

# Las iniciativas de cooperación en seguridad en la Triple Frontera

## Security cooperation initiatives in the Triple Border Area

*Paweł Trefler\**

ESCUELA SUPERIOR ESTATAL DE EUROPA ORIENTAL  
PRZEMYŚL, POLONIA

✉ p.trefler@pws.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0001-5944-8000>

### RESUMEN

*El propósito de este artículo es presentar las iniciativas más importantes emprendidas dentro del Mercado Común del Sur (Mercosur) en el campo de la cooperación para combatir la delincuencia organizada transnacional (DOT) en la región de la Triple Frontera (TF). También se evaluarán los efectos de esta cooperación, la cual se remonta a mediados de la década de 1990. El énfasis está en la aproximación de los fundamentos legales e institucionales de esta cooperación.*

**PALABRAS CLAVE:** seguridad, Mercosur, cooperación, crimen organizado, Triple Frontera.

### ABSTRACT

*The purpose of this article is to present the most important initiatives undertaken within the Southern Common Market (Mercosur) in the field of cooperation to combat transnational organized crime (TOC) in the Triple Border Area (TBA). The effects of this cooperation, which dates back to the mid-1990s, will also be assessed. The emphasis is on approximating the legal and institutional foundations of this cooperation.*

**KEYWORDS:** security, Mercosur, cooperation, organized crime, Triple Border Area.

---

\* Politólogo, latinoamericanista. Graduado de la Universidad Jaguelónica de Cracovia. Rector de la Escuela Superior Estatal de Europa Oriental en Przemyśl. Las pasantías de investigación en la Universidad Diego Portales de Santiago de Chile y la Universidad Autónoma de Querétaro. Los temas de investigación: relaciones internacionales, seguridad y relaciones cívico-militares en América Latina. El becario del Ryoichi Sasakawa Young Leaders Fellowship Fund.

## Introducción

La decisión tomada en Asunción en 1991 para crear el Mercado Común del Sur (Mercosur) contribuyó significativamente al debilitamiento de la tensión geopolítica en el Cono Sur, que por muchos años existía principalmente en las relaciones de Brasil con Argentina y Argentina con Chile. Sin embargo, resultó que proteger a los ciudadanos y las estructuras estatales contra el crecimiento de la delincuencia organizada transnacional (DOT) es mucho más difícil que establecer una zona de paz en América del Sur. Esto procede, entre otros, de que el nivel de la vida de los ciudadanos en Argentina, Brasil, Paraguay y, en menor medida, en Uruguay es generalmente bajo y, además, se observa la profundización de la estratificación social y la marginación de una parte significativa de la sociedad. Estos países son bastante frágiles en el sentido de su impotencia frente a negativos fenómenos políticos, sociales y económicos tanto a nivel nacional como supranacional. Por esta razón, se puede concluir que la amenaza a los ciudadanos por parte del Estado (el terror estatal) ha dado paso a la amenaza por parte de la DOT, cuya influencia alcanza los más altos niveles del poder estatal a causa de un elevado nivel de corrupción sistémica e impunidad. Los ministros de Relaciones Exteriores, Defensa, Interior, Seguridad y Justicia de los países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, en una reunión que tuvo lugar el 16 de noviembre de 2016 en Brasilia, admitieron abiertamente que: “Nuestras naciones están perdiendo la batalla contra la delincuencia organizada transnacional” (Dinatale, 2016).

La razón principal para establecer una cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada internacional en los países del Mercosur fue la situación que tenía lugar en la Triple Frontera (TF) – una región periférica en el cruce de fronteras entre Argentina, Brasil y Paraguay. En la década de 1960 en la TF comenzó un período de crecimiento demográfico y económico. Estos fenómenos fueron impulsados principalmente por las grandes inversiones públicas en la infraestructura, el establecimiento de una zona franca en Ciudad del Este y la afluencia masiva de personas, principalmente los trabajadores de la construcción, así como los turistas de compras y turistas de masas. Esto dio como resultado un aumento en la intensidad del libre comercio transfronterizo, lo cual, frente a la frontera mal protegida, generó un crecimiento dinámico en la economía no registrada. Lo que es más, esta región se ha vuelto muy abierta al mundo, primero gracias a los dinámicos procesos de migración interna, es decir, dentro de Paraguay (los campesinos sin tierra hacia Ciudad del Este) y Brasil (los campesinos sin tierra hacia Foz do Iguaçu) y entre estos países (los campesinos sin tierra de Brasil hacia Paraguay – los brasiguayos), seguido de la inmigración de las personas provenientes principalmente del Medio y Lejano Oriente de Asia que en la TF encontraron empleo en el comercio y los servicios.

La acumulación de diversas actividades criminales transfronterizas en la TF y la sospecha de vínculos entre la comunidad local musulmana (princi-

palmente los chiítas provenientes del Líbano) y las organizaciones terroristas del Medio Oriente<sup>1</sup> obligó a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, bajo una fuerte presión de los Estados Unidos, a cooperar para reducir tales fenómenos. Este compromiso de cooperar fue también el resultado de los actos internacionales adoptados por las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos (OEA). Se trata de, entre otros, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC, también llamada Convención de Palermo) de 2000 con tres protocolos: el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (también conocido como el Protocolo contra la Trata de Personas o el Protocolo TIP de las Naciones Unidas), el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, y el Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones, así como la Declaración sobre la Seguridad en las Américas adoptada por la OEA en 2003 y el Plan de Acción Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional adoptada por la OEA en 2006, que proclaman la necesidad de implementar las convenciones y los protocolos anteriores en el hemisferio occidental. Con este fin, la OEA creó el Comité de Seguridad Hemisférica (CSH) junto con el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), y se adoptó la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA) en 1997. En América del Sur, como parte de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), se crearon el Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico (CSLCN) y el Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional para abordar el tema de la lucha contra la DOT. A nivel subregional la situación que ocurrió en la TF fue un impulso para establecer la cooperación bajo el Mercosur en la lucha contra la DOT de acuerdo con el Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca en Seguridad Regional adoptado en Brasilia en 1998.

