel tenía el objetivo de enumerar varias argumentaciones legales con las que el gobierno de Surinam podría impugnar el laudo arbitral. Sin embargo, el presidente Venetiaan en ese momento consultó a varios otros expertos y universidades locales e internacionales en Holanda y en Reino Unido para comentar sobre los argumentos del panel y se aconsejó al gobierno que no desafiara el informe sobre la base de las conclusiones del mismo.

Este fue el decimotercer juicio internacional en el campo de la delimitación marítima, bajo los auspicios del Tribunal Internacional de Derecho del Mar. Tanaka (2007) comenta sobre el laudo arbitral en los siguientes términos:

En general, parece que el arbitraje en el caso de Guyana/Surinam asegura la continuidad de la jurisprudencia en el campo de la delimitación marítima. A la vez, el arbitraje

arroja algo de luz sobre varios temas que no han sido tratados adecuadamente por los tribunales y cortes internacionales en este campo. Por ejemplo, vale la pena señalar que el Tribunal consideró explícitamente la navegación como una circunstancia especial en la delimitación de los mares territoriales. También es notable que el Tribunal abordó la cuestión de si y cómo, en ausencia de un acuerdo, se debe extender una delimitación del límite marítimo territorial anterior (de 3 millas) a un límite recién establecido (de 12 millas) (TANAKA, 2007, p. 33). (Traducción – Texto original en portugués)

Ante estas cuestiones, el arbitraje en el presente caso aporta contribuciones significativas y arroja luz sobre litigios que aún no han recibido el debido tratamiento por parte de los países involucrados. Esto concierne a los países al norte de América del Sur y como Chaves (2016, p. 52) concluye: "el altiplano de la Guyana y de la Guayana Francesa posee una geopolítica multidimensional, y que en estas posibilidades, su centro amazónico-caribeño presenta gran potencial para la integración América del Sur-Caribe". En este sentido, los actuales desdoblamientos en relación a la crisis política en Venezuela despiertan la atención para litigios fronterizos que permanecen congelados, tanto en lo que se refiere al espacio terrestre y, en especial, al marítimo, ya que este está imbricado con las cuestiones de explotación de petróleo, recurso tan disputado en la región.

Estos litigios congelados se refieren a las cuestiones en el Essequibo entre Guyana y Venezuela, cuya disputa es tanto terrestre como marítima y pependencias entre Venezuela y Colombia, en la región del Golfo, cuyas implicaciones también se concentran en áreas de prospección de petróleo.

## 5 Consideraciones finales

Ante lo expuesto, podemos observar que el Tribunal decidió con el fin de lograr un resultado equitativo entre las partes, sobre la base de la larga jurisprudencia de los tribunales y cortes internacionales, produciendo una solución que, como se vio en las secciones anteriores, probablemente no se materializaría por otros medios el grado de deterioro de las relaciones bilaterales entre Guyana y Surinam.

En 2017, el laudo cumplió 10 años de existencia y, de acuerdo con los eventos relacionados con la moción de la oposición en 2007 y la evaluación de la misma por parte de expertos de instituciones de renombre, es poco probable que Surinam todavía intente impugnar la decisión del Tribunal Arbitral. En una región cuyo escenario aún es inestable en lo que respecta a la integridad territorial, si tomamos en cuenta los litigios todavía pendientes de solución, verificaremos que el mejor camino a recorrer por estos dos pequeños centros de poder es intensificar un proceso de regionalización cohesivo, que permita la construcción de diálogos más abiertos y transparentes, consolidando políticas de desarrollo en un ambiente más favorable, integrado y que respire más seguridad en lo que atañe a sus fronteras, tanto marítimas como terrestres.

Otro punto que merece atención es la industria petrolera que, en lo que se refiere al espacio marítimo entre Guyana y Surinam, se presentó como la cuestión central en las reivindicaciones, como se demostró a lo largo de las discusiones presentadas. Treves (2007) comenta que como la Convención regula la mayoría de los aspectos del Derecho del Mar, su relevancia es obvia para la industria del petróleo y gas, teniendo en cuenta que su espectro es amplio, desde el descubrimiento de nuevos pozos en

todo el mundo con la aplicación de nuevas tecnologías, cuestiones de exploración, refinación y transporte que impacta directamente en las cuestiones de navegación y protección y preservación del medio ambiente marino. En este sentido, el Tribunal podría ser más utilizado, presentando hoy un potencial ocioso que, sin embargo, puede actuar en beneficio de los Estados en dirimir cuestiones relativas a actividades tan importantes en el espacio marítimo y de aquellas referentes a las delimitaciones fronterizas.

La resolución del litigio marítimo entre Guyana y Surinam puede haber influido potencialmente en la presentación, el 19 de noviembre de 2018, del gobierno de Guyana a la Corte Internacional de Justicia de un memorial relacionado con el litigio con Venezuela en el Essequibo. Este conflicto posee tanto una vertiente terrestre como marítima y, en este sentido, Guyana eligió la Corte para dirimir la cuestión, ya que Venezuela no es signataria de la Convención sobre Derecho del Mar. El caso estudiado en este trabajo llevó tres años en proceso de juicio hasta la decisión final (2004-2007), sin embargo, entre Venezuela y Guyana el lapso de tiempo puede llegar a ser mayor, pues será necesario trabajar en los dos frentes: terrestre y marítimo. La resolución de este largo litigio en la región del Essequibo puede contribuir significativamente al proceso de desarrollo de la región, enyesado por conflictos fronterizos y, el caso aquí analizado, puede servir de parámetro en las cuestiones relativas al espacio marítimo.



## Referencias

CHAVES, D. As fronteiras e a segurança internacional na região das Guianas. **Iberografias: Revista de Estudos Ibéricos**, Guarda, Portugal, n. 12, ano 12, 2016.

CGX Energy. Suriname Parliament Rejects Motion to Challenge Maritime Boundary Award. Rigzone Energy Network. Disponible en: [https://www.rigzone.com/news/oil\\_gas/a/51473/suriname\\_parliament\\_rejects\\_motion\\_to\\_challenge\\_maritime\\_boundary\\_award/](https://www.rigzone.com/news/oil_gas/a/51473/suriname_parliament_rejects_motion_to_challenge_maritime_boundary_award/). Accesado el: 08 de dic. de 2021.

DONOVAN, T. W. Suriname-Guyana maritime and territorial disputes: a legal and historical analysis. **Journal of Transnational Law and Policy**, [Tallahassee], v. 13, n. 1, p. 42-98, 2003.

DONOVAN, T. W. Challenges to the territorial integrity of Guyana: a legal analysis. **Georgia Journal of International and Comparative Law**, [s. l.], v. 32, n. 3, p. 661-724, 2004. Disponible en: <https://digitalcommons.law.uga.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com.br/&httpsredir=1&article=1208&context=gjicl>. Accesado en: jun. 2020.

HERZ, M. Análise cognitiva e política externa. **Revista Contexto Internacional**, [Rio de Janeiro], v. 16, n. 1, jan./jun. 1994.

HOYLE, P. A. The Guyana-Suriname maritime boundary dispute and its regional context. **Boundary And Security Bulletin**, Durham, v. 1, n. 1, p. 99-107, 2001. Disponible en: [http://www.guyana.org/guysur/THE\\_GUYANA-SURINAME\\_MARITIME\\_BOUNDARY\\_DISPUTE.pdf](http://www.guyana.org/guysur/THE_GUYANA-SURINAME_MARITIME_BOUNDARY_DISPUTE.pdf). Accesado el: 12 dic. 2021.

JERVIS, R. **Perceptions and misperceptions in International Politics**. 2 ed. New Jersey: Princeton University Press, 2017.

LIMA, E. C. L. **Política externa do vizinho distante**: estudo de caso da República Cooperativa da Guiana. 2011. 171p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

MENEZES, W. **O direito do mar**. Brasília, DF: FUNAG, 2015. Disponible en: [http://funag.gov.br/loja/download/1119-O\\_Direito\\_do\\_Mar.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/1119-O_Direito_do_Mar.pdf). Accesado el: 5 dic. 2021.

MOREIRA, F. K. O contencioso Guyana vs Suriname sobre exploração de petróleo off shore: notas historiográficas (2000-2007). In: Seminário Nacional de Pós-Graduação da ABRI, 1., 2012. **Anais [...]**. Brasília, DF: Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2012.

MOURA NETO, J. S. de. Prefácio. In: BEIRÃO, A. P.; PEREIRA, A. C. A. (org.). **Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar**. Brasília, DF: FUNAG, 2014. p. 15-19. Disponible en: [http://funag.gov.br/loja/download/1091-Convencao\\_do\\_Direito\\_do\\_Mar.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/1091-Convencao_do_Direito_do_Mar.pdf). Accesado el: 5 dic. 2021.

ONU. **Convenção das Nações Unidas sobre direito do mar**. Montego Bay, Jamaica: ONU, 10 dez.1982.

PERMANENT COURT OF ARBITRATION. Cases. **Written submission Pleadings - Guyana Memorial, Volume 1**. Hague: PCA, 2005a. Disponible en: <https://www.pcacases.com/web/view/9>. Accesado el: 6 dic. 2021.

PERMANENT COURT OF ARBITRATION. Cases. **Written submission Pleadings-Suriname-Memorandum**. Hague: PCA, 2005b. Disponible en: <https://www.pcacases.com/web/view/9>. Accesado el: 6 dic. 2021.

SOUSA, Y. N. Regime internacional para os mares e oceanos: notas historiográficas. **Conjuntura Global**, Curitiba, v. 7, n. 3, 2018.

TANAKA, Y. The Guyana/Suriname arbitration: a commentary. **Journal Judiciaire de la Haye**, [s. l.], v. 2, n. 3, 2007. Disponible en: <http://www.haguejusticeportal.net/index.php?id=8902>. Accesado el: 10 dic. 2020.

TANAKA, Y. **The international law of the sea**. Copenhagen: University of Copenhagen, Faculty of Law, 2012.

TREVES, T. The International Tribunal for the Law of the sea and the oil and gas industry. In: INTERNATIONAL OIL AND GAS CONFERENCE, 2nd, 2007, London. **Proceedings** [...]. London: [s. n.], 2007. Disponible en: [https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/statements\\_of\\_president/wolfrum/treves\\_oil\\_gas\\_200907\\_eng.pdf](https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/statements_of_president/wolfrum/treves_oil_gas_200907_eng.pdf). Accesado el: 10 ene. 2020.

TRINDADE, A. A. C. Direito do mar: indicações para a fixação dos limites laterais marítimos. In: BEIRÃO, A. P.; PEREIRA, A. C. A. (org.). **Reflexões sobre a convenção do direito do mar**. Brasília, DF: FUNAG, 2014. p. 167-222. Disponible en: [http://funag.gov.br/loja/download/1091-Convencao\\_do\\_Direito\\_do\\_Mar.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/1091-Convencao_do_Direito_do_Mar.pdf). Accesado el: 5 dic. 2021.

UNITED NATIONS. **Reports of international arbitral awards**: award in the arbitration regarding the delimitation of the maritime boundary between Guyana and Suriname. [S. l.]: United Nations, Sep 2007. v. 30. Disponible en: [http://legal.un.org/riaa/cases/vol\\_XXX/1-144.pdf](http://legal.un.org/riaa/cases/vol_XXX/1-144.pdf). Accesado el: 8 ene. 2020.

WENDT, A. A anarquia é o que os estados fazem dela: a construção social da política de poder. Tradução de Rodrigo Duque Estrada. **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v. 2, n. 3, jan./jun. 2013. Disponible en: <http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>. Accesado el: 3 dic. 2020.

## El reflejo socioeconómico de la presencia militar en la frontera norte: Barcelos-AM y el 3º Batallón de Infantería de Selva

*The socioeconomic impact of the presence on the north borders: Barcelos-AM and the 3rd Jungle's Infantry Battalion*

**Resumen:** Brasil tiene 588 municipios en su Franja de Frontera, algunos de los cuales se encuentran en regiones que aún carecen de desarrollo, como los ubicados en el Arco Norte. Por lo tanto, el presente trabajo se propone realizar un estudio de caso de la presencia y de la contribución de una Organización Militar del Ejército Brasileño en la ciudad de Barcelos-AM, con el fin de responder a las siguientes preguntas: ¿cómo la presencia del 3º BIS contribuye directamente a la generación de empleo y renta en la ciudad de Barcelos-AM, en 2018? ¿Esta presencia agrega significativamente ingresos al municipio? ¿Genera empleos? ¿Es una alternativa para la población joven? Estas preguntas orientan el objetivo de comprender el impacto del papel del Estado en una región alejada de los grandes centros económicos y geográficamente aislada del resto del país y cómo la inversión estatal promueve el desarrollo. En este contexto, la investigación tiene como método el análisis de indicadores económicos que colaboran con la composición del IDH en el municipio de Barcelos. El trabajo se basa en investigaciones bibliográficas, datos primarios y documentos gubernamentales.

**Palabras clave:** Defensa; Fronteras; Estrategia de Presencia; Desarrollo; IDH.

**Abstract:** Brazil has 588 municipalities in its Border Band, some of which are in regions still lacking in development, such as those located in Arco Norte. Therefore, the present work proposes to carry out a case study of the presence and contribution of a Military Organization of the Brazilian Army in the city of Barcelos-AM, to answer the following questions: how the presence of the 3rd BIS directly contributes to the generation in employment and income in the municipality of Barcelos-AM, in 2018? Does this presence significantly add income to the municipality? Does it generate jobs? Is it an alternative for the young population? These questions guide the objective of understanding the impact of the State's role in a region distant from the great economic centers and geographically isolated from the rest of the country and how state investment promotes development. In this context, the research has as its method the analysis of economic indicators that collaborate with the composition of the HDI in the municipality of Barcelos. The work is based on bibliographic research, primary data and government documents.

**Keywords:** Defense; Borders; Presence Strategy; Development; HDI.

**Carlos Henrique Arantes de Moraes** 

Exército Brasileiro. Comando da  
22ª Brigada de Infantaria de Selva.  
Macapá, AP, Brasil.  
chdemoraes@gmail.com

**Dan Milli Pereira** 

Exército Brasileiro. Escola de Comando e  
Estado Maior do Exército.  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
danmillipereira@gmail.com

**Tássio Franchi** 

Exército Brasileiro. Escola de Comando e  
Estado Maior do Exército.  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
tasfranchi@gmail.com

**Recibido: 14 oct. 2021**

**Aprobado: 10 dez. 2021**

**COLEÇÃO MEIRA MATTOS**

**ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833**

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons  
Attribution Licence

## 1 Introducción

A lo largo del siglo XX, la Amazonía brasileña jugó un papel central en varias políticas públicas que buscaban consolidar la posesión, colonizar, integrar y desarrollar la región (HEMMING, 2009). Fue principalmente durante el período colonial que los límites del País se expandieron a partir del Tratado de Tordesillas hacia la Cordillera de los Andes, a lo largo del cauce del río Amazonas y sus afluentes. Mediante la construcción de fuertes y poblados, la Corona Portuguesa tomó posesión de la zona, ratificando la hazaña en varios tratados como el de Madrid (1750) (CASTRO, 2009). El Imperio de Brasil fomentó la colonización de la región, incluyendo la participación directa de los militares a través de la fundación de colonias militares que tenían una doble función, de defensa y de desarrollo de la agricultura y otras actividades productivas (PAIM; FRANCHI, 2020). A medida que cesaron las disputas territoriales y se consolidó la delimitación de fronteras, siendo la última la cuestión de Pirara, en 1904, en el actual territorio del estado de Roraima (OLIVEIRA; MAGALHÃES, 2008), el Estado brasileño se preocupó más por integrar la región. En el período de transición del siglo XIX al XX, la figura del Mariscal Cândido Rondon incorporaba las acciones de integración no solo de la región sino también de los indígenas, a través de las diversas comisiones de instalación de líneas telegráficas, reconocimiento y demarcación de fronteras y la creación del Servicio de Protección al Indio (RODRIGUES, 2017). Durante los gobiernos de Getúlio Vargas, no cesaron los intentos de integración y la creación de políticas y organismos con la función específica de desarrollar la Amazonía, como la Marcha por Occidente (MAIA, 2010) y la Superintendencia para el Desarrollo de la Amazonía-SUDAM (FRANCHI, 2013). Durante el período de los gobiernos militares, entre 1964 y 1985, se pudo observar varias acciones en este sentido. La creación de la Zona Franca de Manaus, por el entonces presidente Humberto de Alencar Castelo Branco; los centros y proyectos mineros de Carajás, Serra do Navio y otros; la ampliación de la red vial y de la presencia del Estado, creando una red más efectiva de comunicación y control en la región (BECKER, 2009). En el siglo XXI, los planes de integración regional siguieron y se ampliaron con iniciativas como los Planes de Aceleración del Crecimiento (PAC I y II) y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura de América del Sur (IIRSA). Y según Edna Castro, “asumen la misma orientación de integración competitiva, adoptando un modelo de modernización basado en megaproyectos de inversión. Ambos están articulados por la concepción de los ejes de integración y desarrollo” (CASTRO, 2012, p. 45). Además, se implementaron toda una serie de usinas hidroeléctricas con el fin de abastecer a la región de un elemento esencial para el desarrollo moderno, la electricidad (MORETTO, 2012). En general, en la Amazonía, “la ocupación humana ha aumentado en obediencia a los ciclos económicos vividos en la región” (THÉRY, 2005, p. 40).

En las Políticas Nacionales de Defensa de Brasil (BRASIL, 2020c), el aspecto de la contribución al desarrollo se percibe entre los argumentos oficiales presentes en el documento y en otras políticas públicas desarrolladas por las Fuerzas Armadas que se traducen en acciones y procedimientos en materia de defensa y seguridad en la región, destacándose los manuales doctrinarios del Ejército Brasileño de *Operaciones en la selva* (BRASIL, 1997a), *Supervivencia en la selva* (BRASIL, 1999) y *Batallón de Infantería de Selva* (BRASIL, 1997b), que profundizan la actuación de la Fuerza Terrestre en la región.

La diversidad local, sumada a la vasta extensión territorial de Brasil y a las dificultades de desarrollo de la región exigen una postura nacional más eficaz en la gestión y el desarrollo sostenible regional (BECKER, 2009; MEDEIROS FILHO, 2020). En este contexto, la Amazonía tiene la particularidad de baja densidad de población, falta de infraestructura como carreteras y puertos, lo que en ocasiones dificulta el desarrollo económico y la integración con el resto de Brasil. Esto posibilita el surgimiento de “áreas periféricas y espacios jurídicamente inapropiados” (BECKER, 2009, p. 35), y puede permitir el recrudecimiento de temas geopolíticos y de securitización debido a la condición social y económica regional (MEDEIROS FILHO, 2020).

Todas estas características hicieron que aumentase la importancia del debate sobre la presencia militar en la Amazonía, particularmente en los municipios más desplazados en la franja de frontera. Donde la debilidad en el desarrollo económico potencia las amenazas a la seguridad y defensa, lo que requiere acciones de las Fuerzas Armadas para auxiliar en el desarrollo e integración de estas regiones y no sólo en el rol de defensa territorial. A partir de ello, surgen interrogaciones de ¿cómo una Organización Militar (OM) contribuye al desarrollo local de municipios alejados de los grandes centros urbanos? ¿La presencia de una organización militar agrega ingresos y genera oportunidades de empleo de manera significativa para los municipios? Para responder a esta pregunta, optamos por analizar un caso particular: el municipio de Barcelos y el 3º BIS.

Barcelos es un municipio que se caracteriza por ser uno de estos espacios. Está ubicado en el norte del estado de Amazonas, más precisamente en la microrregión del Río Negro, con una población estimada de 27.638 personas en 2020 y sobre un área territorial de 122.461,086 km<sup>2</sup> (IBGE, [2020]). En 2010, la ciudad recibió una Organización Militar del Ejército Brasileño, atendiendo las prioridades estratégicas de la institución, la disuasión y la presencia (BRASIL, 2017).

Dado el contexto, este artículo buscó responder la siguiente pregunta: *¿Cómo la presencia del 3º BIS contribuye directamente a la generación de empleo y renta en el municipio de Barcelos-AM, en 2018?* Para ello, el texto se organiza de la siguiente manera: en la primera parte los fundamentos teóricos y metodológicos de la investigación. A esto se sigue una presentación de la Estrategia de Presencia y una discusión de los datos socioeconómicos recopilados, después de los cuales se concluye el estudio.

## 2 Teorías y métodos

### 2.1 Marco metodológico

La metodología aplicada en la presente investigación es un estudio de caso. Según Yin (2001, p. 20), esta metodología se utiliza con fines de Ciencia Política y puede ser utilizada para estudios organizacionales y de gestión, planeamientos regionales y estudios en instituciones públicas, contribuyendo a nuestra comprensión de los fenómenos sociales y políticos.

También permite una investigación para preservar las características holísticas y significativas de los hechos de la vida real (YIN, 2001), como en el caso del presente estudio, la implantación de una Organización Militar en un municipio del interior del estado de Amazonas, provocando cambios en la región y la maduración de algunos sectores locales.

De acuerdo con la metodología mencionada, se planteará como variante teórica (dependiente) el campo socioeconómico de la sociedad de Barcelos, analizando algunas variantes operacionales (independientes) que influyen en dicho campo, como la tasa del PIB, el PIB per cápita, la tasa de empleo formal y contribución al comercio local.

El municipio de Barcelos fue elegido para ser incluido en este estudio de caso no porque sea una simple unidad de muestreo (GEORGE; BENNET, 2005; YIN, 2001), sino para confrontar una teoría geopolítica brasileña, verificando si existe aplicabilidad y resultados positivos, incluso en la época contemporánea.

En cuanto a la ubicación de una Organización Militar en la Amazonía, el caso de Barcelos es el más reciente<sup>1</sup>, tanto que aún se encuentra en proceso de implementación. Eso ofrece datos diferentes de otros municipios, también limítrofes y amazónicos, que tienen representaciones consolidadas del Ejército Brasileño. Además, luego de más de una década desde el inicio de la implementación, se espera que los efectos locales ya se perciban en las variantes elegidas para el análisis del caso de estudio.

## 2.2 Marco teórico

El presente estudio dialoga con las obras de los autores Carlos de Meira Mattos (2011a; 2011b), Bertha Becker (2009), Oscar Medeiros Filho (2020), Fernando da Silva Rodrigues (2020a; 2020b), Hervé Théry (2005), Therezinha de Castro (1994), José Augusto Drummond (2002), Lia Osório Machado (2005), entre otros autores que ofrecen apoyo para pensar la Amazonía en general y específicamente el papel de las organizaciones militares en la región. Las notas de estos autores serán de gran valor para la comprensión de la dinámica geopolítica y la securitización de la región amazónica.

Para Mattos, “las fronteras definen la distribución de los espacios políticos y reflejan, en la medida en que el espacio es poder, las relaciones de poder entre los Estados” (2011a, p. 108). Machado (2005) aborda la definición de frontera con complejidad debido a las diferentes organizaciones del Estado y, por tanto, a las diferentes nociones a lo largo del tiempo. El autor también acerca el concepto de frontera al surgimiento de la comprensión de soberanía, ya que era necesario limitar el “espacio vigilado por la administración soberana” (MACHADO, 2005, p. 246). Estas relaciones, cuando son estables, permiten la convivencia pacífica y el cumplimiento o establecimiento de tratados de paz.

Sin embargo, la formación de fronteras resulta de un dinamismo, derivado del crecimiento de la población, de la valorización de la tierra y la presión de la contigüidad, este último elemento comprende el concepto de espacio vital de Friedrich Ratzel (MATTOS, 2011a). En este sentido, la frontera, al ser un área sensible, debe tener una delimitación clara y precisa, evitando el surgimiento de un área crítica con confrontaciones y/o enfrentamientos con los estados vecinos (MATTOS, 2011b).

1 La 22ª Brigada de Infantería de Selva se desplegó en Macapá-AP luego del 3º BIS, en 2018, pero ya se contaba con la presencia del 34º Batallón de Infantería de Selva en la ciudad.

Según la geógrafa Bertha Becker (2009, p. 23), el proceso de ocupación en la Amazonía tiene tres períodos. El primero de ellos efectuó la “apropiación lenta y gradual” de la región por parte de Portugal y, en consecuencia, por Brasil. También destaca la dependencia del mercado exterior para incentivar la ocupación, el uso de la estrategia geopolítica para asegurar la ocupación de lugares estratégicos y asegurar la soberanía sobre el territorio, además de la exploración de un modelo de ocupación que se apoyaba en el contacto poblacional entre las metrópolis y los pueblos autóctonos, fomentando el desarrollo a través del crecimiento endógeno.

El segundo período identificado por Becker (2009), denominado “planeamiento regional”, transcurrió entre 1930 y 1985. En esa época, la ocupación territorial en la Amazonía se dio a través de diversos incentivos gubernamentales para desarrollar la región, como ejemplo podemos mencionar a la Fundación de Brasil Central (1944), la Superintendencia de Valorización Económica de la Amazonía (1966), la implementación de las carreteras Belém-Brasilia (1959) y Brasilia-Acre (1960), la creación de la Zona Franca de Manaus (1957), el Proyecto “Calha Norte” (1985), entre otros (BECKER, 2009, p. 24).

En el último período destacado por Becker (2009, p. 27), la autora cita un “vaciamiento del modelo nacional de desarrollismo y el aumento de la participación de los pueblos tradicionales en las decisiones locales”. Si bien hay un vaciamiento, el Estado se preocupa por reactivar sus fronteras, a través de la integración, lo que permite el combate de las actividades ilícitas, atribuyéndole un “nuevo rol estratégico” (BECKER, 2009, p. 56).

Así, los estudios de Becker (2009) revelan un enfoque en las cuestiones internas de las fronteras amazónicas. Sus estudios verificaron la dicotomía entre los recursos naturales potenciales y las restricciones ambientales, lo que destaca la dificultad de atender los campos científico-tecnológico y socioambiental debido a la dificultad de inserción de la región en los mercados extrarregionales (DRUMOND, 2002). La economía extractiva, a veces vista como la esperanza de la Amazonía, no tiene escala ni peso significativo en la composición del PIB de los Estados (CAVALCANTE et al., 2011) y termina fomentando el mantenimiento de lo que señala Drummond (2002) de regiones con una naturaleza rica y una gente pobre.

Medeiros Filho (2020, p. 78) caracteriza la frontera amazónica como un “desafío al Estado brasileño, exigiendo la adopción de políticas territoriales excepcionales”. Las características ya mencionadas, como la baja densidad demográfica y las dificultades logísticas, derivadas de factores naturales, hacen que la región sea “periférica”, carente de una política activa de Estado. Para ello, Medeiros Filho (2020) presenta los conceptos de *border* y *frontier*, como un nuevo enfoque capaz de superar las limitaciones de los enfoques tradicionales que muchas veces se restringían al significado de límites. Estos conceptos encajan en el municipio de Barcelos, ya que una parte de su territorio se encuentra en la línea fronteriza con Venezuela, caracterizando la *border*, que se refiere a una franja de contacto, el punto de separación entre territorios sobre los cuales los Estados fronterizos ejercen sus soberanías.

Por otro lado, la sede administrativa municipal de Barcelos se ubica en la *frontier*, con una relativa distancia de la línea fronteriza y corresponde a la noción de periferia, regiones poco exploradas. Este lugar exige una atención del Estado diferente a la que aborda la línea fronteriza, yendo más allá de las cuestiones militares o diplomáticas propias de una jurisdicción entre dos Estados, potenciando los males internos del país.

La distinción entre las nociones *border* ("frontera divisiva") y *frontier* ("frontera periférica") es importante en la medida en que dan lugar a diferentes preocupaciones militares. Mientras que la primera sugiere amenazas clásicas (temas geopolíticos), la segunda se refiere a amenazas insurgentes, cuyas raíces suelen estar en las propias vulnerabilidades del Estado (temas de seguridad). Ambos, sin embargo, están en la raíz del significado del Estado Nacional y de las fuerzas armadas como su instrumento militar (MEDEIROS FILHO, 2020, p. 80).

Vemos que Medeiros Filho (2020, p. 90) todavía evoca las acciones republicanas del Ejército para el desarrollo regional, con el fin de combatir ciertas vulnerabilidades, en el orden de la soberanía interna y la integridad territorial. En este sentido, Barcelos se encuentra en la *frontier*, lo que confiere no solo preocupaciones geopolíticas, sino también securitarias.

En el ámbito de un área de *frontier*, Barcelos presenta dificultades de desarrollo. Según datos del Diagnóstico de Frontera (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016), la región de la cuenca del río Negro sufre desigualdad social, cierto número de personas sin renta y familias por debajo de la línea de pobreza. Además, Barcelos tiene bajos índices de urbanización, pequeño efectivo de seguridad pública en los niveles departamental y municipal, ningún acuerdo federal en los diferentes ministerios – a excepción del Ministerio de Integración –, moderada dependencia asistencial del programa de transferencia de renta brasileño conocido como Bolsa Família, muy bajo índice de conectividad en telecomunicaciones y muy poca densidad en infraestructuras de transporte (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016).

En ese sentido, los conceptos presentados por Medeiros Filho (2020) están en la línea de los estudios de Mattos (2011b) y Becker (2009), debido a la necesidad de desarrollar áreas periféricas, reduciendo las vulnerabilidades del país, en el campo geopolítico o en el campo securitario.

De hecho, en una línea de tiempo, Mattos (2011b) verifica que un crecimiento poblacional ordenado en la frontera se refleja en el dinamismo entre vecinos, contribuyendo a la paz y estabilidad regional. Sin embargo, Becker (2009) destaca el papel estratégico del Estado en la integración de estas regiones, combatiendo las actividades ilegales y fomentando la economía local.

También vale la pena mencionar en este marco teórico la comprensión de la estrategia de presencia. Beaufre define la estrategia como "el arte que permite, independientemente de cualquier técnica, dominar los problemas que plantea en sí mismo todo el duelo, precisamente para permitir el uso de las técnicas con la máxima eficacia" (1998, p. 27). En otras palabras, utiliza lo que está disponible con la mayor eficacia posible para superar los obstáculos que alejan uno del objetivo a alcanzar. Sin embargo, el Ejército Brasileño entiende que:

[...] la Estrategia, a partir de lineamientos políticos, indica los caminos a seguir para superar o evitar los obstáculos que puedan presentarse ante el logro de los objetivos, es decir, establece la forma de traducir e imponer la voluntad política, que a su vez, debe ser la expresión de la voluntad nacional, elemento constitutivo del poder" (BRASIL, 2020a, p 1-8).



