

Politique gouvernementale brésilienne à la frontière : entre intégration et sécurité

AUTEURS

Camilo PEREIRA CARNEIRO, UFRGS (Brésil)
Eduardo FILIPPI, UFRGS (Brésil)

RÉSUMÉ

Les fonctions relatives aux frontières sont généralement de trois ordres: fiscalité, cadre juridique et contrôle/défense. Cependant, l'émergence des vagues de régionalisme de la fin du XX^e siècle a contribué à la création de nouvelles approches. En Amérique du Sud, au cours de la décennie assurant la transition entre le XX^e et le XXI^e siècle, les frontières internationales ont été impactées par de nouvelles formes de coopération internationale (MERCOSUR, IIRSA-COSIPLAN, UNASUR, opération Ágata et ENAFRON). Dans certains cas, ces initiatives ont rapproché les pays frontaliers concernés ; dans d'autres elles les ont conforté dans des logiques du passé, se focalisant par exemple sur la défense. Le Brésil, dont le destin devrait s'inscrire dans un *leadership* régional, échoue parfois dans ce rôle en raison de sa politique frontalière ambiguë. Une politique qui favorise parfois l'intégration régionale et dans d'autres cas, renforce les fonctions historiques de défense et de séparation.

MOTS CLÉS

Frontière, Brésil, Amérique du Sud, intégration

ABSTRACT

Traditionally, borders have three functions: fiscal, legal and control/defence. With the emergence of regionalism waves in the late twentieth century, these regions have begun to confront with new approaches. In South America, in the last years of the twentieth century and the first of the twenty-first century, international borders have suffered the impact of new initiatives (MERCOSUR, IIRSA-COSIPLAN, UNASUR, Ágata operation and ENAFRON) that sometimes approach neighbouring countries and other times keep the military logic of the past. Brazil, which ought to be a regional leader, sometimes fails in this role, with its controversial policy for the border area. A policy that sometimes promotes integration and, at other times, reinforces the traditional functions of defense and separation.

KEYWORDS

Border, Brazil, South America, Integration

INTRODUCTION

Depuis leur existence, les frontières brésiliennes se caractérisent par leur fonction traditionnelle de contrôle et de défense du territoire. En ce sens, les détachements militaires positionnés dans les agglomérations au sein des zones frontalières illustrent cette préoccupation constante. En outre, de nombreuses villes situées au sein de cette même zone sont nées des camps militaires datant de l'époque coloniale portugaise. Cette fonction de protection attribuée à la frontière n'est pas exclusive du Brésil. Historiquement, les zones frontalières de nombreux pays du monde disposent de même fonctions et demeurent des zones isolées des régions les plus peuplées de ces même pays : une situation source de problèmes de développement.

Selon Machado (2005), dans un monde composé d'environ 195 pays, la plupart des zones frontalières sont isolées des centres nationaux de leurs États respectifs, en raison de l'absence de réseaux de transport et de communication, ou d'un poids politique et économique infime. En outre, les zones frontalières sont également isolées des pays voisins en raison de la séparation formelle des limites interétatiques.

Au Brésil, la zone frontalière représente 27 % de la surface du pays, et comprend une population d'environ 10,9 millions d'habitants (5 % de la totalité du pays). Au sein de cette région, l'instabilité principale provient de la pauvreté de la population, alors que grand nombre d'habitants y exerce une citoyenneté limitée.

Carte 1. Zone frontalière du Brésil et principales villes jumelées



Les organisations criminelles constituent un facteur qui entrave l'intégration du Brésil avec les pays voisins. Actuellement, la gestion de la zone frontalière du Brésil est encore fortement influencée par une logique militaire. La loi n° 6634 de 1979, qui a été incorporée dans la Constitution fédérale de 1988, établit la zone frontalière (au sein de laquelle l'acquisition et le contrôle des terres est interdit aux étrangers) dans un périmètre de 150 km à compter de la ligne de la limite internationale terrestre (carte 1). Aussi, bien qu'il n'existe aucune menace militaire immédiate, le Brésil continue de perpétuer une logique militaire qui limite l'exploitation économique d'une partie du pays. Une logique qui contredit l'idée d'intégration née avec les organisations de coopération créés au cours des dernières décennies en Amérique du Sud.

