



UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO 21

**LICENCIATURA EN
RELACIONES INTERNACIONALES**

**TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN
PROYECTO DE APLICACIÓN PROFESIONAL**

*Las cuestiones de seguridad de
la Triple Frontera y su
tratamiento*

ALUMNA: VALENTINA MUSSO

LEGAJO: RIN 00051

COMISION EVALUADORA: LIC. PAOLA BARONI

DR. MARCELO CASARIN

CÓRDOBA, JULIO DE 2006

AGRADECIMIENTOS

Quiero brindar mi más sincero reconocimiento y agradecimiento a todos aquellos que estuvieron a mi lado y colaboraron material y emocionalmente durante mi paso por la Universidad. En especial a mis padres, Graciela y Eduardo, y a mi hermano, Martín, por su constante apoyo y por guiarme en el camino cuando este no parecía claro.

Gracias a todos aquellos que con su tiempo y voluntad me permitieron acceder a fuentes informativas y me otorgaron desinteresadamente sus observaciones y sugerencias para la consecución de este trabajo. A ellos, tutores, docentes, especialistas en la materia, compañeros y amigos.

Por último, quiero dedicar este trabajo a Gastón, con quien día tras día aprendemos que con esfuerzo, constancia, paciencia, actitud positiva, objetivos, comunicación, confianza y ganas, todo se puede alcanzar en la vida sin importar los obstáculos que se interpongan en nuestro camino.

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo proveer de un conocimiento general (con posibilidades de ser profundizado en estudios posteriores) sobre la complejidad intrínseca de la Triple Frontera y la necesidad de que Argentina, Brasil y Paraguay adecuen su capacidad de respuesta a los problemas de seguridad de la misma, a través de mecanismos estatales de cooperación.

El trabajo se divide en cinco capítulos. En primer lugar, describimos el ámbito fronterizo como una zona donde se concentran y ejercen su influencia los actores económicos y sociales, públicos y privados de dos o más países, en un punto de contacto de influencia recíproca. Asimismo, se analizan las características, tanto positivas como negativas, de la Triple Frontera.

En segundo lugar, definimos los conceptos de seguridad y defensa y realizamos un recorrido por los hechos más relevantes antes y después del 11 de Septiembre de 2001.

En tercer lugar, definimos el concepto de nuevas amenazas y realizamos una lista de aquellas que aquejan a la región en cuestión.

En cuarto lugar, analizamos el desarrollo de la seguridad cooperativa entre los tres países, a nivel institucional. Además, analizamos puntos relevantes para la formación de una comunidad de defensa entre Argentina, Brasil Y Paraguay.

Por último, nos adentramos en la descripción de los organismos de gestión fronteriza a fin de conocer cuáles son los mecanismos de seguridad en la zona de frontera y cuáles las autoridades intervinientes.

Se trata de un trabajo que se inscribe como una investigación Básica-Exploratoria-Descriptiva, que pretende acrecentar los conocimientos teóricos y comprender la problemática de la región de la Triple Frontera.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to offer a general knowledge (with possibilities of a more thorough future analysis), about the Tri-Border Area's complexity and the need of Argentina, Brasil and Paraguay to stablish answers to the security issues on the region trough state cooperation mechanisms.

This paper is divided into five chapters. On the first place, we describe the border environment as a zone where economic and social, public and private actors from two or more countries concentrate and influence at one particular point.

Nevertheless, we analyze positives and negatives characteristics of the Tri-Border Area.

On the second place, we make difference between security and defense concepts. We go trough the more important facts before and after September 11th 2001.

On the third place, we conceptualized the term " new threats" and we make a list of all this threats that affect the region.

On the fourth place, we analyzed the development of cooperative security between the three countries on a institutional level. Besides, we analyzed some relevant items for the constitution of a Security community between Argentina, Brazil and Paraguay.

Last, we describe the border organisms, with the purpose of knowing which ones are the security mechanic isms on the area and who the authorities.

This paper labels as a basic investigation, and pretends to get to know more about the Tri-Border Area.

ÍNDICE

<u>INTRODUCCIÓN</u>	9
Planteamiento y justificación del problema	11
Hipótesis	13
Objetivo General y Específicos	13
Diseño Metodológico	14
<u>FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA</u>	17
Cooperación Argentino-Brasileña-Paraguaya desde la perspectiva realista	18
Interdependencia Compleja	21
<u>CAPÍTULO I</u>	24
LA PROBLEMÁTICA FRONTERIZA	25
1.1. Zona de la Triple Frontera- Características	28
<u>CAPÍTULO II</u>	31
ESTADO DE SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD EN LA TRIPLE FRONTERA	32
2.1. La situación antes del 11 de septiembre	35
2.2. La situación después del 11 del septiembre	39

<u>CAPÍTULO III</u>	44
COOPERACIÓN EN EL MARCO DE LA TRIPLE FRONTERA Y UN CONTEXTO DE "AMENAZAS EMERGENTES"	45
3.1. Nuevas amenazas a la seguridad en la Triple Frontera	48
3.1.1. Crimen Organizado	48
3.1.2. Contrabando y Falsificación	48
3.1.3. Lavado de Dinero	51
3.1.4. Terrorismo de Medio Oriente en la Triple Frontera	52
3.1.5. La corrupción de funcionarios Públicos	53
<u>CAPÍTULO IV</u>	56
DESARROLLO DE LA SEGURIDAD COOPERATIVA ENTRE ARGENTINA, BRASIL Y PARAGUAY	57
4.1. La seguridad compartida	61
4.2. La seguridad desde los Estados Unidos	66
4.2.1. Estados Unidos y la militarización de la Triple Frontera	69
<u>CAPÍTULO V</u>	72
ORGANISMOS DE SEGURIDAD FRONTERIZOS	73
5.1 Los Comités de Frontera	74
5.1.1. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	75
5.1.2. Ministerio del Interior	76
5.1.3. Dirección de Seguridad Regional	77
5.1.4. Gendarmería Nacional	77

5.1.5.	Prefectura Naval Argentina	77
5.1.6.	Policía Federal y Policía Provincial	78
5.1.7.	Policía Aeronáutica	78
5.1.8.	Dirección de Asuntos Técnicos de Fronteras	78
5.1.9	Dirección Nacional de Migraciones	79
5.1.10.	Dirección Nacional de Aduanas	80
5.1.11.	Secretaría de Población	81

<u>CONCLUSIÓN</u>	82
--------------------------	----

<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	96
----------------------------	----

<u>ANEXOS</u>	
----------------------	--

INTRODUCCIÓN

En este trabajo el escenario a estudiar será la zona fronteriza conocida como la Triple Frontera, donde confluyen los límites de Argentina, Brasil y Paraguay.

Daremos especial importancia a la Triple Frontera como el tema de seguridad que ha tenido mayor impacto entre Argentina, Brasil y Paraguay, que se ha convertido en un espacio de amenazas transnacionales como el narcotráfico, terrorismo, lavado de dinero, contrabando y otras formas de crimen organizado como la inmigración ilegal y el tráfico ilegal de personas y las dificultades para concertar respuestas comunes.

Podemos decir que, el auge de la zona, comienza a partir de la construcción de la represa hidroeléctrica Itaipú, en la década de los '70. Esta obra fomentó nuevos asentamientos poblacionales, fábricas que se beneficiaban por el bajo costo de la energía eléctrica, y el sector servicios, que atendía a los nuevos pobladores y a las empresas radicadas. Se calcula que entre 1971 y 2001 la población trilateral pasó a ser de 60 mil a 700 mil habitantes.

Además, su dinámica económica gira alrededor del comercio entre las ciudades de Foz Iguazú y Ciudad del Este, unidas por el Puente de la Amistad, de 500 metros de longitud; a su vez el Puente Tancredo Neves une a Foz con la ciudad argentina de Puerto Iguazú, completando la estructura que permite circular por los tres países.

La complejidad de la región involucra varios actores políticos, los tres países nombrados anteriormente, directamente involucrados, y de manera secundaria el gobierno de Estados Unidos. El grado de preocupación por las condiciones de seguridad varía de un caso a otro y la aplicación de medidas para incrementar la seguridad depende

de las percepciones de amenazas y los imperativos internos y externos para enfrentarla.

La Triple Frontera es un ejemplo de las dificultades que los diferentes actores gubernamentales deben superar para cooperar y concertar políticas comunes que den respuesta a estos desafíos.

Uno de los principales obstáculos ha sido la diversidad de intereses de los tres países. Los intereses comerciales y económicos de Paraguay se contraponen con los intereses de seguridad de Argentina, y esto genera niveles de voluntad y decisión diferentes. Existen también, claras divergencias en el campo de las percepciones de amenazas a la seguridad y la intensidad con que estos países visualizan los riesgos. Desde las perspectiva brasilera y paraguaya el terrorismo es una amenaza potencial con baja probabilidad de ocurrencia, en el caso argentino no, por los antecedentes terroristas contra la Embajada de Israel en 1992 y la sede de la A.M.I.A en el año 1994.

Tanto las amenazas tradicionales, en el actual contexto global e interdependiente, como la emergencia de las llamadas nuevas amenazas, evidencian la necesidad de respuestas consensuadas y multilaterales.

La naturaleza de las amenazas que azotan a la región obliga a concertar respuestas comunes, y en este caso el componente de la seguridad sería uno de los diversos ámbitos de integración. Ante este escenario se propone analizar la posibilidad de conformar una comunidad de seguridad que comience entre los tres países y se extienda hacia el ámbito del MERCOSUR.

Particularmente, luego de los atentados del 11 de Septiembre, cobraron renovado auge las discusiones en torno a la necesidad de cambiar los instrumentos regionales, ya sea mediante la modificación de los existentes o por medio de la creación de otros nuevos.

De esta forma, se plantea analizar cuestiones más de

fondo tal como qué entendemos en la región por los términos de seguridad y defensa.

Para ello, se utilizan diferentes marcos teóricos, si bien creemos que no puede ser encuadrado en ninguno de ellos.

Asimismo, se contrastará este caso con la teoría de la "interdependencia compleja". Además, se intentará abordar el tema desde la perspectiva realista.

Se prestará especial atención al actual contexto internacional que se configura por la emergencia de "nuevas amenazas" y por la "complejidad de riesgo" en seguridad internacional desde la guerra fría.

Planteamiento y justificación del problema

En este trabajo se intentará visualizar si ante las "nuevas amenazas" ¿Pueden Argentina, Brasil y Paraguay conformarse en una comunidad de defensa?

En primer lugar, consideramos importante reflexionar y debatir acerca de este tema ya que, el escenario de estudio, la Triple Frontera, se encuentra en una posición estratégica (geopolítica y económica) en el MERCOSUR ya que se ubica en la Cuenca del Plata, entre las regiones productivas de Paraguay y los puertos de Brasil.

En segundo lugar, lo que caracteriza a la integración es la existencia de condiciones que permiten, sin el recurso a la guerra, avanzar en el camino de la superación de las diferencias, tensiones y conflictos entre las diversas unidades políticas.

En tercer lugar, los procesos de integración constituyen una opción de política internacional. Cada proyecto integrativo conforma una estrategia de desarrollo; la política exterior, entendida como política pública, debe estar direccionada, en el actual proceso de globalización, a lograr una mejor inserción en el sistema internacional.

Además, el estado actual del sistema internacional, parecería indicar que las opciones internacionales son más realizables sobre bases integradas.

Conviene resaltar, como la cooperación es una buena base para enfrentar los desafíos a la seguridad internacional. Sin lugar a dudas la cooperación hace más factible el tratamiento exitoso de "nuevas amenazas" tales como el narcotráfico y la actividad de células terroristas, posiblemente presentes en la región de la Triple Frontera.

En cuarto lugar, el éxito en el tratamiento de cuestiones como el terrorismo disminuye la posibilidad de intervención de potencias extranjeras (en este caso de los Estados Unidos) que sitúan entre sus preocupaciones de seguridad a este tipo de cuestiones.

Por ello, si los estados de la región no adecuan su capacidad de respuesta (en términos de desarrollo de capacidades estatales y mecanismos estatales de cooperación), se va a generar un escenario propicio para algún tipo de injerencia estadounidense dirigida a conjurar estas amenazas.

Hipótesis

La Triple Frontera mantiene vinculaciones con el terrorismo con la criminalidad organizada y la corrupción gubernamental lo que la convierte en un escenario propicio para algún tipo de injerencia estadounidense dirigida a conjurar estas amenazas.

Objetivo General y Específicos

Objetivo General

Comprender la complejidad intrínseca de la Triple Frontera y conocer los problemas en términos de seguridad de la misma.

Objetivos Específicos

- Describir las vinculaciones que la región mantiene con el terrorismo, con la criminalidad organizada y la corrupción de funcionarios públicos.
- Observar la importancia que adquiere la Triple Frontera luego del 11 de Septiembre de 2001.
- Describir los mecanismos de seguridad en el espacio fronterizo nombrado, contra los hechos delictivos en las ciudades, los mecanismos de seguridad en la zona de frontera y las autoridades intervinientes.
- Analizar la necesidad de que Argentina, Brasil y Paraguay adecuen su capacidad de respuesta a los problemas de seguridad de la región a través de mecanismos estatales de cooperación.

- Identificar los factores que favorecen y que obstaculizan la consecución de planes estatales de cooperación.
- Analizar posibles líneas de acción y bases factibles para el tratamiento de las cuestiones de seguridad de esta controversial zona.

Diseño Metodológico

Tipo de Estudio

Este trabajo de investigación se inscribe como una investigación Básica-Exploratoria-Descriptiva.

Es denominada Básica, Pura o Fundamental porque se realiza con el propósito de acrecentar los conocimientos teóricos, comprender y poner de manifiesto que La Triple Frontera es una zona que mantiene vinculaciones con el crimen organizado, el terrorismo y la corrupción gubernamental, lo que incrementa las posibilidades de injerencia extranjera en un área considerada estratégica en el MERCOSUR. Por lo cual, si los estados de la región no adecuan su capacidad de respuesta ante esta nueva problemática, y en especial con aquellas que preocupan a los Estados Unidos (en términos de desarrollo de capacidades estatales y mecanismos estatales de cooperación) se va a generar un escenario propicio para algún tipo de injerencia dirigida a conjurar estas amenazas.

Es de carácter exploratorio, en tanto buscamos recabar información que sirva para comprender la complejidad intrínseca de la Triple Frontera. Esta exploración se nutre de los aportes proporcionados por la revisión bibliográfica y conclusiones de otros trabajos realizados sobre el mismo tema.

Es de carácter descriptivo, por cuanto pretendemos a través de este trabajo, incentivar a la reflexión de quienes desconocen la importancia política y estratégica de la zona, la cual se ha convertido en un escenario de "muestra" en escala relativamente reducida de las amenazas transnacionales como el narcotráfico, terrorismo, lavado de dinero, contrabando, y otras formas de crimen organizado (como la inmigración ilegal y el tráfico ilegal de personas), etc. y de esta manera modificar o acrecentar su pensamiento.

Métodos e Instrumentos de recolección de datos

El método de recolección de datos seleccionado en función de la intención del investigador y de las características del trabajo de investigación es: la observación, y el buceo bibliográfico.

La observación será indirecta o con instrumentos "no-mecánicos" que sirven de apoyo a la investigación, denominados documentos. Ellos son: documentos gráficos, fuentes estadísticas (locales, regionales, provinciales y nacionales). Las fuentes estadísticas provienen principalmente de organismos oficiales tales como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC), Gendarmería Nacional, la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos de la República del Paraguay, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

Asimismo, utilizaremos información proveniente de la Dirección de Migraciones de Argentina. Esta información se elabora en los mismos pasos de frontera y lo hace el personal que está a cargo del control del paso. En algunos de ellos este personal corresponde a la Dirección Nacional de Migraciones pero en su gran mayoría, a las Policías Migratorias Auxiliares.

Además, utilizaremos informes, documentos oficiales, prensa (diarios), documentos cartográficos (mapas) de cada uno de los respectivos países.

El buceo bibliográfico será el modo principal de trabajo ya que se remite el mismo a un estudio no empírico, ni de campo; sino teórico.

Todos estos aportes enmarcan el contenido teórico indagado de diferentes bibliografías.

FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

1.1. Cooperación Argentino-Brasileño-Paraguaya desde la perspectiva realista

El realismo es la corriente más antigua y más difundida de la Relaciones Internacionales. Se caracteriza por ser una teoría fuertemente normativa, orientada a la política práctica. Está dominada por un pesimismo antropológico, del cual infiere el deseo natural del hombre de dominar a otros y no ser dominado.

No cree en la armonía en la relación entre naciones, sino que establece la anarquía que se da entre las mismas, por la falta de un poder superior (un Leviatán) que modele la conducta de los Estados, a quienes le atribuye el rol principal en las relaciones internacionales. Son los Estados quienes en su afán de buscar poder arriban a las guerras.

Descrie la importancia de las organizaciones internacionales, de la legislación internacional y de las ideologías como motor de conducta.

En la relación entre naciones privilegia las ganancias relativas a las absolutas (es preferible no ganar si el otro país va a ganar más que yo).

El más importante exponente de esta corriente es Hans Morgenthau¹ quien parte de una definición negativa de la naturaleza del hombre (al que ve como egoísta, con afán de dominio y buscando no ser dominado) definición que traslada a la conducta de los Estados.

De esta manera, los Estados definen sus intereses en términos de poder (la capacidad de influir en la mente y conducta del otro) sin hacer caso a elementos como la ideología, a la que sólo se le asigna el papel movilizador de la identidad nacional².

¹ MORGENTHAU, Hans. *Política entre Naciones: la lucha por el poder y la paz*. GEL. Buenos Aires, 1986.

² *Ibidem*.

El poder nacional está dado por distintos factores, pero siendo los más importantes los estratégico-militares³.

Ve a las alianzas entre naciones como sólo transitorias, sirviendo a objetivos limitados.