Por lo tanto, al emplear una estrategia de presencia, la Fuerza Terrestre articula la existencia de fuerzas militares en ciertos lugares del territorio nacional y, además, identifica la capacidad de moverse rápidamente para cualquier región del país (BRASIL, 2020a), con el objetivo de superar las amenazas identificadas por la política.

Particularmente para el medio amazónico, “la estrategia de presencia implica, además del hacerse presente (movilidad), el estar presente (vivificación), con el involucramiento de las agencias gubernamentales, tanto civiles como militares” (ESTRATEGIA..., 2015, p. 4).

En 2015, el Ejército Brasileño, a través de su Centro de Estudios Estratégicos (CEEEx), introdujo un nuevo concepto de protección, significando además de la soberanía y la integridad territorial, logrando “la protección de las poblaciones amazónicas (indígenas o no), del medio ambiente, de las riquezas naturales y estructuras terrestres estratégicas” (ESTRATEGIA..., 2015, p. 5), este concepto enfatiza que las amenazas encontradas en la defensa de la región pueden alcanzar diversos actores y/o narrativas diversificadas.

En 2020, estudios vinculados al CEEEx verificaron la vigencia de la estrategia de presencia, pero señalaron la necesidad de una mejora tecnológica en las comunicaciones y medios de las organizaciones militares que cumplen este rol.

Al estudiar la estrategia de la presencia militar del Ejército Brasileño, entendemos que la preocupación por el papel de la presencia territorial sigue siendo válida, pero el modelo actual debe ser revisado gradualmente articulado al avance tecnológico en el campo de las comunicaciones y del transporte. Este avance debe permitir la construcción de una presencia conjunta, con otras fuerzas militares y agencias estatales necesarias, y permanente, dotada de gran movilidad, a pesar de la indefinición de la previsión presupuestaria (RODRIGUES, 2020a, p. 67).

Sin embargo, otras instituciones deberían sumarse a esta estrategia,

La Estrategia de Presencia, dentro de la defensa nacional, debe ser pensada efectivamente como un sistema de operaciones interinstitucionales, con un comando de operaciones conjunto, con capacidad de actuación en fronteras, y en la Garantía de la Ley y del Orden (RODRIGUES, 2020b, p. 67).

El Ejército Brasileño continúa con la estrategia de presencia, particularmente en la región amazónica, donde los Pelotones Especiales Fronterizos y otras OMs están ubicados en las principales vías de entrada al país. Por cierto, no más con la vocación de ampliar su territorio, como fue el caso del expansionismo portugués, pero para garantizar la soberanía y la integridad territorial. Sin embargo, la estrategia de presencia otorga un carácter que va más allá del ámbito militar y estimula el desarrollo y la integración regional, ya sea mediante la inyección de recursos a la economía local, como veremos a continuación; o por acciones subsidiarias que

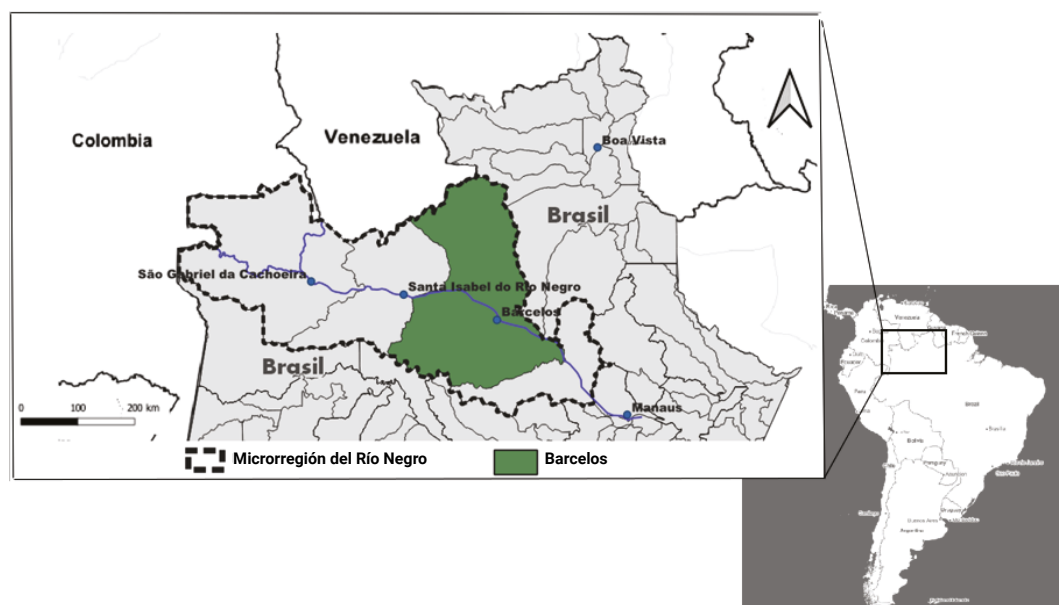
contribuyen episódicamente con operaciones que van desde la atención médica y odontológica a poblaciones hasta operaciones interagencias para reprimir actividades ilícitas en la franja de frontera (PAIM; FRANCHI; FRANÇA, 2019).

Finalmente, el aumento del esfuerzo de presencia en la Amazonía responde a los trabajos presentados por Bertha Becker y Carlos de Meira Mattos, a lo largo del siglo XX, en la potenciación de la presencia del Estado en la Amazonía para enfrentar la amenazas externas o internas que se asoman sobre el límite del arco norte.

### 3 La presencia del Ejército Brasileño en Barcelos-AM

El territorio del municipio de Barcelos está ubicado sobre el cauce norte del río Amazonas, en la cuenca del río Negro. La región del cauce norte del río Amazonas está delimitada por todo el territorio al norte del río Solimões-Amazonas, y se caracteriza por ser una de las regiones geográficamente más aisladas del país. Las únicas carreteras más importantes que cruzan la región en sentido longitudinal son la BR-174, en Roraima, y la BR-156, en Amapá. De esta manera, la conexión regional con el resto de Brasil se limita a unos pocos vuelos en aeropuertos precarios (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016) y el principal medio de transporte es el fluvial, realizado por barcos regionales que sufren restricciones en períodos de inundación y reflujo de ríos<sup>2</sup>.

Figura 1 – Microrregión del Río Negro



Fuente: Los autores (2021).

2 La precipitación varía mucho a lo largo del año y la región presenta una alta tasa de evapotranspiración, básicamente se identifican dos regímenes pluviométricos bien diferenciados, uno lluvioso, con alta precipitación y directamente influenciado por la migración estacional de la ZCIT en dirección sur, y otro menos lluvioso, sin período seco definido (FISCH; MARENGO; NOBRE, 1998; SOUZA; AMBRIZZI, 2003).

La cuenca del río Negro corresponde a un área de extensión territorial con aproximadamente 715 mil km<sup>2</sup>, cuya característica es la variación del nivel del agua, que varía en promedio de 10 a 12 metros según la estacionalidad anual (SOBREIRO, 2016) y la tonalidad oscura, debido a la presencia de una alta carga de ácidos orgánicos disueltos provenientes de la materia orgánica en descomposición, que viene del bosque de “igapó”. El municipio de Barcelos está ubicado en la margen derecha del Río Negro, es considerado el mayor municipio en extensión territorial del estado de Amazonas, con 112.450,76 km<sup>2</sup> (IBGE, [2020]). Las principales actividades económicas en la región de la cuenca del medio río Negro son la agricultura de “coivara” (roza itinerante), la extracción de recursos forestales (frutos, madera y fibras de “piaçaba”), la caza de animales silvestres, la artesanía y la pesca en sus diferentes modalidades (de subsistencia, comercial, ornamental y deportiva). Las contribuciones a la economía local son los beneficios de los programas del Gobierno Federal como Bolsa Família y Bolsa Escola, además de las pensiones de los jubilados y de puestos asalariados como maestros, trabajadores de la salud y militares (SOARES et al., 2008).

La vía de acceso al Río Negro, dadas las características presentadas, sirve como una de las rutas de tráfico entre Brasil y Colombia, además de ser frontera con Venezuela. Si bien existe tráfico de drogas, mujeres y niños, la principal vía de tráfico ilegal en la región son las armas, particularmente por la dinámica de los grupos armados paramilitares de los países vecinos (TOBÓN, 2011).

En diferentes períodos históricos, la estrategia de presencia permitió a Brasil garantizar su territorio. La codicia por el territorio amazónico ocurre desde la época colonial, con las coronas portuguesa y española compitiendo por el control de la región. Según el Tratado de Tordesillas (1494), lo que ahora llamamos Amazonía brasileña estaba bajo posesión española. Sin embargo, el Imperio Portugués estimuló expediciones militares para tomar posesión y construir fuertes militares con la intención de armar una especie de “anillo defensivo” (BENTO, 2017, p. 82; CASTRO, 1994, p. 144), lo que hizo posible la fundamentación diplomática del *uti possidetis* años después para confirmar la soberanía de Brasil (REZENDE, 2006). En la época imperial, los fuertes militares iban más allá de la misión de defender la integridad territorial. Conforme expone Mattos (2011b, p. 118):

A continuación, veremos que esta experiencia simbólica – fuerte-población – fue fructífera, y el Imperio, en 1840, al crear las Colonias Militares, pretendió extenderlas como un proceso de fijación de la población en determinados puntos de la frontera despoblada; el fuerte ya no era necesario, pero el cuartel lo reemplazaría, ofreciendo apoyo social a la población adyacente.

La expansión hacia el oeste con el propósito de ocupar definitivamente e integrar esa región con el resto del País, así como una suerte de respuesta a los temas de securitización de la agenda internacional, son objetivos perseguidos en la historia más reciente de la estrategia de presencia.

Actualmente, las Fuerzas Armadas cuentan con 44.369 militares en la región amazónica. En particular, el Ejército Brasileño cuenta con 29.699<sup>3</sup> soldados (BRASIL, 2019a, p. 45), lo que representa el 14,12% del personal de la institución<sup>4</sup> y la mayor parte de los militares de la región.

En Barcelos, la presencia militar comenzó en el siglo XVIII, más precisamente en 1755, cuando el lugar pasó a llamarse Mariuá. A orillas del Río Negro, Mendonça Furtado – hermano del Marqués de Pombal – creó la Capitanía de São José do Rio Negro. La creación de una capitania en el interior de la Amazonía, que hoy originó el estado de Amazonas, indicaba la “determinación geopolítica de Pombal de ocupar efectivamente la Amazonía” (RIBEIRO, 2005, p. 82).

De esta forma, la ciudad de Barcelos materializa la estrategia de presencia desde un período histórico en el que las fronteras entre los Estados Nacionales no estaban consolidadas. Sin embargo, con el traslado de la capital provincial a Manaus en el siglo XIX, los cuarteles ubicados en Barcelos fueron vaciados. Su personal se dividió entre la nueva capital y el Fuerte São José de Marabitanas, ubicado en el distrito de Cucuí, en São Gabriel da Cachoeira-AM.

Después de un largo período sin presencia militar en el territorio de Barcelos, en 2007, el Ejército Brasileño inició las obras para trasladar el 3º Batallón de Infantería, con sede en la ciudad de Niterói-RJ, al municipio de Barcelos-AM. Su activación se llevó a cabo en 2010 y, para dar respuesta a un cambio drástico de región geográfica, se cambió el nombre por el de 3º Batallón de Infantería de Selva (BIS), adaptando la organización de sus recursos y personal a un entorno específico como el de la selva amazónica.

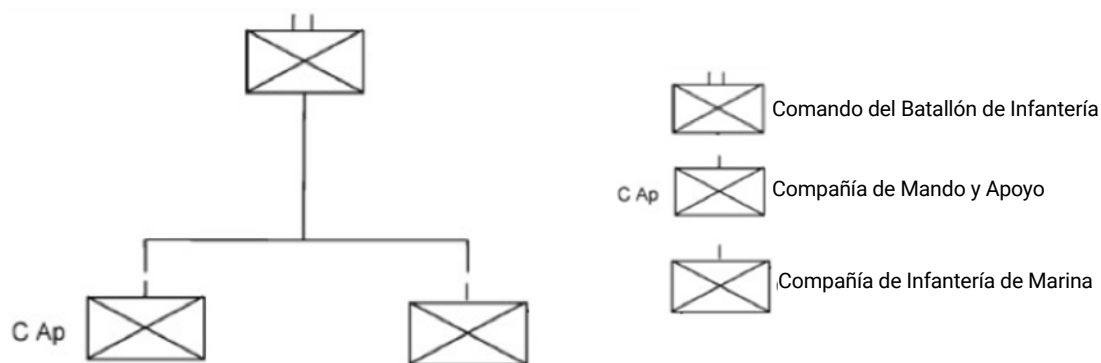
Atualmente, o 3º BIS se encontra em fase de implantação com seu Quadro de Organização (QO) incompleto. Essa medida é comum na chegada de uma OM do Exército em novos locais, a implantação é feita por fases até o alcance completo do efetivo militar (QO) e dos meios necessários para operar (Quadro de Material), alcançando a plenitude operacional.

Considerando os manuais existentes no Exército Brasileiro, um BIS é constituído por um comandante, seu Estado Maior, uma Companhia de Comando e três Companhias de Fuzileiros (BRASIL, 1997b, p. 1-6). Atualmente, o 3º BIS possui apenas uma Companhia de Comando e uma Companhia de Fuzileiros, subordinadas ao Comando e Estado-Maior (ver Figura 2). A instalação das outras duas Companhias de Fuzileiros deverão ocorrer num cenário futuro provável.

3 Esta cifra es el resultado de la suma de 20.259 militares en la Comandancia Militar de la Amazonía con 9.440 en la Comandancia Militar del Norte.

4 El estado de Tocantins no está siendo considerado, aunque esta Unidad de la Federación pertenezca a la región Norte por el IBGE (Instituto Brasileño de Estadística Y Geografía), la división territorial de las Comandancias Militares incluye a Tocantins como área de responsabilidad de la Comandancia Militar del Planalto.

Figura 2 – Organigrama actual del 3º BIS



Fonte: Elaborado pelos autores com base em BRASIL, 1997b.

Frente a la Figura 2, el 3º BIS tiene tres fracciones, cada una con su propia organización, cuya suma de estas tres fracciones representa un efectivo esperado en esa Organización Militar, que se muestra en la Tabla 1.

El mando de una Organización Militar tiene siete militares (BRASIL, 2003a), y es responsable de producir inteligencia, realizar estudios de situación, elaborar planes y órdenes y supervisar su ejecución (BRASIL, 2003c).

La Compañía de Mando y Apoyo de un BIS está compuesta por un Comandante y un Subcomandante, más siete Pelotones, a saber, de Mando, Salud, Abastecimiento, Mantenimiento y Transporte, Anticar y de Morteros (BRASIL, 2003b).

Finalmente, el 3º BIS también cuenta con una Compañía de Infantería de Marina responsable por la maniobra táctica del Batallón, contando con tres Pelotones de Infantes de Marina, un Pelotón de Apoyo y una Sección de Mando (BRASIL, 1997b).

Tabla 1 – Efectivo previsto para atender el actual Cuadro de Organización del 3º BIS

	Mando de Batallón	Compañía de Mando y Apoyo	Compañía de Infantes de Marina
Comandante	1	1	1
Subcomandante	1	1	-
Estado Mayor	5	-	-
Sección de Mando	-	-	18
Pelotón de Infantes de Marina	-	-	35 (x3)
Pelotón de Apoyo	-	-	18
Pelotón de Mando	-	54	-
Pelotón de Salud	-	24	-
Pelotón de Mantenimiento y Transporte	-	31	-

	Mando de Batallón	Compañía de Mando y Apoyo	Compañía de Infantes de Marina
Pelotón de Suministros	-	34	-
Pelotón Antitanque	-	17	-
Pelotón de Morteros	-	42	-
Pelotón de Comunicaciones	-	25	-
SUMA DE CADA FRACCIÓN	7	229	142
TOTAL	378		

Fuente: Elaborada por los autores con base en Brasil, 1997b, 2003b.

Desde del Cuadro de Organización del 3º BIS y de la Tabla 1, se puede inferir que el número actual de militares que prestan servicio en Barcelos-AM es de 378 militares<sup>5</sup>, destacando la tendencia al aumento del efectivo, como se ha explicado anteriormente.

**Tabla 2 – Efectivo previsto para atender el actual Cuadro de Organización del 3º BIS**

	Comandancia y Estado Mayor	Compañía de Infantes de Marina	Compañía de Mando y Apoyo	TOTAL
Coronel	1	0	0	1
Teniente Coronel	1	0	0	1
Mayor	2	0	0	2
Capitán	3	1	2	6
1º Teniente	0	2	5	7
2º Teniente	0	2	4	6
Subteniente	0	1	1	2
1º Sargento	0	1	2	3
2º Sargento	0	4	13	17
3º Sargento	0	13	35	48
Cabo	0	32	71	103
Soldado	0	86	96	182
SOMA	7	142	229	378

Fuente: Elaborada por los autores con base en Brasil, 1997b, 2003b.

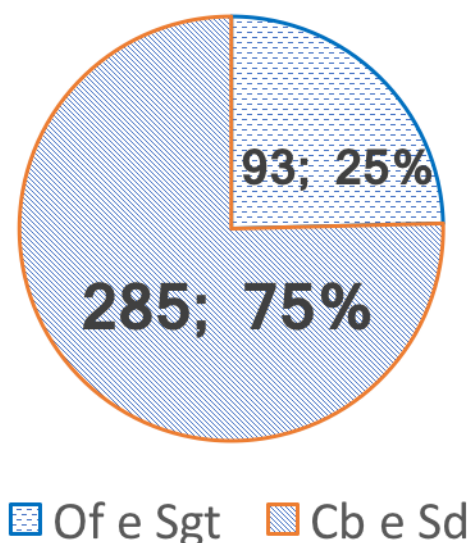
5 Cabe señalar que puede haber variaciones. El órgano que movimenta efectivos del Ejército Brasileño siempre utiliza este Cuadro de Organización para apoyar los movimientos (transferencias) de personal militar, sin embargo puede haber pequeñas distorsiones, tanto para mayor como para menor, en ciertos períodos.

A partir de la Tabla 2, también es posible comprobar el efectivo de militares en cada puesto o grado militar, lo que permite un abordaje aproximado a la absorción de ciudadanos de Barcelos por parte del 3º BIS.

Los efectivos de Cabos y Soldados son ocupados por ciudadanos que prestan el servicio militar obligatorio, según el Art. 143 de la Constitución Federal (BRASIL, 1988). Esta obligación dura alrededor de 1 año, permitiendo la posibilidad, a través del voluntariado, de permanecer hasta 8 años en la prestación del servicio.

Por tanto, la suma de los efectivos de cabos y soldados del 3º BIS indica que al menos 285 militares que prestan servicio en esa unidad son ciudadanos que residían en el municipio al momento de realizar el alistamiento militar obligatorio. De estos datos, además de la Tabla 2, se puede inferir que dentro del efectivo de la Organización Militar la mayoría está formada por ciudadanos con residencia original en Barcelos, incluso antes del Servicio Militar Obligatorio.

Gráfico 1 – Proporción de Oficiales/Sargentos y Cabos y Soldados en el 3º BIS



Fuente: Los autores (2021).

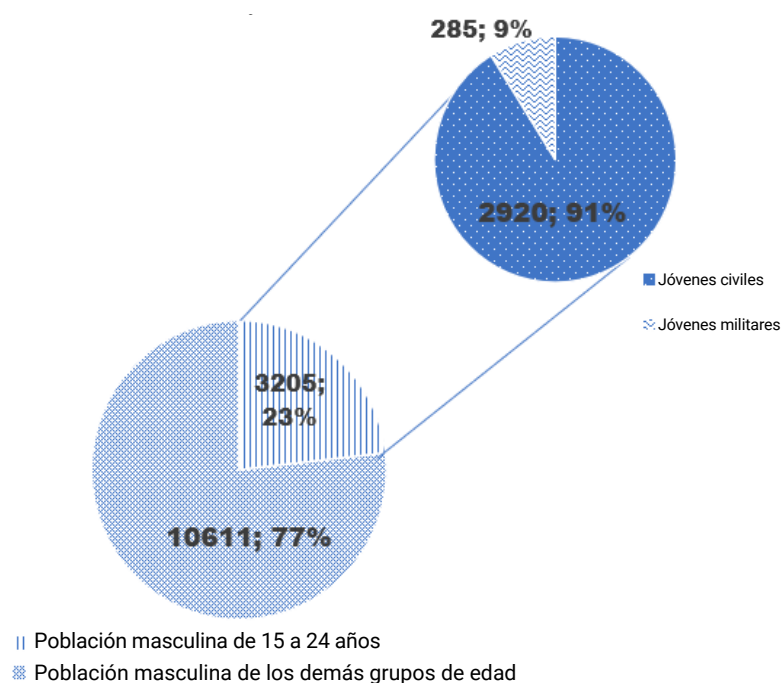
En cuanto a los efectivos de oficiales y sargentos, existe la condición de militares de carrera que ingresan a la institución mediante concurso (selección de personal). Este hecho no impide que los ciudadanos de Barcelos accedan a estos puestos, pero el lugar de origen o residencia del militar de carrera no es objeto de su asignación, pudiendo prestar servicio en cualquier Organización Militar del territorio nacional<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> También vale la pena señalar que el punto de entrada para que los ciudadanos ingresen a las carreras de Oficiales y Sargentos del Ejército Brasileño es a través de concursos públicos anuales para diferentes escuelas de formación (AMAN, IME, EsFECEx, EsSEEx, ESA y EsLog son los principales ejemplos).

También existe la condición de Oficiales y Sargentos temporarios, que no necesitan cursos para ingresar a la institución. En el caso de Oficiales, durante el alistamiento, dependiendo de la situación educativa, el joven conscripto podrá ser derivado a Organismos Militares o establecimientos de enseñanza para formar oficiales temporarios. Ya que en Barcelos no existe este tipo de establecimiento, esta posibilidad es prácticamente imposible para los ciudadanos que se alisten en el municipio. En cuanto a los puestos de Sargento temporario, son militares que se han distinguido en los grados de Soldado y Cabo, mediante un curso de formación en la propia Organización Militar, siendo ascendidos a Tercer Sargento, si existiera alguna vacante a cubrir.

Esto demuestra que una muestra de 285 jóvenes “locales”, que corresponde al 1,1% de los 25.718 habitantes estimados en Barcelos, tiene contacto directo con el 3º BIS. Más detalladamente, este universo conforma el 9% de la población masculina joven del municipio, conforme el Gráfico 2. Esto cuando se considera que el Servicio Militar Obligatorio solo alcanza al género masculino y, de acuerdo a la legislación, su enfoque estaría en jóvenes de 18 años.

Gráfico 2 – Número de jóvenes de Barcelos en contacto directo con el Ejército Brasileño



Fuente: Elaborado por los autores con base en IBGE, [2020].

En este contacto se transmiten a estos jóvenes valores que estimulan la conciencia cívica, consolidando el deber de defensa de la patria, configurando el sentimiento nacional y, finalmente, atendiendo al desarrollo de la mentalidad de defensa e integración de la expresión militar con la sociedad, según la concepción estratégica del Ejército (BRASIL, 2020c). Las consecuencias generadas por este contacto serán inferidas en la siguiente sección, particularmente en los ámbitos social y económico de la sociedad de Barcelos.



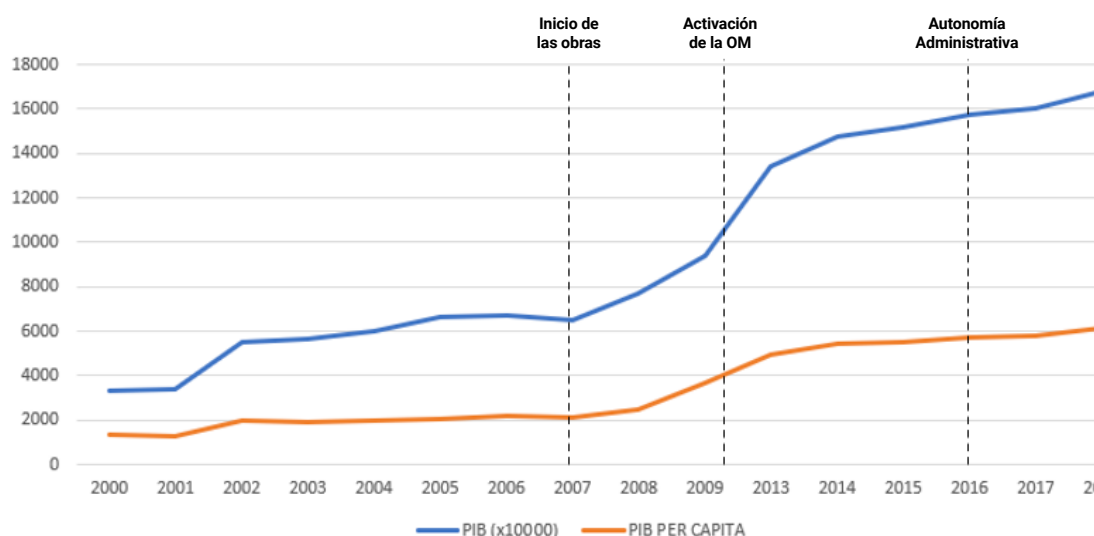
#### 4 Aportaciones socioeconómicas del 3º BIS al municipio de Barcelos

En la concepción estratégica de la Fuerza Terrestre “derivada de estudios, análisis y evaluaciones, que indica cómo el Ejército debe ser utilizado para cumplir su misión” (BRASIL, 2017, p. 5) en cuanto a la estrategia de presencia, constan como aspectos fundamentales los campos militares, psicosociales y políticos, sin aludir al campo económico. Sin embargo, en este trabajo se tendrá en cuenta esto último, porque la comprensión del desarrollo no puede desligarse de una economía activa.

Además del aislamiento del municipio de Barcelos, también es importante el hecho de que no existen grandes proyectos mineros o de desarrollo en el territorio del municipio, siendo sus ingresos procedentes de pagos a servidores públicos y actividades extractivas, con énfasis en la comercialización de peces ornamentales (LADISLAU, 2017). Esto corrobora las explicaciones de Drummond (2002) sobre el desarrollo económico regional, donde advierte que la abundancia de recursos naturales en una región no necesariamente proporciona un buen desarrollo. Además de la historiografía local, el “crecimiento económico significa el aumento de la capacidad productiva de la economía y, por tanto, de la producción de bienes y servicios en un determinado país o área económica” (VIEIRA; SANTOS, 2012, p. 347). Por lo tanto, se entiende que el crecimiento económico es un reflejo proporcional del desarrollo regional, citado en la Acción Estratégica de Defensa (AED) nº 17, como acción de “intensificar la contribución de los diversos sectores gubernamentales a la protección, al desarrollo y mayor integración de la región amazónica con las demás regiones del país” (BRASIL, 2020c, p. 64, énfasis agregado). En el caso del 3º BIS en Barcelos, parte de los costos de implementación fueron pagados por la Comandancia Militar de la Amazonía y parte por el Programa “Calha Norte” (NEVES; SILVA; MONTEIRO, 2016, p. 69).

En un primer momento, se nota un aumento de la economía local al ver la secuencia del PIB y del PIB per cápita registrados por el IBGE en los últimos años.

Gráfico 3 – Seguimiento del PIB y PIB per cápita de Barcelos



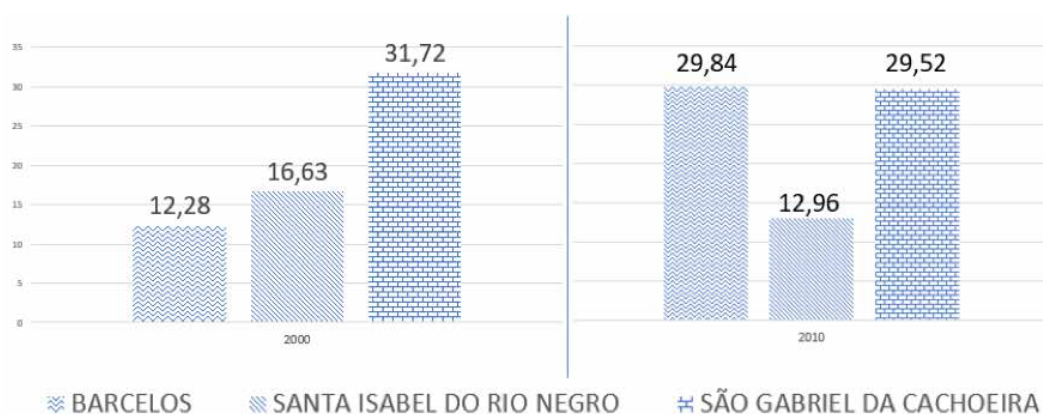
Fuente: Los autores (2021).

Según el Gráfico 3, el PIB y el PIB per cápita municipal han mostrado un incremento desde el inicio de las obras en 2007. Luego de la activación del 3º BIS, en 2010, las curvas confirmaron el movimiento ascendente, principalmente en el PIB, demostrando que la presencia de la Organización Militar puede influir en el desarrollo económico regional.

Además, se percibe esta evidencia en términos del grado de formalización del trabajo de los ocupados, mayores de 18 años, y del total de personas. En 2000, primer censo que midió este dato, Barcelos tenía una ratio de 12,28. Después de diez años, en el último censo de 2010, con la presencia del 3º BIS en la ciudad, esta relación aumentó a 29,84, demostrando un aumento del trabajo formalizado, ya sea por contrato laboral o por servicio civil. (IBGE, 2013).

El vecino municipio de Santa Isabel do Rio Negro, que tiene las mismas características que Barcelos, ubicado en la región del norte amazónico, en la frontera con Venezuela y en la microrregión de Río Negro, mostró una caída en la relación de trabajadores formalizados de 16,63 a 12,96 en el período de aumento considerado (IBGE, 2013).

**Gráfico 4 – Comparación de la relación entre empleos formales en Barcelos y Santa Isabel do Rio Negro**



Fuente: Elaborado por los autores con base en IBGE, [2020].

El gráfico 4 muestra que la microrregión de Río Negro no presentó un aumento de los empleos formales en el período considerado, incluso mostrando una leve disminución, considerando que São Gabriel da Cachoeira disminuyó esta relación de 31,72 a 29,52. El único municipio de la región que mostró una mejora fue Barcelos, lo que permite inferir que este aumento puede haber sido causado por algún factor endógeno.