El propósito de este artículo es presentar las iniciativas más importantes emprendidas dentro del Mercosur en el campo de la cooperación para combatir la DOT en la región de la TF. También se evaluarán los efectos de esta cooperación, la cual se remonta a mediados de la década de 1990. El énfasis principal estará en acercar los fundamentos legales e institucionales de esta cooperación.

---

<sup>1</sup> Dos ataques terroristas sangrientos contra la comunidad judía de Buenos Aires tuvieron lugar el 17 de marzo de 1992 contra el edificio de la embajada israelí y el 18 de julio de 1994 contra la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina AMIA. Las autoridades iraníes fueron acusadas de inspirarlos y Hezbolá de ejecutarlos.

## El Mercosur frente al fenómeno de la DOT

Para lograr los objetivos antes mencionados, primero se debe responder a la pregunta de investigación básica: ¿En qué medida son efectivas las iniciativas en el campo de la cooperación para combatir la DOT en la TF, es decir, contribuyen ellas significativamente a reducir la influencia de la DOT?

Al analizar los documentos oficiales del Mercosur, informes, artículos científicos e información de prensa sobre las acciones tomadas principalmente por Argentina, Brasil y Paraguay para combatir la DOT, teniendo en cuenta, sobre todo, la situación en la TF, debe señalarse que, a pesar del desarrollo innegable de esta cooperación y valiosas iniciativas, las acciones tomadas hasta ahora están lejos de ser suficientes. Muchas de estas iniciativas son solo declarativas e incidentales, destinadas principalmente a mejorar la imagen de las autoridades estatales, debido al interés acerca de la situación en esta región por parte de los Estados Unidos e Israel. Por otro lado, faltan recursos, coordinación adecuada y, sobre todo, consistencia y eficiencia en la implementación de tareas especificadas y establecidas sobre la base de los acuerdos intergubernamentales. Este problema es más evidente en Paraguay. Además, esta cooperación, en su esencia, hasta ahora ha consistido más bien en un intento de responder a problemas ya existentes relacionados con las actividades de la DOT en la TF que en una lucha bien planificada y consistente contra estos fenómenos negativos en su raíz, es decir, en la esfera socioeconómica y política. La condición fundamental para mejorar la situación existente es hacer que esta región sea menos atractiva para la DOT. En la práctica esto significa militarizar esta región y reforzar el control en la frontera paraguayo-brasileña, lo que en la actualidad sin duda tendría un impacto muy negativo, especialmente en la economía de un Estado pobre y corrupto, que es Paraguay, en el que se genera más del 15 % del PIB en el departamento de Alto Paraná, y realmente en su capital, Ciudad del Este –la segunda ciudad más grande de Paraguay (FLACSO, 2013). Esto también violaría los intereses de un estrato influyente de alrededor de 200 paraguayos más ricos, cuyas actividades económicas generan alrededor del 80–90 % del PIB de Paraguay. Vale la pena mencionar que en la economía informal en 2017 se generó casi el 40 % del PIB de Paraguay<sup>2</sup>. Se estima que el 70 % de los habitantes de Ciudad del Este trabajan en la zona gris. Una limitación repentina y radical de la economía gris, especialmente en el área del comercio transfronterizo, provocaría el colapso de muchas empresas, lo que conllevaría enormes problemas sociopolíticos, incluyendo una grave desestabilización de Paraguay. Esto sería una grave amenaza para la seguridad interna de Paraguay porque este país enfrenta el problema de las operaciones guerrilleras del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) – una organización guerrillera de orientación ideológica marxista-leninista e influencias

---

<sup>2</sup> Datos recopilados por la organización PRO Desarrollo Paraguay que se ocupa, entre otras cosas, del estudio de la economía sumergida en Paraguay.

ambientalistas que opera oficialmente desde el 1 de marzo de 2008, especialmente en el noreste de la Región Oriental del país. La amenaza fundamental sería duplicar la situación que está ocurriendo en Colombia, donde las tropas guerrilleras están involucradas en actividades criminales a gran escala, que incluyen el narcotráfico. Fortalecimiento del control fronterizo y limitación del funcionamiento de la economía no registrada, tan lejos como sea posible, afectaría también la situación de más de 300 mil brasileños cuya existencia depende directamente del funcionamiento del mercado negro en Ciudad del Este. Además, la limitación del libre comercio entraría en conflicto con la idea de integración económica y política dentro del Mercosur.