Estas concepciones estuvieron presentes durante mucho tiempo en las relaciones entre Argentina-Brasil y Paraguay, pero fueron paulatinamente dejadas de lado. El país más poderoso (Brasil) no buscó dominar ni a la Argentina ni a Paraguay, aunque tuviera muchos de los atributos de poder que nombra Morgenthau⁴ (población, capacidad industrial, una capaz diplomacia y gobierno, y con el paso del tiempo, también mayores fuerzas militares). Por ejemplo, buscó acercarse a Argentina en especial a partir del Acuerdo de Corpus-Itaipú. La Argentina permitió la cooperación en materia nuclear, claudicando su ventaja sobre el país vecino.

Distintos factores llevaron a esta actitud de Brasil: la Argentina era vista como el socio más importante para llevar a cabo la política exterior brasileña, también era un imprescindible asociado en la estrategia de expansión económica hacia América Latina que en aquel momento sustentaba Brasil.

Este hecho es importante porque inicia la cooperación brasileño- argentina en distintas áreas.

Es así como progresivamente se pasa de una situación de recelo a una de mayor cooperación.

Otro exponente de esta corriente es Kenneth Waltz⁵, quien define la conducta de los Estados dependiendo del lugar que estos ocupen dentro del mismo.

Es por esto que este enfoque no presta atención a lo que sucede en el interior de los Estados. La escena de acción está configurada por los Estados principales (los

³ *Ididem.*

⁴ *ibidem.*

⁵ WALTZ, Kenneth. *Teoría Política interna*. GEL, Buenos Aires, 1988

grandes poderes)⁶.

Waltz postula que los Estados tienen como principal meta sobrevivir en el sistema internacional, para lo que buscan llegar a un Statu Quo, que intentan mantener⁷.

Los pequeños poderes como Argentina, Brasil y Paraguay igualmente pueden ser estudiados pese a que las reglas del sistema son debidas a las grandes potencias.

La estructura determina a los actores de dos maneras: la socialización y la competencia⁸.

Ambas estimulan las semejanzas de los atributos y las conductas.

Creemos que es posible utilizar esta teoría, aunque sea en parte, para analizar la cooperación entre los tres países, en especial, las constricciones que sufrieron y los llevaron a cooperar más estrechamente (aunque esta teoría descrea la cooperación).

Del lado brasileño, es posible ver como ciertos cambios en las relaciones sistémicas (básicamente la exacerbación del conflicto este-oeste por la invasión a Afganistán y el aumento de los precios del petróleo) generaron un cambio en la política exterior brasileña buscando un mayor relacionamiento con América Latina.

Pero esta teoría demuestra sus limitaciones desde el momento que no contempla procesos de cooperación entre naciones.

Otro gran exponente del realismo, Mearshimer⁹, dice que los Estados se sienten siempre inseguros, que son maximizadores de poder y que se arriesgan según sus capacidades.

Este autor establece que nunca puede haber cooperación¹⁰.

Destaca el rol de dos tipos de potencias: el "hegemón

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

⁹ MEARSHIMER, John. *The tragedy of great power politics*. WWNorth & Co, New York, 2001

¹⁰ Ibidem.

regional" y el "hegemon global"¹¹.

El primero es un tipo de Estado que no sufre ningún tipo de desafío dentro de una región determinada; el segundo no es desafiado por ninguna potencia del mundo. Este segundo caso nunca se dio en la historia¹².

De los distintos autores analizados creemos que su tesis es la más débil a la hora de explicar las relaciones entre los tres países, ya que este caso no se entendería como Brasil (que podría jugar tranquilamente el rol de hegemon regional sudamericano) cede algunas de sus aspiraciones ante la Argentina y la coloca en una situación de paridad que no existe salvo en las mentes de algunos nacionalistas argentinos.

De esta forma, Brasil no maximiza su poder, como lo predice la teoría, sino que cede parte de este a la Argentina que no constituye una amenaza para sí.

1.2 Interdependencia compleja

Este es un tipo ideal que en los '70 postularon Keohane y Nye¹³ para explicar las relaciones internacionales de su tiempo.

Definen a la interdependencia como "situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países"¹⁴.

Para entender el papel del poder establecen una distinción entre "sensibilidad" y "vulnerabilidad"¹⁵.

"Sensibilidad" se refiere a con que; rapidez los cambios en un país ocasionan cambios, con determinado costo, en otro país y cuál es el valor de dicho costo¹⁶.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

¹³ Keohane, Robert y Nye, J. *Poder e interdependencia. La politica mundial en transicion*. GEL. Buenos Aires, 1988

¹⁴ DEL ARENAL, Celestino. *Introduccion a las Relaciones Internacionales*. Madrid. Editorial Tecnos., 1994. p. 313.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

"Vulnerabilidad" significa, la desventaja de un actor que continúa experimentando costos externos, aún después de haber modificado sus políticas.

Creen que los "regímenes internacionales" (conjuntos de acuerdos gubernamentales que afectan las relaciones de interdependencia) no son tan completos y obligatorios como los regímenes políticos internos¹⁷.

Una situación de interdependencia compleja se caracteriza por la existencia de canales múltiples entre los países afectados; por la falta de jerarquización entre los ítems de la agenda internacional y un menor papel de la fuerza militar, los países sienten que sus márgenes de seguridad se han ensanchado, sintiéndose en gran medida libres de ataques de otros países¹⁸.

Este enfoque me parece importante porque refleja en gran parte la situación en que se llevó a cabo el proceso de integración entre Brasil y Argentina.

Es cierto que se multiplicaron los canales de comunicación, se formaron distintas agencias bilaterales para temas como el nuclear, el aeroespacial, el de la energía hidroeléctrica, etc.

La agenda se fue ampliando y abarca diversos temas, desde problemáticas ambientales, hasta militares, desde cuestiones económicas, hasta de energía nuclear.

Es también notable la distensión militar que existe entre los tres países. Los países no poseen hipótesis de conflicto entre sí.

A tal punto se dieron avances en este aspecto que se llegó a hablar de que exista en el mediano plazo una "(...) integración militar formal en el continente"¹⁹.

En los '90 Argentina intentó promover la "seguridad cooperativa", no sólo con el Brasil, sino con los demás

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ FONTANA, Andres. *Seguridad Internacional y Transición Democrática. La experiencia argentina 1983-1999*. Buenos Aires .Universidad de Belgrano. Mayo , 2001.

países del continente.

Este enfoque busca reemplazar los basados en la disuasión tradicionales que se centran en las "amenazas de seguridad clásica" provenientes de posibles "agresiones calculadas que afectan la soberanía y la integridad territorial de los Estados e implican el empleo real o potencial de medios materiales para su materialización"²⁰.

²⁰ Ibidem

CAPÍTULO I

La problemática fronteriza

Las fronteras han sido objeto de visiones pendulares en los últimos cincuenta años. Considerado un eje de separación de Estados y conflictos recurrentes pasó a ser un punto de encuentro de esos mismos Estados, cuyos niveles de conducción públicos y privados avizoran la relación bilateral o multilateral como ámbito de desarrollo.

Paradójicamente, la globalización y el avance de los procesos de integración han acentuado el desarrollo geográfico desigual de las zonas fronterizas con relación a las ciudades centrales o metrópolis, que atraen la mayor parte de los flujos de negocio e inversión. Los núcleos urbanos localizados próximos a la línea de frontera, pocas veces son alcanzados por estos flujos, imposibilitando su crecimiento, situación que aumenta las desigualdades regionales.

Lo cierto es que las zonas de frontera poseen una doble dimensión que debe ser tomada en cuenta cuando se intenta estudiar sus alternativas de desarrollo. "Por un lado, son un territorio dentro del Estado- Nación, cuyo referente es el poder central y por otro, son un espacio de vida cotidiana de los ciudadanos del Estado-Nación compartida con los vecinos del país limítrofe"²¹.

En el caso particular de la Triple Frontera, "convergen tres sociedades nacionales, cada una de las cuales se caracteriza por una composición étnico cultural sumamente rica y diversificada"²².

A esta acentuada diversidad étnico-cultural, se le agrega la impronta nacional que cada uno de los tres países ha incorporado a la cultura de las poblaciones respectivas.

²¹ RUBIO, Alebrto Jesús. *Reflexiones y comentarios acerca del acontecer fronterizo*. Dirección Nacional de Migraciones, Córdoba, 2004, p. 3.

²² OTEIZA, Enrique. *Diversidad cultural, inmigración y discriminación*. [en línea]. 1-04-2005. (citada el 14 de diciembre de 2005). Disponible en Internet en: [http:// www.aporrea.org](http://www.aporrea.org).

Esta dimensión incluye la existencia de tres idiomas dominantes en la zona de la Triple Frontera, el castellano, el portugués y el guaraní.

Además, los cambios experimentados en la región por el MERCOSUR, en las últimas décadas, han tenido un fuerte impacto en contribuir a la creciente dinamización de los intercambios culturales y sociales de todo tipo en este lugar de encuentro entre Argentina, Brasil y Paraguay. Las distancias pequeñas facilitan que, según sea la relación de precios en uno u otro país de la zona, muchos habitantes realicen viajes incluso en el día para hacer sus compras de supermercado. También, existen desplazamientos de acuerdo a cómo sea la dinámica de empleo y el salario en uno u otro país.

Asimismo, se realizan desplazamientos en búsqueda de mejores servicios médicos y por muchas otras razones. Numerosas familias tienen miembros que habitan en distintos países de la región. Por la existencia de las Cataratas del Iguazú y de otros atractivos turísticos, esta región recibe permanentemente un flujo muy numeroso de personas provenientes de las más variadas regiones del mundo. Los turistas casi siempre transitan por más de uno de los tres países. Así la población que habita en esta región experimenta una fuerte dinámica de contactos e intercambios socioculturales muy diversificados compartiendo también una identidad triple fronteriza, además de las respectivas identidades nacionales de origen o residencia.

Los movimientos de personas, como los que se producen en esta zona, parecen ser también en consecuencia utilizados por criminales "transnacionales" que observan en la incapacidad por parte de los gobiernos y las agencias de seguridad de controlar efectivamente las fronteras en incremento de sus expectativas delictivas. La extensión de las redes y actividades de este tipo de organizaciones relacionadas con diversos tipos de acciones criminales, la

facilidad para desplazarse, el multiculturalismo de hecho, y el fortalecimiento de redes de comunicación características de la era de la globalización.

1.1. Zona de la Triple Frontera- Características

Es preciso entender que la frontera es una zona donde convergen economías, políticas y jurisdicciones estatales, que en muchos casos son contrastantes y que operan sobre personas que viven en países diferentes con culturas diferentes.

La Zona de la Triple Frontera es el área donde confluyen los límites de las ciudades de Puerto Iguazú (Argentina), Foz do Iguazú (Brasil), y Ciudad del Este (Paraguay). Aquí se interceptan tres economías, tres políticas y tres jurisdicciones estatales, las cuales influyen sobre personas de tres países diferentes que viven circunstancias y expectativas muy similares, originadas habitualmente en su idéntica conformación cultural y en algunos casos étnicos.

La Localidad de Puerto Iguazú, se encuentra en la confluencia de los ríos Paraná e Iguazú, al noroeste de la provincia de Misiones. Se puede acceder al Océano Atlántico usando pequeños botes fleteros.

Aunque Puerto Iguazú está; desconectada de Ciudad del Este, se puede acceder a la misma a través del Puente Internacional Tancredo Neves que la une con Foz do Iguazú.

A su vez, Ciudad del Este, está; localizada a 330 Km. al este de Asunción. Estratégicamente ubicada sobre la autopista Panamericana que va desde Asunción, Paraguay, hasta Curitiba, Brasil, situada cerca del puerto de Paranaguá.

Por último, nos encontramos con la ciudad de Foz do Iguazú, la cual durante la noche recibe un flujo importante de personas que abandonan Ciudad del Este y cruzan el Puente de la Amistad para retornar a Foz, donde la calidad de vida es mucho mejor. Con respecto a la seguridad, esta

parece ser es un problema bastante serio en Foz do Iguazú, ya que, por ejemplo, 180 homicidios fueron reportados en el año 2000, 243 en el año 2001 y 275 en el 2002²³.

A continuación, detallamos una serie de factores positivos de las regiones de frontera que son aplicables a este escenario en particular²⁴:

- Su posición estratégica (geopolítica y económica) en el MERCOSUR: se ubica en la Cuenca del Plata, entre las regiones productivas de Paraguay y los puertos de Brasil;
- El desarrollo de una serie de importantes emprendimientos hidro-energéticos - Urugua-í, Itaipú, Corpus-;
- Las obras de infraestructura realizadas que actúan como nexos físicos entre los centros urbanos -puentes y puertos- (ver anexo fotografía N° I y II)
- El creciente proceso de concentración urbana de la población regional;
- Un importante incremento del sector servicios;
- El crecimiento poblacional y económico de la región.

Asimismo, se enumeran también algunos factores negativos, entre ellos:

- Asimetrías económicas registradas durante 10 años (1991-2001), debido a la paridad cambiaria de la moneda argentina con relación al dólar;
- La crisis de los sectores productivos relacionada con la economía primaria de los tres países;

²³ HUDSON, Rex. *Terrorist and Organized Crime Groups in the Tri-Border area of South America*. Federal Research Division, Library Congress, Washington, 01-07-03 [en línea]. (citada el 14 de diciembre de 2005). Disponible en Internet en: http://www.loc.gov/r/r/frd/pdf-files/terrorcrime_TBA.pdf.

²⁴ VOEFFREY, Patricia. *Tratamiento conjunto de las cuestiones de seguridad de la Triple Frontera Argentina-Brasilera-Paraguaya: su incidencia en el proceso de integración*. CEA, Centro de Estudios Avanzados, Tesis de Maestría. Córdoba, 2002. p-12.

- La constante migración interna a los centros urbanos fronterizos, de gente de escasa instrucción y calificación laboral (además de escasos recursos económicos), los que pasan a desempeñarse en el mejor de los casos como mano de obra en la economía "informal" y contribuyen a saturar los servicios y estructuras sociales.

Igualmente, se puede caracterizar a la Zona de la Tres Fronteras según la siguiente clasificación²⁵:

- En función de la naturaleza de la línea limítrofe es una frontera natural, de hecho la línea está demarcada sobre el transcurso de los ríos Iguazú (entre Brasil y Argentina) y Paraná (entre Paraguay y Brasil);
- En relación con el tipo de espacio que separa la frontera política, se trata de una frontera activa, es decir, que en las márgenes se desarrollan actividades mas o menos diferenciadas y complejas con intercambio permanente de bienes y servicios.
- Es una frontera con centros urbanos en todas las márgenes de la frontera con vinculación física entre sí. La vinculación de las ciudades fronterizas por medio de una obra de infraestructura (Puente Tancredo Neves entre Foz Iguazú- Brasil y Puerto Iguazú- Argentina y Puente de la Amistad entre Ciudad del este-Paraguay y Foz Iguazú), permite el desarrollo de interacciones mas estrechas y diarias. Estos puentes son paso obligado para el transporte internacional.

²⁵ LAURELLI, Elsa. *Reestructuración Económica en América Latina ¿Integración o fractura de los territorios fronterizos?*. Porto Alegre. Universidade Federal do Rio Grande do Sul., 1997.

CAPÍTULO II

Estado de situación de la seguridad en la Triple Frontera

Vamos a comenzar este apartado definiendo los conceptos seguridad y defensa. Resulta interesante citar la definición de Barry Buzan, quien considera... "es más que la supervivencia o existencia de una sociedad o Estado, y tiene que ver con las condiciones de existencia de esa sociedad o Estado". Según el autor, "seguridad es tomada como estar libres de amenazas, como la capacidad de los Estados de mantener su identidad independiente, su integridad y funcionalidad contra fuerzas hostiles"²⁶.

Ahora tomaremos la definición de defensa dada por la ley Argentina Ley N° 23.554: "La defensa Nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de la fuerzas armadas, en forma disuasiva y efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y su capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes".

A continuación, y luego de haber definido estos dos términos, enumeramos las acciones en materia de seguridad llevadas a cabo por parte de los gobiernos en el marco del MERCOSUR.

Durante la reunión de Ministros de Defensa del MERCOSUR ampliado, los titulares de dichas carteras dejaron bien en claro que en la subregión rige una línea divisoria entre lo que se entiende por defensa y por seguridad. Reservaron para el primer ámbito el rol tradicional de la

²⁶ PARDO, Rafael, *Los nuevos elementos de seguridad para América Latina*. Trabajo presentado al foro sobre seguridad en el hemisferio, organizado por la misión permanente de Chile ante la OEA.[en línea]04-1999 (citado el 22 de marzo de 2006) . Disponible en Internet en: <http://www.oas.org.ar/csh/docs/Rafael%20%20Pardo.pdf>

Fuerzas Armadas en defensa del territorio nacional, mientras que de la seguridad interior se ocupan las fuerzas policiales y de seguridad²⁷.

Esta división conceptual nos revela una primera contradicción en relación a la pregunta que anima este trabajo, si en el ámbito del MERCOSUR es dificultoso para todos sus miembros constituirse en una comunidad de defensa, ¿ pueden hacerlo solamente Argentina, Brasil y Paraguay en el marco de la seguridad en las Tres Fronteras? La respuesta en primer lugar sería NO. Si los países de la subregión siguen teniendo una visión tan tajante de los ámbitos de la defensa y de la seguridad, y si continúan basando a la primera en la exclusiva preservación del territorio y la soberanía nacional, es sumamente dudoso concebir que se pueda erigir una situación formal de defensa.

Teniendo en cuenta que los nuevos retos a la seguridad en la Triple Frontera exigen respuestas multilaterales es más factible que los tres países piensen en torno a la problemática de seguridad en vez de buscar respuestas en materia de defensa.

Los estados deberían ser capaces de abrazar un concepto mas amplio de seguridad internacional, ya que como se expuso anteriormente, uno de los principales obstáculos ha sido la diversidad de intereses de los tres países. Los intereses comerciales y económicos de Paraguay se contraponen con los intereses de seguridad de Argentina, y esto genera niveles de voluntad y decisión diferentes. Existen también claras divergencias en el campo de las percepciones de amenazas a la seguridad y la intensidad con que estos países visualizan los riesgos. Desde las perspectiva brasileña y paraguaya el terrorismo es una amenaza potencial con baja probabilidad de ocurrencia, en

²⁷ AMERDING, Gisela. *Mercosur: hacia una comunidad de defensa*. CAEI Centro Argentino de Estudios Internacionales. Programa de estudios: Defensa & Seguridad, Working paper nro 8, [en línea] (citada el 22 de marzo de 2006). Disponible en Internet en : [http://: www.caei.com.ar](http://www.caei.com.ar).

el caso argentino no, por los antecedentes de 1992 y 1994.

