

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

La seguridad en la Triple Frontera: ¿Un problema subnacional?

Alumna: Laura Mascotto

Tutor: Germán Lodola

Firma del tutor:

Junio, 2012

ABSTRACT

Los diversos trabajos atinentes a la temática de la seguridad en la disciplina de las relaciones internacionales han sido llevados a cabo desde un enfoque macro, enfatizándose los grandes procesos y teniéndose bajo la lupa, de manera excluyente, a los actores de la llamada “Alta Política”. El caso particular de la seguridad en la Triple Frontera (entre los estados de Argentina, Brasil y Paraguay), no constituye una excepción. Lo que este trabajo se propone es un abordaje harto distinto de la problemática que afecta el área en cuestión, en la búsqueda de una respuesta lo más satisfactoria posible a la siguiente pregunta: ¿A qué se debe el actual déficit en materia de cooperación descentralizada transfronteriza en materia de seguridad en el área de la Triple Frontera? Para ello, la investigación analiza lo que la autora considera las principales causales exógenas y endógenas de esta situación; mientras entre las primeras la que destaca es el rol jugado por las autoridades gubernamentales centrales de los tres países en las cuestiones relacionadas a la seguridad fronteriza, entre las causales endógenas son referidas al menos tres de gran relevancia a los fines de la investigación: el problema de la jurisdicción o competencia, el problema de la falta de capacidades en la gestión de políticas asociadas a la integración fronteriza y el abordaje de la seguridad desde esa perspectiva y, finalmente, la ausencia de incentivos para un accionar más sustantivo desde las autoridades subnacionales y locales que se traduce en la cuasi ausencia de voluntad política en este sentido.

PALABRAS CLAVE

Triple Frontera, Subnacional, Seguridad, Cooperación Descentralizada Transfronteriza.

ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo I: La Triple Frontera como foco del accionar de las autoridades nacionales	9
Medidas conjuntas en el combate a la criminalidad.....	9
Consecuencias sobre la frontera.....	14
Falta de coordinación efectiva y unilateralismo de los estados de la frontera.....	16
Capítulo II: El rol de los actores subnacionales y locales en la Triple Frontera	19
La competencia de las unidades subnacionales en Argentina, Brasil y Paraguay.....	19
Política transfronteriza descentralizada en la Triple Frontera.....	21
El rol de los actores subnacionales y locales en el ámbito de la seguridad transfronteriza.....	23
El caso de los Comités de Frontera.....	25
Principales falencias de y obstáculos a la cooperación transfronteriza descentralizada en seguridad en la Triple Frontera.....	26
Capítulo III: El papel de los actores subnacionales y locales en la relación bilateral argentino-chilena	29
Origen institucional de los Comités de Integración argentino-chilenos.....	29
La evolución de los Comités argentino-chilenos: más allá de los marcos normativos.....	31
¿Qué explica el fenómeno de los Comités de Integración argentino-chilenos?.....	31
¿Qué impidió un Comité de Integración Puerto Iguazú-Foz de Iguazú?.....	34
Conclusión: ¿Qué explica el déficit en materia de cooperación descentralizada transfronteriza en seguridad en el área de la Triple Frontera?	38
Bibliografía	I
Anexo	VI

Introducción.

La llamada Triple Frontera¹ entre los estados de Argentina, Brasil y Paraguay, ha sido objeto de interés por sus potencialidades económicas y turísticas, así como por la historia vinculada a la inmigración de la que fue receptora. Sin embargo, la Triple Frontera también ha sido considerada foco de distintas problemáticas asociadas al tema de la seguridad², tales como: el financiamiento del terrorismo, el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico de armas, la trata de personas y el flujo del comercio ilegal, entre otras.