1. NOUVELLES FONCTIONS ET DIFFÉRENTS NIVEAUX D'INTERACTION

Trois fonctions principales sont traditionnellement assignées à la frontière: la fonction fiscale, la fonction juridique et la fonction de contrôle (Guichonnet et Raffestin, 1974). La fonction fiscale vise la défense du marché intérieure en appliquant des taxes sur les produits étrangers. La fonction juridique se réfère à la mise en place de lois qui régiront une société politique particulière. Enfin, la fonction de contrôle se caractérise par la surveillance des personnes et des biens qui franchissent la frontière internationale.

Selon Raffestin (1986, *in* Rückert, 2003 : 133), la frontière a l'effet d'un commutateur qui active ou désactive, interdit ou permet. En ce sens, depuis la fin du XX^e siècle, la mondialisation, à travers sa dimension politique, a redéfini la concurrence entre les États, et a également produit de nouvelles intégrations spatiales qui transcendent les frontières nationales. Ainsi, on peut affirmer que la mondialisation déconstruit de vieux territoires tout en accélérant la construction de nouveaux espaces. Dans ce jeu de recompositions, la frontière a un rôle important. Actuellement, en Amérique du Sud, de nouveaux concepts de frontières se dessinent, associant les idées traditionnelles nationalistes et militaires à de nouvelles approches. On assisterait ainsi à une sorte d'actualisation des vieilles idées de Ratzel concernant les frontières mobiles ou flottantes (Rückert, 2003).

Pour Hurrell (1995, *in* Sant'ana, 2013 : 1221), le XX^e siècle a témoigné de deux vagues successives de régionalisme. La première a été communément nommée « régionalisme fermé ». Ce régionalisme s'est traduit par la création de structures de protection à travers lesquelles les pays européens, asiatiques et latino-américains ont construit des accords de coopération institutionnels dans les domaines de l'économie, de l'énergie, de la politique et de la défense. La deuxième vague a été connue sous le nom de « régionalisme ouvert » et a été caractérisée par la libéralisation du commerce au sein d'un bloc, conduisant à un stade ultérieur à la libéralisation du commerce à l'échelle mondiale. Cette seconde vague a conduit les pays à suivre la logique du libre-échange, encourageant une ouverture relative de l'économie internationale. Cette ouverture a été concrète en Amérique du Sud après l'émergence du MERCOSUR¹. Les frontières du Brésil, en particulier les frontières méridionales, ont reçu de nouvelles fonctions dérivées du régionalisme ouvert. Ainsi, les anciens espaces de rétention et les frontières de séparation ont commencé à développer des caractéristiques de zones de contact et d'articulation.

À la fin du XX^e siècle et au début du XXI^e siècle l'émergence de blocs de pays tels que le MERCOSUR (1991), l'UNASUR² (2008) et d'autres initiatives telles que l'Alliance bolivarienne pour les peuples de notre Amérique (ALBA), une organisation intergouvernementale basée sur l'idée de l'intégration sociale, politique et économique des pays d'Amérique latine fondée en 2005, ont donné l'impression que l'Amérique du Sud vivrait une période de plus grande intégration et coopération. Cependant, encore aujourd'hui, certains conflits qui trouvent leur origine dans le passé persistent, même si les pays membres de ces nouvelles organisations sont partenaires commerciaux. Les conflits

1 Le MERCOSUR (Marché commun du Sud) est un accord commercial régional créé en 1991, avec la signature du Traité d'Asunción. En 2016, ses membres sont l'Argentine, le Brésil, le Paraguay, l'Uruguay et le Venezuela.