Según el portal “Ciudades” del IBGE ([2020]), en 2018 la población ocupada de Barcelos correspondía a 1.128 habitantes, considerando que ese dato incluye a los uniformados residentes en el municipio. Los 378 militares representan el 33,51% de los puestos de trabajo registrados, colaborando bastante para el crecimiento de los números presentados en Barcelos.

Otra posibilidad con la implementación del 3º BIS en Barcelos es el aumento del salario promedio mensual de los trabajadores formales. En 2018, ese registro fue de 1,6 salarios

mínimos, correspondiente a R\$ 1.760,00<sup>7</sup> por trabajador. El salario de un soldado recluta corresponde a R\$ 1.078,00, más el bono de ubicación especial<sup>8</sup> del 20%, el militar en su servicio militar obligatorio pasa a recibir el salario bruto de R\$ 1.293,60.

Cabe señalar que este valor se refiere al servicio militar obligatorio. Si uno se ofrece voluntariamente a continuar sirviendo en el Ejército después de un año de obligación, el salario de un soldado comprometido es de R\$ 1.765,00, con la suma del bono de ubicación especial, su remuneración bruta mensual pasa a ser de R\$ 2.118,00, superando el promedio del 1,6 salario mínimo medido por el IBGE.

No obstante, se espera un mayor movimiento económico en la ciudad con el consumo de los 378 militares que necesariamente residen en Barcelos. Si bien no hay forma de medir lo que cada militar, junto con su familia, gasta en el comercio local, una parte de estos salarios se destinarán al comercio local para adquirir artículos básicos y servicios como alimentos, ropa, mantenimiento de vehículos, combustible, entre otros, para cada una de estas familias residentes.

A partir das remunerações, conforme a Tabela 3, pode-se desvelar um valor máximo aproximado<sup>9</sup> que os militares podem injetar na economia local.

**Tabla 3 – Remuneración bruta mensual de los militares previstos para el 3º BIS en Barcelos**

	Sueldo (R\$)	Bono de Ubicación especial (+20%)	Mano de obra prevista en el 3º BIS	TOTAL (R\$)
Coronel	11.451,00	13.741,20	1	13.741,20
Tenente Coronel	11.250,00	13.500,00	1	13.500,00
Major	11.088,00	13.305,60	2	26.611,20
Capitão	9.135,00	10.962,00	6	65.772,00
1º Tenente	8.245,00	9.894,00	7	69.258,00
2º Tenente	7.490,00	8.988,00	6	53.928,00
Subtenente	6.169,00	7.402,80	2	14.805,60
1º Sargento	5.483,00	6.579,60	3	19.738,80
2º Sargento	4.770,00	5.724,00	17	97.308,00
3º Sargento	3.825,00	4.590,00	48	220.320,00
Cabo	2.627,00	3.152,40	103	324.697,20
Soldado Engajado	1.765,00	2.118,00	55	116.490,00
Soldado Recruta	1.078,00	1.293,60	127	164.287,20
SUMA				1.200.457,20

Fuente: Elaborada por los autores con base en Brasil, 2019b.

<sup>7</sup> Cálculo realizado sobre el valor del salario mínimo federal en 2021, R\$ 1.100,00.

<sup>8</sup> Remuneración mensual debida a militares, cuando presten servicios en regiones inhóspitas, según la Medida Provisoria N° 2.215-10, de 31 de agosto de 2001

<sup>9</sup> Cabe señalar que estos valores son generalizados, la remuneración neta de cada militar puede contener bonos o descuentos individuales, de acuerdo con la Ley de Remuneración de los Militares (BRASIL, 2001).

De acuerdo con la Tabla 3, se infiere que los militares que sirven en el 3º BIS pueden inyectar aproximadamente R\$ 1.200.457,20 mensuales en la economía local. Esto puede incentivar las empresas locales y los ciudadanos económicamente activos a permanecer en la ciudad, evitando el desplazamiento hacia grandes centros urbanos.

Además, se incrementan los servicios destinados a la vida diaria de un cuartel operacional. La autonomía administrativa del 3º BIS se produjo en 2016, iniciando contratos con empresas privadas para atender sus demandas. Estas empresas pueden tener su sede en cualquier parte del territorio nacional, sin embargo, por fuerza de ley, al celebrar estos contratos administrativos, están obligadas a entregar el servicio o material donde se preste, generalmente en la sede del organismo público.

El estado inicial de operaciones en la región apunta a un crecimiento en la adquisición, ya sea de material o de servicio, para alcanzar la capacidad operacional que se exige de una OM en la franja fronteriza, fomentando el comercio local o la integración de la región con diferentes puntos del País.

Aunque incipiente, ya se puede ver el aumento de la demanda. En 2016, el 3º BIS, según el portal gubernamental *Comprasnet* (BRASIL, [202-]), firmó solo un contrato de registro de precios, pero en 2020 ese montante aumentó a siete contratos.

Con base en el 5º BIS, unidad ya consolidada en el municipio de São Gabriel da Cachoeira-AM, ubicada en la misma microrregión que Barcelos, con características logísticas similares a la misma. Esta unidad, en 2020, suscribió 24 contratos de registros de precio. Son intenciones de adquirir materiales y contratar servicios de distintas exigencias, como por ejemplo, adquisición de motor de embarcación, dispositivo con servicio de telefonía satelital, material de patrullaje e instrucción que aún no se encuentran en las intenciones del 3º BIS, que pueden en el futuro ser necesarios para alcanzar la capacidad operacional.

**Tabla 4 – Ítems de intenciones de adquisición de materiales y contratación de servicios del 3º y 5º BIS en el año 2020.**

Intención de compra del 3º BIS en 2020	Intención de compra del 5º BIS en 2020 2020
Aquisición de gas y servicio de recarga	Suministro de comida
Adquisición de Alimentos	Adquisición de instrumentos para banda de música
Adquisición de repuestos para mantenimiento de vehículos	Servicio de suministro de internet
Servicio de mantenimiento de maquinaria en general	Adquisición de billete fluvial
Adquisición de insumos para odontología	Servicio de filtración de agua
Adquisición de insumos para pruebas de laboratorio	Servicio de mantenimiento de vehículos
Adquisición de muebles en general	Adquisición de muebles en general
	Adquisición de material para mantenimiento de edificios
	Servicio de mantenimiento de maquinaria en general
	Adquisición de muebles en general
	Adquisición de Alimentos
	Adquisición de insumos veterinarios

Intención de compra del 3º BIS en 2020	Intención de compra del 5º BIS en 2020 2020
	Adquisición de motor de barco Adquisición de material de oficina Servicio de telefonía satelital Adquisición de dispositivo satelital Adquisición de combustible Adquisición de material para patrullaje e instrucción Adquisición de material de oficina Servicio de aerotaxi

Fuente: Elaborada por los autores con base en Brasil, [202-].

Estas intenciones de adquisición de materiales y contratación de servicios, presentadas en la Tabla 4, pueden generar reflejos primero en la economía local, de manera directa, y en un segundo momento en la integración regional.

En la economía local, algunas empresas privadas ya muestran el interés de aprovechar la demanda del 3º BIS. Al analizar los registros de precios en el sitio web del gobierno *Comprasnet*, se puede ver que, de 2016 a 2020, los CNPJ (Cadastro Nacional de Personas Jurídicas) registrados con domicilio en Barcelos ya firmaron cifras superiores a R\$ 670.000,00 en intención de compra para la Organización Militar (BRASIL, [202-])<sup>10</sup>.

Además, también se ve la presencia de empresas cuyos CNPJ están registrados en municipios del interior amazónico, donde hay presencia de Organizaciones Militares ya consolidadas. São Gabriel da Cachoeira, Tabatinga y Tefé, todos en el estado de Amazonas, son ejemplos de este hecho. Esto puede demostrar que la presencia del organismo público en esas ciudades favoreció que el comercio local se adaptara a las peculiares formas de contratación o adquisición impuestas por la administración pública.

En efecto, estos contratos entre la Organización Militar y la empresa privada fortalecen la integración regional. Una vez más, al analizar las intenciones de compra del 3º BIS, se verifica que hay contratos firmados con empresas de todas las regiones geográficas de Brasil. Tanto en el caso de la compra de material, como en la prestación del servicio, estas empresas están obligadas a entregar en Barcelos, lo que permite aumentar el flujo logístico de entrada y salida del municipio.

Finalmente, además de aumentar la presencia de las instituciones del Estado en Barcelos, contribuir al pensamiento de defensa e integrar la sociedad civil al brazo militar, la puesta en marcha del 3º BIS se apoya en la inyección de circulación monetaria local, ya sea a través de los ingresos privados de los militares ora residentes, o por medio de los gastos públicos destinados a satisfacer la demanda de las actividades operacionales de la Organización Militar. Esto permite fomentar el comercio, la integración con el resto del país y, en consecuencia, el desarrollo de la región.

10 SRP's Nº 02/2017 e Nº 02/2019. [Sistema de Registro de Precios]

## 5 Conclusiones

Entre los municipios ubicados en la Franja de Frontera, algunos de los más aislados se encuentran en el cauce norte del río Amazonas. Una región que, salvo raras excepciones, presenta baja densidad demográfica, de presencia de organismos estatales, de proyectos de desarrollo económico considerable, lo que genera una baja oferta de oportunidades de generación de empleo e ingresos formales. Aún estando en una de las regiones con amplios recursos minerales y biodiversidad, estos lugares permanecen con bajos índices de desarrollo, lo que merece especial atención del Estado brasileño.

El mantenimiento de las fronteras y de la soberanía nacional sobre su territorio es una preocupación legítima y constitucional de los Estados-Nación modernos. Históricamente, los procesos de posesión, colonización e integración de la región amazónica se realizaron con la presencia de unidades militares en las fronteras. Esta presencia a veces, como en el arco norte, coincide con regiones poco desarrolladas, y acaba asumiendo un papel de apoyo al desarrollo. Pero la pregunta sigue siendo, ¿cuánto contribuyen las unidades militares al desarrollo local? En el caso específico de este artículo: ¿cómo la presencia del 3º BIS contribuye directamente a la generación de empleo y renta en el municipio de Barcelos-AM, en 2018?

Los resultados encontrados nos muestran que: (i) considerando el total de militares que residen en Barcelos, existe una importante inyección monetaria en la ciudad en forma de salarios; incluso cuando se mira sólo a los cabos y soldados reclutados entre la población local; (ii) Aún en lo que respecta a este grupo específico de militares (Cb/Sd), la ocupación de militares en Barcelos es atractiva, con un salario medio superior al del municipio; (iii) Otro punto es el incremento en el número de vacantes de empleo formal ofertado a la población masculina joven (en edad militar) generado anualmente por las vacantes de cabos y soldados en el período. Considerando, incluso en el período analizado, la disminución de las vacantes en la microrregión del Río Negro. Finalmente, además de los incentivos económicos particulares de los militares, (iv) la inyección de capital en forma de contratos para la adquisición de material y servicios de empresas locales ya es significativa y debe aumentar a medida que se amplíe el efectivo del 3º BIS a tres compañías de infantes de marina.

De esta forma, este estudio de caso de la implantación de una unidad militar en Barcelos-AM señala que la estrategia de presencia en un municipio aislado de la franja de frontera puede colaborar no solo con la Defensa, sino también con el desarrollo local de forma significativa.

## Autoría y Colaboraciones

Todos los autores participaron por igual en la elaboración del artículo.

## Referencias

- BEAUFRE, André. **Introdução à estratégia**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998.
- BECKER, B. K. **Amazônia**: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- BENTO, C. M. **Amazônia brasileira**: conquista, consolidação e manutenção: história militar terrestre da Amazônia de (1616 a 2017). 2. ed. Barra Mansa, RJ: Gráfica Drumond, 2017.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso en: 20 ene. 2021.
- BRASIL. Governo Federal. **Portal de compras do Governo Federal**. Brasília, DF: Governo Federal, [202-]. Disponible en: <https://www.gov.br/compras/pt-br/assuntos/consultas-1>. Acesso en: 12 dic. 2020.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército. Estado-Maior do Exército. **Estratégia**: EB20-MF-03.106. 5. ed. Brasília, DF: Estado-Maior do Exército, 2020<sup>a</sup>.
- BRASIL. Ministério do Exército. Estado-Maior do Exército. **Instruções provisórias**: operações na selva: IP 72-1. [Brasília, DF]: Estado-Maior do Exército, 1997a. Disponible en: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/97/1/IP-72-1.pdf>. Acesso en: 24 nov. 2021.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército. Estado-Maior do Exército. **Instruções provisórias**: sobrevivência na selva: IP21-80. 2. ed. [Brasília, DF]: Estado-Maior do Exército, 1999. Disponible en: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/321/5/IP-21-80-final.pdf>. Acesso en: 24 nov. 2021.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército. Estado-Maior do Exército. **Manual de campanha**: batalhões de infantaria: C7-20. 3. ed. [Brasília, DF]: Estado-Maior do Exército, 2003a. Disponible en: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/350/5/BATALH%C3%83O%20DE%20INFANTARIA.pdf>. Acesso en: 24 nov. 2021.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército. Estado-Maior do Exército. **Manual de campanha**: companhia de comando e apoio: C7-15. 2. ed. [Brasília, DF]: Estado-Maior do Exército, 2003b.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Exército. Estado-Maior do Exército. **Manual de campanha**: Estado Maior e ordens: C101-5. 2. ed. [Brasília, DF]: Estado-Maior do Exército, 2003c. v. 2. Disponible en: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/73/2/C-101-5-2.Volume.pdf>. Acesso en: 24 nov. 2021.

BRASIL. Ministério do Exército. Estado-Maior do Exército. **O Batalhão de Infantaria de Selva: C72-20**. [Brasília, DF]: Estado-Maior do Exército, 1997b.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército. Estado-Maior do Exército. **Sistema de Planejamento do Exército: SIPLEX/2017: fase IV Concepção Estratégica do Exército**. Brasília, DF: Estado-Maior do Exército, 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro branco de defesa nacional: Brasil 2020**. [Brasília, DF]: Ministério da Defesa, 2020b. Disponible en: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/livro\\_branco\\_congresso\\_nacional.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf). Acesso en: 24 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Memento nº 85**. Brasília, DF: Departamento de Organização e Legislação, 2019a.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política nacional de defesa [e] Estratégia nacional de defesa**. [Brasília, DF]: Ministério da Defesa, 2020c. Disponible en: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/pnd\\_end\\_congresso\\_.pdf](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf). Acesso en: 24 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019**. Altera a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares), a Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, a Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964 (Lei do Serviço Militar), a Lei nº 5.821, de 10 de novembro de 1972, a Lei nº 12.705, de 8 de agosto de 2012, e o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, para reestruturar a carreira militar [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13954.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13954.htm). Acesso en: 28 ene. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001**. Dispõe sobre a reestruturação da remuneração dos militares das Forças Armadas, altera as Leis nos 3.765, de 4 de maio de 1960, e 6.880, de 9 de dezembro de 1980, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2215-10.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2215-10.htm). Acesso en: 28 ene. 2021.

CAVALCANTE, K. V. et al. O extrativismo no século XXI: a castanha no Amazonas. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 9. 2011, Brasília, DF. **Anais [...]**. Brasília, DF: Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 2011. Tema: Políticas públicas e a perspectiva da economia ecológica.

CASTRO, A. H. F. de C. **Muralhas de pedra, canhões de bronze, homens de ferro: fortificações no Brasil de 1504 a 2006**. Rio de Janeiro: Fundação Cultural Exército Brasileiro, 2009. (Regiões Norte e Nordeste, v. 2).



CASTRO, E. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. **Caderno CRH**, Bahia, v. 25, n. 64, p. 45-62, abr. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/NZSbnDJdKLMvfNgtDKcp3jb/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 24 nov. 2021.

CASTRO, T. de. **Nossa América: geopolítica comparada**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1994.

DRUMMOND, J. A. Natureza rica, povos pobres? - questões conceituais e analíticas sobre o papel dos recursos naturais na prosperidade contemporânea. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, ano 5, n. 10, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/dNCtLBtNZMWVLTl4X3gtVDJ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 24 nov. 2021.

ESTRATÉGIA da presença: antigos conceitos novas ideias. **Informativo Estratégico**. Brasília, DF: Centro de Estudos Estratégicos do Exército, 2015. Disponível em: [http://www.nee.cms.eb.mil.br/attachments/article/81/IE\\_01\\_15\\_Estrt%20Presen%C3%A7a\\_10%20Abril.pdf](http://www.nee.cms.eb.mil.br/attachments/article/81/IE_01_15_Estrt%20Presen%C3%A7a_10%20Abril.pdf). Acesso em: 15 jul. 2021.

FRANCHI, T. **Da conquista do inferno verde à proteção do paraíso tropical: o discurso brasileiro sobre a Amazônia no século XX**. 2013. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/14525>. Acesso em: 23 nov. 2020.

FISCH, G.; MARENGO, J. A.; NOBRE, C. A. Uma revisão geral sobre o clima da Amazônia. **Acta Amazônica**, Manaus, v. 28, n. 2, p.101-126, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aa/a/NVRbNSn7P5z4hjtFNmMjLjx/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 24 nov. 2021.

GEORGE, A. L. BENNETT, A. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.

HEMMING, J. **Tree of rivers: the story of the Amazon**. [London]: Thames & Hudson, 2009.

IBGE. Atlas municipal, estadual e Brasil, 2013. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 28 ene. 2021.

IBGE. Cidades. Amazonas. **Barcelos: panorama**. Rio de Janeiro: IBGE, [2020]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/barcelos/panorama>. Acesso em: 25 jul. 2021.

LADISLAU, D. da S. **Perfil sócio-econômico e etnoconhecimento ictiológico de “piabeiros” do município de Barcelos, Amazonas**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciências Pesqueiras nos Trópicos) – Faculdade de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2017. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/6030>. Acesso em: 24 nov. 2021.

MACHADO, L. O. Estado, territorialidade, redes: cidades-gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: SILVEIRA, M. L. (org.). **Continentes em chamas**: globalização e território na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 246-284.

MAIA, J. M. E. As ideias que fazem o Estado andar: imaginação espacial, pensamento brasileiro e território no Brasil Central. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 621-655, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/H4VL44KwTnJj9K5qK9wDCPQ/?lang=pt>. Acesso em: 24 nov. 2021.

MATTOS, C. de M. Geopolítica e destino. In: MATTOS, C. de M. **Geopolítica**. Rio de Janeiro: Ed. FGV; Biblioteca do Exército. 2011a. v. 1, p. 83-197.

MATTOS, C. de M. Geopolítica e teoria das fronteiras. In: MATTOS, C. de M. **Geopolítica**. Rio de Janeiro: Ed. FGV; Biblioteca do Exército. 2011b. v. 3, p. 9-124.

MEDEIROS FILHO, O. Desafios do Exército Brasileiro nas fronteiras amazônicas: entre a *border* e a *frontier*. **Coleção Meira Mattos**: revista de ciências militares, Rio de Janeiro, v. 14, n. 49, p. 77-97, jan./abr. 2020. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/article/view/2965>. Acesso em: 24 nov. 2021.

MORETTO, E. M. et al. Histórico, tendências e perspectivas no planejamento espacial de usinas hidrelétricas brasileiras: a antiga e atual fronteira Amazônica. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 15, p. 141-164, set./dez. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/7fk7SbTFMD6KbhDSFMVRr8C/?lang=pt>. Acesso em: 24 nov. 2021.

NEVES, A. J. das; SILVA, J. C. da; MONTEIRO, L. C. do. R. (org.). **Mapeamento das políticas públicas federais na faixa de fronteira**: interfaces com o plano estratégico de fronteiras e a estratégia nacional de segurança pública nas fronteiras. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016. Disponível em: <https://dspace.mj.gov.br/handle/1/2659>. Acesso em: 24 nov. 2021.

OLIVEIRA, R. G.; MAGALHÃES, M. das G. D. Questão do pirara: Roraima. **Textos e Debates**, Boa Vista, v. 1, n. 14, p. 103-117, 2008. Disponível em: <https://revista.ufrr.br/textosedebates/article/view/878>. Acesso em: 24 nov. 2021.

PAIM, R. de A.; FRANCHI, T. Colônias militares na região Norte do Brasil: colonização, povoamento e seu arcabouço jurídico ao longo dos anos. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 3, p. 705-738, set./dez. 2020.

PAIM, R. de A.; FRANCHI, T.; FRANÇA, R. L. Operações de garantia da lei e da ordem e de faixa de fronteira: breve análise do ordenamento jurídico atual. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 72, p. 141-166, set./dez. 2019.

REZENDE, T. V. F. de. **A conquista e a ocupação da Amazônia brasileira no período colonial: a definição das fronteiras**. 2006. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137/tde-16072007-123916/publico/TESE\\_TADEU\\_VALDIR\\_FREITAS\\_REZENDE.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137/tde-16072007-123916/publico/TESE_TADEU_VALDIR_FREITAS_REZENDE.pdf). Acesso em: 24 nov. 2021..

RIBEIRO, N. de F. **A questão geopolítica da Amazônia: da soberania difusa à soberania restrita**. Brasília, DF: Senado Federal, 2005.

RODRIGUES, F. da S. Marechal Rondon e a trajetória de um militar sertanista na Primeira República Brasileira: investigação sobre a intervenção do Estado e o processo civilizador da população indígena. **Estudos Ibero-Americanos**, Porto Alegre, v. 43, n. 1, p. 122-134, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/iberoamericana/article/view/23277/15445>. Acesso em: 24 nov. 2021.

RODRIGUES, F. da S. A Estratégia da presença no contexto da transformação militar como peculiaridade de defesa no Brasil. **Artigos Estratégicos**, Brasília, DF, v. 8, n. 1, p. 55-69, jan./jun. 2020a. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/CEEExArE/article/view/4844/4129>. Acesso em: 24 nov. 2021.

RODRIGUES, F. da S. Estratégia da presença e evolução militar no Brasil: passado e presente. **Artigos Estratégicos**, Brasília, DF, v. 15, n. 1, p. 51-64, dez./fev. 2020b. Acessado em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/CEEExAE/article/view/3403/2772>. Acesso em: 24 nov. 2021.

SILVA, G. do C e. **Geopolítica del Brasil**. Traducción de Paulo R. Schiling. Ciudad de México, El cid, 1978.

SIOLI, H. **Amazônia: fundamentos de ecologia da maior região de florestas tropicais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1985.

SOARES, M. G. M. et al. **Peixes de lagos do médio Rio Solimões**. 2. ed. Manaus: Instituto Piatam, 2008.

SOBREIRO, T. Dinâmica socioecológica e resiliência da pesca ornamental em Barcelos, Rio Negro, Amazonas, Brasil. **Sustentabilidade em Debate**, Brasília, DF, v. 7, n. 2, p. 118-134, maio/ago. 2016. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sust/article/view/15862/14161>. Acesso em: 24 nov. 2021.

SOUZA, E. B.; AMBRIZZI, T. Pentad precipitation climatology over Brazil and the associated atmospheric mechanisms. **Climanálise**, [São Paulo], v. 5, n. 6, p. 36-44, 2003. Disponível em: [http://climanalise.cptec.inpe.br/~rclimanl/revista/pdf/artigo\\_pentad\\_jan03.pdf](http://climanalise.cptec.inpe.br/~rclimanl/revista/pdf/artigo_pentad_jan03.pdf). Acesso em: 24 nov. 2021.

THÉRY, H. Situações da Amazônia no Brasil e no Continente. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 37-49, 2005. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/ea/a/hfqM9sCggM7MZTfZZRJMxhb/?format=pdf&lang=pt>. Acceso en: 24 nov. 2021.

TOBÓN, K. A. El tráfico de armas en Colombia: una revisión desde los orígenes a los destinos. **URVIO: Revista Latino Americana de Seguridad Ciudadana**, Quito, n. 10, p. 36-59, 2011. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5407135>. Acceso en: 24 nov. 2021.

VIEIRA, E. T.; SANTOS, M. J. dos. Desenvolvimento econômico regional – uma revisão histórica e teórica. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 8, n. 2, p. 344-369, maio/ago. 2012. Disponible en: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/679>. Acceso en: 24 nov. 2021.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução de Daniel Grassi. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

# 'No es una prioridad': Un análisis de la prevención del terrorismo en Portugal


*'Not a priority': An analysis of terrorism prevention in Portugal*


**Resumen:** El objetivo de este estudio es comprender los mecanismos subyacentes a las operaciones de lucha contra el terrorismo en Portugal, destacando su situación de prevención. La elección de este estudio de caso fue motivada por el hecho de que Portugal, a pesar de haber escapado a grandes ataques terroristas en el período posterior al 11 de septiembre, tuvo que defender su propia estrategia de combate al terrorismo debido al hecho de ser miembro de la Unión Europea. En este sentido, se realizaron entrevistas de élite con el objetivo de determinar los componentes de la situación preventiva portuguesa en lo que respecta al terrorismo, cómo estar de acuerdo con los estándares de la Unión Europea y cómo ha prevenido diferentes formas de terrorismo. Las principales conclusiones de este estudio demuestran que existe un esfuerzo insignificante en Portugal en la prevención del terrorismo, lo que se justifica por la poca importancia de la amenaza terrorista en Portugal, pero también por la excesiva titulación de esta cuestión. Este estudio ofrece reflexiones tanto para la investigación como para la práctica.

**Palabras clave:** Portugal; Contraterrorismo; Prevención. Radicalización; Entrevistas de élite.

**Abstract:** The purpose of this study is to understand the mechanisms behind counter-terrorism operations in Portugal, focusing particularly on their prevention framework. The choice of this case study was motivated by the fact that despite having escaped major terrorist attacks in the period following 9/11, Portugal nonetheless, has to uphold its own counter-terrorism strategy due to its membership of the European Union. In this sense, elite interviews have been conducted in order to determine the components of the Portuguese preventative framework when it comes to terrorism, how it is aligned with European Union standards, and how it has prevented different forms of terrorism. The main findings of this study demonstrate that there is negligible effort in Portugal in terms of preventing terrorism, which is justified by the unimportance of the terrorist threat in Portugal, but also by the excessive securitization of this issue. This study offers reflections for both research and practice.

**Keywords:** Portugal; Counter-terrorism; Prevention; Radicalization; Elite interviews.

**Augusto Xavier Magalhães Sampaio**   
Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Centro de Estudos Internacionais.  
Lisboa, Portugal.  
axmso@iscte-iul.pt

**Raquel Beleza da Silva**   
Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Centro de Estudos Internacionais.  
Lisboa, Portugal.  
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.  
Coimbra, Portugal.  
raquel.beleza.silva@iscte-iul.pt

**Recibido: 09 set. 2021**

**Aprobado: 10 dic. 2021**

**COLEÇÃO MEIRA MATTOS**

**ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833**

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons  
Attribution Licence

## 1 Introducción

Los factores que impulsan el enfoque de una nación al contraterrorismo son muy debatidos. Los estudios de contraterrorismo es un campo reciente con una pequeña base de investigación académica y se caracteriza por sus problemas conocidos para definir conceptos y funciones ampliamente aceptables en un mundo alimentado por secretos y especulaciones. Se ha descrito como un campo compuesto por expertos sin la calificación adecuada que producen investigaciones basadas en hipótesis. (STAMPNITZKY, 2010). En este sentido, Hoffman caracterizó los estudios contraterrorismo como un "tema enorme y mal definido [que] probablemente fue responsable de libros más incompetentes e innecesarios que cualquier otro fuera del campo de la sociología" (HOFFMAN, 1992, p. 25). Sin embargo, Stampnitzky (2010) considera que a pesar de ser imposible lograr un consenso en este campo, en particular en la definición de lo que es el contraterrorismo, esto no debe significar que el campo deba abandonarse, sino que debe analizarse desde una perspectiva fuera de la caja. El contraterrorismo es una cuestión política y, como tal, es necesario estudiar y comprender el contexto y los actores relacionados con él.

Este estudio se centra en Portugal, una nación no afectada por el terrorismo en comparación con algunos de sus congéneres europeos. Sin embargo, de acuerdo con el enfoque de Skleparis y Knudsen (2020) en su estudio de las políticas de contraterrorismo en Grecia, es necesario comprender qué ha diferenciado a Portugal de otros contextos. Para ello, es fundamental estudiar el esfuerzo de lucha contra el terrorismo portugués, sus políticas y los requisitos que la nación debe cumplir, y cómo ha optado por hacerlo, como Estado miembro de la Unión Europea, que está obligado a cumplir determinadas directivas, independientemente de la existencia de un alta o baja amenaza de terrorismo a nivel nacional.

A pesar de la impresión inicial de impermeabilidad, Portugal luchó contra el terrorismo antes y después del 11 de septiembre (DA SILVA, 2019). En 2020, el proceso contra ocho portugueses vinculados al Daesh demostró la eficacia de la legislación nacional contra el terrorismo (también conocida como ley CT) al condenar por delitos de apoyo y colaboración con una organización terrorista. Aunque todos estos individuos presentaron el mismo camino, que fue la emigración y la consecuente radicalización fuera del territorio nacional, se alerta de la presencia de potenciales factores de radicalización *push and pull* (EUROPEAN COMMISSION'S EXPERT GROUP ON VIOLENT RADICALIZATION, 2012) en Portugal. En este sentido, consideramos importante cuestionar qué se está haciendo exactamente en términos de prevención de la radicalización del terrorismo en este país.

Además, a ejemplo de lo que ha sucedido en otros países, Portugal ha sido testigo de un brote de violencia y amenazas inspiradas en la extrema derecha (ERW), que tiene su origen en la ascensión de un partido político de extrema derecha, cuyo discurso racista y xenófobo ha alentado ataques contra gitanos y personas de color en Portugal (EUROPEAN NETWORK AGAINST RACISM, 2020). La radicalización de los actores de ERW en Portugal también se señaló en relación con las medidas nacionales de contención de la pandemia COVID-19 y las consiguientes dificultades sociales y económicas observadas durante este período, puesto que el lockdown provocó un aumento del 60% en los delitos relacionados con la discriminación (SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA, 2020). Con este escenario en mente, este estudio, que se realizó en

el contexto de una tesis de maestría, tiene como objetivo explorar cómo las políticas y estrategias de contraterrorismo, en particular las preventivas, se han aplicado en la era posterior al 11/09 en Portugal a través de plantear dos preguntas clave de investigación:

- ¿Cómo ha sido la legislación antiterrorista aplicada en Portugal en el espacio precrimen desde el 11 de septiembre?
- ¿Cuáles son los esfuerzos realizados en Portugal para prevenir y combatir el terrorismo en el espacio precriminal?