La lucha efectiva contra la DOT en la TF sin duda requiere acciones integrales a nivel local, estatal e internacional en el ámbito de la cooperación subregional, regional y global, teniendo en cuenta las condiciones políticas, sociales y económicas dinámicamente cambiantes. Esto debería ser un proceso bien pensado, a largo plazo e implementado consistentemente con el propósito de fortalecer la cooperación internacional para aumentar la eficacia en la lucha contra la DOT, proporcionar protección a la población local contra su uso por parte del mundo criminal, crear soluciones políticas, sociales y económicas destinadas a reducir el tamaño de la economía informal, lo que significa la necesidad de crear los puestos de trabajo legales para los habitantes de Ciudad del Este, en la gran mayoría muy poco educados, que nunca han trabajado en negocios legítimos. Sin embargo, todo esto requiere el fortalecimiento de las estructuras estatales y, sobre todo, la lucha contra la corrupción, la creación de los servicios de seguridad eficientes y la justicia efectiva, lo que debería ser acompañado por fortalecimiento de la sociedad civil y su compromiso real con la implementación de los planes gubernamentales. Todos los problemas antes mencionados están fuertemente correlacionados. Si no se resuelve al menos uno de estos problemas, a largo plazo una mejora temporal de la situación en otras áreas no traerá éxitos significativos en la lucha contra la DOT. Del mismo modo, varios tipos de delitos que ocurren en la TF están correlacionados entre sí. Enfocándose en combatir solo un tipo de delito, por ejemplo, el tráfico de drogas, y descuidando al mismo tiempo la lucha contra otros tipos de actividades delictivas, provocará que a la larga perspectiva las organizaciones criminales –después de reagruparse y modificar parcialmente sus actividades– continúen fortaleciéndose.

El problema del desarrollo de la delincuencia organizada internacional sigue siendo muy actual y requiere un amplio debate en la comunidad científica, lo que le permitirá abordar gradualmente su solución. En los últimos años, debido a la crisis económica en Brasil, una de las economías más grandes del mundo, la situación en la TF y especialmente en Ciudad del Este –fuertemente dependiente de la condición económica de Brasil– se ha deteriorado y por lo tanto se busca una posibilidad de reducir la dependencia de Ciudad del Este del comercio transfronterizo con Brasil, especialmente porque es la economía gris la que domina en este sector de actividad económica. Los brasileños son

el mayor receptor de bienes vendidos en Ciudad del Este. En 2006–2016 en promedio el 35 % de las exportaciones de Paraguay fueron a Brasil, mientras que en el mismo periodo la participación de Brasil en las importaciones de Paraguay fue en promedio del 25 % (Ruíz Galli y Achinelli Báez 2018, pp. 41–42). Al mismo tiempo las estadísticas sobre el nivel de seguridad en Brasil se están deteriorando sistemáticamente y las organizaciones criminales brasileñas rivales más grandes, es decir la organización criminal más grande de América del Sur –el Primer Comando de la Capital (PCC) de São Paulo– y el Comando Vermelho (CV) de Río de Janeiro, sucesivamente aumentan su actividad en esta región, que se asocia principalmente con el tráfico de drogas (principalmente marihuana y cocaína), armas, cigarrillos, personas, productos de consumo falsificados de marcas de fama mundial, automóviles robados y lavado de dinero.

Como consecuencia de los ataques terroristas antes mencionados que tuvieron lugar en Buenos Aires en 1992 y 1994, bajo la fuerte presión de los gobiernos que cooperaron estrechamente con los Estados Unidos y Argentina, cuyos representantes enfatizaron que fue en Ciudad del Este donde se prepararon estos ataques sangrientos, se acordó la necesidad de fortalecer la cooperación entre la policía, los servicios fronterizos y servicios especiales de Argentina, Brasil y Paraguay, incluyendo también Chile y Uruguay. En relación con lo anterior, en agosto de 1995 se inició en Buenos Aires una discusión intergubernamental sobre los temas de seguridad en la TF. En ese momento se organizó una Reunión de Consulta sobre Cooperación para Prevenir y Eliminar el Terrorismo Internacional con la participación de las delegaciones de los gobiernos de los Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay durante la cual se decidió fortalecer la cooperación para encontrar la respuesta correcta al fenómeno del terrorismo y la DOT. La primera respuesta específica dedicada a la TF fue la firma el 18 de mayo de 1996 en Puerto Iguazú por los ministros del Interior de Argentina y Paraguay y el ministro de Justicia brasileño del Acuerdo Operativo. El objetivo principal del Acuerdo Operativo era aumentar el nivel de seguridad en la TF, intensificando la cooperación entre la policía, los servicios fronterizos y servicios especiales de los tres países mencionados en la lucha contra el tráfico internacional de drogas y otras manifestaciones de la DOT, como terrorismo, contrabando, falsificación, lavado de dinero, tráfico de personas. Para llevar a cabo las tareas bajo este acuerdo el 31 de mayo de 1996 se estableció el Comando Tripartito de la TF que incluía unidades de policía, servicios fronterizos y servicios especiales de Argentina, Brasil y Paraguay, a quienes iban a asesorar los especialistas de los Estados Unidos. El comando de esta formación es rotativo, es decir cada mes se transfiere entre los países individuales que la forman. Su propósito es generar confianza e intercambiar información entre las diferentes unidades y coordinar las actividades operacionales dirigidas a la DOT.

Además, en 1996, de conformidad con el Acuerdo de Santa María (firmado el 22 de noviembre) y el Acta de Asunción firmado el 9 de diciembre por

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en los pasos fronterizos entre estos países comenzaron a operar las Unidades Bilaterales de Coordinación Conjunta cuya composición y tareas son similares al Comando Tripartito de la TF (Quiroga, 2002).