2 Fondée en 2008, l'UNASUR (Union des nations sud-américaines) est une organisation intergouvernementale intégrant deux unions douanières présentes dans l'Amérique du Sud : le MERCOSUR et la Communauté andine (CAN).

entre l'Argentine et l'Uruguay (la guerre des usines de papier), entre le Chili et le Pérou (litige de frontière maritime), entre le Venezuela et la Guyane (contestation sur le territoire Essequibo) et entre l'Argentine et le Royaume-Uni (possession des Iles Malouines) en sont autant d'exemples. Les deux premiers cas ont été jugés par la Cour internationale de La Haye.

2. LE RÊVE DE L'INTÉGRATION ET L'ACCENT MIS SUR LA DÉFENSE

Malgré les conflits récurrents entre certains pays, des initiatives d'intégration relatives aux infrastructures sont en cours en Amérique du Sud. La création du Plan d'action pour l'intégration de l'infrastructure régionale en Amérique du Sud (IIRSA) a constitué l'une des étapes les plus marquantes pour le développement des liaisons routières entre les pays sud-américains. Ce plan a été confirmé et consolidé par la première réunion des chefs d'État d'Amérique du Sud, en 2000. L'IIRSA a été préparé à la demande du gouvernement brésilien et de la Banque interaméricaine de développement, avec des contributions de la CAF (la banque de développement de l'Amérique latine) et d'autres organismes sud américains. L'IIRSA poursuit une logique de libre-échange, axée sur la connexion interocéanique, en vue de faciliter la circulation des marchandises (principalement *commodities*).

En 2009, l'IIRSA a été incorporé dans le COSIPLAN, le Conseil sud-américain de l'infrastructure et de la planification, créant par la même occasion un forum d'infrastructure technique. La COSIPLAN met en place une instance de débat politique par la consultation, la coopération ainsi que par la planification et la coordination des efforts et des projets communs relatifs aux infrastructures, des pays membres de l'UNASUR.

Le COSIPLAN se structure autour d'un plan d'action stratégique sur dix ans. Son agenda devrait provoquer l'intégration de l'infrastructure régionale, stratégique pour le développement de l'Amérique du Sud. Grâce à l'IIRSA-COSIPLAN, nombre de projets d'intégration de ponts et d'autoroutes ont été créés sur les frontières sud-américaines. Dans le nord du Brésil, des ponts internationaux ont été construits, reliant le territoire brésilien à quatre pays voisins : le pont binational Wilson Pinheiro, inauguré en 2004, reliant le Brésil et la Bolivie ; le pont international sur le Rio Acre, inauguré en 2006, entre le Brésil et le Pérou ; le pont de la rivière Takutu, inauguré en 2009, reliant le Brésil et la République Coopérative de Guyana ; et le pont sur l'Oyapock, construit en 2011, entre le Brésil et la Guyane française (encore fermé en raison de problèmes diplomatiques et de retards dans le développement des infrastructures brésiliennes). L'une des œuvres les plus importantes de l'IIRSA est l'autoroute du Pacifique, ouverte en 2010. L'autoroute relie le Nord-Ouest du Brésil (l'état d'Acre) à la côte sud du Pérou (une sortie vers le Pacifique) et a une importance stratégique puisqu'elle ouvre une nouvelle voie commerciale en direction de l'Asie et de la Chine.

Le gouvernement brésilien est le principal contributeur de l'IIRSA-COSIPLAN, grâce aux ressources débloquées par la banque publique BNDES. Mais alors que le Brésil souhaite favoriser l'intégration territoriale entre les pays sud-américains, le contrôle de ses propres frontières demeure un sujet de préoccupation nationale. La politique actuelle du gouvernement fédéral brésilien relative à sa zone frontalière se focalise en effet sur la défense et la sécurité nationale. Aussi la frontière brésilienne respecte aujourd'hui le concept lié aux fonctions traditionnelles de contrôle et de défense du territoire. Une approche

confirmée par le gouvernement Lula (2003-2010), en lançant le projet *Amazônia Protegida* (Amazonie protégée) visant à élargir de 23 à 51 le nombre de pelotons militaires assignés à la surveillance et à la protection de la frontière dans la région Nord (Lemos, 2013).