Durante los años '90, y en una dinámica paralela al proceso de integración regional en otras materias, los gobiernos argentino, brasileño y paraguayo emprendieron distintas iniciativas -algunas de ellas conjuntamente con Uruguay, su cuarto socio en el marco del

¹ La Triple Frontera está constituida por tres ciudades de distinto tamaño y población, a saber: Puerto Iguazú (20000 hab.) del lado argentino, Foz de Iguazú (250000 hab.) del lado brasileño y Ciudad del Este (320700 hab.) del lado paraguayo. En tanto las dos primeras se encuentran comunicadas por el puente internacional Tancredo Neves (que se encuentra sobre el Río Iguazú con una extensión de 489 mts.) las dos últimas lo están por el puente internacional "La Amistad". La misma abarca una superficie aproximada de 2500 km² (Ver anexo).

² En relación con el término seguridad, se trata de un concepto contestado, siendo diversas las definiciones que al mismo se atribuyen, en función de los contextos en que es aplicado así como de la cosmovisión a que se haga referencia. Una posibilidad de entender seguridad bien puede ser "...la ausencia de amenazas militares y no militares que pueden cuestionar los valores centrales que quiere promover o preservar una persona o una comunidad, y que conllevan un riesgo de utilización de la fuerza." (David, 2008, p. 65). Esto implica la consideración de amenazas que no solo involucran a actores estatales, como en la visión más tradicional (o westfaliana), sino también nuevos actores y dimensiones, como el crimen transnacional, entre otros. Asimismo, la aludida definición bien podría ser aún más complejizada a través de la introducción de elementos que han comenzado a ser considerados de manera progresiva por los enfoques más contemporáneos de las relaciones internacionales. A los fines de dotar de mayor sustento teórico a lo que hace al objeto de la presente investigación, la introducción, por parte del autor neorrealista Barry Buzan, del espacio sub-estatal como uno de aquéllos en los que se dirimen las discusiones relativas a la seguridad, precisa de una debida referencia. Del mismo modo, la ampliación, por aquél autor, de la propia agenda de la seguridad y la consecuente inclusión de dimensiones políticas, económicas, sociales y ecológicas, nos permitirá, desde un enfoque más abarcativo, el abordaje del problema aquí trabajado. (Smith, 2000, pp. 83-84).

De forma paralela, y en vistas del contestado carácter del término seguridad, una de las visiones críticas existentes da origen a un concepto harto disímil de las concepciones clásicas de la seguridad; el mismo recibe el rótulo de seguridad humana. Uno de los autores que adopta dicha concepción sostiene: "La seguridad y la emancipación son las dos caras de una misma moneda. Es la emancipación y no el poder y el orden, lo que produce la verdadera seguridad. La emancipación es la liberación de la gente (como individuos y como grupos) de las coacciones físicas y humanas que le impiden hacer lo que habría elegido en ausencia de tales impedimentos. La seguridad duradera sólo puede ser obtenida si el otro no es privado de ella" (Philippe David, 2008, p. 64). Esta definición de la seguridad con centro en las personas y su emancipación, será utilizada a la hora de intentar comprender la situación existente en la Triple Frontera y la importancia del involucramiento de los gobiernos con más llegada a la ciudadanía en las cuestiones vinculadas a la seguridad transfronteriza.

Mercado Común del Sur o MERCOSUR- orientadas a la cooperación en materia de seguridad en la zona de frontera³. Estas iniciativas comprendieron la creación del “Comando Tripartito” en 1996 y la elaboración del “Plan General de Seguridad para la Triple Frontera” en 1997 (Rhi Sausi & Oddone, 2010. pp. 209-258). Sin embargo, el efecto de dichas iniciativas en materia de seguridad, no alcanzó para satisfacer con sus efectos en la situación de seguridad las expectativas generadas, motivo por el cual la Triple Frontera continúa siendo uno de los lugares más sensibles que merece nuestra atención (*Garré: ‘La Triple Frontera es uno de los lugares más sensibles’, 2011*).