En relación a las amenazas, existe una distinción que se presentará en el siguiente capítulo, referido a las "nuevas amenazas", las cuales se las puede calificar en **amenazas emergentes, factores de riesgo y fuentes de inestabilidad.**

Creemos que esta distinción es importante para delimitar que fenómenos deberían conformar las agendas en cuestiones de defensa y cuales los de seguridad.

La distinción propuesta puede resultar útil también para delimitar entre cuestiones que podrían también demandar el uso de la fuerza, de aquellos problemas que no lo exigen.

2.1. La situación antes del 11 de septiembre

De acuerdo a un minucioso trabajo periodístico elaborado por brasileño Roberto Godoy, las sospechas sobre presencia de terrorismo ligado al Medio Oriente en la zona se remontan a veinte años atrás, a 1981. En esa época el hoy exento Servicio Nacional de Informaciones (SIN) de Brasil había individualizado a ciudadanos libaneses que eran propietarios de negocios en Ciudad del Este y Puerto Iguazú; los mismos promovían actividades sociales para la comunidad árabe de la zona, estimando el SIN que en esos eventos se recolectaban fondos destinados a organizaciones palestinas²⁸.

Como se dijo, Argentina en particular, y más generalmente Brasil y Paraguay, redoblaron su atención en la Triple Frontera tras el atentado perpetrado contra la embajada de Israel en Buenos Aires, el 17 de marzo de 1992. La investigación llevada a cabo por la Corte Suprema de Justicia, en la cual jugó un importante papel un informe de los organismos oficiales de inteligencia, reunió indicios suficientes para atribuir el 10 de mayo de 1999 la acción terrorista a la organización Hezbollah; más concretamente, a su Servicio de Seguridad.

La Corte consideró que el grupo Jihad Islámica, que se había atribuido la agresión, integraba Hezbollah; que el citado Servicio de Seguridad reconoció como máximo responsable a Imad Moughnie (o Mughniyah), quien, habría dirigido la operación en Buenos Aires²⁹. En ese informe, la Corte incorporó las declaraciones de un testigo de identidad reservada (el testigo "A") en las actuaciones judiciales del atentado terrorista llevado a cabo en 1994 contra la AMIA. Ese testigo indicó que Imad Moughnie había ingresado a la Argentina en febrero de 1992, para

²⁸ BARTOLOME, M. op.cit.p. 6

²⁹ Ibidem

supervisar el ataque contra la embajada israelí, procedente de Foz de Iguazú³⁰.

El informe de la Corte incorporó los enfoques proporcionados por dos expertos internacionales en cuestiones terroristas, Bruce Hoffman (Rand Corp.) y Ariel Merari (ICT), quienes consideraron que la Triple Frontera desempeñó un rol de importancia en el atentado a la Embajada de Israel. Los núcleos de Hezbollah insertos en la comunidad árabe asentada en esa zona, habrían provisto voluntarios que colaboraron en aspectos periféricos de esa acción terrorista, tal vez sin conocer completamente a la misma³¹.

El énfasis puesto en la región por parte de los organismos de seguridad de Argentina, Brasil y Paraguay redundó en una importante cantidad de acciones contraterroristas, a lo largo de la segunda mitad de los años '90. Entre esos hechos, podemos recordar que en abril de 1996 fueron apresados en Ciudad del Este cuatro árabes, bajo sospechas de pertenecer a la organización libanesa Hezbollah; uno de los detenidos se llamaba Ali Al Youssef, el mayor proveedor de carne de la comunidad musulmana local, quien dijo que su prisión obedecía a haber desafiado por radio a los argentinos a demostrar que los atentados de Buenos Aires habían sido hechos por árabes. Tras un período de investigación, durante el cual estuvieron incomunicados, los cuatro sospechosos fueron liberados por falta de pruebas.

Siete meses después, en noviembre de 1996, la Policía Federal de Brasil descubrió que en la comunidad árabe de Foz se encontraba el libanés experto en explosivos Marwan Al Sadafi, a quien se consideraba partícipe en el atentado contra las Torres Gemelas de Nueva York (EE.UU) de 1993.

³⁰ FAYT, Carlos. *Criminalidad del Terrorismo Sagrado. El atentado a la Embajada de Israel en Argentina*, Editorial Universitaria de La Plata, La Plata, 2001, pp. 52-53 y 97-100

³¹ BARTOLOME, M. op.cit. p.6

Sadafi intentó escapar a la policía brasileña, quien lo siguió hasta Asunción. Allí fueron avisadas las autoridades locales, que lo detuvieron, y dos días después fue trasladado a EE.UU en un avión militar norteamericano C-17, en el marco de estrictas medidas de seguridad³².

Indudablemente, los acontecimientos más importantes relacionados con la presunta presencia terrorista en la zona de la Triple Frontera tuvieron lugar a principios y fines del año 2000. En febrero de ese año fue detenido en Ciudad del Este el libanés Ali Khalil Merhi, uno de los principales recolectores de fondos de la organización Hezbollah en la zona. Sin embargo, los cargos que llevaron a su apresión fueron de contrabando y falsificación, concretamente de la marca PlayStation de Sony³³.

Merhi escapó del país a mediados del 2000 y a fines de septiembre del 2001 fue localizado en Siria. Vía Interpol, la justicia paraguaya solicitó su captura, para luego pedir su extradición. Casi simultáneamente su lugarteniente, Manuel Villamayor Páez, fue condenado en septiembre del 2001 a tres años de prisión.

Por otro lado, el 29 de noviembre del año 2000 fue detenido en la ciudad de Encarnación, capital del departamento de Itapúa, el libanés Salah Abdul Yasine, en un operativo realizado conjuntamente por la Policía Nacional y la Secretaría de Prevención e Investigación de Terrorismo. Yasine estaba siendo investigado por su presunta filiación a una organización terrorista egipcia (Al Jihad o Gamaa).

Según trascendió luego de su detención, el libanés estaba involucrado en un plan para ejecutar atentados terroristas contra las embajadas de EE.UU. e Israel en Asunción; en la acción iban a participar otros

³² TREZZI, Humberto. *EUA pressionam Brasil a colaborar*, Zero Hora 19 de septiembre de 2001

³³ Ibidem.

terroristas islámicos (aproximadamente 30), cuya función sería cometer delitos en otros sectores de la ciudad, para distraer a la fuerzas policiales³⁴.

Las investigaciones que lleva a cabo la Policía Nacional de Paraguay, con el apoyo de agencias gubernamentales de varios países (Argentina, Brasil, EE.UU., Israel, etc) determinaron que numerosos palestinos y libaneses habían arribado a la zona de Colombia, sobre todo en octubre del 2000³⁵.

Complementando los casos de Ali Khalil Merhi y Salah Abdul Yasine, que signaron el año 2000, la cadena de noticias CNN difundió presuntos informes reservados del gobierno paraguayo, según los cuales en julio de ese año se calculaba que en el área de Tres Fronteras había unos 460 miembros operativos (y no menos simpatizantes) de la organización libanesa Hezbollah.

³⁴ *Un presunto jefe de grupo terrorista árabe fue detenido*, Noticias 30 de Noviembre de 2000

³⁵ *Antiterroristas remiten las evidencias al fiscal*, Noticias 5 de diciembre de 2000

2.2. La situación después del 11 de septiembre

La vinculación entre la Triple frontera y el terrorismo islámico ascendió a los primeros lugares de la agenda de seguridad de los países de la región, así como del gobierno de Washington, después de los atentados del 11 de septiembre del 2001. En ese contexto, rápidamente comenzaron a surgir análisis en los cuales se aseguraba que la mencionada organización terrorista estaba conectada con la zona tripartita de alguna manera, manteniendo al tanto de sus actividades a algunos miembros de la colectividad árabe en el lugar (hipótesis mínima), o poseyendo facilidades logísticas y seguidores (hipótesis de máxima)³⁶

La hipótesis de mínima, que apunta a que miembros de la colectividad árabe de la Triple Frontera tuvieran acceso previo a los planes de Al-Qaeda, aun antes que los mismos se llevaran a cabo, cobra asidero a partir de un hecho aparentemente anecdótico, ocurrido a comienzos del año: Gueddan Abdel Fath, un estudiante marroquí de 27 años, es arrestado en Brasil es acusado de asaltar un taxi en San Pablo. Condenado a cumplir una condena de 64 meses, el 5 de septiembre Fayah le solicita a su abogada que entregara con urgencia una carta a las autoridades brasileñas, estadounidenses e israelíes; quería alertarlas sobre "dos explosiones" que tendrían lugar en EE.UU. El 10 de septiembre, al enterarse que su abogada no había tomado en serio sus advertencias y no había entregado los mensajes, el marroquí se puso furioso y dijo que "ya era tarde para evitar una tragedia"³⁷.

Posteriormente a los ataques terroristas de Washington y Nueva York, Fath dijo a las autoridades brasileñas que el plan de los atentados lo había escuchado en la mezquita de

³⁶ BARTOLOME, M. op.cit.p.7

³⁷ Ibidem.

Foz³⁸.

La hipótesis de máxima, o sea la presencia de logística de Al-Qaeda en la zona de la Triple Frontera, es una versión que parece haber surgido inicialmente del juez brasileño Walter Fanganiello Maierovitch, quien está; considerado un especialista en la materia y accesoriamente preside el Instituto Brasileño de Ciencias Criminales Giovanni Falcone. Desde la perspectiva de Maierovitch, en realidad lo que estaría haciendo Al-Qaeda sería captar parte de la estructura con que contaba el Hezbollah en la zona, capitalizando un presunto debilitamiento de ese grupo libanés. La misión encomendada a los flamantes miembros de la organización habría sido entrenar y albergar células terroristas³⁹.

Este enfoque volvió a cobrar impulso el 22 de noviembre del 2001, cuando la revista estadounidense Time da lugar a versiones (cuya fuente no identifica) según las cuales desde la zona de Triple Frontera se enviaban remesas de dinero a Bin Laden, mas concretamente a su responsable financiero Mustafa Ahmed. Lo distintivo de esta noticia es que la misma fue considerada como probable ese mismo día por el canciller de Brasil, Celso Lafer, quien admitió por primera vez esa responsabilidad⁴⁰.

Una semana después, la investigación de Time fue ratificada por el O Globo. Citando como fuente "uno de los investigadores", el periódico carioca sostuvo que la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) y la Agencia Central de Inteligencia (CIA) estadounidenses habían comprobado que Triple Frontera se había transformado en "el principal centro de operaciones en América Latina" de Al Qaeda. Respecto a lo publicado una semana antes por Time,

³⁸ *El terrorista Bin Laden tendría una base en Ciudad del Este*, Territorio Digital 20 de septiembre de 2001

³⁹ *El terrorista Bin Laden tendría una base en Ciudad del Este*, Territorio Digital, 20 de septiembre de 2001

⁴⁰ *Governo admite que Tríplíce Fronteira pode financiar rede de Bin Laden*, Folha de São Paulo, 23 de noviembre de 2001

en este caso se aseguraba que las funciones de los seguidores de Bin Laden en la región no se limitaban a la recolección de fondos, sino a la incursión en el negocio del tráfico de heroína; a tal efecto, la organización terrorista buscaba formar una alianza con carteles colombianos y con las FARC⁴¹.

La línea de pensamiento sostenida por el juez Maierovitch, Time y O Globo no pudo ser corroborada con ninguna detención concreta de miembros de Al-Qaeda en la zona de Tres Fronteras. O en todo caso, si esas detenciones tuvieron lugar, no fueron difundidas a la opinión pública. Sin embargo, es necesario recordar que la estructura terrorista que lidera globalmente Bin Laden excede a la mencionada organización para alcanzar la forma de un "pool" o "holding" el Frente Islámico Internacional para la Jihad contra los Judíos y los Cruzados (Al-Jabhah al-Islamiyyah al-Alamiyyah li-Qial al-Yahud wal-Salibiyyin), del cual forman parte las organizaciones egipcias Gamaa Islamiyya y Al-Jihad⁴².

La mención de Al Jabhah es pertinente porque un miembro de Gamaa, con importantes antecedentes terroristas, si; había estado radicado algunos meses en ciudad del este: el egipcio El Said Asan Ali Mohamed Mokhles, participante del atentado perpetrado en 1998 contra turistas occidentales en el templo de Luxor, con un saldo de 58 muertos.

Mokhles, quien vivió en Arabia Saudita y habría estudiado en Afganistán, fue detenido a principios de 1999 en la localidad uruguaya de Chui, frente a la ciudad del mismo nombre en Brasil, al otro lado de la frontera. El egipcio, que provenía de la zona de Tres Fronteras, intentaba ingresar a Uruguay con un pasaporte falso. Fue formalmente acusado de terrorismo por las autoridades

⁴¹ *EE.UU. cree que habría un cuartel de Al Qaida en la Triple Frontera*, ABC 30 de octubre de 2001

⁴² *Bin Laden, con base de operaciones en las Tres Fronteras*, Noticias 30 de octubre de 2001

egipcias, que solicitaron la extradición.

La ya mencionada revalorización de Tres Fronteras en general, y la localidad paraguaya de Ciudad del Este en particular, como centro del terrorismo islámico, tras los atentados del 11 de septiembre del 2001, se tradujo en una gran cantidad de operativos antiterroristas que arrojaron importantes resultados. El 21 de septiembre la policía de Paraguay detuvo en dos operativos, realizados en las ciudades de Encarnación y Ciudad del Este respectivamente, a 17 ciudadanos árabes, todos los cuales llevaban documentación falsa y no tenían el ingreso al país registrado por el Departamento de Migraciones. La búsqueda respondió a pedidos de Interpol, y a pedidos efectuados por el gobierno de EE.UU. Del total de detenidos, 13 fueron procesados por la producción mediata de documentos públicos de contenido falso (pena: tres a cinco años de cárcel); 11 de ellos continúan procesados. De los restantes 4, uno fue deportado a Brasil, y tres fueron separados del caso, al comprobarse que no habían cometido ningún delito.

Hay dos interesantes elementos accesorios a las detenciones del 21 de septiembre. El primero, que existen versiones según las cuales dos de los procesados serían miembros de la organización terrorista Palestina Hamas: el jordano palestino Yaseed Khalil Abu El Hawa, jefe regional, y el libanés Bassam Nazih Jbara, recaudador de fondos⁴³. El segundo, que en esa oportunidad logro; escapar del cerco policial en Encarnación el jeque egipcio Khaled Ta Qe El Din, importante figura de la comunidad árabe de Foz/Ciudad del Este, considerado (en un sentido similar al ya mencionado Mokles) miembro de organizaciones terroristas egipcias y seguidor de Bin Laden; prófugo de la justicia paraguaya, El Din podría haber huido a San Pablo⁴⁴.

Unas dos semanas después de la detención de los 17

⁴³ BARTOLOME, M. op.cit.p.8

⁴⁴ Ibidem.

árabes, el 3 de octubre, se produjo el allanamiento de una tienda propiedad de Assad Ahmad Barakat, buscado por la justicia bajo la acusación de reclutar combatientes y recaudar dinero para la organización libanesa Hezbollah. Entre el material secuestrado en el allanamiento se incluyeron cintas de video con más de 60 horas de discursos de Hassan Nasrallah, líder de Hezbollah, donde éste llama a desconocer la autoridad de la Autoridad Nacional Palestina, "liberar a Jerusalén de sus enemigos", e iniciar una "guerra santa" que incluya el martirologio ("explotar sus cuerpos contra los enemigos"), entre otros contenidos. Las grabaciones también incluían una suerte de "curso de hombres-bomba". Barakat contaba con tres lugartenientes principales, todos libaneses, presuntos miembros de Hezbollah y detenidos por la justicia: Mazen Ali Saleh y Saleh Mahmoud Fayad, y Sobhi Mahmoud Fayad. De acuerdo a las investigaciones judiciales paraguayas, estas cuatro personas habían efectuado fuertes movimientos financieros al exterior, a cuentas bancarias desde las cuales se financiaba la lucha armada en el Líbano. Por ejemplo, Barakat y Saleh efectuaron remesas de U\$S 500 mil a Canadá, Chile y EEUU, y de otros U\$S 254 mil al Líbano⁴⁵.

Por otro lado, es interesante mencionar que la inteligencia policial de Chile habría descubierto que, en marzo del 2001, Barakat había instalado en la ciudad de Iquique dos empresas "fantasmas", Saleh Trading Limitada e Importadora/Exportadora Barakat Limitada, para lavar dinero sucio procedente de Ciudad del Este⁴⁶.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem.

CAPÍTULO III

Cooperación en el marco de la Triple Frontera y un contexto de "amenazas emergentes"

Estas "nuevas amenazas" o "amenazas emergentes" son un conjunto heterogéneo de fenómenos. Comprenden desde el terrorismo internacional, el crimen organizado, el narcotráfico, el tráfico de personas, las migraciones ilegales, etc. Es la naturaleza de dichas amenazas lo que hace que merezcan un tratamiento conjunto entre naciones comprometidas con la paz y el progreso.

Esto lleva a la "interdependencia en materia de seguridad" debido a) "(...) los desafíos en materia de seguridad tienden a superar la capacidad individual de los estados para hacerle frente, b) la seguridad de los estados depende mas de las políticas que lleven a cabo otros estados (...) que del desarrollo autónomo de capacidades individuales de respuesta; c) los estados tienden a asumir formas asociativas y cooperativas en materia de seguridad, que a su vez incrementan la dependencia de la seguridad individual de cada estado del complejo tramado de relaciones que se halla inserto"⁴⁷.

Todo esto llevo a postular el concepto de "indivisibilidad de la seguridad" que esta; dado por: " a) el polifacetismo o polidimensionalidad de la amenaza (la incidencia sobre la seguridad de elementos militares, económicos, sociales, etc.); b) la interdependencia local/internacional (que afecta a individuos, economías nacionales y/o a naciones); c) el aspecto geográfico/territorial (la seguridad de la región centroamericana por ejemplo, no seria divisible)"⁴⁸.