El efecto de la actividad del Comando Tripartito de la TF y de las Unidades Bilaterales de Coordinación Conjunta es fortalecimiento del control fronterizo para combatir la DOT. Los servicios de seguridad que cooperan entre sí mismos no pueden asumir un control satisfactorio sobre la situación en la región, especialmente en la frontera entre Paraguay y Brasil, que es crucial para la seguridad de toda la región. Esto es resultado de alta intensidad del tráfico fronterizo, la situación política cambiante en Argentina, Brasil y Paraguay, que a su vez afecta el nivel de la participación y los métodos para combatir los fenómenos negativos. También hay que tener en cuenta la fuerza del oponente con el que se enfrentan estos servicios, corrupción generalizada, impunidad sistémica y condiciones socioeconómicas específicas que prevalecen en la TF. Al mismo tiempo debe recordarse que el contrabando de bienes ilegales y otras manifestaciones de la DOT tienen lugar no solo dentro de los cruces fronterizos delineados, sino también a gran escala fuera de ellos. Además, recordemos que la frontera paraguayo-brasileña es de 1.365 kilómetros de largo. El contrabando de varios tipos de bienes (principalmente cigarrillos, ropa falsificada y drogas) se lleva a cabo utilizando una variedad de medios de transporte: por tierra en regiones de difícil acceso y mal vigiladas, por agua con lanchas rápidas a través del río Paraná desde Paraguay hasta Argentina y Brasil junto al lago Itaipú desde Paraguay a Brasil, y por aire utilizando aviones ligeros que aterrizan en pistas ocultas y drones (Devia Garzón y Ortega Avellaneda, 2019). Tampoco debe olvidarse que la DOT funciona muy bien en el ciberespacio, principalmente en la esfera de los delitos económicos y contra los derechos de propiedad intelectual.

## **El interés de los Estados Unidos por la situación en la Triple Frontera**

En la TF la lucha contra todos los fenómenos negativos mencionados anteriormente se inició bajo la fuerte presión de los Estados Unidos en el marco de la OEA. El ímpetu para esto fueron las aspiraciones de los estadounidenses de liquidar las presuntas células terroristas en la TF, principalmente Hezbolá controlado por las autoridades iraníes hostiles a los Estados Unidos e Israel (Gato y Windrem, 2007). En esta área problemática la iniciativa más importante fue la creación en 2002 del Grupo 3+1: Argentina, Brasil, Paraguay y los Estados Unidos. El objetivo oficial de este grupo de trabajo, que se suponía que se reuniría una vez cada seis meses, era intercambiar información de inteligencia sobre presuntas células terroristas activas en la TF dirigidas por los

inmigrantes libaneses y los grupos criminales relacionados sospechosos de proporcionar a los terroristas recursos financieros y materiales principalmente de narcotráfico. La cooperación con los Estados Unidos desde el principio despertó controversia política en Argentina, Brasil y Paraguay. Los opositores a esta cooperación la vieron como una tapadera para los esfuerzos estadounidenses para tomar el control de un área geopolíticamente importante, rica no solo en el gran reservorio de agua dulce (el Acuífero Guaraní), sino también en otros recursos naturales, suelos fértiles y caracterizada por un alto grado de biodiversidad.

Inicialmente parecía que los estadounidenses realmente fortalecerían su presencia en la TF. Al comienzo de su primer mandato e inmediatamente después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, el presidente estadounidense George W. Bush Jr. se encontró con una situación política favorable para su país en Argentina, Brasil y Paraguay, tratando de aprovecharla. Por lo tanto, los estadounidenses presionaron para crear el Centro Regional de Inteligencia en Foz de Iguazú, que justificaría la presencia permanente de su inteligencia en la TF, así como establecer una base militar en la provincia argentina de Misiones. Sus esfuerzos fueron parcialmente exitosos. El eco más notorio en la región fue el envío de 400 infantes de marina por los Estados Unidos, invitados por Paraguay, que estuvieron estacionados en el país desde el 1 de junio de 2005 hasta finales de 2006. Más tarde, sin embargo, con la llegada al poder en Brasil en 2003 de Luiz Inácio Lula da Silva, en Argentina en 2007 de Cristina Fernández de Kirchner y en Paraguay en 2008 de Fernando Lugo –es decir los políticos de izquierda– la cooperación con los Estados Unidos se debilitó, lo que se manifestó por la extinción del Grupo 3+1. Además, los políticos, representantes de muchas ONG y los medios de comunicación, principalmente de Paraguay y Brasil, así como los ministros en el foro del Mercosur (La Nación, 2003) negaban abiertamente la existencia de células terroristas (Carbone, 2014) en la TF, creyendo que esta región no es un foco de terrorismo y está injustamente estigmatizada solo porque allí viven los musulmanes (Diálogo, 2011). Los políticos prefirieron concentrarse en resolver el problema mucho más real en su opinión, que era la DOT y las amenazas resultantes para la seguridad interna de cada de los países, así como la seguridad personal de los habitantes de la TF. La lucha contra estos fenómenos negativos se ha convertido en el tema principal de cooperación en el campo de la seguridad y la defensa llevada a cabo en el marco del Mercosur.

Junto con el surgimiento de los políticos de derecha, principalmente la asunción del cargo del presidente de Argentina por parte de Mauricio Macri en 2015, así como la toma de poder en Paraguay por Mario Abdo Benítez en 2018 y Jair Bolsonaro en Brasil en 2019, volvió el tema del terrorismo en la TF. Ellos optaron por una estrecha cooperación con los Estados Unidos en el campo de la seguridad. Una expresión de esto fue la reconstrucción del Grupo 3+1 declarada por el Secretario de Estado de los Estados Unidos, Mike Pompeo, el 19 de julio de 2019 durante la Segunda Conferencia Ministerial

Hemisférica de Lucha contra el Terrorismo, que tuvo lugar en Buenos Aires, (Niebieskikwiat, 2019a y 2019b). Al mismo tiempo se intensificaron las acciones policiales dirigidas contra las células de Hezbolá que supuestamente operan en la TF y participan a gran escala en todo tipo de actividades delictivas. Sin embargo, la comunidad libanesa que vive en la región de la TF niega constantemente los vínculos con Hezbolá y el mundo criminal.