Esta tesis analiza la cuestión de la seguridad en la Triple Frontera desde un enfoque subnacional. Concretamente, ¿por qué no existe cooperación descentralizada⁴ en materia de seguridad en la zona? El argumento principal es que el alto nivel de inseguridad en el área es en gran medida el resultado de dos factores. Primero, la falta de involucramiento por parte de los actores de la política descentralizada (esto es, gobernadores de estados y provincias, para los casos de Brasil y Argentina, autoridades departamentales, en el caso de Paraguay, y, a su vez, intendentes y prefectos de las tres ciudades) directamente afectados por esta problemática. Segundo, el relativamente bajo nivel de cooperación existente entre estos actores.

Antecedentes

El área de frontera, como bien sostiene Bernardes Do Amaral (2010), ha sido abordada desde cuatro tipos de enfoques. En primer lugar, a partir de los atentados a la Embajada de Israel en 1992 y a la Asociación de Mutuales Israelitas Argentinas (AMIA) en 1994, una serie de trabajos ha estudiado la presencia de células terroristas en la región (Steinitz, 2003; Sverdilick, 2005; Bartolomé, 2003; Hudson, 2003; Corach & Baizan,

³ Área o zona de frontera alude a “...espacios territoriales que incluyen dos o más zonas que se asoman al límite fronterizo y cuyo desarrollo territorial se da en un marco que va más allá de la división político administrativa entre Estados. En ellas, además de los respectivos gobiernos nacionales, intervienen los gobiernos subnacionales y otros actores del territorio de frontera.” (Marteles Moreno, 2010, p. 143).

⁴ Por cooperación descentralizada se entiende “la acción de cooperación al desarrollo realizada por las autoridades locales en una relación de partenariatio con instituciones homólogas de países en vías de desarrollo y con la participación de sus respectivos territorios’ es decir, entre los actores subnacionales, públicos y privados, de los países implicados en dicha relación”. (Marteles Moreno, 2010, p. 146). Vale aclarar que, en el presente trabajo los términos subnacional e intermedio, son tomados como equivalentes.

2003). En segundo lugar, un conjunto de textos ha analizado las políticas gubernamentales conducentes a la erradicación de dichas células (Abbott, 2005; Mendel, 2002; Martínez, 2003; Sullivan, 2001). En tercer lugar, un grupo de investigaciones ha considerado la región solo en forma tangencial, utilizándola como estudio de caso para el análisis de temas más generales referentes a las relaciones internacionales, la criminología o la ciencia política (Naím, 2006; Kittner, 2007; Arias, 2007). Finalmente, una literatura aún en desarrollo, que se ha dado en llamar “analítico-teórica” (Bernardes Do Amaral, 2010), ha establecido una convergencia entre la investigación empírica y las reflexiones más teóricas sustentadas por un rico trabajo de campo -completamente ausente en el caso de los enfoques anteriores- y conducido desde la perspectiva de antropólogos y sociólogos. El objeto de esta literatura ha sido promover nuevas perspectivas sobre la región, así como nuevas interpretaciones sobre sus problemas, prescindiendo de explicaciones vinculadas a la geopolítica o a los fenómenos exógenos a la región en sí (Rabossi, 2004; Ribeiro, 2006; Bèliveau & Montenegro, 2006, 2010). A pesar de la mayor consistencia de éste último tipo de trabajos, aún no se ha ahondado lo suficiente en las cuestiones de seguridad de la región (Bernardes Do Amaral, 2010) ni en el impacto de las dinámicas descentralizadas de cooperación (o de su ausencia) en esta materia por parte de los gobiernos subnacionales (provincias, estados y departamentos contiguos) allí afectados, así como de las tres ciudades que constituyen la frontera. El sesgo intergubernamental de los estudios existentes es llamativo y desacertado, dado que las entidades territoriales subnacionales y locales (la dimensión más baja del nivel vertical de la gobernanza) son las principales involucradas en las dinámicas que tienen lugar en la Triple Frontera. Este déficit empírico es particularmente importante en cuestiones inherentes a seguridad transfronteriza.