La forma en que los Estados pueden actuar en materia de seguridad varía. Estos pueden formar "**Alianzas**

⁴⁷ FONTANA, Andres. *Complejidad de riesgo e interdependencia. Tendencias de cambio en la seguridad internacional*. ISEN. Diciembre, 1999.

⁴⁸ LOPEZ, Ernesto. *Sobre la indivisibilidad de la seguridad*. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires. Marzo, 2001.

Militares, (vínculos intensivos en materia militar y relaciones de creciente dependencia reciproca a lo largo del tiempo), **Coaliciones** (intensivas en el plano militar, pero que no implican perdurabilidad a lo largo del tiempo) y **Asociaciones** (relaciones estrechas en diversos planos, que incluyen aspectos de seguridad pero sin vínculos intensivos en lo militar)"⁴⁹.

A las nuevas amenazas se las puede calificar en **amenazas emergentes, factores de riesgo y fuentes de inestabilidad**⁵⁰.

Amenazas emergentes: son "fenómenos que, en principio no disputan formalmente la soberanía del Estado, pero afectan a las instituciones y a las personas, poniendo en riesgo la integridad física y moral de estas últimas, y "permeando" al Estado por diversas vías"⁵¹. Forman parte de ellas el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado.

Factores de riesgo: que "carecen de una voluntad hostil que los genere y les otorgue una dirección determinada (...) su peligrosidad no requiere una voluntad hostil"⁵². Ejemplo de ello son los desechos nucleares y la mera existencia (sin voluntad hostil) de armas biológicas y químicas.

Fuentes de inestabilidad: no constituyen necesariamente amenazas para terceros, el uso de la fuerza es poco eficaz en estos casos. Ejemplos de fuentes de inestabilidad son: las guerras intra estatales, las migraciones masivas, las persecuciones y matanzas de minorías étnicas.

Es por este carácter de complejidad del riesgo que los enfoques de seguridad, cada vez enfatizan más la

⁴⁹LOPEZ, Ernesto. *Sobre la indivisibilidad de la seguridad*. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires. Marzo, 2001, citado por FANELLI, Bruno en *Análisis de la integración Argentino-Brasilera*. CAEI Centro Argentino de Estudios Internacionales. Programa de estudios: Integración Regional. Working paper nro 09.

⁵⁰ Ibidem

⁵¹ Ibidem

⁵² Ibidem

importancia de los enfoques preventivos y de cooperación en marcos internacionales.

Para lograr un espacio de seguridad cooperativa es necesario contar con una cierta interdependencia económica, con afinidad política, y con un fortalecimiento de los sistemas democráticos.

Asimismo, son necesarios compromisos, garantías recíprocas y "renuncias voluntarias al ejercicio discrecional y autónomo de su soberanía que hacen los estados"⁵³.

Se complementan con una idea de la seguridad "basada en la transparencia, la apertura recíproca, la prevención y la vulnerabilidad mutua"⁵⁴.

El Estado "concede aspectos importantes de su autonomía en relación al uso de la fuerza y asume compromisos acerca de su empleo y marcos cooperativos y multilaterales"⁵⁵.

De cualquier manera "conserva el control sobre la preparación de la fuerza militar; sigue el único ámbito en el que legítimamente se organizan capacidades militares; conserva también el monopolio de la organización y el uso de la fuerza de su territorio, si bien con las limitaciones crecientes que impone la comunidad internacional"⁵⁶.

⁵³ FONTANA, A. ob..cit..p. 44.

⁵⁴ FONTANA, A. ob..cit..p. 45.

⁵⁵ FONTANA, A. ob..cit..p. 46.

⁵⁶ FONTANA, A. ob..cit..p. 46.

3.1. Nuevas amenazas a la seguridad en la Triple Frontera

3.1.1 Crimen organizado

Desde hace más de una década, la zona de la Triple Frontera ha incrementado su importancia (y peligrosidad) como región donde desarrollan sus actividades organizaciones criminales regionales e internacionales. Las actividades criminales son diversas, aunque parecen concentrarse mayoritariamente en el contrabando y la falsificación⁵⁷.

La criminalidad organizada tiene su epicentro en Ciudad del Este. En esa localidad convergen las estructuras delictivas más importantes a nivel internacional: la Yakusa japonesa, carteles colombianos y mexicanos, las mafias nigerianas y la propia mafia rusa⁵⁸.

Estos puntos de vista son compartidos por el libanés Charif Hammoud, presidente de la Unión de Importadores de Ciudad del Este, quien se refiere a esa ciudad diciendo: "Aquí nadie sabe que porcentaje de negocios son lícitos y que porcentajes son ilícitos. Ciudad del Este merece la fama que tiene: hay falsificación, contrabando, tráfico de drogas y armas"⁵⁹.

3.1.2 Contrabando y falsificación

El contrabando y la falsificación en Ciudad del este se concentran principalmente en una docena de rubros, entre ellos los equipos electrónicos, informática, calzado deportivo, bebidas, juguetes, relojería, textiles,

⁵⁷ BARTOLOME, Mariano C., LLENDERROZAS, E. *La Triple Frontera desde la perspectiva argentina: principal foco terrorista en el Cono Sur americano*. Panel: Terrorismo y repercusiones hemisféricas: Argentina, Brasil, Ecuador, Costa Rica y Guatemala en perspectiva comparada", 2002.

⁵⁸ Ciudad del Este: centro internacional de mafias, a una hora de vuelo de Uruguay, La Onda Digital N° 54, 25 de septiembre al 1° de octubre de 2001

⁵⁹ CAMARASA, Jorge: *Declina la capital del contrabando*, La Nación 2 de abril de 2000

perfumería y cigarrillos. Solamente la piratería ilegal de música movilizaría capitales calculados en U\$S 150 millones por año.

La mercadería de contrabando ingresa a Ciudad del Este por dos vías principales, de acuerdo a su lugar de origen: si esta; originada en el Lejano Oriente entra desde Foz de Iguazú, adonde arriba desde los puertos brasileños de Santos o Paranagua: si proviene de Miami, los puertos de ingreso a la región son los de Santos, Montevideo (Uruguay) y Buenos Aires (Argentina)⁶⁰.

Buena parte del contrabando que gira en torno a Ciudad del Este se efectúa con productos que proceden de Asia, especialmente de Hong Kong, Taiwán y Malasia. A estos productos "piratas" se les suelen agregar etiquetas y embalajes de marcas (usualmente de EE.UU. o Japón) de primera línea. El ya mencionado Hammoud, presidente de la Unión de Importadores de Ciudad del Este, indica que hay tres niveles de falsificación, de acuerdo a la jerarquía de la marca que se utiliza, lo que a su vez hace variar el precio del producto: por ejemplo, "una misma video casetera puede ser comprada en Ciudad del Este bajo las marcas Panasonic, Sony o Aiwa"⁶¹.

Aunque la mercadería de contrabando suele abandonar Ciudad del Este por las mismas vías por las que ingresó (territorios brasileño y argentino), también lo hace cruzando ilegalmente las fronteras aérea, terrestre y fluvial. De acuerdo a autoridades brasileñas, en los territorios paraguayos cercanos a la frontera habría unos 100 aeropuertos clandestinos, usados para el contrabando y tráficos ilícitos hacia Argentina y Brasil movilizando capitales de unos U\$S 1,5 mil millones anuales⁶².

La Triple Frontera también juega un papel descollante

⁶⁰ Ibidem

⁶¹ Ibidem

⁶² *Global Crime: International and Regional Co-operation Among Governments and Gangs Alike*, Transnational Communities Programme, 1998

en el contrabando de autos robados en Argentina. De acuerdo a declaraciones formuladas a mediados del año 2001 por el entonces titular de la Secretaria de Seguridad, del territorio argentino se extraen ilegalmente 6000 vehículos anuales que en su mayoría son enviados a Bolivia y Paraguay, en este último caso a Ciudad del Este⁶³.

Finalmente, digamos que el comercio ilícito de mercaderías de origen asiático produjo un auge de la presencia de mafias chinas en el lugar, que se mimetizan en la colectividad china de Ciudad del Este, que es ampliamente superior a la colectividad árabe: 30 mil personas. Estas mafias son tanto de china continental como de Taiwán y se concentran esencialmente en el cobro de "protección" a los comerciantes locales chinos, y de "impuestos" sobre los containers que ingresan de Asia, importados por los comerciantes. Cuando la importación es manejada directamente por la mafia, los minoristas chinos están obligados a adquirir esa mercadería, y no la de otro proveedor, para no sufrir represalias⁶⁴.

Las mafias chinas que operan en la zona también habrían realizado operaciones ilegales con el grupo terrorista egipcio Gamaa Islamiya. De acuerdo a la investigación periodística del brasileño Roberto Godoy, por lo menos dos organizaciones estuvieron involucradas en estas actividades: las "familias" Sung-I y Ming⁶⁵.

La Sung-I, con base en la localidad paraguaya de Hernandarias, utilizaría como cobertura para sus operaciones ilegales tres negocios de fotografía y electrónicos ubicados en Ciudad del Este. En diciembre del 2000, Sung-I le habría vendido un lote de municiones a la Gamaa, enviándolo a Egipto por vía marítima como "equipamiento medico", el navío, con bandera de Camerún,

⁶³ BARTOLOME, M. op. Cit p.15

⁶⁴ XIV Seminario de Fronteras: *Los Desafíos a la Seguridad y Delitos del Siglo XXI*, Escuela Superior de Gendarmería, Buenos Aires 1996, p. 13-16

⁶⁵ BARTOLOME, M. op.cit p.16

fue interceptado en el puerto chipiotra de Limasol. La Ming, por su parte, manejaría fondos de la Gamaa desde Ciudad del Este, en un circuito financiero que incluiría a Guyana e Islas Cayman⁶⁶.

3.1.3. Lavado de Dinero

La zona de la Triple Frontera esta sindicada desde hace tiempo como un foco donde se legalizan activos provenientes de actividades ilícitas, sobre todo a través del circuito financiero. A esta última categoría pertenece cerca del 50% de las transacciones bancarias que se registran en Ciudad del Este, violando la Ley 1025 que en Paraguay penaliza a los bancos que hacen estas operaciones. De acuerdo a datos oficiales brasileños, a través de los bancos y casas de cambio de Foz y Ciudad del Este se sacaron U\$S 6 mil millones de los U\$S 11 mil millones que se movilizaron en Brasil en concepto de fraudes financieros y evasiones, en el periodo de 1999-2001⁶⁷.

Lo que se percibe en la zona de Tres Fronteras, en relación al presunto lavado de dinero a través del circuito financiero, es que esa problemática parece confundirse con la remisión de divisas a Medio Oriente por parte de la comunidad árabe local, para ayudar a familiares que quedaron en su tierra natal: algunas de estas remesas están sospechadas, como veremos mas adelante, de ser dirigidas a organizaciones árabes que emplean metodologías terroristas, particularmente la libanesa Hizbollah.

Un ejemplo de estos límites difusos se evidenció en una investigación llevada a cabo después de septiembre del 2001 por la Secretaría para la Prevención del Lavado de Dinero (SEPRELAD) de Paraguay, en conjunto al fiscal antiterrorista Carlos Calcena. Esa investigación demostró

⁶⁶ GODOY, Roberto. *Tríplice Fronteira é vigiada há 20 anos*, O Estado de Sao Paulo, 11 de noviembre de 2001

⁶⁷ *Polícia fará devassa na Tríplice Fronteira*, O Estado de Sao Paulo, 12 de noviembre de 2001

que un grupo de 42 árabes de Ciudad del Este remeso; al exterior aproximadamente U\$S 50 millones, presumiblemente gran parte al Líbano; aunque no se precisa el tiempo en que se realizaron dichas transferencias, se supone que el lapso comprendido es 1997-2001. Según trascendió en esos momentos, se presumía que los montos multimillonarios en dólares que manejaban los árabes estaban asociados a negociados con tráfico de armas y otros actos ilícitos⁶⁸.

3.1.4. Terrorismo de Medio Oriente en la Triple Frontera

Durante la década del '90 la Argentina fue el escenario de dos de las acciones terroristas más importantes de los últimos años: los atentados perpetrados contra la sede de la Embajada de Israel en Buenos Aires, a principios de 1992 y contra la sede de la Asociación de Mutuales Israelitas Argentinas (AMIA) en julio de 1994.

El incremento en la demanda de seguridad en la zona de la Triple Frontera comenzó a debatirse con mayor énfasis a partir del primero de los atentados mencionados.

Desde ese momento los medios masivos de comunicación social se hicieron eco en forma permanente de la falta de seguridad en la zona. Aún cuando este tema ascendió a los primeros lugares de la opinión pública argentina e internacional luego de los atentados terroristas perpetrados en Argentina, su raíz es anterior.

⁶⁸ *Arabes envían U\$S 50 millones al exterior*, Revista Noticias, 3 de octubre de 2001

3.1.5. La corrupción de funcionarios públicos

Numerosos indicios sugieren que buena parte de los ilícitos que se cometen en el área de Triple Frontera, particularmente en el vértice paraguayo, está asociada a episodios de corrupción de funcionarios públicos (lo cual no significa en modo alguno la corrupción del "Estado" en su conjunto). De alguna manera, el régimen de Asunción reconoce tácitamente este estado de cosas, siendo ejemplos elocuentes los sumarios y causas judiciales abiertas desde la propia Administración Pública por esa causa.

En este campo, el Poder Ejecutivo de EE.UU. ha sido particularmente duro, sin reparar en formalismos. En un informe emitido a fines de septiembre del 2001 el Departamento de Estado calificó a la administración de justicia de Paraguay de ineficaz y a la nación de estar sumida en una corrupción generalizada, situaciones que facilitan la actividad criminal que apoya a grupos terroristas. "A pesar de algunos éxitos, un sistema judicial ineficaz y la corrupción generalizada, que facilita la actividad criminal que apoya a los grupos terroristas, minó los esfuerzos antiterroristas en Paraguay", señala el dossier⁶⁹.

El manejo espurio de documentación probablemente sea el caso más resonante de asociación entre ilícitos cometidos en el área de Triple Frontera y corrupción gubernamental. Con posterioridad al 11 de septiembre del 2001, se constató que numerosos ciudadanos libaneses que residían en Ciudad del Este habían ingresado a Paraguay gracias a visas concedidas de manera irregular. Un caso sería el del mencionado Barakat, sospechado de realizar actividades de financiamiento a Hezbollah, quien habría ingresado a Paraguay en 1989 con una visa otorgada por el consulado en Panamá, siendo que el consulado sólo estaba

⁶⁹ EE.UU. califica de ineficaz al Poder Judicial de Paraguay, ABC 1 de octubre de 2001

autorizado para gestiones de orden comercial pero de ninguna manera para la emisión de visas.

En este tema, el episodio más resonante tiene que ver con el consulado paraguayo en Miami, en épocas en que su titular era Carlos Weiss, desde donde se extendieron visas a una veintena de libaneses que jamás habían pisado los EE.UU., tal como lo establece el procedimiento consular internacional. Además, tres de esos libaneses figuraban en las listas del FBI norteamericano por presuntas actividades terroristas. Los ciudadanos libaneses aparentemente visados en Miami habían seguido en su mayoría el mismo itinerario de traslado: Beirut-París-San Pablo-Ciudad del Este⁷⁰.

Frente a casos como este, el fiscal antiterrorista paraguayo Carlos Cálcena calificó a la corrupción diplomática como un "cáncer", agregando que algunos consulados se habían convertido en verdaderas oficinas de falsificación de documentos. Las tarifas varían según la nacionalidad del destinatario: U\$S 800 por visado a los coreanos y U\$S 900 a los árabes⁷¹. En tanto, el portavoz de la embajada estadounidense en Asunción, Mark Davidson, diría respecto a Paraguay: "En los últimos años han surgido dos nuevos problemas: el tráfico de drogas y el contrabando de visados y pasaportes falsos, que constituye una puerta abierta para el terrorismo".

Es importante destacar que las irregularidades en el ingreso y radicación de extranjeros en Ciudad del Este no se agotan en el manejo irregular de visados por parte de algunos consulados. De acuerdo a una investigación de la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC) de Paraguay, anualmente ingresan ilegalmente (sin documentación en regla) a ese país a través del aeropuerto de Ciudad del Este unos 570 extranjeros, que previamente deben abonar U\$S 5 mil de soborno al funcionario de turno.

⁷⁰ *Fiscal imputa a Weiss por la concesión irregular de visas, ABC 27 de septiembre de 2001*

⁷¹ *"Comandos terroristas se refugian en la Triple Frontera", El País 9 de noviembre del 2001*

Esto representa una cifra anual de sobornos de U\$S 2,8 millones.

CAPÍTULO IV

Desarrollo de la seguridad cooperativa entre Argentina, Brasil y Paraguay

*"Nuestra razón de ser es buscar juntos soluciones a los problemas que nos son comunes. Esa es nuestra idea de integración. La integración no es un factor por sí mismo sino un instrumento y un espacio donde enfrentar los grandes desafíos del momento"*⁷².

El desarrollo de la seguridad cooperativa entre los tres países reconoce distintas etapas. En particular por el impulso dado por el gobierno argentino, "la cuestión del terrorismo internacional comenzó a instalarse en la agenda de seguridad de los países de la subregión a mediados de la década del '90"⁷³. Este nuevo tema de agenda afectó al caso que nos ocupa en dos planos diferentes: la constitución de acuerdos de seguridad trilaterales concebidos *ad hoc* para la Triple Frontera; y la aplicación a la zona de acuerdos de seguridad más amplios, suscriptos en el marco de foros multilaterales.

Respecto al primer plano, en agosto de 1995 los gobiernos de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos, Paraguay y Uruguay participaron de la "Reunión de Consulta sobre Cooperación para Prevenir y Eliminar el Terrorismo Internacional", realizada en Buenos Aires. En esta reunión los países mencionados expresaron su preocupación por las manifestaciones de terrorismo internacional, en particular en el continente americano: los brutales atentados contra la Embajada de Israel y la AMIA en Buenos Aires, y contra el World Trade Center en Nueva York.