## **La cooperación en el Mercosur en materia de seguridad en el contexto de la situación en la TF**

El Mercosur se desarrolla no solo como una organización de cooperación económica, sino también como una comunidad de seguridad pluralista que, según el modelo de Karl Deutsch, se caracteriza por: “soberanía e independencia legal de los Estados; complementariedad de valores básicos que se originan y resultan de instituciones conjuntas; disposición mutua de cooperar, identidad y lealtad; integración en la medida en que los Estados tengan expectativas interdependientes para un cambio pacífico; y comunicación que consolida comunidades políticas” (Rotfeld, 2006).

Algunos investigadores incluso afirman que fue la cooperación política dentro del Mercosur la que trajo resultados mucho más tangibles que la integración económica. En primer lugar, se minimizó el riesgo de conflicto armado en la región del Cono Sur. Los Estados Miembros del Mercosur han confirmado repetidamente su apego a la democracia, regularon las disputas diplomáticas entre ellos, pusieron fin a la rivalidad nuclear e implementaron numerosas medidas de fomento de la confianza mutua y seguridad desarrolladas en el foro de la OEA (Trefler, 2014).

En 1994 los Estados Miembros del Mercosur adoptaron el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur (Protocolo de Ouro Preto), que le dio personalidad jurídica internacional a esta organización y al mismo tiempo lanzó el proceso de institucionalización de mecanismos regulares de consulta política bajo el Mercosur. La cooperación política comenzó definitivamente el 25 de junio de 1996, cuando los presidentes del Mercosur firmaron en San Luis, Argentina, la Declaración Presidencial sobre Diálogo Político entre los Estados Partes del Mercosur, conforme a la cual se estableció el Mecanismo de Consulta y Concertación Política (MCCP). Un año después (el 17 de junio de 1997) se suscribió en Asunción la Declaración Presidencial sobre Consulta y Concertación Política de los Estados Partes del Mercosur, que se convirtió en la base para el establecimiento el 10 de diciembre de 1998 del Foro de Consulta y Concertación Política del Mercosur (FCCP) – el órgano auxiliar del Consejo del Mercado Común (CMC). El Mercosur ampliado o político, que, junto con Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay en 1996 también incluyó a Bolivia y Chile como

países asociados, se convirtió a principios del siglo XXI en el foro sudamericano más importante para promover las iniciativas de seguridad internacional.

El principal foro del Mercosur que aborda cuestiones de seguridad interna son las periódicas Reuniones de los Ministros de Interior y Seguridad del Mercosur (RMIS), establecidas el 17 de diciembre de 1996 en la Cumbre del Mercosur en Fortaleza. La extensión de la cooperación en el campo de la seguridad interna fue posible gracias al consenso de las partes interesadas sobre la necesidad de distinguir claramente las competencias de las fuerzas armadas y los servicios de seguridad pública. Se reconoció que las fuerzas armadas generalmente no deberían involucrarse en la lucha contra el terrorismo y garantizar la seguridad interna, con la excepción de las enumeradas situaciones de emergencia (Bartolomé, 2009). El acuerdo de Fortaleza se refería a la lucha contra todas las formas de delincuencia, con especial énfasis en la DOT y, entre otros, anunciaba: el desarrollo del intercambio de información criminal; la creación de un registro conjunto de vehículos y personas; la creación de un sistema que permite la confirmación de la autenticidad de los documentos que autorizan el cruce de la frontera y el transporte de mercancías; la obligación del mejor control del comercio transfronterizo, movimiento de personas y capitales, ubicación de las pistas ilegales utilizados por contrabandistas; el control de la autenticidad de los productos. Al mismo tiempo se propuso una mejor coordinación de los servicios fronterizos en 13 cruces fronterizos entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (Donadio y Castro, 2007, p. 227).

La Primera Reunión de Ministros del Interior del Mercosur (RMI) tuvo lugar el 30 de mayo de 1997 en Asunción. Sus participantes se enfocaron principalmente en la situación en la TF, y sobre todo abordaron las cuestiones de lucha contra el terrorismo, la necesidad de aumentar el control sobre el flujo de bienes y personas a través de las fronteras y la necesidad de combatir el tráfico ilegal de armas. La discusión sobre los temas de seguridad en la TF resultó en la adopción del Plan General de Seguridad para la TF durante una Reunión Extraordinaria de RMI que tuvo lugar el 27 de marzo de 1998 en Buenos Aires. El plan adoptado por iniciativa de Argentina, cuyas autoridades temían nuevos ataques terroristas, enfatizó los problemas de fortalecer el control fronterizo y aduanero, los flujos financieros para limitar el desarrollo de fenómenos como el terrorismo y la DOT, especialmente en el área del narcotráfico y el contrabando de armas. El plan también asumió el intercambio continuo de experiencias policiales y técnicas operativas. Tres meses después el plan fue presentado a los representantes del Departamento de Estado de los Estados Unidos para obtener fondos para su implementación.

En el proceso de una mayor institucionalización de RMIS se crearon grupos de trabajo, entre otros, para: crimen, crimen ambiental, terrorismo, seguridad ciudadana, comercio ilegal de materiales nucleares, capacitación policial, cuestiones de migración, así como reuniones especializadas de instituciones responsables de combatir el tráfico de drogas y la prevención antidroga en los

que se intercambia información y se preparan los temas de las reuniones posteriores y se implementan las soluciones aprobadas por CMC.