## **2 Métodos**

### **2.1 Participantes**

De los ocho participantes en este estudio, seis son académicos y dos son oficiales de la policía. Cuatro de los seis académicos tienen un doctorado y han realizado investigaciones académicas sobre el tema de contraterrorismo; los otros dos están completando el doctorado. De estos seis entrevistados, dos provienen del área de la psicología y estudiaron extensamente los procesos de radicalización del terrorismo; otras dos estudiaron la estrategia antiterrorista portuguesa de 2015, una de ellas habiendo contribuido directamente a su desarrollo y la otra estudiándola en una perspectiva de estudios críticos. Los dos restantes están desarrollando actualmente estudios sobre el desarrollo de combate al terrorismo como parte de sus tesis doctorales. Los dos policías tienen décadas de experiencia laboral en la prevención del terrorismo.

### **2.2 Procedimiento de entrevista**

Fue utilizado un calendario de entrevistas semiestructuradas donde las preguntas incentivaron la narración de las experiencias y perspectivas de los participantes sobre el contraterrorismo en Portugal, permitieron evaluar para más informaciones y aclaraciones de respuestas y permitieron a los participantes desarrollar áreas de particular interés. Las entrevistas se realizaron a través de Skype debido a las restricciones de la pandemia COVID-19. Los participantes pudieron hablar todo el tiempo que quisieran, y las entrevistas duraron entre 30 y 90 minutos. Todas las entrevistas fueron grabadas, transcritas en su totalidad y anónimas con el consentimiento del participante.

### **2.3 Análisis de datos**

Las entrevistas transcritas fueron analizadas por medio del programa NVIVO 12. El enfoque del análisis temático se utilizó en el análisis de los resultados. Clarke y Braun (2016) describen el análisis temático como una metodología que permite al investigador organizar e identificar patrones

y temas clave a lo largo de los datos, lo que permite al investigador reconocer experiencias colectivas. En otras palabras, ayuda a identificar cuáles son los temas comunes a los que se refieren los encuestados. Este método de análisis permitió buscar denominadores comunes en todo el campo de datos y su asociación con equipos clave para proporcionar respuestas a la pregunta de investigación.

### 3 Los fundamentos del contraterrorismo

Después del 11 de septiembre, varios estados comenzaron a darse cuenta de que su percepción de la amenaza terrorista no correspondía a la gravedad del problema en cuestión. Por lo tanto, a principios de la década de 2000, diferentes estados comenzaron a desarrollar programas de prevención y realizar cambios en sus legislaciones. Esto les ofreció las herramientas necesarias y la flexibilidad legislativa que se consideraba necesaria para condenar a los perpetradores e investigar amenazas potenciales.

Para abordar los fenómenos del terrorismo y del extremismo, primero es necesario definir estos conceptos tan debatidos con referencia a la literatura existente. Lindalh (2020) define el terrorismo como el uso premeditado, o amenaza de uso, de la fuerza física para abordar una declaración política relacionada con un problema actual en el tiempo. A modo de ejemplo, los ataques en Madrid en 2004 fueron una respuesta al despliegue de tropas españolas en Irak en 2003. Este mismo autor define extremismo como el proceso que lleva a un individuo a identificarse con una ideología o sistema de creencias que es empleado por organizaciones violentas y, en algunos casos, también puede conducir a la participación en acciones violentas (LINDAHL, 2020).

Smith, Stohl y Al-Gharbi (2018), por su parte, definen el contraterrorismo como el conjunto de políticas y acciones creadas para lograr un objetivo que debe ser más amplio que simplemente abordar la violencia terrorista. En este sentido, estos autores creen que el contraterrorismo también debe estar involucrado en un proceso de comunicación, debido al papel clave de los medios en la difusión del mensaje terrorista. Por lo tanto, el contraterrorismo debe abordar los disturbios públicos y crear la percepción de que las personas están seguras y su forma de vida no está bajo amenaza directa, combatiendo el objetivo principal del terrorismo que es difundir el miedo (SMITH et al., 2018). Además, el contraterrorismo también debe tratar de prevenir, identificar y abordar los factores que llevaron a la radicalización en primer lugar (GIELEN, 2017).

Al discutir estrategias de combate al terrorismo, hay dos áreas en las que un gobierno puede invertir: legislación de combate al terrorismo y programas de prevención y combate al extremismo violento (P/CVE). El primero se refiere a los poderes legislativos de una nación; en otras palabras, a los métodos que los servicios de inteligencia pueden usar para recopilar informaciones, a las acciones que las fuerzas policiales pueden tomar para capturar y detener a sospechosos, y a la forma en que el sistema judicial puede procesar a los perpetradores. Después del 11 de septiembre, hubo una creciente presión para crear dicha legislación y una demanda de reformas legislativas más duras. La segunda herramienta a disposición de los esfuerzos de combate al terrorismo son los programas de prevención y combate al extremismo violento (P / CVE). En el corazón de tales programas está la anticipación de la amenaza terrorista, que comprende "un intento no coercitivo de reducir la participación en el terrorismo" (VAN DE WEERT; EIJKMAN, 2020, p. 492). Dado que la radicalización se considera el proceso que precede a la violencia terrorista (KUNDNANI; HAYES, 2018), tales



políticas se basan, según Skleparis y Knudsen (2020, p. 5), en tres "verdades" básicas sobre la radicalización: 1) "la radicalización es un riesgo que puede conducir al terrorismo"; 2) "el terrorismo puede detenerse reenviando o revirtiendo la radicalización en una etapa temprana"; y 3) "la radicalización es medible". En este escenario, detectar señales de radicalización (o, en otras palabras, individuos "en riesgo") es clave en los esfuerzos de P/CVE. En la mayoría de los países, la responsabilidad de esta detección recae no solo en el aparato de seguridad, sino también en los profesionales de primera línea que trabajan a nivel local (CRONE, 2016).

A pesar de ser visto como un esfuerzo colectivo, especialmente en el caso de los Estados Miembros de la UE que deben cumplir con los mandatos europeos, el contrterrorismo no siempre ha funcionado de esta manera. Países como España o Reino Unido enfrentaron a amenazas terroristas utilizando sus propios esfuerzos y estrategias, especialmente porque esos países ya habían abordado sus propias amenazas específicas - España se ocupó de ETA<sup>1</sup> mientras el Reino Unido trató con el IRA<sup>2</sup>. Teniendo en cuenta estas amenazas, algunos países han comenzado a seguir un enfoque de titulización para combatir el terrorismo. Floyd (2020) define la titulización como el establecimiento de la seguridad como un proceso político cuyas cuestiones representan amenazas de seguridad, lo que a su vez significa que los gobiernos abordan la llamada amenaza con urgencia, puesto que la ven como posiblemente impactando su propia existencia. Esta narrativa permite medidas que pueden verse como heterodoxas pero justificadas como necesarias para abordar el problema (FLOYD, 2020). Uno de los desafíos de la titulización es que la idea de lo que se considera un problema de seguridad está mal definida y puede abarcar varios sectores de la sociedad (CHARRET, 2009). Esto no solo refuerza los mecanismos de vigilancia, sino que también limita severamente la información disponible sobre el tema, puesto que la mayoría de los temas se consideran un riesgo de seguridad (CHARRET, 2009).

Debido a lo que algunos han descrito como escrutinio, a través de las acciones de varios programas de prevención para ciertas comunidades, particularmente las comunidades musulmanas, los académicos críticos han cuestionado si las políticas de contrterrorismo tienen un impacto para disminuir la amenaza o si se necesita un enfoque más político y social para abordar este problema (GUNNING, 2007). Stephens, Sieckelinck y Boutellier (2019) también reconocen esta cuestión fundamental compartida por Jackson (2016) y Gunning (2007) de que las políticas de P/CVE han influido en el estereotipo de las comunidades musulmanas y el etiquetado de ciertos niveles de la población como "posiblemente peligrosos".

A través del análisis de algunas de las medidas actualmente aplicadas en las sociedades occidentales, queda claro que, teóricamente, las políticas de P/CVE trabajan para la promoción de una nación no violenta y para el aumento de la tolerancia, de los valores sociales y del desarrollo de un sentido de empatía hacia las víctimas de estos ataques. De todos modos, este no es necesariamente el caso. Jackson (2017) describe la estructura antiterrorista actual empleada por la mayoría de las naciones occidentales como obsoleta y primitiva. Afirma que la elección de responder a actos de violencia extrema con violencia no hará más que promover el ciclo interminable del terrorismo (JACKSON, 2017). Este autor presenta evidencias de que el con-

1 Euskadi Ta Askatasuna.

2 Irish Republican Army.

trterrorismo violento puede disminuir el número de incidentes terroristas. Sin embargo, esto es solo temporal (JACKSON, 2017). Al final, estas operaciones no pueden resolver las quejas que llevaron a la creación de organizaciones terroristas, por lo que no se puede esperar que resuelva el problema (JACKSON, 2017).

Jackson (2015) sostiene que después del 11 de septiembre, lo que se conocía como terrorismo antiguo, basado principalmente en la motivación política y su investigación relacionada, comenzó a ser visto por muchos como algo que no podía usarse para comprender lo que ahora se conoce como el nuevo terrorismo, motivado por factores religiosos. Esto significa que los patrones previamente identificados ya no podrían usarse para estudiar los fenómenos. Sin embargo, esta nueva forma de pensar no trajo nada nuevo a los estudios de contrterrorismo (JACKSON, 2015). En este sentido, los estudiosos de los Estudios Críticos del Terrorismo (CTS) se han centrado en documentar y estudiar la naturaleza de la amenaza y han destacado el hecho de que, después del 11 de septiembre, el contrterrorismo trajo consecuencias terribles con la exageración de la Guerra al Terror, que condujo a un consiguiente aumento de la vigilancia (JACKSON, 2015). En este sentido, el enfoque CTS ha proporcionado críticas sobre cómo los líderes políticos describen la Guerra al Terror e incluso cómo los medios la retratan (JACKSON, 2015).

Jackson (2016) sugiere que esto demuestra una crisis epistemológica en el contrterrorismo, precisamente a través de esta observable falta de conocimiento de lo que realmente es el terrorismo, y finalmente lo describe como impredecible. El autor proporciona un ejemplo simple que resalta esta cuestión. La muerte de Osama Bin Laden presumiblemente marcó un trampolín en la lucha contra el terrorismo, y muchos creyeron que sería el fin de Al Qaeda, pero no se cerró ningún programa, no se cerró ningún financiamiento, ni ninguna ley que ya no fuera aplicable (JACKSON, 2016). De hecho, en los pocos años posteriores a la muerte de Bin Laden, el esfuerzo contrterrorismo se intensificó y, ante esta incongruencia, el CTS, referencial de la no violencia, como metodología, cuestiona los métodos conocidos y enriquece la prevención del P / CVE al sugerir un enfoque que promueve ideales basados en la comunidad y no que restringe la vigilancia y aumenta la discriminación sobre lo que se consideran comunidades en riesgo de radicalización (JACKSON, 2016).

A pesar de que estos programas han crecido continuamente en la era posterior al 11 de septiembre, la evaluación de estos programas es prácticamente inexistente y, por lo tanto, su éxito puede ser un tema de mucho debate (GIELEN, 2017). Teniendo en cuenta esta falta de evaluación del programa, se puede afirmar que no existe un enfoque común de prevención. Cada país es un caso específico y en el trabajo de Crone y Nasser (2018) de su análisis comparativo de la situación preventiva danesa y libanesa, se observa que la estrategia danesa, basada principalmente en el estado de bienestar, no puede ser aplicable al ejemplo libanés, cuyo estrategia depende principalmente de la seguridad con altos niveles de titulización. En este sentido, cada nación define su camino hacia la prevención, siendo importante afirmar que no existe un escenario universalmente adecuado. En este sentido, pasamos a explicar los métodos subyacentes a nuestro estudio de las operaciones de lucha contra el terrorismo en Portugal, con destaque para su situación de prevención.

## 4 Resultados y discusión

### 4.1 Legislación antiterrorista posterior al 11 de septiembre

Al discutir el enfoque portugués del contrterrorismo, la mayoría de los encuestados expresaron cierto conocimiento sobre lo que constituye las políticas existentes en esta área. El encuestado 8 demostró que la legislación no solo afecta su trabajo diario, sino que tiene un amplio conocimiento de los cambios que se introdujeron después del 11 de septiembre y se encuentra en una posición en la que puede influir en posibles cambios futuros. Este entrevistado estuvo involucrado en la primera instancia de condena de un miembro de ETA detenido en Portugal, en los términos de la Ley portuguesa del CT (también designada por ley 52). Así, el Entrevistado 8 describió la ley 52 al afirmar: "La Ley 52 está inspirada en la decisión de la Unión Europea de julio de 2002, donde países como Portugal, que aún no tenían una legislación específica para combatir el terrorismo, comenzaron a utilizarla".

Ya se trate del terrorismo a nivel nacional o internacional, ha quedado bastante claro que la realidad y las exigencias de la UE siempre deben tenerse en cuenta. En este sentido, varios encuestados mencionaron la notificación de la UE de 2017 a Portugal sobre el hecho de que su legislación contra el terrorismo no se ajustaba a las directivas de la UE. En este contexto, seis participantes consideraron esta notificación justificable y uno consideró que esta acción merecía por parte de los portugueses. Solo dos encuestados declararon que la legislación existente era lo suficientemente sólida como para cumplir con la regulación de la UE y ser utilizada para condenar delitos de terrorismo. El Entrevistado 1 consideró fundamental estar al tanto de las políticas europeas, opinión compartida con el Entrevistado 2, quien señaló que la mejor forma de combatir el terrorismo es que Portugal transponga las políticas de la UE a sus propias políticas en esta área. El Encuestado 5 mencionó que, en respuesta a la notificación de la UE de 2017, el parlamento portugués comenzó a aprobar nuevas medidas a toda prisa. Sin embargo, cuatro años después, no se observó nada palpable en términos de acciones y planes. La mayoría de los encuestados también consideró que el cambio no se produciría pronto debido a que este tema no tiene prioridad en Portugal, especialmente cuando tiene que hacer frente a las circunstancias atenuantes de la pandemia COVID-19, que han alterado fuertemente el enfoque y las prioridades del gobierno (fenómeno también observado en otros Estados Miembros de la UE).

Por el contrario, dos encuestados consideraron que esta notificación de la UE no era problemática, ya que también se envió a otros países, no solo a Portugal. El Entrevistado 3 dio un paso más allá y describió esta acción como una obligación política, no significando que Portugal no haya cumplido con su legislación antiterrorista. Este entrevistado consideró que, en este aspecto, Portugal merece mérito por mantener una legislación al día en comparación con otros países de la UE en el período posterior al 11 de septiembre.

Teniendo en cuenta los resultados anteriormente mencionados, con respecto a la aplicación de la legislación antiterrorista portuguesa en la era posterior al 11 de septiembre, ha habido pocas oportunidades de observarla en la práctica. Los actores de la lucha contra el terrorismo portugueses creen principalmente que la situación legislativa está bien estructurada y robusta y parece haberse apli-

cado de manera positiva en las pocas oportunidades que surgieron en la era posterior al 11 de septiembre, como las convicciones de los combatientes extranjeros portugueses que se unió al Daesh. Esta es una observación compartida anteriormente por De Faria Costa (2015) al concluir que Portugal posee la capacidad legislativa adecuada para procesar una amenaza terrorista. Desde una perspectiva europea, sin embargo, Portugal parece haberse quedado atrás en el cumplimiento de la normativa europea. Sin embargo, esto se ve principalmente como una formalidad debido a la participación del país en la Unión Europea y, por lo tanto, no se considera una falla en el combate contra el terrorismo.

## 4.2 El enfoque portugués para la prevención del terrorismo

### 4.2.1 Consideración de amenaza disminuida

El posicionamiento de Portugal dentro de la UE y el hecho de que sea una puerta de entrada al Espacio Schengen se consideraron un factor clave a tener en cuenta en las discusiones contra el terrorismo. Teniendo esto en cuenta, se mantiene la percepción pública de que, hasta el momento, Portugal ha logrado eludir la amenaza del terrorismo.

Tres de los participantes en este estudio consideraron que la amenaza del terrorismo era real, aunque uno especificó que esto ocurre en una escala muy pequeña, pero también relacionó esta amenaza con la participación del país en la Unión Europea. Los cinco participantes restantes se refirieron a Portugal como un país marginal en los asuntos del terrorismo, en particular el terrorismo motivado por Al Qaeda/Daesh. Dos participantes consideraron que Portugal logró eludir este tipo de amenaza, uno de ellos refiriéndose al hecho de que el asunto no le preocupa profundamente, puesto que Portugal no es lo mismo que España o Francia, por el simple hecho de que tenemos una comunidad islámica mucho más pequeña y también por el hecho de que Portugal no ha tenido ningún evento terrorista en los últimos años. Sin embargo, a pesar de estas afirmaciones, este encuestado declaró que en cualquier caso, la vigilancia debe permanecer debido a la participación de la nación con la UE. Otros dos participantes consideraron que el terrorismo no es un tema de interés público y uno mencionó que la cobertura nacional de este tema, en comparación con otros Estados Miembros de la UE, ha ayudado a crear un sentido de no urgencia. El Encuestado 5 agregó una observación interesante al afirmar:

Portugal se ha enfrentado al terrorismo, tanto de extrema derecha como de extrema izquierda en los últimos 50 años, y este terrorismo doméstico no forma parte de nuestra memoria colectiva, no está presente en el público o en la población académica, por lo que parece que lo hemos excluido de nuestra memoria colectiva, por lo que este es aún más un punto que agrega para que la población no se preocupe por este tema.

Sin embargo, esta afirmación fue cuestionada por el entrevistado 6, quien afirmó:

[...] después de los atentados de Daesh de 2015, se realizó una encuesta para medir el sentimiento de inseguridad y nos dimos cuenta de que los portugueses tienen un miedo desproporcionado de que algo suceda aquí en comparación con otros países que han sufrido el terrorismo, [...].

Solo un encuestado cree que gran parte de la población portuguesa reconoce que el país no es inmune al terrorismo. Las opiniones difieren inmensamente sobre este tema y es difícil obtener un consenso. Sin embargo, siete de los ocho encuestados se refirieron todos al mismo punto, que es el reciente aumento del extremismo ERW tanto a nivel europeo como nacional. Esos mismos siete encuestados consideraron la amenaza como aquella que necesita y debe ser monitoreada, y la posible radicalización de los individuos en relación a la violencia abordada por medio de un referencial preventivo. En este sentido, algunos encuestados señalaron:

Creo que debemos tomar en serio la amenaza de la extrema derecha y eso no es fácil, ya que ahora tenemos un partido en el parlamento y tienen militantes neonazis y es difícil condenar eso. Pero esto debe tomarse más en serio, combatiéndolo a un nivel más político<sup>3</sup>.

Recientemente, ha habido una creciente preocupación por los individuos de derecha radicalizados, y también en Portugal. De hecho, la semana pasada se publicó un informe que afirmaba que Portugal es el 6º mayor aumento de este fenómeno en la UE y debería haber una apuesta por programas más preventivos que aborden este tipo de radicalización<sup>4</sup>.

El surgimiento del fenómeno ERW se mostró claramente como uno de los mayores denominadores comunes en este estudio. Las luchas socioeconómicas asociadas con la pandemia de COVID-19 parecen haber alimentado este fenómeno, que ha visto una tendencia creciente en Portugal, especialmente en los grupos de edad más jóvenes, que pueden acceder fácilmente a contenido en línea relacionado con esta ideología extremista.

#### *4.2.2 Confidencialidad y lagunas en el intercambio de información*

Siempre se esperó que la confidencialidad formara parte de las operaciones de lucha contra el terrorismo y, como tal, era importante comprender el camino que Portugal eligió y su nivel de transparencia, no solo hacia la sociedad en general, sino entre los especialistas de la lucha contra el terrorismo e incluso entre sus colaboradores. por los servicios de seguridad. Para este estudio,

era imperativo determinar las políticas P/CVE existentes en Portugal y la confidencialidad parece

3 Entrevistado 6.

4 Entrevistado 4.

desempeñar un papel importante en la determinación del know-how de la comunidad y la eficiencia de la colaboración interinstitucional.

De la muestra de encuestados, seis de los ocho encuestados no supieron citar las políticas de prevención existentes en Portugal, incluyendo un actual miembro de una fuerza de seguridad. Los seis encuestados atribuyeron esto a la confidencialidad en torno a los asuntos de contraterro-rismo, a pesar de sus esfuerzos por investigar el asunto con más profundidad. Dos de estos participantes creen que la confidencialidad es necesaria para no alarmar innecesariamente al público, mientras que los otros cuatro consideran que esta falta de información es un problema y la divulgación de más informaciones es un paso necesario. Encuestado 6 declaró:

[...] las personas necesitan saber lo que está sucediendo, necesitan estar informadas. Gran parte de la población cree que el Gobierno no contribuye en beneficio de la población y en este caso sería muy importante que los portugueses lo supieran y que se está haciendo algo para prevenir el terrorismo.

El Encuestado 4 también hizo una observación interesante, mencionando que debido a la confidencialidad en torno al tema, existe una dificultad creciente para evaluar nuestras capacidades preventivas al afirmar:

Es difícil probar qué se hace desde el lado de la prevención. Si se realiza correctamente, no podemos probar por qué no pasó nada. Ese es el problema de los planes de prevención. El hecho de que nada haya sucedido hasta ahora en Portugal puede deberse a que nuestro trabajo preventivo ha sido excelente. Realmente no tenemos forma de saberlo.

La confidencialidad también se reveló un factor en la capacidad de los encuestados para nombrar los servicios que operan a título preventivo en Portugal. Tres encuestados no tenían conocimiento de ninguna rama o servicio que actúe sobre esta base. Otros tres entrevistados señalaron a la PJ<sup>5</sup> como instrumental en la prevención del terrorismo, pero una vez más no pudieron describir sus actividades de prevención del terrorismo. Los participantes restantes asignaron esta responsabilidad a varias ramas. El Encuestado 7 afirmó que forma parte de todas las fuerzas de seguridad en Portugal, incluyendo la PSP<sup>6</sup> y la GNR<sup>7</sup> que patrullan las calles diariamente, lo que es una acción de prevención. El Encuestado 8 atribuye esto a una colaboración entre la PJ que trabaja en la prevención criminal, los servicios portugueses (SIS<sup>8</sup>, SIRP<sup>9</sup> y el antiguo SEF<sup>10</sup>) que apura y fiscaliza posibles casos de radicalización, y el Ministerio de Relaciones Exteriores, que actúa sobre los informes de esas entidades.

---

5 *Policía Judicial* [Judiciary Police].

6 *Policía Seguridad Pública* [Public Security Police].

7 *Guardia Nacional Republicana* [National Republican Guard].

8 *Sistemas de Información de Seguridad* [Information Security Systems].

9 *Sistemas de Informaciones de la República Portuguesa* [Portuguese Republic Information Systems].

10 *Servicio de Extranjeros y Fronteras* [Foreigners and Border Service].

Varios encuestados se refirieron a la estrategia nacional de combate al terrorismo de 2015, que se creó precisamente para mejorar aún más la situación preventiva de la nación. Sin embargo, seis de estos ocho encuestados no tenían informaciones sobre la implementación de esta estrategia. Los encuestados restantes que tenían conocimiento de esta estrategia creen que lo que se desarrolló es suficiente. Sin embargo, las opiniones divergieron una vez más. Por otro lado, el encuestado 3 afirmó que la estrategia ya existe, aunque la mayoría de las personas que actúan en el área desconocen este hecho. Este encuestado no escatimó esfuerzos para describir la estrategia y los pilares que contiene: Detección, Protección, Persecución y Respuesta -reflejando así la estrategia antiterrorista existente de la UE. Por otro lado, el encuestado 8 declaró sobre la estrategia nacional de 2015: "[...] no es una prioridad. La estrategia nacional de combate al terrorismo se dejó en paz durante seis años. Permanece en la 'canasta' por ahora".

En cambio, el encuestado 8 describió un conjunto de actividades llevadas a cabo por la PJ como el único organismo en el lugar que se ocupa de las investigaciones criminales de terrorismo. Estas actividades consistieron en la comunicación estratégica para descodificar los mensajes transmitidos por las organizaciones terroristas, varios programas de ayuda a las víctimas y familiares de actores que se radicalizaron y, en 2014, una sesión de sensibilización con los sectores civiles para informar a todos los actores relevantes sobre qué hacer si se enfrenta a un caso potencial de radicalización (incluidos profesores, médicos, psicólogos y funcionarios públicos).

La información parece involucrar a un conjunto muy particular de individuos y aún así, las opiniones difieren. Luego fue necesario verificar cómo fluyen las informaciones entre las personas y las agencias que la poseen. Todos los participantes se refirieron a este respecto a UCAT<sup>11</sup>. UCAT no es un organismo o entidad en sí, sino un lugar donde los representantes de todos los servicios de seguridad en Portugal pueden compartir información relevante sobre actividades terroristas. Esta unidad fue creada después del 11 de septiembre, pero tiene sus defectos. Algunos encuestados compartieron:

"Entrevisté a un secretario de Estado que estuvo involucrado en la organización del campeonato de la Euro en Portugal en 2003, en el momento de la creación de la UCAT y él fue unánime en sus luchas, en el intercambio de información"<sup>12</sup>.

"UCAT nació con algunos problemas, pero creo que el problema en Portugal se debe al exceso de entidades y no a la falta de entidades. Tenemos muchas entidades y lo que necesitamos urgentemente mejorar es la coordinación de las unidades"<sup>13</sup>.

De la totalidad de los encuestados, solo uno cree que la información fue debidamente compartida entre los diversos servicios. Los demás identificaron problemas detrás de este procedimiento, pero reconocieron la necesidad de un sistema de intercambio de información. Dos de los encuestados enfatizaron este aspecto al referirse al hecho de que el intercambio de información es un eje central sobre el cual gira la prevención y el combate al terrorismo. Estas personas creen que se deben tomar medidas para corregir estos problemas. Sin embargo, el Encuestado 3 cree que esto no será posible porque este problema está profundamente arraigado en las fuerzas de seguridad portuguesas. El Encuestado 3 señaló que una de las cuestiones es el hecho de que

11 *Unidad Contra el Terrorismo* [Anti-Terrorism Combat Unit].

12 Encuestado 3.

13 Encuestado 5.

cada servicio responde a una entidad diferente. Por lo tanto, cada uno de estos servicios mantendrá la información hasta que considere necesario compartirla con los demás. Esta es una práctica que está pasando durante décadas y, por lo tanto, puede ser muy difícil de cambiar.

Conforme visto anteriormente, la confidencialidad es sin duda el punto más importante a considerar en este estudio. Divide la opinión de los encuestados y parece centrarse en un conjunto muy particular de individuos, demostrando que la titulización impregna los esfuerzos de lucha contra el terrorismo en Portugal. Prueba de ello es que la mayoría de los académicos encuestados en este estudio no pudieron describir en detalle la estrategia nacional contra el terrorismo de 2015, su estado actual de implementación o incluso los programas P/CVE actualmente en práctica. Solo un participante demostró un conocimiento específico sobre la implementación de la estrategia nacional de 2015 para combatir el terrorismo porque su investigación ha llevado a un contacto directo con los legisladores que afirman que esta estrategia se implementó con éxito. Sin embargo, a esto se opone directamente la información proporcionada por uno de los individuos más experimentados en el campo del contraterrorismo en el país: una persona que actúa en este campo a diario y que no tiene conocimiento o evidencia de la implementación de esta estrategia. La información parece estar limitada a la población académica, lo que se muestra una restricción para el desarrollo de estudios e investigaciones en esa área, factor también observado en el estudio de Charret (2009) sobre titulización. En cuanto a la estrategia en sí, que consta de cinco pilares: Detectar, Prevenir, Proteger, Perseguir y Responder - parece presentar varias similitudes con el enfoque de la UE para P/CVE y ha sido elogiada por la inclusión del pilar adicional Detección. Sin embargo, este fue el alcance de la información que poseían los encuestados.

Conforme se mencionó anteriormente, en el trabajo de Crone y Nasser (2018), es posible verificar que la estrategia del Estado de bienestar danés no se pudo aplicar al caso libanés, lo que se debió principalmente a la titulización mucho mayor de este último contexto. Este es otro factor a tener en cuenta. Dado que se ha comprobado que la titulización también puede observarse en Portugal, esto significa que la estrategia portuguesa no puede ser igual a la observada en el Reino Unido o Alemania, por ejemplo. Estas naciones se centran en el empleo del sector público para llevar a cabo programas de P/CVE. Sin embargo, esto difícilmente podría aplicarse a Portugal, puesto que tanto los ciudadanos portugueses como la comunidad académica desconocen en gran medida el enfoque antiterrorista del país y tendrían dificultades para trabajar en un entorno tan secreto.

La exclusividad de la información en torno a las actividades de contraterrorismo también crea dificultades para evaluar la eficiencia del país en el combate al terrorismo. Es opinión de varios académicos que este enfoque no existe o no existe tanto como debería. Sin embargo, los agentes de seguridad proporcionan ejemplos de varios programas implementados a nivel de la UE para desarrollar la prevención. Sin embargo, también justifican la confidencialidad como necesaria para no alarmar indebidamente a la población. Aunque este enfoque ha demostrado ser sólido a lo largo de los años, se ajusta precisamente a la definición de titulización de Floyd (2020). Es la convicción de este autor que la prevención excesiva también puede ser algo malo, puesto que no solo puede crear una percepción incorrecta de la amenaza, sino que también puede crear un espacio donde los individuos inadaptados pueden aprovechar esto como una oportunidad para investigar ideales



extremistas e incluso llegar a un punto de radicalización donde pueden buscar alternativas e ideales donde creen que pueden encajar.

#### *4.2.3 Perdiendo el foco en la radicalización*

La radicalización fue uno de los temas principales durante las entrevistas, en particular el papel que desempeñan las cárceles en esta área. El Encuestado 3 estuvo de acuerdo en que las cárceles son fundamentales para la radicalización y que trabajar en la prevención en este contexto debe ser de suma importancia y que Portugal puede aprender mucho de los ejemplos de países como el Reino Unido o Francia.