En el marco de esa reunión, se acordó afianzar la cooperación existente para el intercambio de información

⁷² Palabras del Secretario Ejecutivo del Convenio Andres Bello. Citado por DELTROZZO, M. Eugenia: *La Movilidad estudiantil en el ámbito del Mercosur*. Universidad Empresarial Siglo 21, 2005, p 31.

⁷³ BARTOLOME, Mariano. C., *Amenazas a la seguridad de los Estados: La Triple Frontera como "área gris" en el Cono Sur americano*, Buenos Aires, 2001.

sobre organizaciones y actividades terroristas; fortalecer las legislaciones nacionales en la materia y adoptar medidas internas de carácter preventivo, incluso las necesarias para someter a juicio o extraditar a terroristas.

Asimismo se acordó promover acuerdos bilaterales y subregionales en materia de cooperación judicial, policial y de inteligencia para la prevención, persecución y represión de actividades terroristas internacionales, y fortalecer la cooperación en materia de seguridad de fronteras y transporte, de migraciones y de capacitación en técnicas de contraterrorismo.

Los compromisos asumidos en la reunión de Buenos Aires se tradujeron, en marzo de 1996, en la firma del "*Acuerdo de Seguridad y Facilidad de Tránsito de las Tres Fronteras*". En ese acuerdo los Ministerios de Interior de Argentina y Paraguay y el Ministerio de Justicia de Brasil se comprometieron a coordinar la acción contra el terrorismo y el narcotráfico en la zona de la Triple Frontera, lo que incluyó la creación de una base común de datos y el establecimiento de mecanismos conjuntos de lucha contra la criminalidad y el terrorismo.

El citado mecanismo conjunto se constituyó dos meses después, en mayo de 1996, cuando los tres gobiernos inauguran un *Comando Tripartito* que conduzca las medidas de cooperación para la seguridad e intercambio de información en la zona. Se estableció también que dicho Comando tenga su sede operativa en forma rotativa en las tres localidades antes mencionadas y que los responsables del mismo respondan y reciban instrucciones en forma directa de la conducción política a cargo de la seguridad interna.

Este organismo está constituido por Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Policía Federal de Argentina; Policía Federal y representantes del Ejército y del consulado en Ciudad del Este por Brasil; y por la Policía

Nacional de Paraguay. Su principal finalidad es incrementar la cooperación para la seguridad en la zona, intercambiando información; efectuar operativos simultáneos de control de personas y documentación; e integrar un banco de datos común, el (previsto) Sistema Integrado de Información de Seguridad.

En cuanto al segundo plano, un hito de capital importancia tuvo lugar el 30 de mayo de 1997, cuando se llevó a cabo en Asunción la "*Primera Reunión de Ministros del Interior y Justicia del MERCOSUR*" (incluyendo Chile y Bolivia). Esta iniciativa se orientó a la cooperación y coordinación de las políticas y tareas relativas a la seguridad, mediante un mecanismo de reunión cada 6 meses y la creación de una Comisión Técnica para el desarrollo de la agenda de trabajo.

Durante la "*Segunda Reunión de Ministros del Interior y Justicia del MERCOSUR*" (incluyendo Chile y Bolivia), realizada en Punta del Este en noviembre de 1997, se acordó desarrollar en el ámbito del MERCOSUR un sistema de intercambio de información sobre criminalidad, para la elaboración de planes estratégicos contra la misma. También hubo consenso en crear un Grupo de Trabajo encargado de la ejecución y reglamentación de una red de intercambio e información sobre sucesos operacionales policiales, personas y bienes, involucrados en delitos en los países de la región.

Finalmente, en Punta del Este se consideró de vital importancia la elaboración de un *Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional*, procurando una legislación uniforme que permita sancionar delitos complejos que afectan a los países del MERCOSUR. Entre ellos el narcotráfico; terrorismo; tráfico de armas y explosivos; robo de vehículos; delitos económicos y lavado de dinero; contrabando y tráfico de personas. También se impulsó el funcionamiento de un banco de datos regional que

sirva para la lucha contra el delito; fortalecer o implementar los acuerdos sobre controles integrados de fronteras, elaborar un proyecto para uniformizar la documentación de identidad personal en todos los países miembros del MERCOSUR, más Bolivia y Chile.

Cerrando esta descripción, deben mencionarse dos eventos llevados a cabo en el año 1998. El primero de ellos tuvo lugar el 27 de marzo en Buenos Aires y consistió en una *"Reunión Extraordinaria de Ministros del Interior del MERCOSUR, Bolivia y Chile"*. Allí se avanzó en la idea de un banco de datos regional (llamado *"Plan Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR, Bolivia y Chile"*) y se aprobó un *"Plan General de Seguridad para la Triple Frontera"*, que se halla en vigencia desde ese mismo día.

El segundo evento digno de mencionarse fue otra *"Reunión Extraordinaria..."*, esta vez llevada a cabo el 14 de julio, ocasión en que se aprobó el Acuerdo 5/98 sobre el *Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional* aprobado en la reunión de Punta del Este, en noviembre de 1997. Este Plan parte de la premisa que la lucha contra todas las formas de la delincuencia organizada impone una acción de conjunto, coordinada y acordada en toda la región y que tanto el fenómeno de la globalización como el proceso de integración regional han impuesto nuevas características al accionar criminal, que ha adquirido una creciente dimensión transnacional.

En este acuerdo se identifican como amenazas a un conjunto de fenómenos de clara presencia en la región de la Triple Frontera, particularmente crimen organizado; terrorismo; asociaciones ilícitas; y tráfico ilegales varios.

4.1 La seguridad compartida

Ante lo expresado anteriormente surge la necesidad de hacer frente en forma conjunta y coordinada a los desafíos de la seguridad, con Brasil y Paraguay, reafirmando los principios del respeto a la soberanía nacional y de cooperación fraterna entre los tres países.

Los tres países se enfrentan a un dilema de difícil resolución ¿como se produce seguridad?

Si seguridad se asimila a uso de la fuerza, la respuesta simula ser más sencilla, ya que fuerzas armadas bien entrenadas y equipadas son suficientes para garantizar que la balanza se incline a favor de un estado. Pero en la concepción amplia de seguridad, los requerimientos del estado son más complejos.

Primero, el sistema político es la carta de presentación: democracias estables, con instituciones responsables, coordinadas y legítimas para el conjunto social y ya no solo la posibilidad de conquistar el gobierno por medio de la alternancia de un proceso eleccionario relativamente limpio.

A continuación surgen una larga serie de factores, entre los que las relaciones cívico-militares, la independencia y fortaleza del sistema judicial, un cierto grado de equilibrio social y sobre todo una economía de mercado competitiva y ordenada, indican la capacidad de influencia y autonomía de decisión con que cuenta una nación. Es allí donde entra en juego la variable de los arreglos de seguridad a través de los cuales se establecen reglas claras de funcionamiento para aglomerados políticos, acomodando los desequilibrios y disimilitudes para que no generen errores de interpretación que en última instancia pueden ser disparadores de situaciones conflicto.

La cooperación regional en el ámbito del Cono Sur incide en la adecuación de los aparatos de defensa en

función de la cual anteriormente las fuerzas armadas se preparaban profesionalmente y los gobiernos realizaban importantes erogaciones.

La seguridad colectiva puede mitigar la competencia a nivel militar y por último eliminar la anarquía internacional. La paz se puede alcanzar con el consentimiento de las partes de defenderse los unos a los otros contra cualquier agresión⁷⁴.

Todos estos acontecimientos tienen sus límites y debería dudarse si una teoría pudiera constituirse sin ellos. Sin embargo, todos sufren la apatía de una perspectiva social, los actores no reaccionan solamente ante condiciones externas objetivas, también se dibujan sobre recursos intangibles tales como el conocimiento, la confianza y la predictibilidad. La confianza de ser efímera, pero no puede institucionalizarse para construir el orden social. De hecho, una sociedad estable a la larga se desarrolla sobre instituciones que definen quie;n esta; incluido y quie;n no, por ejemplo, en quien se puede confiar y en quie;n no⁷⁵.

El texto básico para enfocar la creación de comunidad de seguridad es el de Adler y Barnett⁷⁶. Los autores reconocen que hay un amplio escepticismo acerca de que actores políticos puedan compartir valores, normas y ensamblarse en interacciones diversas y recíprocas que reflejen intereses de largo plazo⁷⁷.

La primacía de concepciones realistas de las Relaciones internacionales que se inclinan por la perdurabilidad de las rivalidades, desdibuja los beneficios de la cooperación. Sin bien es cierto que las comunidades

⁷⁴ VAYRYNEM, Ranino. *Stable peace trough security communities? Steps toward theory-building*. [en línea] (citado el 28 de abril de 2006) Disponible en: [http:// www. Kroc.nd.edu/ocpapers/op_18_3.pdf](http://www.Kroc.nd.edu/ocpapers/op_18_3.pdf)

⁷⁵ Idem

⁷⁶ ADLER, Emanuel y BARNET, Michael. *Security Communities*. Cambridge University Press, 2000.

⁷⁷ ADLER, E. y BARNET, M. , op..cit citado por DIAMINT Rut en *Rivalidad o cooperacion en el Mercosur?* [en línea] (citado el 28 de abril de 2006). Disponible en: [http// www. Columbia. Edu/cu/ilas/publications/papers/rut_diamint.htm](http://www.Columbia.Edu/cu/ilas/publications/papers/rut_diamint.htm)

de seguridad no estén afirmadas en la región, y esas mismas tendencias realistas presentan un llamativo vigor, creemos que al mismo tiempo se dan ciertas condiciones que pueden dirigirse a la creación de una comunidad subregional.

Las comunidades de seguridad sólo tienen sentido, en nuestra perspectiva, en sociedades democráticas que mantienen intercambios sobre la base de reglas de juego estipuladas y una abundante información compartida, y esa información solo puede estar disponible en sociedades donde impera el derecho.

Las comunidades de seguridad emergen cuando la ciudadanía de diferentes naciones tiene concepciones similares acerca de la realidad social, y éstas conducen a acciones medianamente semejantes en la arena internacional⁷⁸. En segundo término, cuando hay una intensidad de relación entre los actores políticos que permite emitir significaciones comunes hacia agentes externos. Tercero, se establece algún tipo de mecanismo para resolver las diferencias entre ellos por medios no violentos⁷⁹.

La definición clásica de comunidad plural de seguridad dice que es una región transnacional formada por estados soberanos, cuyas poblaciones mantienen expectativas de cambios pacíficos⁸⁰.

Hemos señalado, que en los inicios de la cooperación entre Argentina, Brasil y Paraguay, que deriva posteriormente en la constitución del MERCOSUR, existía la expectativa de promover cambios en las mutuas relaciones de seguridad, anteriores y tan importantes como la necesidad de modelar un nuevo patrón de desarrollo⁸¹.

⁷⁸ DIAMINT, Rut. *Rivalidad o cooperación en el Mercosur?* [en línea] (citado el 28 de abril de 2006). Disponible en: [http:// www. Columbia. Edu/cu/ilas/publications/papers/rut_diamint.htm](http://www.Columbia.Edu/cu/ilas/publications/papers/rut_diamint.htm)

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ ADLER, E. y BARNET, M. op. cit . pag. 30

⁸¹ DIAMINT, Rut. *Integración y Seguridad. La dialectica de los actores argentinos*, en Francisco Rojas Aravena, editor, Argentina, Brasil y Chile: Integración y Seguridad, FLACSO- Nueva Sociedad, Santiago, Chile, 1999.

La creación de una comunidad requiere de un cambio importante en la forma de gestionar las políticas públicas. Desde el inicio de la cooperación entre los tres países se invirtió en una estrategia que cambiara las mutuas imágenes que cada país tenía del otro. En numerosas ocasiones, diplomáticos brasileños y argentinos, dieron explicaciones "educativas" acerca de las resistencias que aparecen entre socios que tienen relaciones estrechas, dificultades que no deben ser entendidas como señales de confrontación.

Debemos reconocer que la creación de una comunidad de seguridad tiene también obstáculos importantes. Los militares y buena parte de los dirigentes políticos latinoamericanos que los gobiernan o disputan las elecciones, formaron sus criterios estratégicos en los preceptos de la soberanía estatal y la defensa territorial de la guerra fría.

En América Latina, el papel de garantes de la soberanía y el territorio era una facultad natural de los militares. Los líderes civiles de estas nuevas democracias no desarrollaron un pensamiento sobre la defensa para un estado de derecho insertado en el contexto de la globalización de mercados⁸².

Pensar la defensa en un nuevo marco compuesto por la recuperación de la democracia y los procesos de integración regional requiere de un esfuerzo conjunto, amplio y sostenido de una comunidad diversa de actores. Exige una voluntad estatal para hacer de la política de las fuerzas armadas una política pública de estado, fijando directivas y ejerciendo el mando cuyo resultado es la cancelación de la autonomía militar.

Suponemos que la creciente interdependencia económica crea una demanda para organizar regímenes de seguridad orientados a desarrollar la cohesión regional. No obstante, no es un proceso automático.

⁸² Ibidem

En el caso de Argentina, Brasil y Paraguay se dan algunas de las bases de las condiciones señaladas. Existe una base aceptable de intereses compartidos y una expresa voluntad de resolver conflictos por la vía pacífica. Ambos componentes solventan expectativas de construir una comunidad de seguridad. Con ese aporte, Rut Diamint⁸³, realiza una crítica a la concepción desarrollada por Adler Barnet, ya que la construcción de comunidades de seguridad requiere que estén presentes dos condiciones. Primero, es imposible construir una comunidad regional sin desarrollar una comunidad interna. Segundo, la constitución de esas comunidades se ve afectada cuando existe en la región un poder de excesiva asimetría, y que tiene capacidad de incidir a favor o en contra de las decisiones de los actores locales.

Con un Brasil reticente y una Argentina desatinada, y un socio de menor peso como Paraguay, sería lógico pensar que no hay un futuro para la consecución de una comunidad de seguridad. No obstante, nos inclinamos a pensar que es posible optar por un futuro asociado y con políticas de seguridad compartidas.

⁸³ Ibidem

4.2 La seguridad desde los Estados Unidos

En estos últimos años, América Latina perdió peso en el interés de los EE.UU., pero las relaciones en el ámbito de la defensa no han disminuido.

Durante la administración Clinton, las propuestas más consistentes hacia el continente partieron del Pentágono y no del Departamento de Estado. Con la llegada del presidente Bush la tendencia a militarizar las relaciones con el continente se han profundizado.

Funcionalmente, las relaciones entre las fuerzas armadas de EE.UU. y América Latina están coordinadas por el Comando Sur, que no reporta directamente sus actividades al Departamento de Estado. A los numerosos seminarios y encuentros que organizan son invitados tanto miembros de organismos de derechos humanos como civiles y académicos de los diferentes países.

El SouthCom define la agenda de forma unilateral y las evaluaciones, pueden llegar a otras agencias del estado norteamericano. Si esta diferencia se produce en EE.UU., mucho más notoria es en el caso de los países latinoamericanos que no tienen capacidad civil de conducir la defensa.

El congreso norteamericano solo conoce de forma global los recursos demandados por los diferentes programas que desarrolla el Comando Sur en la región. Los congresos latinoamericanos no tienen capacidad real para conocer los recursos destinados al área con un nivel de detalle que permita inferir realmente acerca de la naturaleza de los programas.

No hay centros partidarios o independientes que puedan analizar las cuestiones militares o de seguridad. De esta forma, un importante conjunto de discusiones, principios, formación de hipótesis de conflicto, criterios de entrenamiento, utilización de armamentos, etc., se decide

en instancias militares, sin la intervención de los representantes políticos.

Una carrera armamentista o la autonomía militar sostenida bajo el paraguas del SouthCom, no contribuye a los esfuerzos de otros sectores de gobierno norteamericano para desarrollar instituciones y practicas democráticas y resiente la legitimación de la participación de civiles en cuestiones de defensa.

En la mayoría de las operaciones y en el adiestramiento impartido por los EE.UU., las hipótesis de conflicto están vinculadas al combate del narcotráfico y a las consecuencias derivadas de la acción de los narcotraficantes.

En consecuencia este enfoque norteamericano de la defensa crea inestabilidad, desequilibrios entre los diversos factores de estado y amenazas a las democracias que en América Latina aun no han consolidado el ejercicio de la conducción de la defensa como una política publica institucionalizada del estado.

Menos aun colabora en la creación de cooperación regional, ya que la insistencia de los mandos militares norteamericanos es mantener una relación desde ellos hacia el resto de las fuerzas armadas de la región. Por el contrario, aunque con poca capacidad de traducir a medidas concretas, los gobiernos civiles de Argentina, Brasil y Paraguay, buscan establecer reglas para las instituciones del ejecutivo.

A este panorama de predominio militar se agrega ahora un elemento que puede resultar aun más negativo. Los atentados terroristas del 11 de septiembre han despertado temores legítimos y reacciones militares justificadas. Pero, ante la ausencia de una comunidad civil de seguridad estos hechos pueden dar lugar a una re-militarización de la política sin establecer los recursos jurídicos pertinentes.

Aparte de tener en cuenta que las agencias de

inteligencia y las fuerzas de seguridad continúan amparando una riesgosa influencia militar y una limitadísima supervisión del poder legislativo. En Brasil, por ejemplo, el ABIN (Servicio Nacional de Informaciones) tiene control del Congreso, pero las agencias dependientes de las fuerzas armadas continúan haciendo inteligencia interna sin escrutinio parlamentario, al igual que las agencias de la policía que no tienen órganos fiscalizadores, actuando con autonomía y sin revisiones⁸⁴.