El documento más importante que establece los principales desafíos, objetivos, medidas y áreas de cooperación de los países del Mercosur en la lucha contra la DOT, incluyendo el tráfico de drogas y el terrorismo, así como el control y la organización adecuada del tráfico fronterizo, la capacitación adecuada, el ajustado equipo y los métodos de operación de los servicios responsables por seguridad, se adoptó el 24 de julio de 1998. Se trata del Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional en el Mercosur. Este plan fue complementado por el Acuerdo Marco de Cooperación en Materia de Seguridad Regional de Belo Horizonte entre los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, del 16 de diciembre de 2004. Con base en estos documentos están surgiendo las iniciativas para combatir la DOT en el Mercosur, especialmente en la TF como polo de atracción de actividades ilícitas en el Cono Sur.

El primero de los documentos antes mencionados recomendó la necesidad de una cooperación institucional internacional coordinada bajo el Mercosur para aumentar el nivel de seguridad respetando la soberanía de cada uno de los Estados Partes, así como el desarrollo e implementación de las herramientas informáticas para facilitar el intercambio de información y la comunicación de la policía y los servicios especiales de los Estados Miembros. Por lo tanto, el 7 de diciembre de 1999, los países del Mercosur firmaron un acuerdo que establece el Sistema de Intercambio de Información de Seguridad de Mercosur (SISME). El SISME, que debido a los problemas tecnológicos y financieros comenzó a operar solo desde 2004, es el equivalente del Sistema de Información de Schengen (SIS), que opera en la Unión Europea. El SISME no es un sistema con una base de datos centralizada, sino un sistema de comunicación satelital. Es una herramienta muy importante para el intercambio de información sobre operaciones policiales, personas y objetos relacionados con actividades delictivas y sirve, entre otros, para luchar contra la DOT (Mercopol, 2010, pp. 9–10). El 7 de junio de 2013 se firmó un acuerdo entre Mercosur e Interpol en virtud del cual la base de datos del SISME se conectó a la base de datos del Interpol.

Otra herramienta importante que facilita la lucha contra la DOT y forma parte del SISME es el Registro de Compradores y Vendedores de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados. Este registro fue establecido por la decisión del CMC Mercosur del 23 de julio de 1998.

Un foro muy importante para la cooperación del Mercosur en el campo de la seguridad, incluyendo la lucha contra la DOT, son las Reuniones de Ministros de Justicia del Mercosur (RMJ) organizadas cada seis meses. El resultado más importante de estas reuniones es el Protocolo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales (Protocolo de San Luis) adoptado por el CMC del Mercosur el 26 de junio de 1996 (entró en vigor en 2001) y el documento que lo complementa –el Acuerdo Sobre Extradición entre los Estados Partes del

Mercosur, firmado el 10 de diciembre de 1998 en Río de Janeiro. El procedimiento de extradición se simplificó el 16 de diciembre de 2010 cuando el CMC del Mercosur adoptó el Acuerdo sobre Orden Mercosur de Detención y Procedimientos de Entrega entre los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados.

Desde 2006 se organizan también regularmente las Reuniones Especializadas de Ministerios Públicos del Mercosur (REMPM) durante las cuales se plantean asuntos de los objetivos y medios de cooperación para combatir la DOT.

Aparte de la cooperación a nivel ministerial y de los especialistas dentro de los grupos de trabajo individuales de RMI, se trata de institucionalizar la cooperación entre los servicios de seguridad pública en el marco de las Reuniones de Jefes de Policía y Fuerzas de Seguridad del Mercosur que se llevan a cabo regularmente desde el 12 de junio de 2008. En 2009, siguiendo el ejemplo del Europol, Brasil vino con la iniciativa de establecer la Policía del Mercosur –el Mercopol. Aunque esta idea inicialmente se encontró con el interés de otros países del Mercosur, hasta ahora no se ha implementado. En la actualidad solo funciona el Centro de Coordinación de Capacitación Policial (CCCP) establecido en 2000. En 2018, por iniciativa de Brasil, se volvió a la idea de establecer del Mercopol. Según la última propuesta, el Mercopol sería una policía fronteriza que se ocuparía de combatir el crimen más grave en las fronteras del Mercosur. Esta formación se ocuparía, entre otras cosas, de la lucha contra el narcotráfico, el tráfico de armas, el lavado de dinero, el tráfico de personas y la pedofilia.

El 6 de diciembre de 2002, durante la reunión del CMC del Mercosur en Brasilia, se signó el Acuerdo sobre Cooperación en Operaciones Combinadas de Inteligencia Policial sobre Terrorismo y Delitos Conexos entre los Estados Partes del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile, que permite realizar operaciones conjuntas de inteligencia policial a pedido de uno de los Estados Partes del Acuerdo.

Si bien aún no se ha alcanzado un acuerdo sobre las patrullas policiales conjuntas y persecuciones policiales transfronterizas, el 2 de agosto de 2010 en San Juan, los Estados Partes del Mercosur llegaron a un acuerdo para crear Equipos Conjuntos de Investigación (ECI) que deben ser un instrumento de cooperación técnica consistente en la investigación conjunta de delitos relacionados con el tráfico ilícito de drogas, corrupción, lavado de dinero, tráfico de seres humanos, armas y todas las formas de la DOT, así como actos de terrorismo. Estos equipos han comenzado recientemente su actividad. Un ejemplo de esto es el acuerdo firmado el 31 de julio de 2019 entre la Fiscalía General de Paraguay y el Ministerio de Justicia de Brasil con respecto a la creación de un ECI para la lucha contra la DOT en la frontera paraguayo-brasileña.