Ante esta situación cabe preguntarse ¿Por qué la dimensión nacional ha tenido preeminencia a la hora de estudiar la problemática de seguridad en la Triple Frontera? La respuesta puede identificarse, precisamente, con la ausencia de cooperación en materia de seguridad a nivel subnacional y la falta de una mayor participación de los gobiernos subnacionales en la coordinación de políticas de seguridad transfronteriza. El objetivo del presente trabajo es examinar las principales causas de esa falta de cooperación y coordinación entre unidades subnacionales de diferentes países.

Marco Teórico y Justificación

El campo de estudio de la seguridad internacional ha sido dominado por un enfoque estado-céntrico en detrimento de una mayor atención sobre el papel desempeñado por actores subnacionales. En este sentido, la escuela realista, que ha constituido el principal referente de la mayoría de los estudios sobre seguridad internacional, constituye el mejor ejemplo de esta omisión. Resulta, entonces, necesario traer a colación la existencia de un nuevo enfoque en el ámbito de las relaciones internacionales que no tiene por objeto único de análisis al Estado-nación. Me refiero a la llamada “*paradiplomacia*” o “*diplomacia paralela*” que reconoce “el creciente protagonismo que cobran las provincias, los estados, las regiones, las intendencias y los gobiernos locales (...) como actores de la escena internacional...” (Colacrai, 2010, p. 307). El proceso conocido como globalización ha implicado, entre otras cosas, el desdibujamiento del límite entre lo interno y lo externo de cada país, lo que ha derivado en que la actividad de ciertos actores se haya ampliado y complejizado. En el caso de los gobiernos subnacionales, es relevante mencionar su creciente involucramiento y participación en cuestiones internacionales. Este enfoque constituye el basamento teórico de la presente tesis.

La Triple Frontera debe su notoriedad en los trabajos académicos a su peculiar situación de seguridad, hecho que ha conducido también a una concepción generalmente negativa de la frontera en cuestión. Esto no puede sino despertar la curiosidad de cualquier investigador.

Si lo que se procura, a través de la indagación académica, es la búsqueda del mayor rigor científico posible en la explicación de los distintos fenómenos de la realidad, cuanto mayor sea el número de variables que se tengan en cuenta, más robustas serán las conclusiones a las que se arriben. La omisión de elementos que pueden potencialmente contribuir a una mayor comprensión de lo que acaece, pueden dañar seriamente los objetivos de cualquier investigación. Es entonces, en vistas de lo dicho precedentemente, menester comenzar a contemplar variables que, como las subnacionales, fueron

tradicionalmente pasadas por alto en el campo de las relaciones internacionales, si se pretende que la disciplina logre el mayor grado de rigurosidad posible en el conocimiento que provea al mundo académico. Los estudios existentes a la fecha sobre la Triple Frontera y su situación de seguridad han omitido de manera reiterada esta serie de variables que resultan aún de mayor peso en cuestiones como las transfronterizas, en las que las dinámicas locales y de vinculación directa con el estado vecino no pueden ser pasadas por alto.

Pregunta de Investigación e Hipótesis

¿Por qué, a pesar de la existencia de iniciativas de cooperación en materia de seguridad a nivel nacional entre los tres países implicados en la Triple Frontera, las mismas no han generado mejoras sustantivas? El argumento principal que aquí se sostiene es que parte de este fracaso se derivó de la falta de un mayor involucramiento por parte de los actores subnacionales directamente afectados por la problemática de seguridad, así como del déficit de cooperación existente a este nivel de gobierno entre los tres países. Si bien la falta de cooperación y coordinación ha constituido una notable falencia en las propias fuerzas de seguridad nacionales, el presente trabajo subraya el rol que ha jugado la réplica de ese patrón a nivel de las fuerzas de seguridad subnacionales. Simultáneamente, la completa ausencia de una estructura institucional que facilite dicha cooperación y coordinación en seguridad, tanto entre las fuerzas de seguridad, como entre los funcionarios del gobierno subnacional y local competentes en la materia, ha constituido un considerable obstáculo.