El Encuestado 8 una vez más se refirió al trabajo de la PJ en este sector, al iniciar los actores adecuados en cómo reaccionar ante individuos radicalizados. Se cree que toda la administración dentro de las cárceles sabe cómo lidiar con esto, y el encuestado incluso mencionó que hay una línea directa creada específicamente para informar sobre este fenómeno. Los demás encuestados presentaron una opinión diferente. Cuatro encuestados desconocían la existencia de estrategias de radicalización en la prisión y el encuestado 1 consideró que esto era una falla en la prevención del terrorismo. El encuestado 6 compartió un ejemplo interesante de identificación de un recluso que mostraba señales de radicalización, pero cuando se denunció internamente, no se tomaron medidas:

Tengo una compañera que trabaja en una cárcel y ella no sabe nada sobre terrorismo allí. Hace tres años, me dijo que estaba hablando con un cliente que dijo que una vez que se fuera, se uniría a Daesh. Mi compañera ya había señalado este caso al director de la cárcel, pero el director decidió ignorarlo.

Otros dos encuestados acabaron clasificando este asunto como uno que necesita acción urgente para mejorar nuestra situación preventiva, con la creación de formación y contenidos que pueden ser igualmente accesibles a todos los funcionarios vinculados a la prisión.

Existe consenso en que las cárceles pueden ser lugares de reclutamiento de terroristas y varios países han desarrollado programas para abordar la radicalización en estas circunstancias (KORN, 2016). Algo que no existe en el sistema penitenciario portugués, lo que demuestra prácticamente ningún enfoque a la radicalización de los reclusos. Una vez más, en este estudio, hay quienes confirman la existencia de estos enfoques y quienes niegan tales afirmaciones. Todavía no está claro cuál es la situación real, pero los testimonios de los encuestados de este estudio respaldan la idea de que estas informaciones solo se comparte a nivel jerárquico. Los directores de prisiones parecen estar informados, pero no se puede decir lo mismo de los guardias que observan a estos reclusos y se sientan en una posición privilegiada donde pueden identificar posibles factores de radicalización. Esta falta de enfoque puede ser mencionada como una de las mayores lagunas del país en la prevención del contraterrorismo y cuyos resultados apoyan directamente las conclusiones de Ferreira Mairos y Machado (2018) en su estudio del abordaje portugués en relación a la radicalización de los presos. Según lo mencionado por los autores, este estudio también constató que no hay una planificación activa, ni ninguna capacitación a los profesionales de esas instituciones sobre posibles indicios de radicalización o qué hacer en tales instancias.

Además de las cuestiones carcelarias, la radicalización también ocupó un lugar central en las discusiones sobre la prevención cotidiana, porque es de conocimiento público que hubo portugueses que se radicalizaron y pasaron a luchar por las filas de las organizaciones terroristas. La radicalización de los actores ERW también es un factor a considerar. Dos encuestados no conocían los programas de radicalización existentes, pero compartían la misma opinión sobre la importancia de abordar este fenómeno.

Los demás participantes, en algún momento, estudiaron esos procesos y apuntaron al SIS, a la PJ y al ex-SEF como actores de ese proceso. El Encuestado 8 explicó que todos los combatientes extranjeros conocidos, por ejemplo, fueron radicalizados fuera de las fronteras portuguesas y todos se contabilizaron, excepto un individuo que se presume muerto. A pesar de demostrar conocimiento sobre el trabajo hacia la radicalización, varios participantes creen que un enfoque más estructurado aportaría beneficios adicionales a la situación preventiva. El Encuestado 3 cree que existen orientaciones sobre cómo lidiar con la radicalización, pero menciona que Portugal se beneficiaría de la inclusión en forma de un título legal. El Encuestado 4 estudió la protección de la sociedad portuguesa frente a la radicalización violenta, en particular el proceso de radicalización de la juventud y el extremismo ERW. Este encuestado cree que la creación de programas y recursos adicionales para estas investigaciones depende de la relevancia de este tema, y en este momento, el tema no se considera relevante a pesar de un aumento constante del radicalismo ERW.

Teniendo en cuenta la información analizada anteriormente, se puede decir que Portugal presenta una sólida situación de seguridad en vigor, con varios actores desempeñando funciones en la prevención criminal y en la vigilancia de personas radicalizadas y con la PJ a tener una vez más un papel fundamental en este ámbito. La falta de actores no es un problema, y algunos académicos incluso afirman que el sector de la seguridad se beneficiaría de una mejor organización y un número menor de actores con roles claramente definidos. Sin embargo, existen otras limitaciones a considerar con respecto al enfoque de la radicalización portuguesa.

El empleo de organizaciones de la sociedad civil en la prevención puede ser una forma de hacer frente a la radicalización, como muchos países han demostrado. Pero como se señaló anteriormente en este estudio, no hay evidencia concreta del empleo de este sector en la prevención de la radicalización. Tal como está, la titulación y la necesidad general de la confidencialidad dificultan este enfoque de la radicalización en Portugal.

A pesar de la existencia de algunos programas, que datan de algunos años, la situación preventiva se beneficiaría enormemente del empleo de personas que ocupan cargos que puedan identificar a individuos con rasgos de radicalización extremista. En este sentido, se pretende aumentar el enfoque en el sector de la juventud y en programas que se extiendan a nivel nacional a todas las escuelas, no solo a las áreas donde se sabe de la existencia de problemas, lo que puede llegar a ser una plusvalía en el futuro. Es importante no solo capacitar a estos individuos para detectar, sino también explicar cómo pretenden separar a estos individuos potencialmente radicalizados de sus ideologías extremistas, enfocando la solución en la raíz del problema.

A pesar de la falta de enfoque en la contratación del público en general, esto tiene una ventaja. Portugal parece haber evitado las cuestiones fundamentales detectadas por Jackson (2016) con respecto a la estigmatización de las minorías, que se detectó en el caso de los Países Bajos en

relación con la comunidad marroquí (VERMEULEN, 2013) y en el Reino Unido en relación con las comunidades musulmanas. (ABBAS, 2017; HEATH-KELLY, 2013; MARTIN, 2018).

#### *4.2.4 Abordando las carencias de prevención*

El último tema clave identificado en estas entrevistas fue la falta de enfoque en el compromiso con el terrorismo en el espacio precriminal, que puede estar asociado con las carencias en la situación preventiva. Cuatro de los encuestados, incluido un miembro de una fuerza de seguridad, creen que centrarse en prevenir el extremismo violento en el espacio precriminal no es suficiente como está.

Los encuestados 7 y 8, ambos creen que la prevención viene ante todo de lo cotidiano de las fuerzas de seguridad, en particular de la PJ. Sus actividades de prevención criminal aseguran que el enfoque se centre en el espacio precriminal, sin embargo, hay margen de mejora. La financiación entra en juego en este campo y, como ya se ha dicho, la financiación depende de la relevancia y la prioridad del tema. Si Portugal es visto como una nación marginal fuera del alcance de las diversas organizaciones terroristas, la financiación disminuye naturalmente.

Los participantes expusieron una serie de mejores prácticas que deben seguirse para abordar esta laguna en el espacio precriminal. El Encuestado 5 consideró que la estrategia nacional de combate al terrorismo de 2015, ya trazada, es positiva y ayudaría con éxito a nuestra situación preventiva si se implementa al afirmar: "Esta estrategia sería suficiente. Es un título que está definido y cómo un curso de acción para el país parece apropiado".

Esta contribución fue compartida por otros tres participantes que atribuyeron la misma importancia a esta estrategia. Un encuestado consideró que, siguiendo las conocidas mejores prácticas europeas, Portugal podría compartir el mismo nivel de eficiencia que el Reino Unido o España. Otros dos encuestados creen que debería haber un mayor enfoque en la prevención de los jóvenes y no solo en las regiones más problemáticas. El Encuestado 1 declaró: "Debe haber un enfoque en la creación de programas para la radicalización juvenil y el contenido en línea, extendiendo los programas existentes sobre el cyberbullying y los delitos de naturaleza sexual".

El encuestado 3, que estudió extensamente la estrategia de 2015, dio una opinión diferente, creyendo que este enfoque es real, confirmando que: "[...] existe, y he estado en medio de eso. Se está haciendo y en muy buenas manos, pero también sé que la población no sabe lo que se está haciendo, pero se está haciendo, eso lo garantizo".

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la falta de enfoque en la prevención de la sociedad civil se identificó una vez más, puesto que este encuestado destacó el trabajo positivo realizado en Francia en la participación del público en general en la responsabilidad moral activa para prevenir el terrorismo y nos instó a seguir el mismo proceso de pensamiento.

En última instancia, se puede afirmar que existe prevención precriminal portuguesa, en particular en la acción de la PJ. Sin embargo, es escaso y es difícil evaluar la efectividad de los pocos programas que existen. Tal como está, no se puede afirmar que los programas portugueses de P/CVE se encuadren en el ámbito del combate al terrorismo de forma eficaz en el ámbito precriminal. Todavía no está claro si alguna vez podremos presenciar la implementación de una estrategia

nacional o un aumento en la conciencia de la prevención civil. En esta etapa, el enfoque parece haber cambiado a la pandemia de COVID-19 y no se espera que cambie en el futuro cercano.

## 5 Conclusión

Este estudio tiene como objetivo comprender cómo se ha aplicado la legislación antiterrorista en la era posterior al 11 de septiembre en Portugal. Las principales conclusiones demuestran que el mayor problema es cumplir con los requisitos europeos, una necesidad debido a la adhesión del país a la UE, pero que no impide ni disminuye la fuerza de la legislación existente. Además, el objetivo de este estudio es comprender el esfuerzo desarrollado en Portugal en la prevención y combate al terrorismo. A través de este estudio fue posible comprender que la estrategia portuguesa de P/CVE es en su mayoría inexistente. Se han encontrado varias limitaciones en este ámbito, sobre todo la titulización y la falta de enfoque en la radicalización de las cárceles. La actual estrategia portuguesa parece defectuosa, lo que no difiere mucho de otros contextos en que ni la estrategia ni la situación fueron capaces de dar respuesta a las cuestiones fundamentales que condujeron al terrorismo en primera instancia.

Portugal no presenta estrategias de P/CVE. Sin embargo, ha logrado mantener un nivel de amenaza terrorista muy reducido y es importante reflexionar sobre por qué una nación aparentemente sin enfoques puede tener éxito en la prevención del terrorismo. Sin lugar a dudas, el hecho de que Portugal sea un país marginal juega aquí un papel importante, como lo señalan la mayoría de los participantes en este estudio. Otro factor potencial podría ser el hecho de que Portugal juega un pequeño papel en la escena internacional, puesto que no ha estado involucrado en grandes conflictos durante décadas.

A pesar de que Portugal no tiene enfoque P/CVE, seguramente compensa con su capacidad legislativa. Portugal parece mantener un perfil muy bajo de interés en relación al terrorismo motivado por Al Qaeda/Daesh. Además, los casos de terrorismo que han pasado por la justicia penal han sido efectivamente criminalizados, lo que también desalienta tales actividades. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el extremismo ERW ha ido en aumento en toda Europa y Portugal no es una excepción. La pandemia de COVID-19 ha tenido un efecto significativo en las personas que se presentan como descontentas con el aislamiento impuesto por el gobierno y las luchas sociales y económicas que han surgido como consecuencia. Es de fundamental importancia dedicar esfuerzos a este fenómeno, puesto que las estrategias preventivas portuguesas pueden tener un efecto cascada en el aumento del extremismo si no se realizan de manera adecuada.

## Autoría y Colaboraciones

Todos los autores participaron por igual en la elaboración del artículo.

## Referencias

ABBAS, T. Ethnicity and politics in contextualising far right and Islamist extremism. **Perspectives on Terrorism**, [s. l.], v. 11, n. 3, p. 54-61, Junio 2017.

CHARRET, C. **A Critical Application of Securitization Theory**: Overcoming the Normative Dilemma of Writing Security. Barcelona: International Catalan Institute for Peace, Working Paper No. 2009/7, December 2009. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1884149>. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=1884149>. Acceso en: Dic 11, 2021.

CLARKE, V.; BRAUN, V. Thematic analysis. **The Journal of Positive Psychology**, [London], v. 12, n. 3, p. 297-298, Dic 2016.

CRONE, M. Radicalization revisited: violence, politics and the skills of the body. **International Affairs**, Oxford, v. 92, n. 3, p. 587-604, 2016. Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/ia/inta92-3-05-crone.pdf>. Acceso en: Dic 11, 2021.

CRONE, M.; NASSER, K. Preventing violent extremism in Lebanon. **European Institute of the Mediterranean**, Barcelona, p. 6-30, May 2018. Disponible en: [https://www.euromesco.net/wp-content/uploads/2018/05/EuroMeSCo38\\_Preventing-Violent-Extremism-in-Lebanon.-Experience-from-a-Danish-Lebanese-Partnership.pdf](https://www.euromesco.net/wp-content/uploads/2018/05/EuroMeSCo38_Preventing-Violent-Extremism-in-Lebanon.-Experience-from-a-Danish-Lebanese-Partnership.pdf). Acceso en: Dic 12, 2021.

DA SILVA, R. da. **Narratives of political violence**: life stories of former militants. London: Routledge, 2019.

DE FARIA COSTA, J. Portugal. In: ROACH, K. (ed.). **Comparative counter-terrorism law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 326-343.

EUROPEAN COMMISSION'S EXPERT GROUP ON VIOLENT RADICALIZATION. **Radicalisation processes leading to acts of terrorism**. [S. l.]: European Commission's Expert Group on Violent Radicalization, May 15, 2008. Disponible en: [http://www.rikcoolsaet.be/files/art\\_ip\\_wz/Expert Group Report Violent Radicalisation FINAL.pdf](http://www.rikcoolsaet.be/files/art_ip_wz/Expert%20Group%20Report%20Violent%20Radicalisation%20FINAL.pdf). Acceso en: 5 Oct. 2021.

EUROPEAN NETWORK AGAINST RACISM. News. **Urgent solidarity call to support portuguese anti-racist activists**. Brussels: ENAR, Sept 3, 2020. Disponible en: <https://www.enar-eu.org/Urgent-solidarity-call-to-support-Portuguese-anti-racist-activists>. Acceso en: Oct 5, 2021

FERREIRA MAIROS, S.; MACHADO, J. P. Inmates' Radicalization Risk Indicators: perspectives of Portuguese prison services professionals. In: INTERNATIONAL CONFERENCE MULTIDISCIPLINARY PERSPECTIVES IN THE QUASI-COERCIVE TREATMENT OF OFFENDERS, 7., 2018, Timisoara, Romania. **Proceedings** [...]. Timisoara: FiloDritto, 2018. p. 67-72. Disponible en: [https://www.researchgate.net/profile/Mihaela\\_Gavrila-Ardelean3/](https://www.researchgate.net/profile/Mihaela_Gavrila-Ardelean3/)

publication/334193038\_The\_Needs\_of\_Professionals\_in\_Mental\_Health\_Networks\_for\_the\_Elderly\_in\_Romania/links/5d1c4258299bf1547c92d33a/The-Needs-of-Professionals-in-Mental-Health-Networks-for-the-Elderly-in-Romania.pdf#page=67. Acceso en: Ago. 24, 2021.

FLOYD, R. Securitization and the function of functional actors. **Critical Studies on Security**, [London], p. 1-17, Oct 2020.

GIELEN, A.-J. Countering violent extremism: a realist review for assessing what works, for whom, in what circumstances, and how? **Terrorism and Political Violence**, [s. l.], v. 31, n. 6, p. 1149-1167, Mayo 2017.

GUNNING, J. A case for critical terrorism studies? **Government and Opposition**, [s. l.], v. 42, n. 3, p. 363-393, Junio 2007.

HEATH-KELLY, C. Counter-terrorism and the counterfactual. **The British Journal of Politics and International Relations**, [London], v. 15, n. 3, p. 394-415, 2013.

HOFFMAN, B. Current research on terrorism and low-intensity conflict. **Studies in Conflict and Terrorism**, [s. l.], v. 15, n. 1, p. 25-37, 1992.

JACKSON, R. Bin Laden's ghost and the epistemological crises of counterterrorism. In: JEFFORDS, S.; AL-SUMAIT, F. (ed.) **Covering Bin Laden**. Urbana, IL: University of Illinois Press, 2015. p. 3-19.

JACKSON, R. CTS, counterterrorism and non-violence. **Critical Studies on Terrorism**, [London], v. 10, n. 2, p. 357-369, Junio 2017.

JACKSON, R. CTS, introduction: a decade of critical terrorism studies. In: JACKSON, R. (ed.). **Routledge handbook of critical terrorism studies**. [London]: Routledge, 2016. p. 20-43.

KORN, J. European CVE Strategies from a Practitioner's Perspective. **The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science**, [Philadelphia], v. 668, n. 1, p. 180-197, Nov 2016.

KUNDNANI, A.; HAYES, B. **The globalisation of countering violent extremism policies: undermining human rights, instrumentalising civil society**. Amsterdam: Transnational Institute, 2018. Disponible en: [https://www.tni.org/files/publication-downloads/cve\\_web.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/cve_web.pdf). Acceso en: Dic 12, 2021.

LINDAHL, S. Conceptualising violent extremism: Ontological, epistemological and normative issues. In: MARTINI, A.; KIERAN, F.; JACKSON, R. (eds.). **Encountering extremism: Theoretical issues and local challenges**. [London]: Routledge, 2020. p. 40-54.

MARTIN, T. Identifying potential terrorists: visuality, security and the Channel project. **Security Dialogue**, [s. l.], v. 49, n. 4, p. 254-271, 2018.

SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA (Portugal). **Relatório anual de segurança interna 2020**. Lisboa: SIS, 2020. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDQ1NAUABR26oAUAAAA%3D>. Acesso em: Ago. 24, 2021.

SKLEPARIS, D.; KNUDSEN, R. A. Localising ‘radicalisation’: risk assessment practices in Greece and the United Kingdom. **The British Journal of Politics and International Relations**, [London], v. 22, n. 2, p. 309-327, 2020.

SMITH, B. K.; STOHL, M.; AL-GHARBI, M. Discourses on countering violent extremism: the strategic interplay between fear and security after 9/11. **Critical Studies on Terrorism**, [London], v. 12, n. 1, p. 151-168, Julio 2018.

STAMPNITZKY, L. Disciplining an unruly field: terrorism expert and theories of scientific/intellectual production. **Qualitative Sociology**, [s. l.], v. 34, n. 1, p. 1-19, Mar 2010.

STEPHENS, W.; SIECKELINCK, S.; BOUTELLIER, H. Preventing violent extremism: a review of the literature. **Studies in Conflict & Terrorism**, [London], v. 44, n. 4, p. 346-361, 2019.

VAN DE WEERT, A.; EIJKMAN, Q. A. M. Early detection of extremism? **Crime, Law and Social Change**, [s. l.], n. 73, p. 491-507, 2020.

VERMEULEN, F. Suspect communities - targeting violent extremism at the local level: policies of engagement in Amsterdam, Berlin and London. **Terrorism and Political Violence**, London, v. 26, n. 2, p. 286-306, Nov 2013.





## Estímulos y barreras a la integración económica y social en la frontera; el acuerdo sobre localidades fronterizas del MERCOSUR

**José Eduardo Martins Felício**

Presidente Prudente, SP, Brasil.

felicio\_j@yahoo.com

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



### Biografía del Autor

Diplomático jubilado. Cargos ocupados como Embajador: Montevideo, Uruguay, de 2006 a 2010. La Habana, Cuba, de 2010 a 2013. Asunción, Paraguay, de 2013 a 2016. Electa Directora Ejecutiva del Instituto Social del MERCOSUR, por dos años, de 2017 a 2019.

El 30 de abril de 2021, el Palácio do Planalto, sed del Poder Ejecutivo en Brasil, dio a conocer la información de que el Presidente de la República había remitido al Congreso Nacional el acuerdo del MERCOSUR sobre localidades fronterizas vinculadas, suscrito el 5 de diciembre de 2019.<sup>1</sup>

Como se informó, "el acuerdo tiene como objetivo brindar las bases legales del derecho internacional para que los gobiernos del Mercosur garanticen a los ciudadanos de localidades vinculadas de los países participantes el derecho a obtener un documento de tránsito fronterizo local, que facilite la circulación entre naciones y confiera beneficios en las áreas de estudio, trabajo, salud y comercio de bienes de subsistencia. Los titulares de documentos fronterizos podrán estudiar y trabajar en ambos lados de la frontera. También tendrán derecho a utilizar un canal exclusivo o prioritario, cuando esté disponible, en los puestos fronterizos. El derecho a la atención en los sistemas de salud pública fronterizos podrá otorgarse en condiciones de reciprocidad y complementariedad".

Sin duda una buena noticia, pero la historia omite antecedentes importantes, que se remontan a décadas anteriores. Tampoco menciona los años consumidos por el acuerdo tramitado en el ámbito del MERCOSUR, ni las negociaciones en el SGT-18, grupo encargado de los temas fronterizos en el bloque regional. Por todo ello, comparto con el lector algunas experiencias adquiridas en contacto directo con los habitantes de la frontera y sus inquietudes.

Primero, sin embargo, una advertencia. Este texto no pretende minimizar el interés nacional permanente en la defensa del territorio y la necesidad de mantener la vigilancia sobre la extensa frontera terrestre de Brasil, en un intento por reducir el tráfico y la criminalidad omnipresentes. Tampoco es la intención del autor ignorar la importancia de los organismos gubernamentales a cargo de los controles fronterizos, en particular las Fuerzas Armadas, la Hacienda Federal (servicio de recaudación de impuestos), ANVISA (Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria), la Policía Federal y los Ministerios de Agricultura y de Salud.

Lo que se pretende es un acercamiento a los temas relacionados con la frontera desde el punto de vista de sus habitantes, brasileños y extranjeros.

1 <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2021/04/presidente-jair-bolsonaro-encaminha-acordo-do-mercosul-sobre-localidades-fronteiras-vinculadas>

En este sentido, el acuerdo del MERCOSUR deja mucho que desear. A primera vista, se observa que el acuerdo favoreció una visión del Estado nacional y del gobierno central en torno a estos temas. En otras palabras, el derecho público prevaleció sobre el derecho privado, este último visto con más interés por el ciudadano fronterizo. El acuerdo debería reconocer a los ciudadanos y a las comunidades fronterizas como sujetos principales y brindarles beneficios concretos. Por el contrario, prescribe reglas más abundantes sobre documentación, cancelación de derechos y cooperación gubernamental que derechos y beneficios concretos. Su artículo III, al describir los derechos de los ciudadanos, lo hace de forma genérica y busca valorar la normativa existente.

Lo que quiere el habitante de la frontera es:

- recibir atención médica en su país y en el país vecino, sin discriminación y consciente de que las facturas serán pagadas, sin trabas, en moneda local o en moneda extranjera, por órganos oficiales o planes de salud correspondientes;
- consultar a médicos de cualquier nacionalidad y realizar exámenes de salud en su área, libremente contratados por los agentes públicos y privados competentes;
- poder matricularse ellos mismos y sus familias en establecimientos educativos públicos y privados de las ciudades fronterizas, sin mucha burocracia ni exigencias irrazonables;
- conseguir un trabajo en cualquier lado de la frontera, sin barreras documentales, y que se reconozcan sus derechos laborales y de seguridad social;
- viajar con vehículos privados y contar con transporte público en la región, sin restricciones de nacionalidad y exentos de cuotas y seguro vehicular adicional;
- transportar sus pertenencias personales, equipos electrónicos, electrodomésticos y compras de bienes de subsistencia a cualquier lado de la frontera, sin ser molestados por inspecciones abusivas;
- que se reconozcan sus derechos y beneficios con la simple presentación de un documento de identificación como habitante fronterizo;
- que todos sus documentos y certificados sean válidos en ambos lados de la frontera donde reside, en el idioma original.

El artículo III no otorga derechos de manera adecuada a los ciudadanos fronterizos, al no atender sus intereses básicos. Los anexos del acuerdo podrían detallar claramente los beneficios, pero se limitan a cuestiones de tránsito y asistencia de emergencia. Por tanto, parecen insuficientes desde el punto de vista de las comunidades fronterizas.

Es posible que muchos de los agentes que negociaron el acuerdo del MERCOSUR desconozcan la realidad o las diferentes realidades en la extensa frontera terrestre de Brasil. Es posible que algunos no sepan que una ciudad como Tabatinga, en la frontera con Colombia, solo tiene "acceso al resto de Brasil" por vía aérea o fluvial. También es posible que alguien piense que Uruguaiana, en Rio Grande do Sul, está en la frontera con Uruguay, una declaración que ya escuché de un compañero diplomático.

Además, quienes negocian en nombre del gobierno brasileño suelen estar en Brasília, a miles de kilómetros de la frontera, sin oportunidad de visitar lugares fronterizos. Y estas personas

no sabrán de la situación en esas comunidades lejanas, ni que cada una de ellas tiene sus peculiaridades y que, en rigor, sería necesario legislar sobre distintas situaciones particulares.

Este es un tema crucial: las leyes nacionales, por supuesto, se aplican en Brasil y los países vecinos como unidades armoniosas; y las leyes no son capaces de prever situaciones individuales en lugares fronterizos. Por ejemplo: en ausencia de acuerdos específicos, para sepultar a alguien en Brasil que ha fallecido "en el exterior", a pocos metros de su casa, serían necesarios los mismos trámites que se exige para traer un fallecido de otro continente. Esta situación burocrática llevó a la improvisación de los habitantes de Santana do Livramento, quienes a menudo pusieron al ciudadano fallecido "del otro lado" en un vehículo, allí mismo en Rivera, para entrar a Brasil y declarar la muerte "de este lado", evitando la burocracia requerida para la repatriación.

Esta y muchas otras situaciones solo pueden descubrirse en contacto directo con las comunidades fronterizas. Entonces tenemos "fronteras diferentes", por ejemplo, fronteras secas, donde la circulación local es libre, lo que hace imposible implementar controles estrictos. Y aquí, ojo, porque siempre habrá quien defienda que se construyan muros en un intento por supervisar mejor. La situación es diferente cuando hay barreras naturales, como ríos, montañas y bosques. Entonces, ¿cómo controlar cada frontera? ¿Será posible monitorear y reducir drásticamente el crimen en lugares donde la presencia del Estado es precaria, donde a menudo prevalece la delincuencia?

Por tanto, me parece necesario sumar políticas de inclusión de habitantes fronterizos a la indispensable inspección y defensa del territorio. Y esto es posible con el conocimiento de las diferentes realidades fronterizas. Puede ser necesario complementar el acuerdo MERCOSUR y los diversos instrumentos bilaterales existentes, con regulaciones o "estatutos" específicos, según la localidad.

En tierras indígenas que van más allá de las fronteras nacionales, hay situaciones a observar. A veces son la misma tribu y miembros de la misma familia que viven en países diferentes y para quienes las fronteras nacionales tienen poco o ningún sentido. Los Ashaninka, por ejemplo, son habitantes de Acre, con parientes en tierras contiguas del Perú. Recuerdo un caso presentado al Gobierno brasileño a principios de este siglo, en el que los Ashaninka de Brasil se quejaron de que sus familiares "de allá" querían, igual a los "de este lado", cohibir la tala, que estaba permitida en el territorio peruano, en las tierras Ashaninka. Este hecho requirió negociaciones con el gobierno peruano, a fin de establecer un régimen específico o un "estatuto" que contemplara la situación.

Existe, por tanto, la necesidad de asociar la obligación indiscutible de los gobiernos centrales de defender el territorio nacional y garantizar la seguridad con situaciones fronterizas peculiares, con los intereses comunitarios y los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

En cuanto a la educación, existen importantes carencias de educación técnica y superior en la frontera, con la excepción de algunos conglomerados urbanos en las fronteras del Medio Oeste y Sur. El resultado es un éxodo de jóvenes que podrían contribuir al progreso de sus regiones de origen, si allí se mantuviesen. Otra consecuencia obvia es que, sin una educación adecuada, quienes no pueden emigrar para estudiar terminan siendo cooptados por delincuentes, quienes les ofrecen empleo y remuneración en actividades ilegales. El fenómeno que es bien

conocido en las favelas de Brasil se repite en la frontera, donde los niños y adolescentes obtienen su primer empleo de la mano de los narcotraficantes.

Como ya tuve la oportunidad de decirle al presidente de un país vecino, los gobiernos centrales, en este caso, tienen que competir con los criminales y ganar la competencia, ofreciendo a las comunidades fronterizas oportunidades de desarrollo y empleo decente.

También en educación, los gobiernos deben ofrecer educación bilingüe y garantizar que los estudiantes tengan beneficios equivalentes en las escuelas fronterizas. Aquí hay otra curiosidad: tuvo mucha repercusión el “plan ceibal” de inclusión digital, adoptado en Uruguay, que otorga, entre muchos beneficios, una computadora portátil a cada alumno de educación primaria. Gran éxito en todo el país. En la frontera, las escuelas distribuyeron el equipo, pero un día surgió la pregunta de si los extranjeros también podrían recibir las computadoras portátiles. La burocracia dijo que no, pero el extranjero, brasileño por ejemplo, estaba en la escuela uruguaya “del otro lado”, donde también estaba un pariente uruguayo. Con razón, ese brasileño reclamaba los mismos beneficios. Entonces, los gobiernos centrales, ajenos a las “banalidades” de la frontera, tuvieron que prestar atención a los lamentos de los niños y sus familias y tratar de solucionar el problema.

Estamos delante de problemas prácticos, humanitarios, donde solo la sensibilidad y el sentido común pueden reemplazar la rigidez de las leyes y reglamentos diseñados a nivel nacional. Por esta razón, en muchos casos, los entendimientos informales entre ciudadanos y autoridades en las comunidades fronterizas terminan complementando las brechas que las leyes nacionales no les facilitan.

Existe la necesidad de soluciones creativas, además sería también conveniente el establecimiento de “estatutos” capaces de contemplar los deseos y necesidades de comunidades específicas en cada frontera, en particular las más densamente pobladas del Medio Oeste y Sur de Brasil.

En cuanto a los “estatutos”, cabe mencionar que, en celebración del trigésimo aniversario del MERCOSUR, este año se da a conocer el Estatuto de Ciudadanía<sup>2</sup>. El Estatuto deriva de la decisión 64/10 del Consejo del Mercado Común (CMC)<sup>3</sup>, aprobada cuando el bloque regional cumplía 20 años. La decisión estableció un plan de acción para la elaboración del Estatuto en los últimos 10 años, que debería ser “plenamente implementado en el 30º aniversario del MERCOSUR”.