La cooperación para combatir la DOT no se limita a coordinar las actividades de la policía, los servicios de seguridad y los fiscales. Democracia Global, una ONG que opera en Argentina, ejecuta una campaña para el estable-

cimiento de la Corte Penal Latinoamericana y del Caribe contra el Crimen Transnacional Organizado (COPLA). Esta iniciativa se encontró con el apoyo del Parlamento del Mercosur (Parlasur) y se presentó el 8 de junio de 2018 durante XLVII Reunión de Ministros de Justicia y XLI Reunión de los Ministros de Interior y Seguridad en Asunción. En ese momento se adoptó una declaración que obligaba a los ministros a reconocer la posibilidad de crear dicha institución cuya tarea sería juzgar las actividades de las organizaciones criminales que operan en más de un país de la región (COPLA, 2018).

## Conclusión

La TF es una zona de seguridad gris muy sensible –un lugar perfecto para el desarrollo de la DOT, que resulta de condiciones geográficas, históricas, políticas, económicas, sociales y legales que deberían someterse a un análisis en profundidad a nivel global, regional (ambas Américas), subregional (América del Sur, Cono Sur, la Cuenca de La Plata) y local, en el que el aspecto clave es el intercambio transfronterizo y libre –de hecho el intercambio incontrolado de personas, bienes y capital– que ha estado profundamente arraigado en esta región en realidad desde el siglo XIX (Cardin, 2013). Tal profundo análisis, sin embargo, va mucho más allá del alcance de este artículo. El nivel de complejidad de la situación en esta área muestra cuán difícil es desarrollar un paquete de soluciones políticas, legales y socioeconómicas dentro del Mercosur que puedan implementarse de manera coherente y coordinada en el tiempo y el espacio. Este alto nivel de complejidad de la situación en la TF, así como la debilidad institucional y económica de Argentina, Brasil y especialmente Paraguay, la alta tasa de corrupción sistémica e impunidad, que sin duda preocupan a estos países, resultan en una baja efectividad de las medidas tomadas hasta ahora para garantizar la seguridad en esta región. Para pensar en reducir el impacto de la DOT en la TF, se debe reducir las disparidades legales y socioeconómicas, principalmente entre Paraguay y Brasil. Se trata aquí, por ejemplo, de las cuestiones como las diferencias en la cantidad de impuestos y la eficiencia de su recaudación que existen entre estos países, así como en las regulaciones sobre el registro de marcas, en el modelo de desarrollo económico de Paraguay y Brasil, Ciudad del Este y Foz do Iguazu.

Un factor muy importante que impide una acción efectiva para combatir la DOT es también el hecho de que estos países presentan un nivel muy diverso de participación en la cooperación en la lucha contra la DOT en la TF. Esto se debe al tratamiento diferente de la TF en Argentina, Brasil y Paraguay, y por lo tanto a la jerarquía de problemas a resolver y la cantidad de los recursos financieros y humanos asignados para resolver problemas en esta región. Esto a menudo se superpone con cambios políticos radicales en países individuales, gobiernos alternos de izquierda y derecha junto con su actitud extremadamente diferente a la cooperación con los Estados Unidos. Como resultado,

realmente no hay continuación de muchas iniciativas emprendidas conjuntamente. Al más alto nivel, la rivalidad geopolítica de Argentina y Brasil, así como la desconfianza de la población local y las élites socioeconómicas hacia la administración central y los centros de influencia extranjeros, especialmente muy fuerte antiamericanismo, sin duda siguen siendo un problema grave.

En resumen, los países del Mercosur en el curso de la cooperación entre socios lograron desarrollar una serie de soluciones legales e institucionales que facilitarán el estar al día con el mundo criminal. Sin embargo, existen serios problemas con su implementación debido al extenso proceso de toma de decisiones en el Mercosur, seguido de la implementación de las decisiones ya tomadas. Los desembolsos financieros insuficientes, que corren a cargo de cada país, también son un problema. Por lo tanto, todas las iniciativas para mejorar la seguridad se ven afectadas, entre otras cosas, por las motivaciones reales de los Estados Miembros del Mercosur, los fondos y la capacitación adecuada de los servicios de seguridad. La base del éxito en la lucha contra la DOT parece ser la prevención hábil, que está influenciada por factores estructurales muy diversos. Hasta ahora las autoridades de los países del Mercosur no han estado al día con el mundo criminal y no hay señales de que esta situación cambie radicalmente en los próximos años.

## Referencias

Bartolomé, M.C. (2009). *El empleo de las Fuerzas Armadas en el combate contra el terrorismo y la criminalidad; el caso del MERCOSUR*. Barranquilla: I Congreso de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales. Recuperado el 3 de mayo 2020, de <http://www.redintercol.org/publicaciones-relaciones-internacionales.htm>

Carbone, F. (16.03.2014). Rachid: “En la triple frontera no hay células terroristas”. *La Nación*. Recuperado el 3 de mayo de 2020, de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/rachid-en-la-triple-frontera-no-hay-celulas-terroristas-nid582081>

Cardin, E.G. (2013). Mecanismos de contrabando y tráfico en la Triple Frontera. En F. Carrión y V. Llugsha (Comp.), *Fronteras: rupturas y convergencias* (pp. 255–266). Quito: FLACSO Ecuador.