El principal interrogante en este contexto es, entonces: ¿A qué se debe el actual déficit de cooperación descentralizada en materia de seguridad en la zona de la Triple Frontera? Este déficit es en gran medida el resultado de los obstáculos que han acarreado las iniciativas puramente intergubernamentales a la hora de diseñar e implementar proyectos conjuntos en materia de seguridad en el marco del MERCOSUR. La exclusiva participación de fuerzas de seguridad dependientes de los gobiernos nacionales de los tres países en el llamado Comando Tripartito es un claro indicador de este enfoque “soberanista”.

Sin embargo, también es importante considerar cuestiones de naturaleza endógena. Esto es, parte de la responsabilidad de que la cooperación a nivel subnacional no se materialice se encuentra en las propias autoridades provinciales y municipales. Por diversos motivos, y más allá de los obstáculos que los gobiernos nacionales han impuesto, tres elementos han dificultado el accionar cooperativo de los gobiernos subnacionales impidiendo la institucionalización de un tratamiento homogéneo y eficaz de la cuestión que nos ocupa. Primero, cuestiones vinculadas al alcance de la jurisdicción de las autoridades subnacionales en materia de seguridad en la zona en cuestión. Segundo, la baja capacidad de gestión subnacional y local en el tratamiento de los problemas de seguridad fronteriza y de integración en general. Finalmente, la falta de mayor voluntad de iniciativa desde la dimensión subnacional de la gobernabilidad para generar cambios en la situación existente producto de la ausencia de incentivos. Esto ha impedido el desarrollo de una institucionalidad en esta materia y, en consecuencia, un tratamiento homogéneo y eficaz de la misma.

Metodología

Para dar respuesta a los interrogantes planteados, este trabajo examina fuentes primarias (entrevistas a funcionarios nacionales y subnacionales de distintas áreas, así como a personalidades versadas en la materia) y secundarias (documentación oficial, bibliografía académica y artículos de la prensa gráfica).

Hoja de Ruta

La presente tesis se estructura en tres capítulos y una breve conclusión. El primer capítulo analiza las distintas iniciativas nacionales en materia de seguridad conjuntamente emprendidas por los países involucrados en la problemática de la Triple Frontera. Asimismo, examina las repercusiones de estas iniciativas para la cooperación subnacional.

El segundo capítulo explica la ausencia de iniciativas sustantivas de cooperación en seguridad a nivel subnacional y cómo tal ausencia se produce con independencia de las dinámicas que tienen lugar a nivel nacional. Se presta especial atención a los obstáculos arriba mencionados en lo que concierne a jurisdicción, capacidades de gestión limitadas y ausencia de incentivos. El tercer capítulo analiza el caso de los Comités de Frontera argentino-chilenos con el objetivo de establecer analogías y diferencias con la dinámica que tiene lugar en la Triple Frontera. Finalmente tendrá lugar una breve conclusión con las apreciaciones finales del trabajo aquí realizado.

Objetivos

El principal objetivo de este trabajo será entonces dar respuesta al interrogante aquí planteado, a saber, el por qué de la ausencia de cooperación descentralizada en materia de seguridad en el área de la Triple Frontera, sobre la base de las hipótesis brevemente aludidas con anterioridad. Para ello ubicaré temporalmente la investigación de los años `90 en adelante, dado que fue durante dicha década en que se dio inicio a las principales iniciativas intergubernamentales en asuntos de seguridad en la zona en cuestión, así como algunas iniciativas en distintas materias a nivel subnacional y local en la misma.

Capítulo I

La Triple Frontera como foco del accionar de las autoridades nacionales.