El plan de acción propugnaba un conjunto de derechos fundamentales y beneficios comunes para los ciudadanos “mercosurianos”, relacionados con la integración fronteriza. De la lectura del Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR se desprende que se trata de una recopilación de derechos o beneficios esperados, ya que muchos de los elementos enumerados no se encuentran vigentes o no están siendo observados por las autoridades nacionales.

El Estatuto prevé, por ejemplo, no ser necesario traducir documentos personales para tramitar solicitudes de permanencia en otro Estado. A pesar de una regla tan estricta, esto no se observa, al menos en Uruguay, donde se requiere traducción oficial jurada para tramitar la solicitud de residencia.

En materia de integración fronteriza, la decisión 64/10 determinaba la plena implementación y expansión gradual de las áreas de control integrado, las cuales, como se sabe, solo existen

2 <https://www.mercosur.int/pt-br/estatuto-cidadania-mercosul/>

3 [http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC\\_064-2010\\_PT\\_Estatuto%20Ciudadania.pdf](http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC_064-2010_PT_Estatuto%20Ciudadania.pdf)

en unas pocas localidades, debido a una serie de dificultades. En la implementación de las áreas de control surgieron todo tipo de obstáculos, desde la falta de construcción de sitios adecuados por parte de algunos países, hasta incluso la negativa de agentes de órganos de países vecinos y de Brasil, como la Hacienda Federal y la Policía Federal, quienes incluso argumentaron que se les debería pagar viáticos por trabajar en otro país, “en el otro lado”, o que no podrían realizar adecuadamente sus respectivas tareas si se les obligaba a trabajar desarmados en otro país.

El estímulo para el desarrollo de las regiones deprimidas en la frontera es necesario y urgente. Mucho se discutió en el MERCOSUR sobre la integración productiva. Se habló de integración de cadenas de madera y muebles, industria ganadera y del cuero, minería y metalurgia, sin resultados prácticos.

Se ha producido cierta integración debido al interés de las empresas automotrices con sede en Argentina y Brasil, que en la última década han instalado fábricas de autopartes, principalmente en Paraguay, aprovechando el menor costo de energía y mano de obra y el régimen de maquila vigente en el país. Para fines de exportación, los insumos pueden internalizarse libres de impuestos en Paraguay, donde se producen bienes que demandan mano de obra intensiva, como cables eléctricos para vehículos. Paraguay se benefició de una mayor oferta de empleo a sus nacionales, estímulo a la economía e impuestos indirectos y al aumento de las exportaciones.

Otro sector que ha evolucionado mucho en los últimos años es el de la confección, que también está motivado por el menor costo de la energía, la mano de obra barata y los impuestos más bajos en los países vecinos. Para países como Paraguay, existen beneficios sociales como capacitación para la mano de obra y puestos de trabajo. Para las empresas, una mayor rentabilidad representa la posibilidad de reducir los costos finales con componentes más baratos y menos impuestos.

Pero hay quienes están en contra del proceso integracionista, argumentando que las empresas crean empleos en otros países, a expensas del mercado laboral en Brasil. Algunos políticos brasileños se han manifestado públicamente al respecto, incluso en sesiones de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado al interrogar a los embajadores. En parte, tienen razón cuando buscan defender a los trabajadores/electores en sus respectivas bases electorales, pero ignoran la más que elocuente comparación del mercado laboral en Brasil con los de los países más pequeños de nuestro vecindario. Es decir, establecer una pequeña industria en Paraguay o Uruguay, que emplee a cien o doscientos trabajadores, representa un gran beneficio, que ni siquiera se sentiría en el contexto de la mucho más poderosa economía brasileña.

Ofrecer empleo en las regiones fronterizas también sirve para agregar oportunidades laborales, generalmente concentradas en el comercio. El comercio en ubicaciones fronterizas presenta importantes vulnerabilidades debido a las fluctuaciones del tipo de cambio. En el caso de los países vecinos, floreció la venta de todo tipo de productos importados, principalmente de China, que atraen a los consumidores brasileños. Debido a los altos impuestos a la importación en Brasil, turistas, importadores y “sacoleiros” (comerciantes informales) brasileños visitan la frontera, algunos con frecuencia, donde compran productos electrónicos, cigarrillos, perfumes, ropa, juguetes y numerosos artículos para uso doméstico. Sin embargo, cuando el dólar se aprecia o la moneda brasileña pierde valor, estas adquisiciones caen drásticamente.

Otro aspecto relevante a destacar es el consumo de bienes de uso diario, combustibles y alimentos, que mueve supermercados y pequeños comercios locales. La situación cambiaría es

igualmente decisiva para estos establecimientos, hasta el punto de condicionar fluctuaciones, a veces drásticas, en el volumen de compras, de un lado u otro de la frontera. Los planes económicos anteriores, que incluían congelación de divisas o medidas de devaluación de divisas, afectaron directamente el comercio fronterizo. E incluso resultaron en protestas de los comerciantes y medidas gubernamentales incisivas. Para que hacerse una idea de las repercusiones, solo es suficiente recordar que cuando se implementó el real, con un valor superior al dólar estadounidense, en algunas fronteras se pudo observar tiendas que desaparecieron repentinamente, como en Chuí/Brasil, donde aparecieron "calles fantasma" en lugares que una vez florecieron un comercio próspero.

Es importante enfatizar que las fluctuaciones del tipo de cambio tienen efectos deletéreos sobre la oferta de empleo, especialmente en las tiendas y el transporte en las zonas fronterizas. Allí, una vez más, los delincuentes ganan la competencia con los gobiernos en la contratación de mano de obra.

No hago ningún comentario sobre los efectos de la pandemia de Covid-19 en los intercambios fronterizos, ya que se trata de un fenómeno extraordinario. Solo recuerdo que provocó el cierre del Puente de la Amistad, en Foz do Iguaçu-Ciudad del Este, con desastrosas consecuencias económicas en el lado paraguayo.

El propio Itamaraty (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil) parece resistir a actualizar el tratamiento de las cuestiones fronterizas. Allí permanece la misma División Fronteriza desde hace décadas, por donde han pasado brillantes diplomáticos como el escritor Guimarães Rosa. Si estuviera vivo, podría asumir el cargo de Jefe de División hoy sin sorpresas y continuar trabajando como lo hizo en su tiempo. Es decir, no ha habido un cambio fundamental y siguen las Comisiones Demarcadoras de linderos, las mismas campañas periódicas de chequeo físico de los hitos implementados en la frontera, algunos desde hace casi un siglo.

Lo que quiero decir es que el Ministerio de Relaciones Exteriores ya debería haber creado un sector de Integración Fronteriza. El sector podría beneficiarse de la comunicación permanente con los consulados que existen en las fronteras, con las administraciones públicas locales en Brasil y países vecinos, y de visitas a localidades para contactar con las comunidades. Esto aumentaría enormemente la percepción del gobierno central remoto acerca de las preocupaciones de los ciudadanos locales.

Las misiones del sector de integración fronteriza permitirían conocer mejor la vida en las localidades y sus actividades económicas, con el fin de valorar a los pequeños y medianos productores y buscar su mejor inserción en la economía nacional. Las misiones fronterizas podrían descubrir hechos curiosos en conversaciones con agricultores que tienen propiedades colindantes en los dos países. Pueden abundar en cuestiones prácticas que consideran absurdas, insolubles según la legislación nacional, pero que podrían solucionarse con sentido común.

Hay casos, poco conocidos, de propiedades en dos países vecinos, donde se cultivan viñedos y la uva se procesa en bodegas "en el exterior", muy cercanas a las plantaciones. Para evitar el contrabando, la uva tiene que recorrer varios kilómetros y ser exportada, con documentación, certificado sanitario e impuestos aplicables. De ahí una pregunta: ¿no sería posible permitir que el poseedor y los poseedores de tierras contiguas construyeran caminos de unos cientos de metros, a través de "su" frontera, para transportar la producción y beneficiarla en otra propiedad "en el exterior"? Sería lógico, pero la respuesta probablemente será negativa, si la consulta se hace a las autoridades fiscales y policiales, a la luz de los regímenes vigentes.

Un sector dedicado a la integración fronteriza en el Ministerio de Relaciones Exteriores podría servir para mejorar el entendimiento entre las autoridades de localidades vecinas, promoviendo una cooperación eficaz y reduciendo la desconfianza. Mejorar la comprensión entre los agentes de seguridad sería fundamental en las ciudades donde proliferan el contrabando y la trata. Las misiones de integración fronteriza tienen un gran potencial para mejorar la asistencia oficial a las comunidades y ayudarían enormemente a formular políticas específicas. Los ciudadanos fronterizos, que a menudo necesitan apoyo, sin duda se sentirían mejor asistidos. Los comités fronterizos que existen hoy en la mayoría de las localidades pueden actuar de manera menos aleatoria si son estimulados por misiones de integración. En acciones sistemáticas, los comités pueden servir para acercar a las autoridades y, al mismo tiempo, escuchar a las comunidades, sus quejas y necesidades.

El tema de la seguridad fronteriza merece un debate aparte, pero me atrevería a hacer algunas observaciones. A pesar de que las FFAA no han dejado de defender nuestro territorio y el mar territorial, una agresión contra Brasil por parte de otro país parece hoy muy poco probable. Pero siguen existiendo amenazas para nuestros recursos naturales terrestres y marítimos, el medio ambiente y la seguridad de los brasileños, esta última debido a la delincuencia transfronteriza. Son frecuentes las denuncias de tráfico de mercancías, de personas (adultos y menores), drogas y armas que abastecen a los delincuentes en las grandes ciudades. La lucha por el control del narcotráfico se desarrolla a diario entre facciones, en las grandes ciudades, en el interior de Brasil y en las fronteras. En la lucha contra el crimen, sucesivos gobiernos han implementado programas de modernización de las fuerzas de seguridad en Brasil, con capacitación y tecnología. Se gastaron y se destinan grandes recursos a programas como “Calha Norte”, SIVAM-SIPAM y SISFRON.

La inversión es alta y produce resultados, con aprehensiones cada vez más voluminosas y frecuentes, pero no es suficiente para acabar definitivamente con la trata. Esto se debe a que los delitos transfronterizos son altamente rentables, especialmente el tráfico de armas y drogas, con ingresos suficientes para pagar abogados, elegir representantes, atraer políticos y reunir aliados en el poder judicial.

La vigilancia se ha modernizado con vehículos aéreos no tripulados, cámaras, sistemas de reconocimiento facial y escáneres. Los controles modernos y más sofisticados han aumentado su efectividad, pero los grupos criminales también están mejorando su performance y no ha sido posible neutralizarlos. Esta situación evidencia la necesidad de apoyar los controles con medidas de más largo plazo, como las políticas que propugnamos, para favorecer a las comunidades fronterizas.

En la lucha contra el crimen y la violencia en la frontera, es urgente fomentar la cooperación policial. Además, las operaciones de las Fuerzas Armadas serían, por supuesto, mucho más efectivas si se llevaran a cabo siempre en conjunto con fuerzas de países vecinos. Y los servicios de inteligencia tendrían que cooperar más estrechamente. Por tanto, superar la desconfianza es fundamental. Con este objetivo, las incorporaciones de la Policía Federal y del Servicio de Hacienda, que en los últimos años se han instalado en las embajadas de los países vecinos, han sido de gran utilidad. Pero no siempre es posible acercar la colaboración, por temor a filtrar información que sirva para cometer delitos en lugar de frenarlos. De paso, hay que reconocer que la desconfianza que dificulta el intercambio de información de inteligencia está presente entre las agencias de inteligencia de un mismo país, y que algunos políticos y sus partidos se ven tentados a establecer sus

propios servicios en paralelo, por desconfiar también de las agencias oficiales existentes en la policía y en las FFAA.

Otro aspecto a considerar es la regulación para el uso de fertilizantes y pesticidas en la frontera. Las reglas aplicables a las propiedades contiguas son a menudo diferentes y se debe hacer un esfuerzo para conciliarlas. ¿De qué sirve, por ejemplo, prohibir una sustancia química en un país si, en la propiedad del otro lado, se puede usarla y verterla en la tierra, los ríos y las fuentes de agua de la frontera?

La descripción y comentarios de los casos presentados anteriormente buscan demostrar que el acuerdo del MERCOSUR sobre localidades fronterizas vinculadas no aborda satisfactoriamente - y no se lo esperaba - las necesidades y deficiencias vividas en la vida cotidiana de las comunidades fronterizas con Brasil y países vecinos. El acuerdo del MERCOSUR, por lo tanto, debe ser enriquecido con textos adicionales, protocolos, estatutos, lo que sea necesario, incluyendo acciones prácticas del gobierno, para cumplir mejor con los objetivos de satisfacer al ciudadano, en la mayor medida posible, y fortalecer la seguridad.

Los gobiernos, generalmente implacables en la recaudación de impuestos, deberían ser impecables en poner a disposición de la población servicios de calidad en educación, salud, seguridad social, trabajo, transporte y vivienda, además de implementar políticas públicas de integración económica y social en la frontera.



# Erradicación de cultivos ilícitos como estrategia de la policía federal para reducir la oferta de marihuana en Brasil

**Marcos Paulo Pimentel**

Policía Federal. Coordenação-Geral de Cooperação  
Internacional. Brasília, DF, Brasil.  
marcos.mpp@pf.gov.br

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons  
Attribution Licence

## Biografía del Autor

Marcos Paulo Pimentel es Delegado de la Policía Federal,  
Coordinador de Represión de Delitos Violentos de la  
Coordinación General de la Policía para la Represión de  
Drogas, Armas y Facciones Criminales de la Policía Federal.  
Licenciado en Derecho, con posgrado en Seguridad Pública  
y es alumno del Máster en Alta Dirección en Seguridad  
Internacional en CUGC/Universidad Carlos III de Madrid.

El uso indebido de drogas continúa siendo un tema de preocupación mundial, objeto de amplios debates relacionados con la oferta y la demanda, entre otros aspectos relacionados con el tema.

La lucha contra el narcotráfico, en este contexto, es un desafío multidisciplinario que aún carece de respuestas definitivas en cuanto a su efectividad, siendo abordado en acaloradas discusiones a lo largo de las últimas décadas.

La marihuana, extraída del *Cannabis*, es la droga ilícita más consumida en Brasil, así como en la mayor parte del mundo, atrayendo la atención de la mayoría de estos debates.

Políticas infructíferas para reducir la demanda y cierto estímulo por parte de algunos segmentos de la sociedad terminan transformando el gran mercado consumidor de marihuana en un atractivo incentivo para que las organizaciones criminales exploren la producción y el comercio ilícito de esta sustancia, a pesar de su menor valor agregado en comparación con otras drogas, como la cocaína.

Por tratarse de la droga ilícita de uso más propagado, las políticas públicas enfocadas únicamente al encarcelamiento masivo de traficantes de esta sustancia tienen el potencial de colapsar los sistemas penitenciarios, y conviene recordar que el usuario no está sujeto a penas de restricción de libertad.

Las estrategias de lucha contra el tráfico basadas en la mera aprehensión de drogas y la detención de sus transportistas han resultado insuficientes para dismantelar las organizaciones criminales, habiendo permitido que éstas se fortalezcan en los últimos años.

Los cargamentos de droga incautados son, en realidad, un mero riesgo empresarial asumido por los traficantes, ya que, por regla general, a cada cargamento incautado, otros logran llegar a su destino, lo que garantiza la sostenibilidad de este modelo de negocio exclusivamente orientado al lucro.

De igual forma, la detención de los transportistas o integrantes de menor relevancia en la estructura criminal tampoco dismantela las respectivas organizaciones, ya que dichos individuos son fácilmente reemplazados y muchas veces ni siquiera tienen conocimiento de información relevante que pudiera brindar evidencia judicial contra los verdaderos articuladores de los esquemas criminales de tráfico de drogas y blanqueo de sus ganancias.

Ante la necesidad de cambiar paradigmas y adoptar un modelo más efectivo para combatir el narcotráfico y el tráfico de armas, los delitos contra la propiedad y las facciones criminales, el papel de la Policía Federal de Brasil en los últimos años se ha basado en tres directrices emanadas de su unidad central: la descapitalización de las organizaciones criminales mediante profundas investigaciones de blanqueo de capitales; detención de líderes y cooperación internacional.

En cuanto a la reducción de la oferta de marihuana, además de estos lineamientos, la estrategia nacional de la agencia también incluye la erradicación sistemática de los cultivos ilícitos de *Cannabis*, con acciones en dos escenarios principales: el territorio paraguayo y las regiones Norte y Nordeste de Brasil.

La demanda brasileña es satisfecha básicamente por dos grandes centros de producción, uno en la región Nordeste de Brasil y otro en el Este de Paraguay, cerca de la frontera entre ambos países. Otros centros de producción son conocidos por las autoridades y son objeto de acciones de la Policía Federal, pero corresponden a una pequeña porción de la oferta en el territorio nacional.

La estrategia de la Policía Federal para erradicar los cultivos ilícitos como base para la represión del tráfico de marihuana ha mostrado resultados significativos y se presenta como un enfoque más efectivo y eficiente frente a la mera incautación de drogas en las etapas posteriores de la cadena logística de este comercio ilícito.

En este contexto, el análisis de la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos se puede dividir en dos escenarios, con sus peculiaridades, uno en Brasil y otro en Paraguay.

Mapa 1 – Mapa con las principales zonas productoras de marihuana consumida en Brasil..



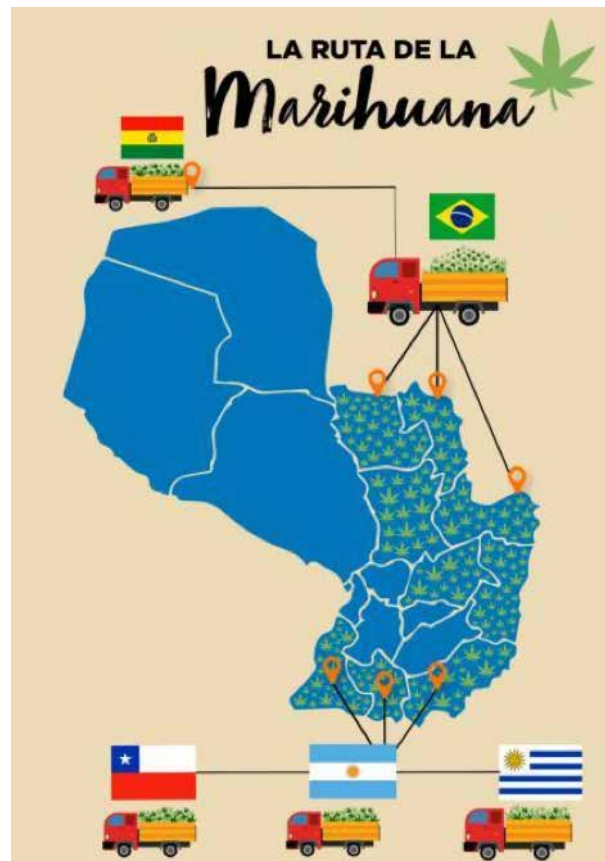
Fuente: Brasil, 2021.

En ambos escenarios, la erradicación se produce mediante la extracción de las plantas de *Cannabis* identificadas y localizadas mediante acciones de inteligencia previas, con posterior destrucción por quema controlada en la propia zona de cultivo, considerando la imposibilidad de remoción. Cada operación tiene el promedio de duración entre 8 y 20 días, período en lo cual los equipos se mueven entre diferentes áreas de cultivo previamente identificadas en una región determinada.

Considerando que la mayor parte de la oferta nacional de marihuana proviene de las áreas de cultivo en Paraguay, uno de los mayores productores de esta droga en el mundo, este artículo se limita a abordar esta área específica de interés en el país vecino, en lo cual las acciones conjuntas de erradicación de cultivos ilícitos fueron bautizadas como Operación “*Nova Aliança*”.

La producción de marihuana en Paraguay proviene de cultivos ilícitos concentrados en regiones cercanas a la frontera con Brasil. Departamentos como *Amambay*, *Canindeyú*, *Concepción* y *San Pedro* son los principales orígenes de la droga que abastece el tráfico en Brasil.

Figura 1: Mapa de zonas productoras de marihuana en Paraguay



Fuente: Paraguay, [2019?].

En este escenario, la Policía Federal no comanda las acciones de erradicación, pero realiza acciones conjuntas con la Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD) de Paraguay para posibilitar

la destrucción de la droga antes de su cosecha, evitando así su ingreso en el territorio brasileño, destino probable de alrededor del 80% de la marihuana producida en ese país.

En conjunto, se lleva a cabo la planificación inicial del cuantitativo de fases anuales de la operación y sus respectivas duraciones. Posteriormente, se realizan encuestas conjuntas de inteligencia para definir los puntos en los que se erradicarán los cultivos ilícitos en cada fase ejecutada.

En cuanto a la ejecución operativa, la SENAD aporta recursos humanos, generalmente con la actuación de otros órganos, para garantizar la seguridad y desempeño de las actividades de recolección y destrucción del material, además de combustible para las aeronaves utilizadas en las operaciones. Por otro lado, la Policía Federal proporciona helicópteros para que los equipos se muevan, además de recursos financieros para complementar la estructura necesaria. Agentes de la Policía Federal de Brasil viajan a Paraguay para tripular los helicópteros e integrar equipos con la SENAD.

Por lo tanto, podemos ver una verdadera integración y cooperación internacional con miras a buscar soluciones más efectivas para los problemas regionales, lo que termina por estrechar aún más las relaciones entre ambos países y la viabilidad de ampliar las modalidades de acción conjunta.

Se trata de una aplicación ejemplar de los conceptos de responsabilidades compartidas entre naciones en la lucha contra la delincuencia transnacional y el narcotráfico.

También en este contexto, los agentes paraguayos están invitados a participar en las ediciones del Curso de Operaciones de Erradicación de Cultivos Ilícitos (COECI) que la Policía Federal realiza periódicamente en Brasil.

El principal beneficio de la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos priorizada por la Policía Federal para reducir la oferta de marihuana en Brasil es la posibilidad de destruir mayores cantidades de la droga con menor inversión y en menos tiempo. Sin embargo, no es el único.

La concentración de esfuerzos y resultados en acciones de erradicación proporciona condiciones para que las demás investigaciones de la agencia vayan más allá de la mera incautación de marihuana en territorio nacional.

Como se mencionó, la lucha de la Policía Federal contra el narcotráfico se rige por tres lineamientos: descapitalización de organizaciones criminales mediante profundas investigaciones de lavado de activos, detención de líderes y cooperación internacional.

Adoptar la estrategia de erradicación como una prioridad para la reducción de la oferta de marihuana permite a la agencia aplicar esfuerzos para dismantelar efectivamente las organizaciones criminales que median en dicho tráfico y que concentran el lucro de la actividad ilícita.

Por la propia naturaleza de las acciones de erradicación, con gran movimiento de personas y aeronaves en la región, existen pocas posibilidades de obtener el llamado “elemento sorpresa” y la detención de los responsables de los cultivos, por lo que las detenciones en estas circunstancias son raras.

Cabe mencionar que, en general, los productores de *Cannabis* son delincuentes que, a pesar de la cantidad de droga producida, obtienen ganancias reducidas y terminan teniendo menos importancia dentro del esquema ilícito, lo que hace con que sean fácilmente reemplazados si son arrestados.

Así, la estrategia permite resultados expresivos sin necesidad de detenciones de menor importancia que acaban por sobrecargar el ya sobrecargado sistema penitenciario, dejando a las investigaciones policiales la función de identificar y capturar los verdaderos líderes, además de dismantelar en términos financieros las organizaciones criminales estructuradas que actúan en la distribución de la droga.

El riesgo operacional, aunque existente, también es menor si se compara con las acciones policiales pulverizadas que tienen como objetivo la incautación de drogas en etapas posteriores de la cadena logística, cuando ya están en manos de organizaciones criminales fuertemente armadas, a veces en áreas en conflicto.

La estrategia de erradicación también permite ampliar el frente de acción contra los delitos ambientales, principalmente en la siembra de *Cannabis* en áreas de conservación, así como en la atención a los temas indígenas cuando las organizaciones criminales buscan cultivar en estas comunidades.

Dada la característica siempre polifacética del combate al narcotráfico, la estrategia conjunta de erradicación deja espacio para la actuación de otros socios gubernamentales o del sector privado con el fin de fomentar alternativas agrícolas a la siembra ilícita de *Cannabis*, con difusión de conocimientos y técnicas agrícolas, refuerzo de cooperativas de productores, provisión de líneas de crédito y estímulo al desarrollo económico regional con miras a desincentivar la producción ilegal.

Además de estos beneficios, la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos para reducir la oferta de marihuana en Brasil ha producido resultados estadísticos expresivos que demuestran su éxito.

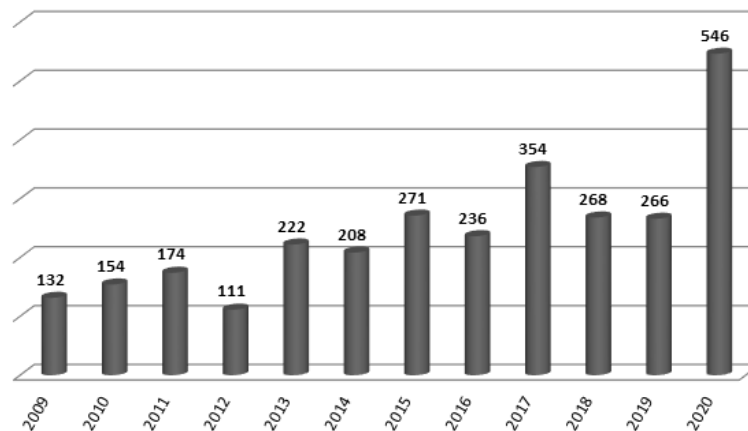
Dadas las vastas áreas plantadas, así como las características del terreno y los recursos logísticos disponibles, las operaciones de erradicación en Paraguay producen resultados más significativos que las realizadas en Brasil.

Una medida de comparación que se puede utilizar es la cantidad de drogas incautadas por la Policía Federal a través de operaciones locales ordinarias, actuación ostensible de las fuerzas de seguridad o investigaciones policiales.

En 2020, aproximadamente 546 toneladas de marihuana fueron incautadas por la Policía Federal, un récord en la serie de datos históricos, equivalente a más del doble del número total de incautaciones de marihuana en 2019. La Policía Federal evalúa esta marca como impacto de la pandemia de COVID-19, que puede haber incrementado la demanda de la droga, además de obstaculizar tanto la implementación de acciones de erradicación en Paraguay como la actuación policial ordinaria en virtud de las respectivas restricciones sanitarias.

**Gráfico 1 – Gráfico de incautaciones de marihuana por la Policía Federal en Brasil.**

**Cannabis Incautaciones (Montones) - 2009 à 2020**



Fuente: Brasil, 2021.

Las fases de la Operación “*Nova Aliança*”, para erradicar cultivos ilícitos en Paraguay, se vieron seriamente afectadas en 2020 debido al cierre de fronteras y otras restricciones también impuestas por el país vecino. Así, la Policía Federal orientó sus acciones hacia la erradicación en el territorio nacional, realizando, en ese período, nueve operaciones en los estados de Pernambuco, Bahía y Pará.

El resultado fue también el récord histórico de cantidad de marihuana destruida en Brasil, alcanzando la marca de aproximadamente 697 toneladas<sup>1</sup>.

Gráfico 2 – Gráfico que muestra los resultados de las operaciones de erradicación de *Cannabis* en Brasil.

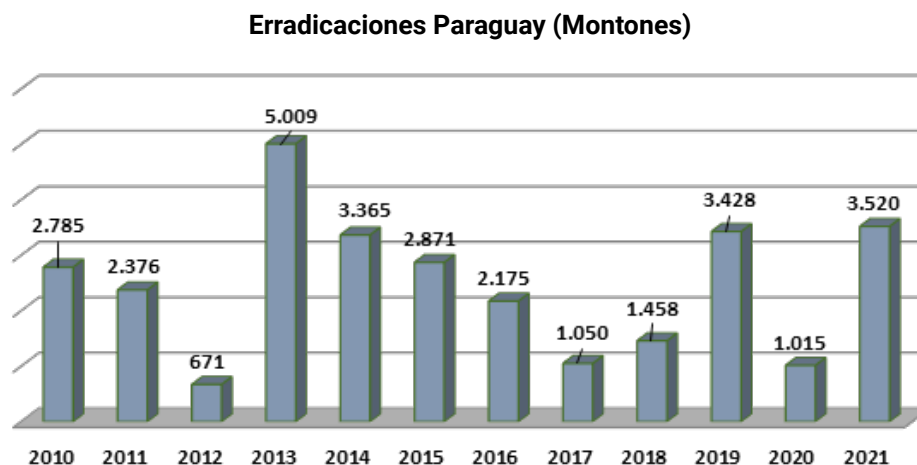


Fuente: Brasil, 2021.

Se observa que el resultado de las acciones de erradicación en Brasil en 2020 fue mayor que el récord histórico de incautaciones en el mismo período. En el año anterior, las erradicaciones en Brasil fueron casi el doble del número total de incautaciones en 2019.

Sin embargo, en Paraguay, la serie de resultados es aún más expresiva, como ya se señaló.

<sup>1</sup> Según estudios realizados por el área técnica de la Policía Federal, cada planta de *Cannabis sativa* Linneu oriunda de esa región produce un promedio de trescientos gramos de marihuana (BRASIL, 2008).

Gráfico 3 – Gráfico con los resultados de las operaciones de erradicación de *Cannabis* en Paraguay.

Fuente: Brasil, 2021.

A pesar de todas las dificultades relacionadas con la pandemia de COVID-19, en 2020 se realizaron dos operaciones de erradicación en Paraguay, de diez días cada una, alcanzando el aparentemente modesto resultado de aproximadamente 1.015 toneladas de marihuana destruidas.

Si bien este resultado no se destaca en el contexto de la respectiva serie histórica, esta cantidad equivale a obtener, en veinte días, casi el doble de todas las incautaciones de marihuana realizadas por la Policía Federal en territorio brasileño a lo largo de ese año.

Cuadro 1 – Resultados individuales de las operaciones de erradicación de *Cannabis* en Paraguay .