Si nos ubicamos en el plano hemisférico la institución que debería promover la creación de pautas comunes es la OEA. La OEA cuenta con la resolución 1080 para la gestión de crisis, la protección de la democracia y la conservación de la paz, así como con los instrumentos habilitados por medio del Protocolo de Washington. La Unidad de Promoción de la Democracia (UPD) fue pensada para realizar seguimiento y monitoreo de las nuevas democracias latinoamericanas, cooperando en la prevención de conflictos, en una línea similar a la tendencia propuesta por las Naciones Unidas ante desastres naturales, movimientos masivos de población, la amenaza de hambre generalizada y la propagación de enfermedades. Sin embargo, la historia del organismo ha sido la suma desconfianzas originadas por el predominio norteamericano, las disputas bilaterales de varios miembros y las pequeñas luchas hegemónicas de las potencias medianas de la región. El compromiso por la defensa de la democracia nunca ha sido fuertemente defendido (el caso de Perú en 1992 nos lo reafirma) y nunca se la dotó de recursos efectivos para dar cumplimiento a sus propuestas. Por ello mismo, la CICAD, comité de lucha contra las drogas, o el CICTE, de lucha contra el terrorismo, por ahora sólo han logrado consenso en las declaraciones. Las deficiencias en el ejercicio de

⁸⁴ ZAVERUCHA, Jorge *Velha nova ordem: a inteligência militar brasileira*, y DINIZ, Eugenio, *Brasil: inteligência e combate ao terrorismo*, ambos en *Conjuntura Política*, Brasil, Dezembro 2001, No 32.

la función pública en varias naciones latinoamericanas dejan espacio para dudar si es conveniente autorizarlas a ejecutar acciones concretas.

La OEA, entonces, no tiene legitimidad para ser promotora de una comunidad de seguridad que obligue a proporcionar información de las actividades militares, a transparentar el gasto militar, a declarar las políticas de equipamiento y reseñar las doctrinas que justifican el accionar de los sistemas de defensa nacional.

4.2.1 Estados Unidos y la militarización la Triple Frontera

Con la decisión del Congreso paraguayo, que concedió a Estados Unidos la inmunidad para que sus tropas desarrollen misiones militares en el territorio nacional con muchos privilegios, se reafirma la apuesta hacia la expansión del Plan Colombia. Dentro del concepto de recolonización, el Plan Colombia es el mapa trazado por EE.UU. para el asentamiento de bases militares en puntos neurálgicos para el control de las fuentes de los recursos naturales estratégicos de la región.

Lo que aprobó el Senado se encuentra en el marco del denominado *Acuerdo por Notas Revérsales entre el Gobierno de la República del Paraguay y el Gobierno de los Estados Unidos de América*, firmado el pasado 5 de mayo, sobre "Ejercicios e Intercambios Militares Bilaterales", que rige desde el 1 de junio de 2005 hasta el 31 de diciembre del 2006, aunque es prorrogable.

Las tropas pueden entrar y salir, transportar armamentos y medicamentos y actuar en cualquier lugar del territorio sin nuevas autorizaciones.

Los privilegios otorgados a los soldados, incluyen la liberación aduanera sobre la importación y/o exportación, y

la exención de inspección e impuestos locales para los productos, propiedades y materiales.

También se les reconoce automáticamente las matrículas médicas y las licencias de conducción de vehículos que traigan de su país. Los integrantes de las trece misiones militares de Estados Unidos tendrán estatus de funcionarios diplomáticos administrativos.

Teniendo en cuenta que la Triple Frontera es un lugar ya elegido por Washington desde hace tiempo para instalar un asentamiento militar, puede afirmarse que estas tropas que entrarán a Paraguay se trasladarán rápidamente hacia esta otra zona estratégica. Allí se encuentra el epicentro de la mayor reserva de agua dulce del mundo, el Acuífero Guaraní, que garantiza a la actual población del mundo, por 180 años, un promedio de 100 litros de agua por persona.

Tampoco es casualidad que la base se haya asentado en Mariscal Estigarribia, un pueblo de 3 mil habitantes, a 250 kilómetros de la frontera con Bolivia, ya que de éste modo, Estados Unidos podrá controlar sus reservas gasíferas y petroleras. El pozo boliviano de "la vertiente", ubicado en Tarija es la reserva de gas más grande del mundo y esta conectado con el pozo "Independencia 1", a 100 kilómetros de distancia, en la zona de Gabino Mendoza, en territorio paraguayo. Desde allí ya vierte gas natural de la misma cuenca y, a mayor profundidad hay petróleo.

La zona está dentro de los planteos geoestratégicos de Washington de extender las bases en las cuáles los sitios fronterizos son "ideales" para mantener tropas de Despliegue Rápido y otras dentro del remozado esquema de la Guerra de Baja Intensidad (GBI) y los proyectos de contrainsurgencia, bajo el disfraz de la guerra antiterrorista.

Es necesario tener memoria para saber que, cuando entran tropas norteamericanas a un país latinoamericano, no

es con fines solidarios y no se retiran en poco tiempo.

Los ejemplos de la base militar en Manta, Ecuador; la de Guantánamo en Cuba (hoy transformada en prisión y donde se conculcan los derechos humanos de los prisioneros); Tres Esquinas, Larandía y Puerto Leguizamo en Colombia; Iquitos y Nanay en Perú; y las bases militares instaladas en los países centroamericanos (Honduras, El Salvador y Costa Rica)⁸⁵.

Los alcances de la militarización agudizarán los conflictos sociales. Actualmente, el campesinado paraguayo atraviesa una lucha por el uso y tenencia de la tierra, por la soberanía alimentaria y en contra de un gobierno que continúa con prácticas neoliberales.

⁸⁵ PARDO, Gaston, *Estados Unidos ocupa la Triple Frontera*, (en línea) Voltairenet.org. Red de prensa no alineados.(citada 4 de mayo de 2006) Disponible en Internet en: <http://www.voltairenet.org/estadosunidosocupalatriplefrontera.htm>

CAPÍTULO V

Organismos de seguridad fronterizos

A continuación se adjunta una enumeración de los organismos que resultan de interés en la gestión fronteriza, atendiendo a su importante papel en la práctica del día a día. Como veremos, emanan directamente de la legislación nacional que muchas veces no tiene en cuenta la realidad fronteriza y la complejidad del abordaje que su problemática específica requiere o, incluso, la realidad evolutiva de las relaciones bilaterales o los compromisos asumidos en materia de integración.

El orden dado a este punto atiende a la importancia que tienen determinados organismos para la realización de este trabajo.

5.1. Los Comités de Frontera

Los Comités de Frontera han servido para revalorizar, dentro de los limitados alcances de su accionar, el ya mencionado concepto de seguridad y tensión e introducir una visión de cooperación y apertura, posibilitando además, en el caso de Argentina implementar una fórmula político-jurídica que permite la aplicación directa de las provincias y municipios con el país vecino.

En su esencia han sido concebidos como organismos destinados a proporcionar ágiles a los problemas del tráfico fronterizo y a promover la cooperación en las áreas de frontera. Puede admitirse como antecedente de su creación el tratado de la Cuenca del Plata, donde se prefiguran estos organismos, y los Tratados de Montevideo de (1960 y 1980) que establecieron la ALALC y la ALADI en temas inherentes a la integración y el desarrollo de áreas fronterizas. Tanto los antecedentes de estos organismos han sido ampliamente tratados por el Banco Interamericano de Desarrollo a través del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL).

El primer antecedente de puesta en marcha correspondió a una iniciativa de la Comisión Mixta Paraguayo-Brasileña y fue instalado entre localidades entre las localidades fronterizas de Ciudad del Este (Paraguay) y Foz de Iguazú (Brasil) con el objetivo específico de atender las exigencias del tránsito de fronterizo de personas, vehículos y mercaderías de uno y otro lado del límite, con tal éxito en su accionar que llevó a denominar "de la amistad" al puente que vinculaba a ambos países a través del río Paraná. A esta vinculación física se sumó la construcción del puente Tancredo Neves entre Puerto Iguazú y Puerto Meiras que vincula directamente a Puerto Iguazú con Foz Iguazú triangulando la vinculación entre estas tres ciudades.

5.1.1 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto

Las atribuciones de la Cancillería han ido variando de formato con el paso del tiempo, el agregado sustantivo ha sido configurado por el configurado por la Cartera COMERCIO INTERNACIONAL incorporada en los '90.

Algunos de sus principales objetivos son: intervenir en la introducción y tránsito de fuerzas extranjeras por el territorio de la República y la salida de fuerzas nacionales; la tramitación de los tratados de arreglos concernientes a límites internacionales y el registro y difusión del mapa oficial de límites de la República; intervenir en la elaboración de las políticas para el desarrollo de áreas y zonas de frontera y entender en su ejecución en el área de su competencia; intervenir en lo relacionado con la nacionalidad; derechos y obligaciones de los extranjeros y su asimilación e integración en la elaboración y ejecución de la política de migración y emigración exterior⁸⁶.

De este Ministerio dependen varias Subsecretarías y direcciones con competencias específicas concurrentes, sea de carácter político o económico (no cabe abundar en detalles cuando sus nombres dan una idea precisa de las competencias específicas con que cuentan).

SUBSECRETARÍA DE ASUNTOS LATINOAMERICANOS.

DIRECCIÓN DE PAÍSES LIMÍTROFES.

DIRECCIÓN DE LÍMITES Y FRONTERAS (DILIF).

DIRECCIÓN DE AMÉRICA DEL SUR.

SUBSECRETARÍA DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA AMERICANA Y MERCOSUR.

⁸⁶ Última modificación por Ley N° 24.190 Art.2 Sustituido. (B.O. 13-01-93), la que agrega Comercio Internacional y, luego, Decreto Nacional N° 355/02 Art.3 (B.O.22-02-2002).-

DIRECCIÓN DE ASUNTOS INSTITUCIONALES DE MERCOSUR.
DIRECCIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICO COMERCIALES DE MERCOSUR.

DIRECCIÓN DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA LATINOAMERICANA.

Otras áreas:

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS INTERNACIONALES DE DROGAS.-

DIRECCIÓN DE ASUNTOS CONSULARES (DIGAC).-

DIRECCIÓN DE SEGURIDAD, ASUNTOS NUCLEARES Y ESPACIALES.-

DIRECCIÓN DE CONSEJERÍA LEGAL (DICOL).-

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS (DIAJU).-

5.1.2. Ministerio del Interior

Sus competencias específicas surgen de la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y su Decreto Reglamentario N° 1273/32. No obstante, en el marco de sus competencias generales sobre seguridad interior se destaca la labor de la Secretaría de Seguridad Interior:

Secretaría de Seguridad Interior

Esta secretaría tiene competencias sustantivas en todo lo relativo a las fronteras, incluyendo zonas, pasos y Controles Integrados (en el marco del MERCOSUR y por fuera de este esquema).

Esto en función de la siguiente normativa:

La Resolución GMC N° 3/95 que estableció respecto de los Controles Integrados entre los países del MERCOSUR, que el Organismo Coordinador, por la República Argentina, fuera la Superintendencia Nacional de Fronteras. Pero atendiendo a que la misma había sido disuelta por Decreto sobre Superintendencia Nacional de Fronteras N° 483 del 2 de mayo

de 1996 y otorgadas sus competencias a la Secretaria de Seguridad Interior por el Decreto 1409 del 3 de noviembre de 1996.

Asimismo, el Decreto N° 2086 del 18 de julio de 1977, había designado al Presidente de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad como Coordinador General Intersectorial de las actividades comunes a cumplir por los organismos nacionales, provinciales y municipales que actúan en los pasos fronterizos internacionales habilitados.

Nuevamente, esta función es ejercida por la Secretaria de Seguridad Interior del Ministerio del Interior.

5.1.3. Dirección de Seguridad Regional

Que se dedica, en cambio, a todo lo relativo a seguridad y es la que coordina acciones con la Gendarmería, la Prefectura y la Policía Federal.

A pesar de depender del Ministerio del Interior, el funcionamiento de la DNM ha sido explicado en primer lugar, no sólo por gozar de un amplio margen de autarquía sino por su notable importancia en esta materia.

5.1.4 Gendarmería Nacional

Por ley N° 19.349, la Gendarmería, tiene a su cargo el control de ingreso y de egreso de la mayoría de los pasos internacionales terrestres de nuestro país con los cinco países limítrofes.

5.1.5. Prefectura Naval Argentina

Por ley N° 18.398 de la Prefectura, es responsable del control de ingreso y egreso en la mayoría de los puertos y en todos los pasos internacionales fluviales.

5.1.6 Policía Federal y Policía Provincial

Por la Ley N° 18.711 y demás Leyes Provinciales complementarias que establecen la actuación de cada fuerza, se regula su Jurisdicción y Competencia en materia de controles de extranjeros y su permanencia.

5.1.7. Policía Aeronáutica

Por la Ley N° 21.521, la POLICÍA AERONÁUTICA NACIONAL, está a cargo del control de ingreso y egreso en la mayoría de los aeropuertos del país.

Estas Fuerzas de Seguridad disponen de sistemas informáticos y telemáticos que les permiten el acceso inmediato a antecedentes de toda índole; judiciales, pedidos de captura de personas y secuestro de bienes muebles registrables o con identificación; al mismo que pueden registrar la información de los ingresos y egresos al país, con la posibilidad de actuar en forma coordinada entre sí, y a su vez con otros organismos del Estado satisfaciendo necesidades administrativas propias y de terceros mediante el intercambio técnico y legal permanente.

5.1.8. Dirección de Asuntos Técnicos de Fronteras

En el marco del Ministerio del Interior, esta Dirección depende directamente de la Secretaría Interior, contando con competencias específicas en la materia fronteriza, siempre desde el punto de vista de la seguridad interior (que representa la competencia sustantiva fundamental del Ministerio del Interior conforme la ley de

Ministerios y su Decreto reglamentario.

5.1.9. Dirección Nacional de Migraciones (DNM)

Es un ente autárquico con dependencia formal del Ministerio del Interior que será tratado más. Tiene competencias por ley N° 22.439 "General de Migraciones y Fomento de la Inmigración"⁸⁷ y el Decreto Reglamentario N° 1023 del 29 de Junio de 1994.

En el Art. 90 de la Ley enunciada se establecen las competencias específicas de la DNM⁸⁸, que incluyen amplias facultades en la asignación de categorías migratorias y de control.

Este hecho hace que este Organismo dependiente de la Secretaría de Población del Ministerio del Interior sea participe de cualquier acción en el marco de las relaciones fronterizas, como ámbito diferenciado.

Cabe aclarar que, en materia de control, la DNM delega el ejercicio de funciones en las Fuerzas de Seguridad (Gendarmería, prefectura y Policía Aeronáutica), constituyéndose éstas en Policía Migratoria Auxiliar y ejerciendo plenamente todas las funciones en esa materia, en aquellos lugares donde ese organismo carece de los recursos humanos y materiales necesarios.

La Resolución DNM N° 2.609/93 confirió a la Prefectura Naval Argentina, y a la Gendarmería Nacional facultades propias del ordenamiento jurídico que regla la materia, aunque omitió extenderlas a la Policía Aeronáutica Nacional, la que por el Art. 14 de la Ley N° 21.521 posee

⁸⁷ Es la Ley marco que establece las pautas generales de Política Migratoria Nacional, y los lineamientos de todos los procedimientos que aplica el Estado Argentino en materia Migratoria

⁸⁸ Art. 90°.- "La Dirección Nacional de Migraciones será el organismo de aplicación de la presente ley y con competencia para entender en la admisión y en el otorgamiento de permisos de ingreso o de residencia en la República para los extranjeros; para conceder prórrogas de permanencia, cambios de calificación de ingreso y permanencia, residencia precaria, transitoria, temporaria y permanente, regularización de situaciones migratorias, así como para *controlar su ingreso, egreso y permanencia y ejercer el poder de policía de extranjeros en todo el territorio de la República*".-

las facultades de la Policía Migratoria Auxiliar en su jurisdicción territorial. Esta falencia fue enmendada a través del Decreto N° 10/95, convalidando el citado acto administrativo.

Entonces, la Prefectura Naval Argentina, la Gendarmería Nacional y la Policía Aeronáutica Nacional tienen competencias funcionales territoriales asignadas legalmente para el ejercicio de policía de seguridad en todos los pasos de frontera, portuarios, terrestres y aeropuertos, como también brindar el auxilio de la fuerza pública a las otras autoridades competentes que en ellos ejercen sus responsabilidades específicas. Tales instituciones actúan en función de sus propias competencias asignadas y en el marco de sus jurisdicciones.

5.1.10. Dirección Nacional de Aduanas (DNA)

Es un ente autárquico que, junto con la DGI (Dirección General Impositiva, depende de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) que tiene rango constitucional (reforma del '94). Las competencias de esta Dirección emanan del Código Aduanero.

Cuando hablamos de la DNA estamos hablando, en la terminología del código Aduanero, del denominado "Servicio Aduanero". El Servicio aduanero es el conjunto de agentes de la DNA que integran el cuadro de personal permanente con funciones fiscalizadoras. Todo ese personal, desde el director Nacional al resto de funcionarios que de él dependen, forma parte del Servicio. La principal función de este Servicio Aduanero es la de control sobre las importaciones y exportaciones.

5.1.11. Secretaria de Población

Que se dedica a todo lo relativo a migraciones, en estrecha colaboración con la DNM.

CONCLUSIÓN

Llegamos al final de este recorrido con la intención de repasar y dejar en claro los motivos que impulsaron la realización de este trabajo. Consideramos que a lo largo de la exposición desarrollada en estos cinco capítulos hemos podido cumplir con el objetivo planteado de interiorizar al lector acerca de la complejidad intrínseca de la Triple Frontera y conocer los problemas de seguridad de esta región.

Por lo tanto, luego de todo lo expuesto estamos en condiciones de resumir en pocas palabras la idea que sustenta toda la arquitectura de este trabajo. Esta idea se refiere principalmente a que *"la Triple Frontera concebida como "zona gris", va a generar una injerencia extranjera en esta área estratégica del Cono Sur Americano"*.

De igual forma, la cooperación en materia de seguridad contribuye a la integración de los tres países y consolida el Proceso de Integración Regional MERCOSUR.

Teniendo esto en mente y considerando la problemática que aqueja a toda América Latina, es decir, la poca experiencia, práctica, habitualidad y escasez en materia de cooperación en los temas de seguridad regional que se gestó debido a la poca compatibilidad existente entre los diversos actores políticos. Nos preguntamos de qué modo podía ser impulsado y fomentado esa lógica cooperativa y qué funciones podían asumir los gobiernos y demás agencias estatales.