L'actuel gouvernement brésilien a continué de démontrer une préoccupation croissante sur ces sujets. En ce sens, il a favorisé la formation de trente pelotons de frontière; la structuration du système intégré de suivi (SISFRON) ; et la création du Plan stratégique des frontières (Brésil, 2011). Créé en 2011, le Plan stratégique des frontières vise à supprimer l'action des criminels à la zone frontière du Brésil avec dix pays et d'élargir la présence de l'Etat brésilien dans cette partie du pays. Ce plan intègre les actions des ministères de la Défense, des Finances et de la Justice, et celles du programme ENAFRON (Stratégie nationale pour la sécurité publique aux frontières) qui prévoit des opérations intégrées avec la participation d'organismes fédéraux et ces forces armées pour prévenir et réprimer les crimes transnationaux.

L'étendue de la frontière terrestre du Brésil a incité le gouvernement à stimuler les partenariats entre les organismes fédéraux afin d'augmenter la présence effective de l'État dans la zone frontalière du pays. L'idée d'unir les forces et de développer des partenariats a caractérisé l'opération *Ágata*, créé en 2011 : les forces armées brésiliennes tentent ainsi de combattre le crime organisé, en particulier la contrebande ainsi que le trafic de drogues et d'armes sévissant près des frontières. En 2015, *Ágata* était toujours active.

CONCLUSION

La zone frontalière du Brésil constitue une partie du territoire brésilien régie par des lois spécifiques.

Bien que la fonction traditionnelle de défense a commencé à coexister avec de nouvelles fonctions d'intégration et de coopération au cours des deux dernières décennies (en raison d'initiatives comme le MERCOSUR, l'IIRSA-COSIPLAN et l'UNASUR), la fonction de défense assignée à la frontière brésilienne demeure un des axes majeurs de la politique du gouvernement fédéral. Actuellement, avec des initiatives comme l'opération *Ágata* et l'ENAFRON, le gouvernement Brésilien montre une politique contradictoire concernant ses frontières internationales. Le gouvernement brésilien promeut certaines coopérations internationales qui facilitent l'ouverture des frontières tout en rendant difficile la circulation des personnes et des marchandises dans le cadre de mesures ponctuelles.

En somme, la politique frontalière brésilienne n'a pas d'objectif d'intégration continentale. Au cours des dernières décennies, les pays d'Amérique du Sud ont conjugué les moments de rapprochement et d'éloignement. Le développement économique des zones frontalières a besoin d'une politique intégrant États et peuples des deux côtés de la frontière. Une politique qui requiert une certaine continuité, indépendamment de l'arrivée au pouvoir de nouvelles équipes gouvernementales.

RÉFÉRENCES

- Brésil, 2011, *Plano Plurianual 2012-2015*, projet de loi du Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Planejamento e Investimentos Estratégicos, Brasília, MP.
- Guichonnet P., Raffestin C., 1974, *Géographie des frontières*, Paris, PUF.

Lemos B., 2013, *A Nova Agenda para cooperação e desenvolvimento fronteiriço entre Brasil e Uruguai: repercussões territoriais nas cidades gêmeas de Sant'Ana do Livramento e Rivera*, thèse de master, Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRGS, Porto Alegre, IGEO/UFRGS.

Machado L., 2005, "Estado, territorialidade, redes: Cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana", in Silveira M. L., *Continente em chamas: globalização e território na América Latina*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 245-284.

Rückert A., 2003, "O estado do Rio Grande do Sul-Brasil como um território de internacionalização segmentada do espaço nacional", *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, n° 51, pp. 125-143.

Sant'anna F., 2013, "O Papel da integração fronteiriça para a integração regional na América Latina", *GeoNorte*, éd. spéciale n° 3, 7(1), pp. 1214-1230.

LES AUTEURS

Camilo Pereira Carneiro

PPGEEI

UFRGS, Porto Alegre-Brésil

caedre@ig.com.br

Eduardo Filippi

PPGEEI

UFRGS, Porto Alegre-Brésil

edu_292000@yahoo.com.br