Operación	Fecha	Ubicación	Hectáreas	<i>Cannabis</i> picada (kg)	Semillas (kg)	Campamentos	Peso proyectado <sup>2</sup> (t)	Total erradicado <sup>3</sup> (t)
XXII	15 a 24/08	Maria Auxiliadora y Alpasa	143	91.230	1.875	80	429	520,2
XXIII	03 a 12/11	Balneario de Santa Ana	137	83.718	1.337	116	411	494,7
TOTAL	2020	Paraguay	280	174.948	3.212	196	840	1.014,9

Fuente: Brasil, 2021.

En 2021, con la intensificación de las acciones, los resultados fueron aún más expresivos.

2 Según la metodología de cálculo utilizada por la Secretaría Nacional Antidrogas de Paraguay, cada hectárea de *Cannabis sativa Linneu* produce un promedio de tres toneladas de marihuana.

3 El total erradicado es la suma del peso proyectado y de la marihuana picada, ambos en toneladas..

**Cuadro 2 – Resultados individuales de las operaciones de erradicación de *Cannabis* en Paraguay por la Policía Federal en 2021 (datos actualizados hasta el 1 de mayo de 2021)**

Operación	Fecha	Hectáreas	<i>Cannabis</i> prensada(kg)	<i>Cannabis</i> picado (kg)	Semillas (kg)	Campa- mentos	Peso proyectado (t)	Total erradicadoo (t)
XXIV	06/03	525	570	17.770	580	97	1.575	1.592,8
XXV	14/03	635	880	22.610	520	104	1.905	1.927,6
TOTAL	2021	1.160	1.450	40.380	1.100	201	3.480	3.520,4

Fuente: Brasil, 2021.

Comparando los resultados de la estrategia de erradicación con los de otras acciones de la Policía Federal para reducir la oferta de marihuana, podemos establecer un criterio para medir la efectividad tomando por base la cantidad de kilogramos de marihuana incautados o destruidos por día de operación de erradicación en comparación con los resultados de todas las demás unidades de la Policía Federal durante el año.

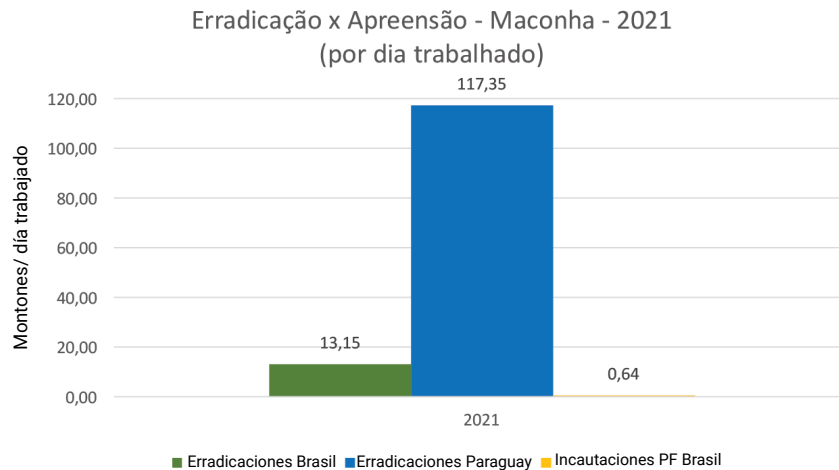
Así, vemos que, a lo largo de los años, los resultados de las acciones de erradicación en Paraguay han sido incuestionablemente superiores a los de las incautaciones de la Policía Federal. Las erradicaciones realizadas en Brasil, bajo este criterio, también resultaron más efectivas que las aprehensiones derivadas de otras actividades de la agencia.

Cabe destacar que, a diferencia de la acción policial rutinaria, que se desarrolla en el día a día durante todo el año, las acciones de erradicación se realizan en ventanas de tiempo reducidas. Esto significa que se obtienen mejores resultados con menos esfuerzo operativo.

La diferencia en efectividad por día trabajado es aún más discrepante, considerando, en 2021, los resultados operativos en promedio por día de operación de erradicación en comparación con los resultados de todas las demás unidades de la Policía Federal a lo largo del año.



**Gráfico 4 – Resultados individuales de las operaciones de erradicación de *Cannabis* en Paraguay por parte de la Policía Federal en 2021 (datos actualizados hasta el 30 de abril de 2021)\*.**



Fuente: Brasil, 2021.

En este sentido, es posible ver que, en 2021, las acciones de erradicación en Brasil fueron unas 20 veces más productivas que las otras acciones que dieron lugar a aprehensiones desde principios del año.

La Operación “*Nova Aliança*”, en Paraguay, produjo un resultado aproximadamente 183 veces mayor que las acciones regulares de la Policía Federal y agencias asociadas, superando también en casi 9 veces la cantidad de droga destruida en acciones de erradicación en territorio brasileño.

La inversión necesaria para llevar a cabo este tipo de operación es aún relativamente baja, considerando los resultados obtenidos y los gastos inherentes a otras actividades de policía ostensiva y policía judicial.

La 24ª fase de la Operación “*Nova Aliança*”, realizada entre el 23 de febrero y el 8 de marzo de 2021 en Paraguay, le costó a la Policía Federal algo más de 50.000 dólares estadounidenses, mayoritariamente relacionados con el uso de aeronaves y el pago de gastos diarios, resultando en la destrucción del equivalente a 1.593 toneladas de marihuana, es decir, casi 114 toneladas de droga destruidas por día de operación.

Considerando que el presupuesto anual total de la Policía Federal en 2020 fue equivalente a aproximadamente 1,500,000,000 de dólares estadounidenses<sup>5</sup>, la inversión de la PF en la fase 24 de erradicación en Paraguay fue equivalente a alrededor del 0,003% del presupuesto total de la agencia, para alcanzar, en apenas dos semanas, el triple del récord total de incautaciones de marihuana por parte de la Policía Federal en todo el año 2020.

4 La metodología desarrollada por el autor consiste en establecer una relación directa entre la cantidad estimada de marihuana preparada que no logra ingresar al mercado ilícito como consecuencia de las acciones de erradicación y el número de días de operación. Luego, se compara con la cantidad de marihuana incautada por las acciones de la Policía Federal y agencias aliadas en relación a los días del año, en este caso limitado al 30 de abril de 2021.

5 8.000 millones de reales convertidos al tipo de cambio del dólar estadounidense el 31 de diciembre de 2020..

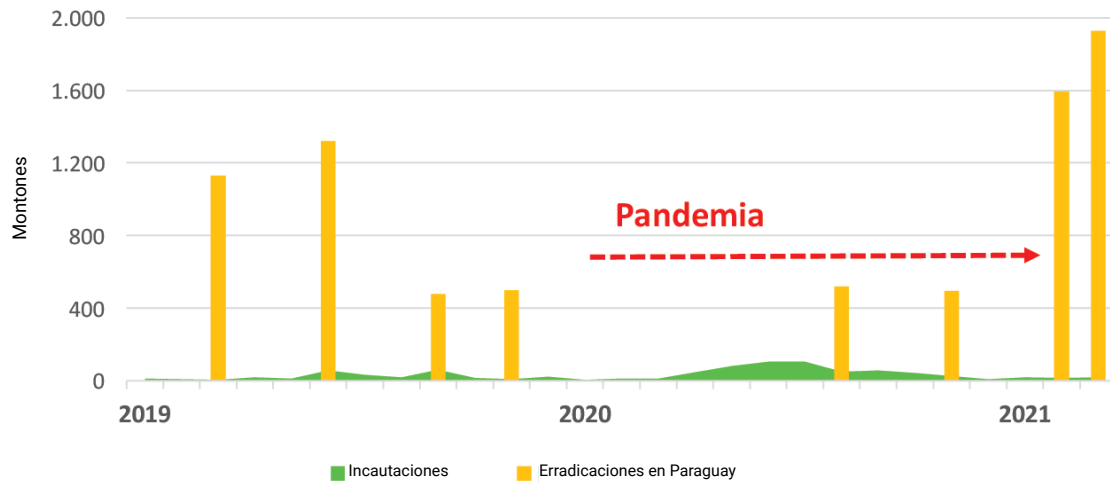
**Gráfico 5 – Gráfico del porcentaje del presupuesto de la Policía Federal utilizado en la fase 24 de la Operación “Nova Aliança” en Paraguay (en 2021) en comparación con el presupuesto anual de la agencia en 2020.**



Fuente: Brasil, 2021.

Lejos de compararse metafóricamente con “cober agua en cesto”, como predicen algunos, las acciones de erradicación sistemática constituyen la estrategia más eficaz de la Policía Federal en la reducción de la oferta de marihuana, con alta productividad y costo relativamente bajo.

El análisis de las incautaciones de marihuana, tomado mensualmente, conduce a tres conclusiones principales: 1) la cantidad de droga destruida durante cada fase de erradicación es mucho mayor que la cantidad incautada; 2) después de las acciones de erradicación en Paraguay, las incautaciones de drogas en Brasil tienden a disminuir y 3) algún tiempo después de la acción de erradicación, la cantidad de marihuana incautada vuelve a aumentar en Brasil.

**Gráfico 6 – Gráfico comparativo mensual de erradicaciones en Paraguay y incautaciones habituales.**

Fuente: Brasil, 2021.

Dichos datos demuestran el impacto positivo de las acciones de erradicación en Paraguay para reducir la oferta de marihuana en Brasil.

En plazo mediano, estos resultados tienden a ser aún mayores debido al desarrollo de metodologías que involucran geointeligencia, con nuevas técnicas de análisis de imágenes de satélite a través de algoritmos perfeccionados y de inteligencia artificial, para mejor orientar los esfuerzos operativos.

La erradicación sistemática de este tipo de cultivos ilícitos trae importantes beneficios en el escenario del combate al narcotráfico, permitiendo la aplicación de más esfuerzos humanos y materiales para dismantelar eficazmente las organizaciones criminales a partir de los lineamientos de la agencia (descapitalización mediante investigaciones por lavado de activos, detención de líderes y cooperación internacional).

## Referencias

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento da Polícia Federal. **Estatísticas oficiais sobre drogas**. Brasília, DF, 13 marzo 2021.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento da Polícia Federal. **Laudo pericial nº 816/08-SETEC/SR/DPF/PE**. Recife, PE: Polícia Federal, 2008.

PARAGUAY. Secretaria Nacional Antidrogas. **Orígenes y destinos de la marihuana**. Asunción: SENAD, [2019?]. Disponible en: <http://www.senad.gov.py/articulo/14230-origenes-y-destinos-de-la-marihuana.html>. Aceso en: 23 nov. 2021.

## Entrevista con el Coordinador Operacional de la Operación *Acolhida*, General de División Antonio Manoel de Barros.

**Gen Div Antonio Manoel de Barros**

Exército Brasileiro. Boa Vista, RR, Brasil.

Coordinador Operativo de la Operación *Acolhida*,  
de enero de 2020 a agosto de 2021..

Entrevista realizada en: julio de 2021.

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons  
Attribution Licence

### Entrevistadores

**Gustavo da Frota Simões** 

Exército Brasileiro. Escola de Comando e  
Estado-Maior do Exército, Instituto Meira Mattos.  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
[gufsimoes@gmail.com](mailto:gufsimoes@gmail.com)

**Tássio Franchi** 

Exército Brasileiro. Escola de Comando e  
Estado-Maior do Exército, Instituto Meira Mattos.  
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
[editor.cmm@eceme.eb.mil.br](mailto:editor.cmm@eceme.eb.mil.br)

### Presentación

El aumento del flujo migratorio en Roraima en los últimos años, formado mayoritariamente por venezolanos, llevó al gobierno brasileño a estructurar una respuesta federal en forma de operación interministerial, interinstitucional y con la colaboración de diversos sectores de la sociedad civil y aún organizaciones internacionales, la Operación “Acolhida”. Dentro de esta operación, la coordinación del apoyo logístico, manejo de recursos y parte de los procesos estuvo a cargo de la Fuerza de Tareas de Logística Humanitaria, comandada por un oficial general del Ejército Brasileño.

A principios de enero de 2020, el General de División Antonio Manoel de Barros reemplazó al General de División Eduardo Pazuello como Coordinador Operacional de la Operación “Acolhida” y comandante de la Fuerza de Tareas de Logística Humanitaria. Permaneció en este cargo hasta agosto de 2021, cuando pasó el mando al General de División Sergio Schwingel. Además de comandar cientos de militares, asumió la coordinación de las acciones con los diversos actores que colaboran con la operación.

En ese momento, nadie hubiera podido imaginar que, además de los desafíos de consolidar la Operación “Acolhida” y del creciente número de interiorizaciones, Gen. Barros también sería responsable por manejar una “crisis dentro de una crisis”, es decir, la epidemia del COVID-19, en el ámbito de la acogida de refugiados venezolanos.

El General Barros se mantuvo como coordinador operacional de la “Acolhida” durante el inicio, el resurgimiento de la epidemia y la estabilización de la respuesta con los esfuerzos por adoptar medidas sanitarias, la apertura de camas hospitalarias focalizadas en el atendimento de enfermos de COVID-19 y también en este año en lo cual se dió el proceso de vacunación.

Parece oportuno en este dossier de la Colección Meira Mattos dar a conocer una entrevista que se realizó con el General Barros poco antes de su salida del cargo de director de la operación. En esta conversación con nosotros, el General Barros habló de los desafíos y posibilidades de la Operación “Acolhida”.

En el campo del desafío, además de la epidemia de COVID-19, Barros habla de las dificultades de aumentar el número de interiorizaciones, a pesar de los esfuerzos realizados durante la crisis sanitaria para no interrumpir este proceso. También habla de los otros dos pilares de la “Acolhida”: el abrigo y la reorganización de las fronteras.

Además de estos aspectos en los campos estratégico y político, el General Barros analiza los aspectos operacionales y tácticos de la Operación “Acolhida” y la Operación “Control”, además de la gobernanza dentro del alcance de la “Acolhida” en lo que dice respeto a la relación con otras agencias gubernamentales y no gubernamentales, así como las agencias de Naciones Unidas.

Finalmente, el General Barros habla del legado de la “Acolhida” para Brasil, para el Ejército brasileño y su doctrina y para el pueblo venezolano y brasileño. Además, describe importantes posibilidades y nuevos caminos para la Operación.

Sin precedentes en Brasil, la entrevista con el General de División Barros es, sin lugar a dudas, un material sumamente rico para civiles y militares, público en general o académicos, en fin, para todos los brasileños que quieran saber más sobre esta respuesta humanitaria realizada por el Gobierno de Brasil desde 2018. Aquí está la entrevista, buena lectura!

\*\*\*

**Entrevistador:** Desde 2018, la Operación “Acolhida” desarrolla acciones dentro del trípede de reordenamiento de la frontera, recepción/albergue e interiorización de los venezolanos. Para usted, ¿cuál es la importancia de la Operación “Acolhida” en estos tres ejes?

**General Barros:** Bueno, esa es la cara de Operación “Acolhida”, es la esencia de Operación “Acolhida”. Esta estructura se expresa bien... Incluso yo podría decir cómo se organizó la Operación “Acolhida”, es muy interesante dentro de eso. Como soy militar, planeamos cómo hacerlo en las operaciones militares, no es que fuera con esta idea, pero terminó reflejándose. Les doy un ejemplo, cuando hubo una crisis en 2018, el primer problema fue organizar la frontera porque la acumulación de gente era muy grande y no teníamos una estructura adecuada en el Estado brasileño. Entonces el primer esfuerzo fue organizar la frontera. Bueno, en un segundo momento, casi simultáneamente, comenzamos a ver cómo íbamos a recibir a esta gente, porque teníamos a cientos de personas en Boa Vista en una situación realmente catastrófica dentro de eso, algo que Boa Vista nunca había hecho [recibir migrantes en gran número]. Y eso requirió mucho trabajo y mucha acción. Y luego vino el enfoque, la idea de que realmente teníamos que sacar a la gente de aquí con la interiorización, y luego la interiorización comenzó a moverse. El primer año, para que se haga una idea, fueron sólo unas 4.000 personas las que salieron de allí. En el próximo año, hubo más de 20 mil personas. Entonces, esto realmente muestra el proceso que la Operación “Acolhida” fue desarrollando, madurando para dar las respuestas y

la esencia misma de la Operación “Acolhida”. No hay forma de hablar de Operación “Acolhida” si no vemos estos 3 ejes.

**Entrevistador:** La idea ahora es que nos profundicemos en algunos de estos ejes que Ud. destaca como la esencia misma de la Operación. Primero, en cuanto al refugio, para quienes lo conocen, para quienes han estado en el exterior, está claro que existen diferencias entre los albergues de la Operación “Acolhida” y los llamados campamentos de refugiados que vemos, principalmente en África, en otros continentes, incluso en el Medio Oriente, incluso en Europa, estos campos de refugiados tienen diferencias muy grandes. Para Usted, ¿cuáles son las ventajas de este modelo de refugio que la Operación “Acolhida” ha construido a lo largo de los años en comparación con lo que se ha desarrollado en otras partes del mundo, principalmente en Europa, Oriente Medio y África?

**General Barros:** Primero, comienza ahí la solución brasileña. Ya nos está comenzando a los brasileños buscar una solución que realmente exprese nuestra esencia, ya sea a través de las leyes y la formación de nuestra propia nacionalidad, cómo somos como brasileños. Nos oponemos con vehemencia a la situación de un campo de refugiados, ni siquiera admitimos esa palabra. ¿Y por qué es eso? El Albergue fue precisamente para brindar a las personas un trato humanitario digno, evidentemente en una crisis humanitaria. Y luego empiezo a hablar de protección social, no conozco personalmente un campo de refugiados, no he visitado ninguno, lo que sé es de leer, estudiar, etc. Y tampoco critico el campo de refugiados, dejémoslo bien claro, todo el mundo construye la solución que es posible. Pero lo descartamos, primero por el nivel de protección social que se busca dentro de ello. Entonces, imagina que dejas a personas que no se conocen, parejas de familias a veces con padres solteros, personas que a veces ya son vulnerables, LGBTQIA +, dentro de eso, mujeres solas con hijos, adolescentes solas, imagina esto como un espacio de convivencia. Entonces, cuando fuimos arreglar todo, lo primero era tener un número que no fuera tan grande como en un campo de refugiados, porque de lo contrario no se puede ofrecer esta protección social de la que estamos hablando, que ya es compleja. Otro, estos refugios que permiten la integración de la persona con la sociedad local. Si pones, por ejemplo, en un espacio aislado de la ciudad, algo como 5 o 10 mil personas que serían típicas de un campo de refugiados, no tiene ningún sentido en eso. Entonces, hay hasta 1,000, 1,500, más o menos, en términos generales, dentro de las ciudades, que buscan protección. Suelo decir que, en realidad, aquí, muchas agencias de la ONU también tuvieron que aprender un poco porque cuando ofrecen un servicio en un campo de refugiados, los servicios básicos marcan una gran diferencia. Hablaba con xxx [palabra incomprensible: 00:03:41 - Corte 2], por ejemplo, sobre el problema del “wash”, de la parte de higiene, donde hablaban de la necesidad de lavarse las manos y etc. Por supuesto que es importante, pero cuando nuestros hijos tienen diarrea, el factor principal no es este como hay en un campo de refugiados, que a veces incluso tiene un problema con el agua potable, nuestro problema no es ese, es otro, es la desnutrición, es el seguimiento de los niños para aumentar de peso. Y esto en un campo de refugiados es muy difícil. Y hubo intentos de hacer eso, poner albergues para 5.000, 10.000 personas fuera de la ciudad, no lo aceptamos

por estas características. Y también hay otro aspecto, incluso si quisieras hacer eso, no funcionaría, porque la ley brasileña no te obliga a quedarte en el refugio. Entonces, ve, ¿qué atractivo tendríamos entonces para poner un "campo de refugiados" lejos de la ciudad para 5.000, 10.000 personas en aislamiento? ¿Cuál sería el atractivo para que estas personas vayan allí? ¿Qué instrumento legal tendría? Entonces no hay manera. Y los factores esenciales fueron estos: brindar calidad, dignidad y un trato humanitario de mayor calidad. Y entendemos que en un campo de refugiados esto no es posible por varios aspectos.

**Entrevistador:** En su primer abordaje, Ud. habló sobre el reordenamiento de las fronteras y del enfoque y esencia de la Operación "Acolhida", luego abordamos el tema del albergue, y el tercer tramo de esta estructura de la Operación "Acolhida" es precisamente la interiorización, que también son algunas respuestas creadas por el gobierno brasileño y por la propia Operación en relación a la estructura y dinámica de este proceso migratorio. Es una puerta de entrada a una ubicación remota, poco dinámica en términos económicos, y esta estrategia de interiorización, como también Ud. valoró, que se ha ido acelerando en los últimos años, ha superado recientemente la marca de las 50.000 personas interiorizadas. ¿Cómo evalúa la interiorización?

**General Barros:** Bueno, la interiorización es otra solución, incluso cuando se traduce al inglés no tiene mucho sentido dentro de ella. Ve que teníamos dos decretos, un decreto presidencial que efectivamente admite la crisis y otro que compone el comité de ministerios y luego salieron los subcomités dentro de eso. De hecho, voy a hablar más adelante de esta reorganización de esta gobernanza, creo que es importante y si no te lo digo, Gustavo, pídamelo por favor. Bueno, dentro de eso, el Ministerio de Ciudadanía, que estuvo y está a la cabeza, ya sea del abrigamiento o de la interiorización, pero realmente somos nosotros los que lideramos todo el proceso aquí. Por eso aquí podemos hacer esto, hay un alineamiento institucional, pero las estrategias. Y tengo esa autoridad como coordinador operacional. Tengo tres roles, que como un comandante de fuerza de tareas militar efectivo yo no podría desempeñar, pero como coordinador operacional de la Casa Civil, puedo liderar y ajustar eso, evidentemente dentro de ese alineamiento. Y qué pasó, cuando estábamos en el primer año en el que el Ministerio de la Ciudadanía tenía el *modus operandi* y la fuerza de tareas no se envolvió, si miramos los números. Y yo solía hablar mucho con Pazuello sobre esto, pasado el año de 2018, esto fue en 2019, quien fue el anterior coordinador operacional. Y luego se tomó la decisión de que la fuerza de tareas iría involucrarse en la interiorización porque teníamos la responsabilidad de liderar un proceso, no teníamos la válvula de salida que es la interiorización y tuvimos un gran problema, porque no sirve de nada sólo construir albergues, eso es lo que está sucediendo ahora, y ahí es donde se colocó toda la estructura de la fuerza de tareas. Entonces, cuando miramos a mayo de 2019, vemos que la interiorización estaba comenzando a aumentar mucho, y este ya era el primer hito muy importante. Y se empezaron a ver las modalidades de interiorización, que también es muy importante, que es reunificar la reunión familiar como se habla, como se hace; la reunión social que los amigos hacen de albergue en albergue, es decir, hay instituciones que tienen otro nivel de abrigo. Hablamos de albergues, pero en Brasil incluso es una casa si la tienes adentro, junto con agencias de la ONU; y lo más importante, que es la vacante de un trabajo firmado. Pues estos cuatro



empezaron a dar un dinamismo muy grande. Y si me preguntara qué es la interiorización: la interiorización es la integración socioeconómica del beneficiario venezolano en otros municipios de Brasil con la protección social de la vida. Entonces, tiene que estar estrictamente dentro del proceso de legalidad. Esto ocurrió en 2019, dentro de eso aumentó mucho, había alrededor de 22 mil, pero ¿cómo sostener esto? Y luego, a principios de 2020, pusimos en marcha una estructura más adecuada, llamada Centro de Coordinación para la Interiorización (CCI) aquí en Roraima, que coordinó todo esto, todos estos módulos. Y luego colocamos varios módulos de ajuste, de lo que estamos hablando, más el módulo de logística, el módulo de auditoría, por ejemplo, el módulo de comunicación, y un módulo importante de capacitación y educación. Veamos que tuve que preparar a estas personas para el mercado laboral dentro de eso. Entonces, se creó una estructura física y se empezó a incluir todas estas entidades que trabajaban en la interiorización de la sociedad civil y no había sinergia dentro de eso, por lo que esto se buscó dentro de un mismo entorno. Y cuando miramos a Brasil, cómo hacerlo también para Brasil, luego vinieron los centros regionales de interiorización, un total de 12, que tienen la misma distribución geográfica que las regiones militares porque el Ejército que maneja la logística al final. Entonces, en la región militar, logramos encontrar un representante de cada región militar y comenzamos un trabajo para fortalecer de estos xxx [palabras incomprensibles: 00:05:47 - Corte 3], lo que tomó un año hacerlo. Entonces, casi no teníamos representación, solo militares, y ahora tenemos varias instituciones de la sociedad civil. Y ahora el Ministerio de la Ciudadanía pone un representante en cada xxx [palabra incomprensible: 00:06:00 - Corte 3] dentro de eso. Entonces, el xxx [palabra incomprensible: 00:06:04 - Corte 3], él trabaja regionalmente este proceso de integración dentro de eso, engrasa los engranajes, se vincula con el centro coordinador de interiorización. Por eso, incluso con la pandemia, logramos interiorizar 19 personas más y luego imagina cómo era internalizar durante la pandemia. Salimos con 3.000 en enero y febrero, y luego en marzo, que fue el mes de la pandemia, a 1.500, y luego pasamos a poco más de mil. Entonces, la interiorización estaba en esta media luna. Hoy, por ejemplo, cuando hablamos de formación y educación, que fue un paso más, estamos trabajando y uniendo en tres ejes principales: tenemos el eje de la alfabetización, el contenido de la lengua, la alfabetización/lengua; de la adaptación cultural, el segundo eje, que es mucho más amplio que eso; y la propia formación profesional. Hoy tengo una secretaría específica para formación y educación. Entonces, Ud. puede ver que nosotros, además de aumentar la cantidad, fuimos con la calidad dentro de eso. Ahora mismo estamos en una situación de flexibilización de la frontera y tenemos un objetivo audaz de 2.500 personas en julio. ¿Cuál fue el último avance en todo esto? El último avance, en términos de estrategia, es pasar de la vacante de empleo hasta los trabajos terminados en las empresas, es decir, hacíamos este contacto en el retail. Empezamos con JBS [empresa de envasado de carnes], fue la primera. Empezamos haciendo un trabajo de conexión directa con las empresas y no es cierto que aún con la crisis económica que tenemos algo como 14 millones de desempleados, que no haya trabajo para estas personas, porque muchos trabajadores brasileños no lo quieren y también es otro factor muy relevante en este aspecto. Imagine que JBS tiene un plan anual de unas 1.400 personas por mes, y necesita reemplazar 1.400 personas por mes, por ejemplo, si la empresa hace una conexión directa aquí, sabemos cuál es su demanda, podemos hacer la selección, se reduce el costo para la empresa y ubicamos a esta persona donde quiera que vaya. Por supuesto

que hay varios problemas. Ayer mismo hablamos con Jeep, Fiat, en la región sur de Brasil, justo ofreciendo esto. Entonces, fue muy simple en la evolución de la interiorización en la solución brasileña, en la solución que realmente es la solución. Y en términos de mejora general, también empezamos a buscar la integración local, que es otro problema, porque muchos no quieren irse de aquí. Entonces, también, dentro de la interiorización, aportamos un aspecto a la interiorización local. En general, de esto se trata la interiorización. Y ahora, sí, está en 53 mil. Ya pasamos de 53.000 personas ahora, Gustavo.

**Entrevistador:** Ud. ahora mencionó esta respuesta sobre la interiorización en el contexto de la pandemia, que trajo una serie de desafíos, una serie de impactos para todas las áreas. Y ahí, sin lugar a dudas, que la Operación “Acolhida” también tuvo una serie de desafíos en relación a la pandemia. ¿Qué acciones desarrolló la Operación “Acolhida” en la prevención y tratamiento de migrantes y miembros de la propia Operación afectados por la enfermedad, por COVID-19?