Nuestra respuesta, dijimos anteriormente, se centró en la posibilidad de que la Triple Frontera como "área gris" generara una injerencia por parte de una potencia extranjera. ¿Ante este escenario podrían Argentina, Brasil Y Paraguay conformarse en una comunidad de defensa?

Nuestro razonamiento partió de la idea de que si la Zona, se encuentra en una posición estratégica tanto geopolítica como económicamente en el MERCOSUR, nos propusimos pensar que los procesos de cooperación

constituyen una estrategia para hacer frente al problema de la seguridad en la región.

Para cumplir con el objetivo planteado, decidimos estructurar nuestra investigación en base a cinco ideas, cada una de las cuales fue desarrollada en cada capítulo por lo que aquí solo nos limitaremos a sintetizarlas. Asimismo, esta idea se fundamenta en las teorías realistas y de la Interdependencia compleja. Al respecto fue posible comprobar que ninguna de ellas ofrecía un marco teórico acabado para entender el tema.

La corriente realista no pudo explicar la perdurabilidad y la intensidad de la cooperación pacífica entre los tres países, cooperación que privilegia ganancias absolutas y no relativas como la corriente predice.

En lo referente a las teorías de la interdependencia podemos ver que algunos de sus postulados como el de la menor eficacia de las soluciones militares o la multiplicidad de la agenda internacional se dieron en las relaciones entre Argentina, Brasil y Paraguay, por lo cual hay que valorar esta teoría a la hora de interpretar este proceso de integración.

Es importante ver que la integración entre los tres es un proceso tan consolidado que no es afectado determinadamente por las diferentes orientaciones que cada uno de los países tienen para posicionarse en el mundo.

También, resaltamos lo positivo que resultó este proceso para hacer frente a los nuevos desafíos de seguridad y que requieren grados de cooperación entre las naciones mayores que los antes existentes. La agenda se fue diversificando y abarca numerosos temas, desde problemáticas ambientales, hasta militares, desde cuestiones económicas, hasta de energía nuclear.

Es notable la distensión militar, los países en cuestión no poseen hipótesis de conflicto entre sí. Este enfoque busca reemplazar a los basados en las "amenazas de

seguridad clásicas”.

En los aspectos económicos se da una fuerte interdependencia, son socios comerciales muy importantes, en el caso de Brasil y Argentina lo son el uno para el otro, y el flujo de las inversiones en ambas direcciones es también considerable. De esta manera, podemos ver como se daría una cierta situación de “interdependencia compleja” en la Argentina y Brasil.

Continuando con las ideas planteadas a lo largo del trabajo recordamos que la primera fue la caracterización de los espacios fronterizos como complejos, los cuales, del punto de ser considerados hace cincuenta años atrás ejes de separación han pasado a ser un punto de encuentro de esos mismos Estados, obligándolos a encaminarse en la empresa de la integración regional como modo de insertarse de manera efectiva en el mundo. En el medio de estos cambios, las personas vieron ampliadas sus posibilidades de viajar, conocer, estudiar y trabajar en otros países. En el caso particular de la Triple Frontera existe una acentuada diversidad étnica cultural, las distancias pequeñas facilitan que según sea la relación de precios en uno u otro país de la zona, muchos habitantes realicen viajes incluso en el día. Existen desplazamientos de acuerdo a como sea la dinámica de empleo, en búsqueda de servicios médicos, etc.

Los movimientos de personas, como los que se producen en esta zona, parecen ser también en consecuencia, utilizados por criminales transnacionales que observan en la incapacidad por parte de los gobiernos y las agencias de seguridad de controlar efectivamente las fronteras en incremento de sus expectativas delictivas.

La segunda idea en la que pusimos énfasis fue aquella que concibe el estado de situación de la seguridad en la Triple Frontera. Primero, diferenciamos claramente los términos seguridad y defensa lo que nos permitió observar

que la defensa nacional es limitada al campo de las acciones que requieren la utilización de las Fuerzas Armadas en última instancia, frente a agresiones provenientes desde el exterior de las fronteras nacionales. Segundo, y en lo que respecta a la seguridad vimos que es un concepto amplio que puede ser entendido como una condición de un Estado a exponerse a pequeños peligros como pueden ser un ataque militar, penurias económicas, a la presión política, etc.

Por otro lado, analizamos la importancia de la zona antes y después de un hecho que modificó la visión de la seguridad en el mundo, los atentados contra las Torres Gemelas el 11 de Septiembre de 2001. Aquí, pusimos énfasis en una serie de eventos que tuvieron lugar en la Tres Fronteras y que la colocaron en la agenda de seguridad de los Estados Unidos.

La tercera idea que sostiene nuestro trabajo es la conceptualización de las llamadas "nuevas amenazas" y la realización de un listado tentativo de las mismas.

La distinción es adecuada para delimitar que; fenómenos deberían conformar la agenda de defensa regional y cuales la de seguridad.

La distinción propuesta puede resultar útil para delimitar entre cuestiones que podrían demandar el uso de la fuerza, de aquellos problemas que no lo exigen. Las amenazas son eventualmente susceptibles de aplicación del instrumento militar, al ser posible la identificación de un actor.

Lo que se busca resaltar es que, dado que detrás de las amenazas es posible identificar una voluntad, un actor, sobre ello se puede aplicar el aparato militar, y es este sentido que las Fuerzas Armadas no deberían ser excluidas a priori de la lucha contra los mencionados flagelos. Además, siendo su aplicación la última instancia, deberían considerarse posibilidades intermedias de cooperación con

las fuerzas internas, como ser en el ámbito de la inteligencia, por ejemplo.

Recordemos en este punto que los Estados continúan siendo los principales actores, aunque no los únicos, de la escena internacional, que detentan el uso legítimo y monopolístico de la fuerza.

Nuestra cuarta idea se ubica en un plano mas específico y concreto que es estudiar el desarrollo de la seguridad cooperativa entre los tres países en sus diversas etapas.

En lo que respecta específicamente a nivel institucional vimos una serie de acuerdos elaborados en el marco del MERCOSUR. Aquí notamos que, si los países de la subregión siguen teniendo una visión tajante de los ámbitos de la defensa y la seguridad, y si continúan basando a la primera en la exclusiva preservación del territorio y la soberanía nacional, es sumamente dudoso concebir que se pueda erigir una institución formal de defensa.

Una de las primeras conclusiones a la que arribamos es en relación a la necesidad de que la subregión adopte un concepto de seguridad. Esta concepción permitiría a los países encaminarse hacia la conformación de una comunidad de seguridad.

Finalmente, la quinta idea, la cual conforma el capítulo quinto de este trabajo, tratamos de resumir el papel de los organismos de gestión fronteriza, que; trabajos realizan en materia de seguridad. Estos organismos participan en la gestión y aplicación de la normativa emanada de estos foros pero no de forma exclusiva o excluyente, sino concurrente y sus competencias sustantivas, emanan directamente de legislación nacional que muchas veces no tiene en cuenta la realidad fronteriza y la complejidad del abordaje que su problemática específica requiere o - incluso - la realidad evolutiva de las relaciones bilaterales o los compromisos asumidos en

materia integrativa.

Vemos que en muchas ocasiones la competencia no tiene límites claros.

Las relaciones interinstitucionales se dan hacia dentro de cada jurisdicción, esto es, en el marco de los Ministerios o las Secretarías de Estado. En cambio, cuando se trata de dos Secretarías o Direcciones de una misma cartera hay usualmente una muy buena coordinación y trabajo en equipo, no así cuando por sus objetivos, las actividades y competencias difieren; ya que aquí entran a jugar los objetivos y culturas institucionales propios de cualquier burocracia. El gran problema se va a verificar entre áreas pares (similitud de posición jerárquica) de diferente jurisdicción, pero sobre todo entre áreas autárquicas (separadas de la cadena jerárquica de la Administración Pública Nacional) de diferente jurisdicción.

Después de este repaso de ideas que sostuvieron la estructura de nuestro trabajo ¿Qué nos queda por concluir? Básicamente, en la Triple Frontera se evidencia una profunda interrelación entre actividades asociadas al terrorismo, la criminalidad organizada y la corrupción de los funcionarios públicos. La corrupción facilita el ejercicio de actividades criminales y la presencia en la zona de elementos terroristas con fines de reclutamiento, ocultamiento o recolección de fondos; esta recaudación de fondos tiene estrecha relación con las ganancias que se obtienen a través del ejercicio de actividades criminales; finalmente estas actividades criminales financian la corrupción, recomenzando un verdadero círculo vicioso. Si no se tiene presente la dinámica que acabamos de describir, difícilmente se pueda comprender cabalmente la realidad de esa zona.

Este tipo de enfoque ya se rastreaba en Argentina, mas precisamente a principios del '97, y se plasma en los considerandos del Plan de Asistencia Reciproca para la

Seguridad Regional, concebido en el año 1997 y aprobado en julio del año siguiente.

Pese a la existencia de este Plan, y al llamado de atención que significaron los atentados del 11 de septiembre de 2001, en la región de la Triple Frontera no se asiste al diseño y ejecución de políticas multisectoriales efectivas y eficientes, desde ninguno de los tres países involucrados. Es así que el contrabando, por ejemplo, es tratado de manera aislada de sus connotaciones de criminalidad organizada, primando el enfoque que repara en los perjuicios que genera en términos fiscales de competencia desleal y de desempleo.

Probablemente esa incapacidad para traducir evaluaciones estratégicas en complejas políticas multisectoriales este relacionada con una suerte de legado cultural de la Guerra Fría. Hablamos de una herencia por la cual insistimos en considerar a las amenazas al Estado en términos interestatales y expresadas en términos de poder duro; en esta línea, los conceptos de Seguridad y Defensa son concebidos en términos alternativos: el primero circunscripto fronteras adentro, el restante fronteras afuera. Este enfoque probablemente sea insuficiente para comprender amenazas protagonizadas por actores no estatales, expresadas en términos transnacionales y asociadas a poderes diferentes al militar.

La Triple Frontera es un ejemplo de las dificultades que los diferentes actores gubernamentales deben superar para cooperar y concertar políticas comunes que den respuesta a estos nuevos desafíos.

Uno de los principales obstáculos, nombrado con anterioridad, para construir respuestas multilaterales y multisectoriales a los problemas de seguridad de la Triple Frontera, ha sido la diversidad de intereses de los tres países de la región. Los intereses comerciales y económicos de Paraguay se contraponen con los intereses de seguridad

de Argentina, y esto genera niveles de voluntad y decisión política diferentes. Existen también claras divergencias en el acampo de las percepciones de amenazas a la seguridad y en la intensidad con la que los países visualizan los riesgos. Desde la perspectiva brasileña y la paraguaya, el terrorismo es una amenaza potencial con baja probabilidad de ocurrencia. En el caso argentino, su historia reciente no ha dejado margen de duda, el temor de un "tercer atentado" reapareció luego que los atentado del 11 de septiembre demostraron la vulnerabilidad del territorio norteamericano.

La cruzada norteamericana contra el terrorismo internacional y su preocupación sobre la zona de las Triple Frontera ha tenido diferentes impactos entre los actores involucrados. Por una parte, el gobierno norteamericano a través de sus diversas agencias es percibido y aceptado por los gobiernos de la región como el poseedor de la tecnología y los recursos materiales y humanos, capaz de ofrecer la ayuda necesaria para enfrentar los desafíos de seguridad en la zona. Por otro lado, la complejidad de los problemas de la Triple Frontera refuerza el temor de estos países de que las únicas respuestas efectivas impliquen niveles altos de intervención norteamericana en la región.

Otro impedimento importante que deberá superarse en el futuro es la falta de armonización entre los instrumentos legales con los que cuentan estos países, que se traducen en roles y funciones diferentes para sus fuerzas militares y de seguridad. Según la amenaza en cuestión y el país que tomemos en consideración, la legislación vigente amplia o restringe el espectro de las estrategias disponibles.

Entonces, luego de este análisis ¿ es viable un sistema de seguridad estratégica regional entre Argentina, Brasil y Paraguay en el marco de la Triple Frontera? Siempre que responda a las siguientes premisas:

- Basarse en los nuevos conceptos de seguridad

expuestos, más que en los conceptos de alianzas o sistemas colectivos de defensa.

- No pretender ser una solución aislada de la subregión del Cono Sur, sino procurar su articulación junto a otros esfuerzos subregionales.
- No ser confrontativo sino complementario de toda iniciativa en materia de seguridad que la principal potencia hemisférica pueda eventualmente plantear en consideración.
- No ser obra exclusiva de diplomáticos ni de militares, sino del trabajo mancomunado de las cancillerías, ministerios de defensa y estados mayores junto a la legitimación consensuada en los parlamentos.
- Utilizar como herramienta fundamental las baterías de medidas de confianza mutua ampliamente desarrolladas a nivel teórico y práctico en la región.
- Definición por parte del poder político de los países de la región, de sus intereses comunes en materia de defensa y seguridad, atendiendo principalmente a la eliminación de los posibles focos de conflicto y a la armonización de las políticas de gasto militar y armamentos.

Por último, el caso de la Triple Frontera demuestra el carácter desigual de la violencia, la naturaleza multidimensional de la seguridad y, sobre todo, **la insuficiencia de los abordajes teóricos tradicionales para comprender situaciones grises de alta complejidad.** Es vital para los tres Estados involucrados, y el para el Hemisferio en general, superar rápidamente esas limitaciones analíticas y generar la voluntad política que permita ejecutar políticas efectivas, pues tal vez estemos hablando de la fuente de amenazas mas importante del Cono

Sur americano.

Ante esta problemática se estima imprescindible:

- Diseñar e implementar una política integral de asuntos de seguridad en la Triple Frontera.

- Crear una instancia que permita ordenar este universo institucional y legislativo disperso, coordinar las acciones de los distintos actores, definir la política nacional a seguir y las acciones para llevarla a cabo.

CURSOS DE ACCION

Se sugiere que alguna Secretaría, con sede en Cancillería, instruya a todos los organismos involucrados en las cuestiones fronterizas a: 1) realizar un relevamiento de sus competencias, casos y situaciones en las que interviene, 2) indicar la interacción con otros organismos; 3) sistematizar toda la normativa en vigor dictada en función de sus competencias; y 4) enumerar y describir los instrumentos internacionales en vigor, en los que haya intervenido en su negociación.

Este relevamiento permitirá contar con un estado de situación, imprescindible para comenzar a ordenar las acciones y las políticas que el Gobierno Nacional decida emprender en la materia.

El mencionado informe debería ser solicitado a las áreas dependientes de los siguientes organismos:

Presidencia de la Nación

- Secretaría para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico

- Subsecretaría Técnica de Planeamiento y Control del narcotráfico

- Dirección de Planificación y Control del Tráfico Ilícito de Drogas y Precursores Químicos
 - Secretaría de Planificación, Prevención y Asistencia
 - Dirección Nacional de Asistencia
 - Dirección de Actividades de Prevención y Capacitación
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio

Internacional y Culto:

- Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales
- Subsecretaría de Integración Económica Americana y MERCOSUR
- Dirección de Asuntos Económico- Comerciales de MERCOSUR
- Dirección de Asuntos Institucionales de MERCOSUR
- Subsecretaría de Asuntos Latinoamericanos
- Dirección de América del Sur
- Dirección de Países Limítrofes
- Dirección de Límites y Fronteras
- Dirección General de Asuntos Internacionales de Drogas
- Dirección de Asuntos Consulares
- Dirección de Seguridad, Asuntos Nucleares y Espaciales
- Dirección de Consejería Legal
- Dirección General de Asuntos Jurídicos

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos:

- Secretaría de Seguridad Interior
- Subsecretaría de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios:
- Dirección Nacional de Política Criminal
- Dirección Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal
- Subsecretaría de Seguridad y Protección Civil
- Dirección Nacional de Coordinación y Análisis para la Prevención del Delito

- Dirección Nacional de seguridad Regional
- Policía Federal Argentina
- Dirección Nacional de Planeamiento y Control

Organismos Dependientes:

- Gendarmería Nacional:
- Jefatura del Departamento de Fronteras
- Dirección Drogas Peligrosas
- Oficina de Apoyo a la Dirección de Drogas
- Prefectura Naval Argentina:
- Jefatura de la División Reglamentación

En el ámbito bilateral y en el MERCOSUR los problemas que deben encararse son

- La significativa mora en la incorporación de la normativa;
- La dispersión y superposición de instrumentos;
- Dificultades presupuestarias;
- Falta de coordinación entre los organismos que operan en frontera.

Se estima que para poner en práctica esta propuesta se requerirá de una decisión política de alto nivel que dé inicio a los trabajos que coadyuvarán a crear una conciencia de la necesidad de generar una política común en la materia y especialmente, para obtener respuestas expeditas de las diferentes áreas de Gobierno.

Para la implementación de esta propuesta no se vislumbran dificultades de carácter técnico o presupuestario, ya que cada área realizaría el relevamiento con los recursos humanos y presupuestarios ya asignados.

Una condición esencial para el desarrollo de una política en la materia es la sistematización legislativa y su adecuación a las circunstancias que vive nuestro país.

Efectuada la compilación por cada área de la normativa vigente, se requerirá proceder al análisis de su consistencia con los compromisos internacionales asumidos y a procurar un ordenamiento sistemático de la misma. En caso de resultar necesario la normativa nacional debería adecuarse a los compromisos internacionales. Estas tareas podrían ser efectuadas por la Cancillería en coordinación con los organismos competentes.

Dicho todo esto no nos queda más que expresar nuestro deseo de que este trabajo haya ofrecido un aporte documental productivo y haya podido constituirse en una contribución significativa para el estudio y análisis de los temas de seguridad en la Triple Frontera en el desarrollo de la seguridad cooperativa.

Por último, quedamos compartiendo la doble esperanza que guía la investigación de muchos expertos en la materia y descansa en el deseo de mejorar conformar una comunidad de seguridad en el MERCOSUR, que tendría además la ventaja de equilibrar mínimamente la enorme asimetría que no permite construir un régimen hemisférico de seguridad.