Devia Garzón, C.A. y Ortega Avellaneda, D.A. (2019). Características y desafíos del crimen organizado transnacional en la Triple Frontera: Argentina-Paraguay-Brasil. *Revista Criminalidad*, vol. 61, no. 1, pp. 9–28. Recuperado el 3 de mayo de 2020, de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1794-31082019000100009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-31082019000100009&lng=en&nrm=iso)

Diálogo (01.01.2011). El estigma del terrorismo. Una región multicultural lucha por volver a dar forma a su identidad. Recuperado el 3 de mayo de 2020, de <https://dialogo-americas.com/es/articulos/el-estigma-del-terrorismo>

Dinatale, M. (16.11.2016). Admiten que no se puede frenar el crimen organizado. *La Nación*. Recuperado el 3 de mayo de 2020, de <https://www.lanacion.com.ar/1956573-admiten-que-no-se-puede-frenar-el-crimen-organizado>

Donadio, M. y Castro, G. (2007). La Cooperación en materia de seguridad en el ámbito del MERCOSUR. En I. Sepúlveda (Ed.), *Seguridad Humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica* (pp. 209-230). Madrid: IUGM-UNED. Recuperado el 3 de mayo de 2020, de [http://iugm.es/uploads/tx\\_iugm/libro\\_IV\\_SEMANA\\_IBEROAMERICANA.pdf](http://iugm.es/uploads/tx_iugm/libro_IV_SEMANA_IBEROAMERICANA.pdf)

FLACSO (23.12.2013). Gran Asunción y Ciudad del Este concentran 85% del PIB. Recuperado el 3 de mayo de 2020, de: <https://www.flacso.org/BD/gran-asunci-n-y-ciudad-del-este-concentran-85-del-pib>

Gato, P. y Windrem, R. (05.09.2007). Hezbollah builds a Western base. From inside South Americas' Tri-border area, Iran-linked militia targets U.S. *NBC News*. Recuperado el 3 de mayo de 2020, de: [http://www.nbcnews.com/id/17874369/ns/world\\_news-americas/t/hezbollah-builds-western-base/#.XNASEqTgpPY](http://www.nbcnews.com/id/17874369/ns/world_news-americas/t/hezbollah-builds-western-base/#.XNASEqTgpPY)

La Nación (07.06.2003). Ministros Mercosur sin indicios de terrorismo en Triple Frontera. Recuperado el 3 de mayo de 2020, de: <https://www.nacion.com/economia/ministros-mercosur-sin-indicios-de-terrorismo-en-triple-frontera/M352MPE3L5BEJNVF776MK2YHTQ/story/>

Mercopol (2010). Sistema de Intercambio de Información de Seguridad de Mercosur SISME. *Revista Mercopol*, año 4, vol. 4.

Niebieskikwiat, N. (2019a). Encuentro antiterrorista. El canciller de Donald Trump relanzó un plan para que Estados Unidos se involucre en la seguridad en la Triple Frontera. *Clarín*, 19.07.2019. Recuperado el 3 de mayo de 2020, de: [https://www.clarin.com/politica/canciller-donald-trump-relanzo-plan-unidos-involucre-seguridad-triple-frontera\\_0\\_YmeaDG9f5.html](https://www.clarin.com/politica/canciller-donald-trump-relanzo-plan-unidos-involucre-seguridad-triple-frontera_0_YmeaDG9f5.html)

Niebieskikwiat N. (2019b). La cumbre entre Macri y Bolsonaro. Triple Frontera: Argentina busca reeditar la cooperación con Brasil, Paraguay y los Estado Unidos. *Clarín*, 15.01.2019. Recuperado el 3 de mayo de 2020, de: [https://www.clarin.com/politica/triple-frontera-argentina-busca-reeditar-cooperacion-brasil-paraguay-unidos\\_0\\_ESefhQQ1Z.html](https://www.clarin.com/politica/triple-frontera-argentina-busca-reeditar-cooperacion-brasil-paraguay-unidos_0_ESefhQQ1Z.html)

Parlasur (23.01.2018). Proposta de recomendação para a criação da MERCOPOL foi apresentada no Parlamento do MERCOSUL. Recuperado el 3 de mayo de 2020, de <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/14753/2/parlasur/proposta-de-recomendac%C3%A3o-para-a-criac%C3%A3o-da-mercopol-foi-apresentada-no-parlamento-do-mercosul.html>

Quiroga, R.O. (01.10.2002). Política de seguridad y defensa en América del Sur. Red de Seguridad y Defensa de América Latina – RESDAL. Recuperado el 3 de mayo de 2020, de: <https://www.resdal.org/Archivo/d0000257.htm>

Rotfeld, A. D. (17.02.2006), Po co nam Unia?. *Gazeta Wyborcza*. Recuperado el 3 de mayo de 2020, de: [http://www.archiwum.wyborcza.pl/Archiwum/1,0,4580089,20060217RP-DGW,Po\\_co\\_nam\\_Unia,,html](http://www.archiwum.wyborcza.pl/Archiwum/1,0,4580089,20060217RP-DGW,Po_co_nam_Unia,,html)

Ruiz Galli, A. D. y Achinelli Báez, M. (2018). Propuesta de reconversión de Ciudad del Este. Periodo 2018-2027. *Revista Científica de la USCA*, vol. 5, no. 3, pp. 38-54. Recuperado el 3 de mayo de 2020, de: <https://ucsa.edu.py/yeah/wp-content/uploads/2018/12/6-AO3-Ruiz-Galli-AD-Propuesta-de-reconversi%C3%B3n-de-Ciudad-del-Este-38-54.pdf>

Trefler P. (2014). Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad en el ámbito de la Organización de Estados Americanos. *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol. 1. Recuperado el 3 de mayo de 2020, de: <https://journals.umcs.pl/al/article/view/235/233>