**General Barros:** Bueno, esto es muy interesante. Digo que covid es una crisis dentro de otra crisis. Si ya teníamos una crisis humanitaria, llegó esta pandemia y creamos un protocolo, en enero de 2020, que era identificar y aislar [las personas]. Recordemos que no teníamos las pruebas y no sabíamos mucho de eso, estoy hablando de enero de 2020. En marzo, lo recuerdo bien, el 17 de marzo se dio el primer caso sospechoso y no hubo pruebas, seguimos el protocolo, esto se dio por la tarde, y aislamos de sábado a domingo a más de mil personas: 600 personas en Pacaraima, 300 personas aquí y 100 personas en Manaus, todas las cuales tuvieron contacto con esta supuesta persona. Y luego pusimos una oficina de COVID junto con las agencias, y comenzamos a tener 3 reuniones diarias. El domingo, a las 6 de la mañana, todo el mundo estaba aislado, eso era lo que podíamos hacer. No hubo pruebas aquí en Roraima, tuve que hablar con el secretario de Salud, enviar una muestra allá a Manaus, él lo hizo, hizo una excepción para nosotros y por suerte el domingo por la tarde fue negativo el resultado, pero eso encendió la luz. Empezamos a trabajar duro, tenía un promedio de 12, 13 mil venezolanos en ese momento en responsabilidad directa. Imagínese si el primer caso de COVID aquí en Roraima fuera de un venezolano, cómo fomentaría la xenofobia, y esa era una gran preocupación de que la gente no entendiese esto. Empezamos a trabajar duro y empezamos a realizar medidas de monitoreo y aislamiento dentro de lo que se podía hacer, hicimos un protocolo muy estricto dentro de eso y medidas de higiene dentro de los albergues, eso era lo que se podía hacer. Sacamos el hospital de campaña de la frontera y lo ubicamos en Boa Vista porque entendimos que era el mejor lugar para hacer esto. Pero todavía había muchas dudas porque el sistema público local aquí era muy deficiente, extremadamente deficiente, en ese momento había incluso falta de mascarillas, ausencia de alcohol en gel. Empezamos a hacer máscaras junto con los propios venezolanos, imagínense lo que teníamos que hacer. Y luego vino una solución de la “Acolhida”, una acción que tuve que tomar y que me preocupó mucho, la construcción del área de protección y cuidado. El área de atención sería un hospital de campaña y el área de protección un área de aislamiento. ¿Y por qué no hablamos del área de aislamiento del hospital de campaña? Hablamos aquí de esto y percibimos que, cuando hablábamos de la zona de aislamiento, por las vivencias de las agencias

de otros países, la gente incluso huía, en el caso del Ébola y todo, la persona se sentía confinada a la muerte, así que pusimos la zona de protección, pero en realidad era una zona de aislamiento para los casos sospechosos y confirmados que no necesitaban hospital. Y en el ámbito asistencial, como no sabíamos hasta dónde íbamos a poder poner un hospital en funcionamiento, había muchas dudas al respecto. Así que empezamos a hacerlo el 17 y el 21 se empezó a montar el hospital de campaña y un mes después teníamos 80 camas. Y luego lo hicimos con una empresa que estaba aquí, comenzamos a construir un hospital de campaña mucho más amplio, con civiles y así sucesivamente. Después de un mes tenía 80 camas. Y luego vino la primera pregunta: "¿Voy a tratar solo con venezolanos o también con brasileños?", y entonces llegué a la conclusión de que no sería posible tratar solo de los venezolanos pues eso iría apartar aún más la Operación "Acolhida" de la población local, aunque no fuera una responsabilidad nuestra. Y buscamos una asociación, un término de cooperación a través de la Casa Civil, con el estado de Roraima, con el ayuntamiento de Boa Vista y con la universidad. Fue difícil porque sabíamos que el mes de junio sería el pico de la pandemia, comenzamos a hacer un trabajo paralelo levantando datos, y la primera gran dificultad que tuve fue hablar del tamaño del área de atención. Llegamos a pensar en 1.200, dado el pronóstico de la pandemia. Trabajamos duro y en mayo cerramos 786 camas, espacio para 786, un trabajo hercúleo con una empresa aquí. El ayuntamiento hizo su parte, pero el estado no honró su parte de insumos, porque entramos con estructura, gestión y parte de material, pero el estado tenía que poner el personal y los insumos, y el estado no honró. Muy difícil, y estábamos en mayo y comenzó a tener un pico enorme aquí, el HGR [Hospital Geral de Roraima Rubens de Sousa Bento] en situaciones deplorables, y luego con el Ministerio de Salud hicimos una alianza con Sírío-Libanês, Banco Itaú, en la que llegó un aporte, a finales de mayo, de recursos de insumos. El 17 de junio abrimos el hospital de campaña y comenzamos a atender a brasileños y venezolanos. Tuve numerosas dificultades, el mismo día, tuvimos una huelga de médicos aquí - y me gustaría registrar este hecho porque esto tiene que pasar a la historia -, hubo falta de médicos aquí y por decisión judicial, un médico sin un CRM [el registro del Conselho Regional de Medicina] podría trabajar en la "Acolhida" y, en el día de la inauguración, los médicos locales dejaron sus puestos. Mira la dificultad que tuvimos. Esto ya es historia, por eso puedo hablar de ello. Pero seguimos adelante. Muy difícil, pero lo que importa es que, de junio a diciembre, atendemos en el área de atención a unas 6.000 personas, casi 6.000 personas, y solo un 11% de venezolanos, el resto brasileños. Nuestra tasa de mortalidad por COVID fue 3.2%, en el hospital de campaña de São Paulo era 13%, yo tenía una UCI dentro del hospital. Así que funcionó muy bien. Además, también abrimos una UBS [Unidade Básica de Salud] dentro del área protegida en asociación con el ayuntamiento, y allí se atendió a 7.000 personas. De junio a diciembre, tuvimos 13 mil llamadas de la población en general. No pudimos mantenerlo y en diciembre hicimos la transición al gobierno estatal dentro de eso. Transferimos más de 220 mil artículos al estado, para que puedas tener una idea, como un préstamo para que todo funcionase, etc. Hoy es un legado. Y aquí viene algo muy importante, las estructuras quedaron como un legado, evidentemente el estado tuvo que pagar renta y así sucesivamente, pero recibió la cosa toda ista. Y hoy hay ahí un hospital de maternidad y un hospital auxiliar de COVID. Y donde antes estaba el área de protección, que era para mil venezolanos, hoy tenemos el albergue Pricumã dedicado a las personas con salud vulnerable, junto con el centro de salud en que esta-

mos atendiendo. Dentro de todo esto, surgió el centro de salud de la “Acolhida”, que será otra conversación, que hemos mejorado este servicio, que será otro gran legado del que me gustaría hablar en otra oportunidad. Gastamos alrededor de 52 millones, más o menos, de dinero federal en esto y, hasta donde yo sé, fue el hospital de campaña que más atendió a las personas en Brasil y con la mejor tasa de resultados para el tratamiento de la COVID.

**Entrevistador:** : General, Ud. mencionó el tema de la gobernanza. Quiero hacer una pregunta en relación con la gobernanza y destacar especialmente otra Operación, junto con la Operación “Acolhida”, que es la Operación Control. Quizás en esta pregunta Ud. pueda profundizar en el tema de la gobernanza y el cambio, como ya lo mencionó en términos de la reorganización. Pero, básicamente, para brindar esta ayuda humanitaria, la recepción, la interiorización y la seguridad de la frontera, además del ordenamiento, la propia seguridad y el monitoreo de esta frontera, que en realidad requiere una gran articulación con la Operación Control. Es decir, la Operación “Acolhida” va de la mano de la Operación Control, además de diversas agencias y entidades gubernamentales. Ud. ya mencionó varios ministerios que la integran, organizaciones de la sociedad civil, sean nacionales o internacionales, organizaciones internacionales. ¿Cómo es esta gobernanza, esta integración y cuáles son los principales desafíos? ¿Cuáles son los principales desafíos de esta articulación, de esta gobernanza a favor de una seguridad fronteriza integrada de los brasileños y esta recepción, esta ayuda humanitaria ?

**General Barros:** Comenzaré aquí en el nivel operacional y luego pasaré al estratégico y político. Entonces, a nivel operacional, la primera vez que vi el diseño, particularmente pensé que debía ser diferente, porque tenemos la Operación Control realizada básicamente por la brigada aquí en Selva y lo tenemos hoy xxx [palabra incomprensible: 00:01: 57 - Corte 5] vinculado al comando militar amazónico, que es vinculado al Ministerio de la Defensa con sus típicas atribuciones de seguridad fronteriza y tenemos la Operación “Acolhida” con carácter humanitario. Por supuesto que se tocan [las dos operaciones], y se tocan especialmente cuando hablamos de inteligencia porque estamos tratando con el mismo material humano, con los mismos problemas. Pensé que debería haber un comando en el cuadrante o que la Operación Control estuviera abajo de la Operación Acolhida” y hoy estoy totalmente en contra de esa idea inicial mía. Totalmente al contrario y explicaré por qué: son acciones completamente diferentes, no podemos mezclar la acción humanitaria con la seguridad típica ostensiva y común de franja de frontera, no funcionará bien dentro de eso. Entonces, trabajo con legitimidad y legalidad. Mi legitimidad, por ejemplo, se refuerza cuando hay varias instituciones de la ONU trabajando conmigo y mi legitimidad se refuerza cuando tomo a una persona que está en la calle y, aunque haya entrado por las “trochas” [rutas clandestinas improvisadas por los migrantes], no la dejo en la calle para que no se derrumbe aún más, puedo hacer esto en términos de la Operación “Acolhida” sin romper la legalidad. Ya en el caso de la Operación Control, ella no tiene este propósito. La Operación Control es la seguridad de la franja de frontera, para mantener el orden público, no solo con la brigada, sino con todos los demás mecanismos. Entonces, creo que esta división es muy buena, esta división caracteriza muy bien las cosas. Bueno, obviamente, no importa quien coordine y controle la Operación Control y la Operación “Acolhida” tiene que estar en profunda coordinación y sinergia. Creo que este tam-

bién fue otro diseño que fue realmente bueno en términos de conducción para ser muy específico. Muchas veces me vienen así, "General, ¿qué se está haciendo para bloquear las vías de entrada alternativas no oficiales?" y yo contesto así: "Este no es un problema mío, quien debe hacerlo es la Operación Control. Mi tarea es coordinar mis acciones con las de Control y brindar una solución humanitaria". Por ejemplo, es muy fácil hacer esto, cuando aumentamos el nivel de gobernanza política estratégica, entonces tenemos comités de ministros que son para macro crisis y así sucesivamente. Vemos que en realidad este decreto es una conducción, una intervención federal en el estado, en la conducción del proceso, si miramos el decreto, eso está muy bien. Y tenemos un subcomité en la franja de frontera, hay el de los albergues, de la acogida, de la interiorización, de la salud. El coordinador operacional está vinculado a la Casa Civil. El coordinador operacional tiene la misión de conducir las acciones y puede actuar haciendo un enlace con las autoridades políticas locales de gobierno y estado, con los ayuntamientos, el coordinador operacional puede firmar términos de cooperación. Por supuesto, tiene que estar vinculado a los subcomités y así sucesivamente. Esto tiene aspectos positivos, pero los subcomités a veces también tienen que tener muy claro cuál es su parte, su parte no es la gestión, su parte es la gobernanza y cuando esto se confunde, ejerce mucha presión sobre el coordinador operacional. ¿Y cual es el futuro? El futuro es tener un solo subcomité, y este cambio se propone, un subcomité, en el que el coordinador operacional también forma parte de este subcomité, y ya no 4 o 5 subcomités, y el consejo y el ministro solo se activa en el caso de una grave crisis. Y entonces luego se aceleran los procesos políticos estratégicos ao centrarse más en estos subcomités de gobernanza que en gestión, y esto fortalecerá más al coordinador operacional para acelerar los alineamientos institucionales necesarios. Porque el mayor desafío que tengo aquí es hacer alineamientos institucionales, con instituciones gubernamentales y no gubernamentales, para dar oportunamente una respuesta a la crisis. Entonces, las cosas son muy dinámicas aquí y el coordinador operacional tiene que buscar este alineamiento y dar esta respuesta. Este, Gustavo, es mi principal desafío en términos de liderazgo, en términos de gobernanza y en términos de gestión.

**Entrevistador:** General, ahora vamos a cambiar el enfoque de las preguntas a los impactos que la Operación "Acolhida" trajo, o podría traer, en relación a la doctrina del Ejército brasileño. ¿Cómo Ud. valora el impacto de la Operación "Acolhida" en la doctrina del Ejército brasileño en relación, principalmente, con las acciones de ordenamiento fronterizo, ayuda humanitaria, relaciones cívico-militares, como Usted mismo lo mencionó, uno de los grandes desafíos en materia de gobernanza? ¿Qué enseñanzas, prácticas y acciones podría incorporarse o ya ha incorporado la fuerza de tareas de la "Acolhida" a la doctrina del Ejército? ¿Existe un canal de diálogo con el centro de doctrina del Ejército?

**General Barros:** : Sí, sin duda. El comando de operaciones terrestres a través de su centro de doctrina ya ha trabajado en este último año con relación a esto. Entonces, la empresa de asuntos civiles, por ejemplo, se está construyendo tomando por base a la experiencia de la Operación "Acolhida", evidentemente aquí hay muchas peculiaridades. Entonces, esa doctrina de asuntos civiles se está fortaleciendo enormemente en este momento con la Operación "Acolhida". Sí, el Ejército se está aprovechando de esto. Cuando hablamos de impactos, es evidente que las

operaciones militares, cualquiera que sea su naturaleza, siempre tienen los mismos fundamentos. Usted solo cambiará algunos detalles durante la planificación, pero los fundamentos son los mismos. Esto no es Haití aquí, así que si quiere poner todo lo que se hizo en Haití aquí, no funcionará. Estamos en territorio nacional, es otro tipo de público objetivo, es otra dinámica de relaciones institucionales gubernamentales y no gubernamentales, es otro tipo de exposición a la opinión pública, etc. Entonces no sirve de nada decir que esto es lo mismo, está claro que Haití dio muchos subsidios y es una historia de éxito. Y tenemos que registrar Haití de una manera y tenemos que registrar la Operación “Acolhida” de otra manera. Bueno, las enseñanzas son las más diversas, así es como lo hacemos y por eso llega el reconocimiento. El reconocimiento es mucho más internacional que nacional en este aspecto, porque construimos un camino. Es muy interesante que muchos vengan aquí para ver cómo estamos logrando, por ejemplo, cómo usted habló de albergues y no de campos de refugiados, cuando se habla de internalización, cuando se habla de formación y varios otros aspectos que estamos haciendo. Entonces, sí, aquí hay una historia de éxito, el Ejército está atento a todo. Creo que existe la posibilidad de ampliar enormemente el margen de uso. Estoy absolutamente seguro que es el hito doctrinario que perfeccionará las doctrinas de las Fuerzas Armadas.

**Entrevistador:** ¿Cuáles son los legados que dejó la Operación “Acolhida” a Brasil y específicamente a Roraima? ¿Cuáles son los más importantes, qué Ud. destacaría en términos de legado?

**General Barros:** Tenemos legados tangibles e intangibles. Lo intangible que digo es que creamos aquí una metodología, una doctrina, sobre cómo hacer esto dentro de esta crisis, y es algo que nos hace más fuertes. Y eso, estratégicamente, creo que es muy importante porque Brasil, por su posición geoestratégica, seguirá siendo el destino de una crisis migratoria. La crisis migratoria siempre ha ocurrido en la historia de la humanidad, nunca ha dejado de ocurrir y ha llegado con más fuerza ahora a América del Sur. Entonces, cuando miramos a Brasil por sus conexiones, por su posición, cuando Usted mira, a pesar de todos los problemas, el tamaño de nuestra economía, cuando mira la diversidad geográfica, cuando mira la diversidad de nuestra formación como pueblo – mira, lo que está pasando en São Paulo con los bolivianos, etc – somos distintos. Entonces, o aprovechamos esta experiencia que tenemos y nos fortalecemos para dar opciones en la crisis migratoria, o la sociedad sufrirá. El primer legado intangible es el uso dentro de esto, porque cuando damos esta respuesta, Brasil tiene una ley avanzada en materia de migración, Brasil tiene instituciones maduras que pueden trabajar en diferentes grupos dentro de esto, Brasil tiene una formación de nacionalidad mezclada dentro de eso, son todos los aspectos que nos llevan a ser una referencia para este siglo, para este futuro dentro de la crisis migratoria. Y eso quedará muy claro si sabemos disfrutar de toda esta experiencia. Porque si no hago eso, de hecho, no es que no esté respondiendo a una crisis migratoria, no es solo eso, no estaría protegiendo a mi sociedad porque entonces no sabría quién entra, yo no tengo una barrera inmune contra las enfermedades, por ejemplo, hay muchos casos de sarampión, que es una enfermedad que existía en Brasil, hay que vacunarse dentro de eso; ya no sé de la violencia del tráfico, el crimen organizado, el uso de estas personas en las grandes ciudades y luego llegará

más miseria, más violencia a las grandes ciudades. Entonces, no es solo una cuestión de carácter humanitario, también es una cuestión de proteger nuestra propia sociedad. Cuando vamos a los aspectos tangibles, y la crisis lo demuestra, empezamos a ver lo que es el estado de Roraima, un estado con 600 mil habitantes, 700 mil habitantes, casi un barrio si tomáramos São Paulo, dentro de la Amazonía, estratégico, y que se vuelve visible. Entonces vemos que la economía de Roraima se ha beneficiado de la crisis en este aspecto de la creación de empleo, se convirtió en el foco del Gobierno Federal para las políticas públicas dentro de eso. Y, por supuesto, algunos legados más concretos, acabo de decir hoy que el estado está utilizando la estructura de atención como su hospital, en un tiempo récord en una crisis; ahora tenemos el centro de salud de la Operación “Acolhida” que fue el resultado de esto que estamos en una alianza con Sírio-Libanês, a través del liderazgo del Ministerio de la Salud, vamos a tener una residencia médica de Sírio-Libanês aquí, la primera vez en la Amazonía y esto se debe a la “Acolhida”, comenzará ahora en agosto. Se ha firmado una reestructuración del centro con tomografía, con toda la parte asistencial, porque en Pacaraima no hay radiografía, así que puede hacer una idea. Entonces vamos a tener un centro de salud en Pacaraima y un centro de salud en Boa Vista. Hemos atendido más de 56.000 consultas desde noviembre hasta ahora, todo el control epidemiológico con pruebas de COVID lo está haciendo el centro de salud. Entonces, el centro de salud ya está siendo y será otro legado muy fuerte dentro de esto. Bueno, me voy a detener aquí, hablando de los aspectos económicos de los que se viene beneficiando la región y de la estructura en este caso, ligada a la salud, claro, que ya será para el estado, además del aprendizaje, varias universidades aquí, por ejemplo, están haciendo varios cursos y tomando los casos de la Operación “Acolhida”.

**Entrevistador:** Y queríamos, digamos, también que Ud. reflexionase y aportase sus pensamientos sobre el futuro de la Operación “Acolhida” ¿Cuáles son sus impresiones? ¿Cuáles son sus expectativas, en cuanto al desarrollo de la Operación “Acolhida” para este periodo de 2021 y para los próximos años?

**General Barros:** Bueno, la Operación “Acolhida” siempre está en un proceso de madurez, como dijimos. Mejorando, reinventándose, como teníamos la APC, como el centro de salud, como hablábamos, de la interiorización. Entonces, algunos aspectos cuando hablamos de eso de una manera más holística, esta crisis comenzó en 2018 aquí, con dos decretos presidenciales, estamos en el tercer año yendo al cuarto. Y las Fuerzas Armadas tienen más de 600 militares aquí, y aquí no hay representación de otros Ministerios, solo hay un, el Ministerio de la Ciudadanía. Entonces, ¿qué modelo queremos? ¿Serán las Fuerzas Armadas que cuidarán de una crisis humanitaria? Esto llama mucho la atención en el mundo, es decir, tiene a las Fuerzas Armadas atendiendo efectivamente una crisis humanitaria bajo la coordinación de un general, y la gente no entiende cómo logramos hacer esto, pero ahí es donde está el lado positivo. Pero no se supone que las Fuerzas Armadas se queden para siempre en una situación como esta, como tenemos la Operación “Pipa”, que lleva 20 años distribuyendo agua. En este aspecto, se está trabajando en la reestructuración de la Operación “Acolhida”, sin jamás comprometer la Operación “Acolhida”. Entonces, estamos, por ejemplo, contratando personas para puestos que no son imprescindibles en la gestión, estamos con subastas en este sentido, pensamos en una forma de hacerlo, que dejemos que el número de 650 militares caiga

a la mitad incluso ahora, en diciembre, sin comprometer la Operación en el primer paso: la creación de una unidad de gestión, mire, yo no tenía una unidad de gestión aquí, usaba unidades de gestión del Ejército. Entonces, es la creación de una unidad de gestión que se está haciendo; la reubicación de la base, para que saquemos la base desde una estructura militar, esto también se está haciendo por medio de una subasta, será en un área aquí en Boa Vista donde pondremos todas las agencias, todas las personas en el mismo ambiente, pero no va a ser más en el área militar, justo para que desvinculemos de esto; el próprio perfeccionamiento de la interiorización, tal como estábamos hablando y yo mencioné muy rápidamente y eso es muy importante; la consolidación del centro de salud que se está consolidando dentro de esta gobernanza. Tiene un CNPJ [Cadastro Nacional de Personas Jurídicas], tiene el CNES [Cadastro Nacional de Establecimientos de Salud] que es su registro. Integrado con el SUS [Sistema Único de Salud] para servir también a los brasileños, estamos esperando que esto sirva a los brasileños dentro de ese legado del que hablamos, que antes solo eran los venezolanos. Mire esto, esto tiene que consolidarse; y el PID “Acolhida” en el que en realidad es cada parte de la tecnología de la información con un proceso de bienvenida que es muy importante. Mire, antes de que usáramos datos de varios socios, esto no puede suceder. Tenemos que tener una sola base de datos, esta base de datos tiene que ser del Estado brasileño y del gobierno brasileño, y empezamos con algo, el subteniente y yo, detrás de “Acolhedor”, algo muy simplista. Ahora estamos en otro nivel como base de datos y la estamos implementando. ¿Y por qué decimos PID “Acolhida”? Porque no es solo una bienvenida, es la identificación digital de los beneficiarios dentro de los albergues, rastreo de este personal, por ejemplo, la atención hospitalaria en sí, todo digitalizado dentro de eso. Entonces el PID “Acolhida” va en esto. Mire, estos son aspectos muy importantes que están dando una apariencia diferente, yo podría hablar de la desmilitarización de la Operación “Acolhida” en este sentido sin comprometerme. Esto ya está sucediendo y esto se consolidará mucho el próximo año. El siguiente paso sería la transición de la gobernanza y esto es más complicado. ¿Quién ocupa el lugar del General? ¿Quién ocupa el lugar de los responsables de la toma de decisiones del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas? Tenemos un plan para que esto involucre a los ministerios, pero este sería otro paso un poco más complejo y no creo que salga tan pronto, pero en algún momento tendrá que salir. Y todo esto sin perder la calidad de la Operación, vea que es un reto muy grande. Entonces, la tendencia es perfeccionar, reestructurar la Operación en estos diversos aspectos, reduciendo el número de militares dentro de ella y haciendo una transición a los servicios contratados, y en el segundo momento haciendo una transición en la gobernanza. ¿El estado final sería sin los militares? Por supuesto que no, porque como tenemos 12 ministerios, el Ministerio de la Defensa es parte de él, así que yo tendría que hacer una contribución, pero no puede ser como ahora en que todos estamos en la Operación, solo somos militares, llevando a cabo toda esta Operación. Entonces, el futuro es este. ¿Y por qué funciona la Operación “Acolhida”? Pongo tres factores importantes, primero, tenemos una base legal dentro de la migración que es inclusiva, no todos los países la tienen; otra, la madurez institucional de los gobiernos. Mire, el decreto se bajó en el gobierno anterior, se cambió el gobierno y se mantuvo la Operación “Acolhida”, esto es una madurez institucional gubernamental; y el tercero es nuestra nacionalidad, nuestra formación de nacionalidad, cómo nosotros somos como brasileños. Somos mixtos, por supuesto que tenemos problemas, así que en esencia somos un pueblo acogedor. Nuestro trasfondo fue el del mestizaje. Entonces, cuando vamos a la base legal, a la base de la madurez institucional y en nuestra esencia de nuestra nacionalidad, es que podemos construir esa



solución que obviamente hay que seguir trabajando, este es un aspecto sumamente importante. Otro aspecto que quiero mencionar aquí es la participación de las Fuerzas Armadas. Nuestras Fuerzas Armadas existen para servir a su gente, a su pueblo. Cada fuerza armada tiene una especificidad, no somos británicos, alemanes y estadounidenses, somos brasileños. Y, afortunadamente, en la formación de nuestras Fuerzas Armadas, en el fortalecimiento de nuestra nacionalidad, particularmente a partir del siglo XIX, luego de la Guerra del Paraguay, nos hemos ido amoldando en eso. Un legado portugués muy fuerte en el que las Fuerzas Armadas lo hacían de todo en el pequeño país y que andaba por el mundo buscando tecnología avanzada, pero con una pequeña fuerza armada, usaban las Fuerzas Armadas y la Iglesia. Lo tomamos de alguna manera y por eso estamos muy involucrados en el desarrollo nacional, y por eso el Ejército brasileño tiene un brazo fuerte, una mano amiga, este es nuestro ADN, estoy hablando del Ejército. Y luego específicamente, cuando llegan estas crisis, se les llama las Fuerzas Armadas porque somos un diferencial en eso. ¿Cuál es el gran desafío? No reemplazamos a las instituciones que tienen la obligación de hacerlo. Entonces, la Operación “Acolhida” tiene este éxito por contar con estos factores, pero también por el estado de preparación que tenemos en cuanto a las Fuerzas Armadas, pero también tenemos que pensar mucho para que las Fuerzas Armadas no estén reemplazando a todas las instituciones que tienen obligaciones de hacer algo sobre la migración. La crisis migratoria es algo que está sucediendo y seguirá sucediendo aquí en el siglo XXI, involucrando a nuestro Brasil. De eso yo tenía que hablar..



## DIRECTRICES PARA AUTORES/AS E INFORMACIÓN ADICIONAL

Todo el proceso de envío debe realizarse a través de nuestro sistema de gestión editorial, disponible en: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index> (enlace corto: [bit.ly/cmmbr](http://bit.ly/cmmbr))

En caso de dudas, ponte en contacto con nosotros por correo electrónico: [info.cmm@eceme.eb.mil.br](mailto:info.cmm@eceme.eb.mil.br)

El manuscrito:

- 1) deberá ser original e inédito;
- 2) no puede haber sido publicado o estar en proceso de ser evaluado por otra revista, y un envío eventual a otra revista solo ocurrirá después de la devolución de la evaluación;
- 3) no haber publicado una versión sustancialmente similar en anales de eventos.

### Directrices para autores/as

Las siguientes pautas son fundamentales para un buen flujo editorial. Lee atentamente las instrucciones para asegurarte de que tu artículo cumpla con todos los requisitos. Los requisitos reglamentarios completos deben ser accedidos directamente en nuestro sistema.

Los envíos de artículos están abiertos en un flujo continuo. Otras publicaciones, como entrevistas o informes técnicos, serán seleccionadas directamente por el equipo editorial.

### Foco y Alcance

La Coleção Meira Mattos es una revista interdisciplinaria que publica artículos científicos relacionados con Seguridad, Defensa y Ciencias Militares, que promuevan el diálogo entre académicos y profesionales, integrando cuestiones sobre las Fuerzas Armadas y la Sociedad. Se publican artículos revisados por pares y, ocasionalmente, entrevistas e informes técnicos seleccionados sobre temas actuales de interés para el área.

### Formateo

Se deben enviar los trabajos en formato Word o RTF.

### Estructura

Idioma: se pueden enviar artículos en portugués, inglés o español.

Título: el título debe ser breve, limitado a 22 palabras (incluido, en su caso, el subtítulo).

Resumen: con un máximo de 150 palabras en el idioma del texto y en inglés (cuando se presente en portugués o español). Debe describir los objetivos, metodología y resultados.

Palabras clave: al menos tres y como máximo cinco.

Cuadros, gráficos e imágenes: Cuando sea posible, usa formatos editables para que las traducciones puedan ocurrir directamente en la imagen. La calidad de las imágenes debe ser de 300 ppp cuando no son Word/Excel (cuadros y gráficos). El contenido gráfico debe incluirse solo si proporciona información que es indispensable para la comprensión del artículo.

Límite de palabras: el artículo debe tener entre 6000 y 8000 palabras, incluyendo la parte pre-texto y las referencias. Sin embargo, los artículos mayores o menores pueden publicarse siempre que el contenido de la contribución lo justifique.

Notas al pie: la inclusión de notas debe ser lo mínimo necesario y solo para informaciones cruciales. Debe incluirse en la misma página que la nota, no use notas al final. Evita el uso de notas como referencia, privilegie el uso de citas de autor-fecha directamente en el texto. Para las notas de textos informativos disponibles en Internet que sean de interés para el lector y que no sean citas directas o indirectas, tales como sitios web de noticias, institucionales o corporativos, documentos electrónicos, cuadros o datos estadísticos, se debe indicar el enlace y la fecha de acceso, como siguiente ejemplo:

[Texto explicativo]. Disponible en: [sitio web]. Accedido en: [día mes año] abr. 2019.

Más informaciones disponibles en el sitio web del Ejército Brasileño. Disponible en: [www.eb.mil.br](http://www.eb.mil.br). Accedido en: 02 abr. 2019.

### Otras recomendaciones

Indicación de financiamiento: debe indicarse como una nota al pie de página en el título si la investigación es financiada y quién la financia. Indicar también, cuando esté disponible, el número del proceso. Según la siguiente estructura:

Estudio/Investigación financiada por el [organismo de financiación], a través de [proyecto/programa], [edicto/proceso].

Ejemplo:

Estudio financiado por el Ministerio de Defensa de Brasil y por la *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* (CAPES), a través del Programa de Apoyo a la Docencia e Investigación Científica y Tecnológica en Defensa Nacional (Pró-Defensa), edicto 27/2018.

Datos del(los) autor(es): debe informarse solo en los metadatos que se llenaron en el sistema durante la presentación del artículo. Solo se publicarán el nombre completo, el enlace institucional y la dirección de correo electrónico.

Ejemplo:

Tássio Franchi

Exército Brasileiro, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Instituto Meira Mattos. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

editor.cmm@eceme.eb.mil.br

No aceptaremos artículos con más de 4 (cuatro) autores/coautores.

Pedimos que el título de los autores sea al menos de maestría o similar, y preferiblemente que uno de los autores tenga un doctorado.

Documentos adicionales: Se pueden insertar otros documentos durante la presentación para ayudar a los revisores en el proceso de evaluación del artículo. Sin embargo, solo el artículo será publicado y estará disponible en la revista.

### Citas y referencias

CMM adopta los estándares brasileños para referencias y citas, respectivamente ABNT 6023:2018 y 10520:2002.

A los autores que no están familiarizados con el estándar ABNT, les pedimos que adapten sus citas y referencias al máximo de acuerdo con los siguientes ejemplos. Todas las referencias y citas serán revisadas por expertos, asegurando su uniformidad. Sin embargo, los artículos estandarizados no serán aceptados en otros estándares de presentación.

Consulta los requisitos reglamentarios completos y los ejemplos de referencias y citas en nuestro sitio web.

### Declaración de Derecho de Autor

La Coleção Meira Mattos (CMM) está bajo la licencia Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Bajo esta licencia, la CMM permite:

Compartir — copiar y redistribuir material en cualquier medio o formato

Adaptar — remezclar, transformar y crear desde el material para cualquier propósito, incluso si es comercial.

Aviso

Para cualquier reutilización o distribución, debe dejar en claro a los terceros los términos de la licencia a la que se envía este trabajo.

**Agradecimentos**  
**Volume 16, número 55, 2022**

Agradecemos el apoyo financiero y administrativo de las siguientes instituciones y sus organismos relacionados. Además de todos los funcionarios involucrados que colaboraron directa e indirectamente con la Coleção Meira Mattos.

**Ministério da Defesa**



**Departamento de Ensino**



**Divisão de Cooperação  
Acadêmica**



**Departamento de Educação e  
Cultura do Exército**



**Diretoria de Educação  
Superior Militar**



**Dir. do Patrimônio Histórico  
e Cultural do Exército**



**Escola de Comando e  
Estado-Maior do Exército**



**Coordenadoria de Avaliação e  
Desenvolvimento da Educação  
Superior Militar no Exército**



**EB Conhecer**





# Coleção Meira Mattos

revista das ciências militares

---

---

**Publicación**

**Edición**