Bibliografía

Libros & Artículos

- ADLER, Emmanuel y BARNET, Michael. *Security Communities*. Cambridge University Press, Cambridge, 2000
- ANDER EQG, Ezequiel. *Técnicas de Investigación social..* Editorial Lumen, Buenos Aires, 2000
- BOTTA, Mirta. *Tesis, monografías e informes. Nuevas normas y técnica de investigación y redacción*. Editorial Biblos
- BUZAN, Barry., *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder-London: Lynne Rienner, 1998
- DEL ARENAL, Celestino. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Editorial Tecnos. Madrid, 1994.
- DIAMINT, RUT . *Integración y Seguridad. La dialéctica de los actores argentinos*, en Francisco Rojas Aravena, editor, Argentina, Brasil y Chile: Integración y Seguridad, FLACSO-Nueva Sociedad, Santiago, Chile, 1999.
- DOUGHERTY, James y PFALTZGRAFF, Robert L. (hijo). *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*, trad. de C. Penia. Grupo Editor latinoamericano. Colección Estudios Internacionales, Buenos Aires, 1993
- FAYT, Carlos. *Criminalidad del Terrorismo Sagrado. El atentado a la Embajada de Israel en Argentina*, Editorial Universitaria de La Plata. La Plata, 2001
- FIELDS, Jeffrey. *Islamist terrorist in Tri- Border Region*. Research Associate, Center for Non proliferation Studies. Washington, 2002
- FONTANA, Andrés. *Seguridad Internacional y Transición Democrática. La experiencia argentina 1983-1999*. Universidad de Belgrano, Buenos Aires, 2001
- FONTANA, Andrés. *Complejidad de riesgo e interdependencia. Tendencias de cambio en la seguridad internacional*. ISEN, Buenos Aires, 1999

GONZÁLEZ POSSE, Ernesto. *La frontera como factor de integración*. Editorial Depalma, Buenos Aires, 1990

HUDSON, Rex. *Terrorist and Organized Crime Groups in the Tri-Border area of South America*. Federal Research Division, Library Congress, Washington, 2003

KANT, Immanuel. *La Paz Perpetua. Tratado Político Filosófico*. Bureau Editor. Buenos Aires, 2000.

KEOHANE, Robert y Nye J. *Poder e Interdependencia: La política mundial en transición*. GEL. Buenos Aires, 1988

MÁRMORA, Lelio. *Migraciones en América Latina: Lógicas políticas e integración regional*. Organización Internacional para las Migraciones. Buenos Aires, 2000.

MEARSHIMER, John J. *The tragedy of great power politics*. W.W North & Co. New York, 2001.

MORGENTHAU, Hans. *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*, trad. de H.W.Olivera, GEL. Buenos Aires, 1986.

LAURELLI, Elsa. *Reestructuración Económica en América Latina ¿ Integración o fractura de los territorios fronterizos?*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1997.

LOPEZ, Ernesto. *Sobre la indivisibilidad de la seguridad*. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires. Marzo, 2001.

PALAU VILADESCEU, Tomás. *Modificación de patrones migratorios y movilidad transfronteriza en el Paraguay*. Programa de población y desarrollo BASE. Documento de trabajo N° 55, 1993.

PEREZ VICHICH, Nora. *Nosotros y los otros: Las fronteras de trabajo en el MERCOSUR*. Ediciones Incasur, Buenos Aires, 1995.

RUBIO, Alberto Jesús. *Reflexiones y comentarios acerca del acontecer fronterizo*. Dirección Nacional de Migraciones, Córdoba, 2004

STEINITZ, Mark S. *Middle East Terrorist : activity in*

Latin America. Center for Strategic and International Studies. Washington DC, 2003.

TREZZI, Humberto. *EUA pressionam Brasil a colaborar*, Zero Hora, 19 de septiembre de 2001

VOEFFREY, Patricia. *Tratamiento conjunto de las cuestiones de seguridad de la Triple Frontera Argentina-Brasilera-Paraguaya: su incidencia en el proceso de integración*. CEA, Centro de Estudios Avanzados, Tesis de Maestría. Córdoba, 2002.

XIV Seminario de Fronteras: *Los Desafíos a la Seguridad y Delitos del Siglo XXI*, Escuela Superior de Gendarmería, Buenos Aires, 1996

WALTZ, Kenneth. *Teoría de la política interna*. GEL, Buenos Aires, 1988.

Documentos electrónicos

AMERDING, Gisela, *Mercosur: hacia una comunidad de defensa.*, CAEI Centro Argentino de Estudios Internacionales. Programa de estudios: Defensa & Seguridad, Working paper nro 8, [en línea] (citada el 22 de marzo de 2006). Disponible en Internet en : [http://: www.caei.com.ar](http://www.caei.com.ar)

BARTOLOMÉ, Mariano C. *La Triple Frontera*. [En línea] 08-2004 Disponible en Internet en : [http://: www.leavenwoth.army.mil](http://www.leavenwoth.army.mil)

BARTOLOME, Mariano C. *Amenazas a la seguridad de los Estados: La Triple Frontera como "área gris" en el Cono Sur americano*. [En línea] 08-2004 Disponible en Internet en : [http://: www.leavenwoth.army.mil](http://www.leavenwoth.army.mil)

BARTOLOME, Mariano C. y LLENDERROZAS, E. *La Triple Frontera desde la perspectiva argentina: principal foco terrorista en el Cono Sur americano*. Panel: Terrorismo y repercusiones hemisféricas: Argentina, Brasil, Ecuador,

costa Rica y Guatemala en perspectiva comparada, [En línea] 08-2004 Disponible en Internet en : <http://www.leavenwotr.h.army.mil>

BERMEJO CASADO, Rut. *Movimientos migratorios transfronterizos y seguridad de los países de acogida*. International migration and security Boulder: Westview Press. [en línea] 09-1995 (citada el 14 de marzo de 2006). Disponible en Internet en : <http://www.defensa.com.org/publication/papers>

La SIA Israelí apunta sobre La Triple Frontera. [en línea] 09-2003. (citada el 15 de diciembre de 2005). Disponible en Internet en: http://www.Harrymagazine.com/200309/la_sia_israeli_apunta.htm

DIAMINT, Rut. *Rivalidad o cooperación en el MERCOSUR?* [En línea].(citada el 28 de abril de 2006). Disponible en Internet en: http://www.columbia.edu/cu/ilas/publication/papers/rut_diamint.htm

PARDO, Rafael, *Los nuevos elementos de seguridad para America Latina*. Trabajo presentado al foro sobre seguridad en el hemisferio, organizado por la mision permanente de Chile ante la OEA. [en línea] 04-99 (citado el 22 de marzo de 2006) Disponible en Internet en: <http://www.oas.org.ar/csh/docs/Rafael%20%20Pardo.pdf>

PARDO, Gastón, *Estados Unidos ocupa la Triple Frontera*, (en línea) Voltaire.net.org. Red de prensa no alineados.(citada 4 de mayo de 2006) Disponible en Internet en: <http://www.voltaire.net.org/estadosunidosocupalatriplefrontera.htm>

Perfil da População de Foz de Iguaçu (2003) em função das regioes e quantitativo populacional. [en línea] 12-2003 (citado el 1 de diciembre de 2005) Disponible en Internet en : <http://www.fozdoiguacu.pr.gov.br/portal/vizualizaobj.aspx?idobj=113-microsoft>.

Radiografía Socio-económica do Foz do Iguacú 2004. [en línea] 12-2004 (citado el 1 de diciembre de 2005). Disponible en Internet en: <http://www.fozdoiguacu.pr.gov.br/portal/vizualizaobj.aspx?idobj=114>

SEJAS, Lidia. *Espacios territoriales en la integración fronteriza de Argentina con los países del MERCOSUR.* [en línea] (Citado el 1 de noviembre de 2005). disponible en Internet en: <http://www.amersur.org.ar/integ/espaciosterritoriales>.

Vialidad. [en línea] (Citado el 1 de noviembre de 2005). Disponible en Internet en: <http://www.consulbares.com.ar/images/vialidad>.

VAYRYNEM, Ranino. *Stable peace trough security communities? Steps toward theory-building.* [en línea] (citado el 28 de abril de 2006) Disponible en: http://www.Kroc.nd.edu/ocpapers/op_18_3.pdf

Paginas de Internet consultadas y de referencia

MERCOSUR	www.mercosur.org.uy
Organización Internacional para las Migraciones	www.oim.org
Ministerio del Interior	www.mininterior.gov.ar
Dirección Nacional de Migraciones	www.mininterior.go.ar/migraciones
Indec	www.indec.gov.ar
Gobierno de la provincia de Misiones	www.misiones.gov.ar
Municipalidad de Ciudad del Este	www.mcde.gov.py
Municipalidad de Foz de Iguazu	www.fozdoiguacu.pr.gov.pr

Revistas y diarios

ABC, *Fiscal imputa a Weiss por la concesión irregular de visas*, 27 de septiembre de 2001

ABC, *EE.UU. califica de ineficaz al Poder Judicial de Paraguay*, 1 de octubre de 2001

ABC, *EE.UU. cree que habría un cuartel de Al Qaida en la Triple Frontera*, 30 de octubre de 2001

El País, *Comandos terroristas se refugian en la Triple Frontera*, 9 de noviembre del 2001

Revista Noticias, *Árabes envían U\$S 50 millones al exterior*, 3 de octubre de 2001

Revista Noticias, *Bin Laden, con base de operaciones en las Tres Fronteras*, 30 de octubre de 2001

Revista Noticia, *Un presunto jefe de grupo terrorista árabe fue detenido*, 30 de Noviembre de 2000

Revista Noticias, *Antiterroristas remiten las evidencias al fiscal*, 5 de diciembre de 2000

Territorio Digital, *El terrorista Bin Laden tendría una base en Ciudad del Este*, 20 de septiembre de 2001

Leyes, Decretos y Otros

Argentina, Decreto Sobre Superintendencia Nacional de Fronteras, Decreto N° 2086/77

Argentina, Decreto Sobre Superintendencia Nacional de Fronteras, Decreto N° 1409/94

Argentina, Decreto Sobre Superintendencia Nacional de Fronteras, Decreto N° 483/96

Argentina, Ley General de la Prefectura Naval Argentina, Ley N° 18398

Argentina, Ley de Fuerzas de Seguridad, Misiones y Funciones, Ley N° 18711

Argentina, Ley de Gendarmería Nacional, Ley N° 19.349

Argentina, Policía Aeronáutica. Misión y Dependencia, Ley N° 21521

Argentina, Ley de Migraciones y Fomento de la Inmigración,
Ley N° 22.439 (DEROGADO POR LEY 25871 Publicación en el
B.O.: 21/01/2004)

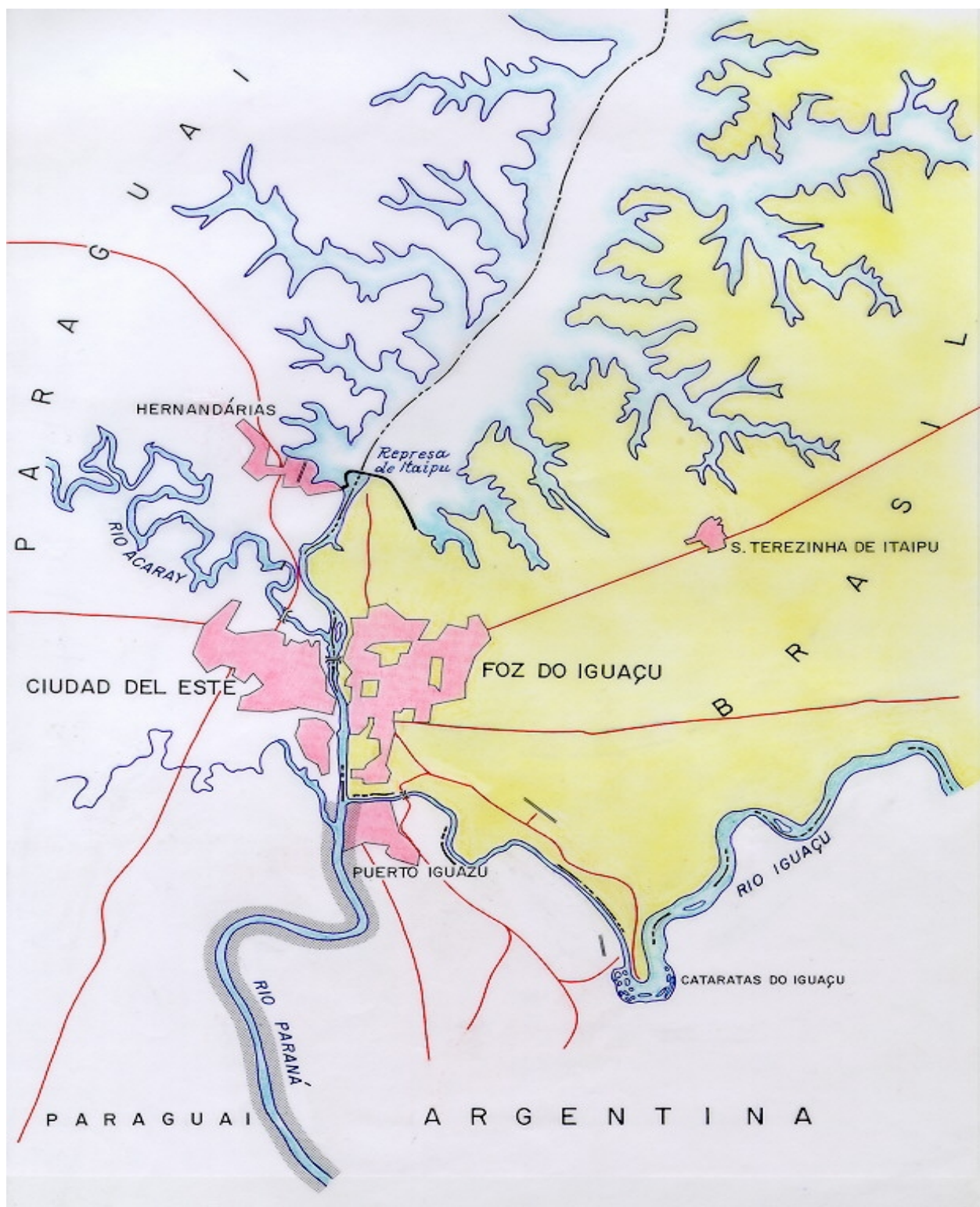
Argentina, Ley de Seguridad Interior, Ley N° 24059

Argentina, Ley de Migraciones, Ley N° 25.871

MERCOSUR/GMC/RES. N° 3/95 NOMINA Y REGLAMENTO
ADMINISTRATIVO DE LOS ORGANISMOS COORDINADORES EN EL AREA
DE CONTROL INTEGRADO

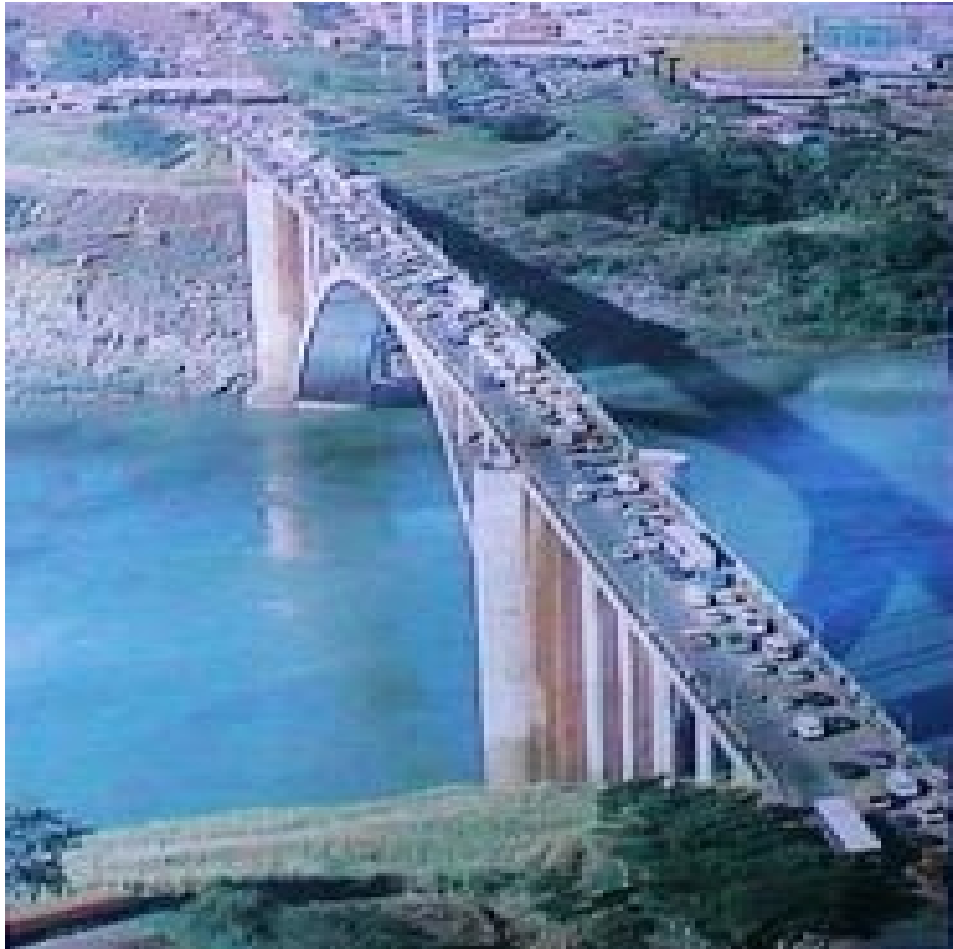
ANEXOS

Cartograma N° I
Localización de la Triple Frontera



Fuente: [http://: www.carta.org](http://www.carta.org)

Fotografía N° I



Puente de la Amistad - Ciudad del Este / Foz Iguazú

Fuente: BBC Mundo

Fotografía N° II



**Puente Internacional Tancredo Neves- Puerto Iguazú/Foz
Iguazú**

Fuente: BBC Mundo

Fotografía N° III



"paseros" cruzando el Puente de La Amistad

Fuente: BBC Mundo

Fotografía N° IV



Centro comercial en Ciudad del Este

Fuente: BBC Mundo