La zona de la Triple Frontera adquirió mayor visibilidad para los estados nacionales a partir de la década de 1990 en razón de los desafíos que ésta planteaba para la seguridad interna. Tras los atentados terroristas de los que fueron objeto la Embajada de Israel en 1992, y la AMIA en 1994, surgió la sospecha de que los explosivos utilizados podían haber ingresado a través de Ciudad del Este (Rhi Sausi & Oddone, 2006, p. 248). Al mismo tiempo, se reconoció la existencia de una serie más amplia de problemas que afectaban a los tres países que componen la frontera, incluidos el robo y contrabando de automotores, y el tráfico de drogas y armas. En este escenario, Argentina, Brasil y Paraguay pusieron en marcha una serie de medidas unilaterales y multilaterales que incluyeron a otros países miembros del MERCOSUR (Pelacchi, 2006).

El presente capítulo se propone analizar las distintas iniciativas, tanto unilaterales como multilaterales, llevadas a cabo por los tres países que constituyen la frontera, con el objeto de esclarecer el impacto negativo que las mismas han tenido sobre las posibilidades de una mayor iniciativa y cooperación descentralizada transfronteriza⁵ en materia de seguridad. De manera resumida lo que aquí podrá observarse es: por un lado, la falta de coordinación e intercambio de información entre fuerzas de seguridad de los tres países, que así como suelen darse en el nivel interno ven su reproducción al momento de consumarse iniciativas conjuntas. Y, de manera simultánea, una considerable falta de consideración por las autoridades y fuerzas de seguridad locales, evidenciada en los casos de las iniciativas unilaterales de combate a la criminalidad en la frontera. Al final del capítulo se podrá comprender por qué se considera el interés nacional (por sobre el regional y aún por sobre el subnacional y local) como el que prevalece en la toma de las decisiones más importantes que hacen a la seguridad en la Triple Frontera.

⁵ Por cooperación transfronteriza se entiende “una colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos nacionales (Perkmann, 2003) que permite la participación conjunta y en red de los actores públicos y privados del territorio en ambos lados de la frontera” (Rhi Sausi & Coletti, 2009).

Medidas conjuntas en el combate a la criminalidad.

Las primeras conversaciones relativas a la seguridad en la Triple Frontera, bien puede aseverarse, se llevaron a cabo en gran medida por la presión externa ejercida a raíz de la identificación de un nuevo foco del terrorismo internacional. En 1995, en la ciudad de Buenos Aires, los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, Canadá y Estados Unidos hicieron explícito su interés por esta cuestión en la “Reunión de Consulta sobre Cooperación para Prevenir y Eliminar el Terrorismo Internacional”. Se acordó entonces fortalecer la legislación en la materia y coordinar futuros entendimientos regionales y sub-regionales en lo atinente a seguridad, prevención, transporte y migraciones. De esta manera, se preparó el terreno para la firma del “Acuerdo de Seguridad y Facilidad de Tránsito de las Tres Fronteras”, donde los Ministerios del Interior de Paraguay y Argentina, y el Ministerio de Justicia de Brasil se comprometieron a coordinar acciones para mejorar el control en la Triple Frontera (Yasnikowski, 2008). En 1996, las delegaciones de Brasil y Paraguay concluyeron que era necesario emprender una acción coordinada entre los organismos de seguridad de ambos países con competencia en el área así como crear una nueva base de datos de información. Estas decisiones se cristalizaron luego en la firma de un nuevo acuerdo entre Argentina, Paraguay y Brasil. En abril de ese mismo año, Argentina y Paraguay emitieron una declaración sobre cooperación en la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito internacional de estupefacientes, el lavado de dinero, el contrabando de armas y la criminalidad transnacional. Estos avances fueron finalmente coronados en mayo de 1996 cuando los gobiernos de Argentina, Brasil y Paraguay acordaron la instalación de un “Comando Tripartito” cuya función era conducir las medidas de cooperación de seguridad y el intercambio de información en la zona de la Triple Frontera en lo referente a cuestiones relacionadas con terrorismo, lavado de dinero, narcotráfico y tráfico de armas (Pelacchi, 2006). Concretamente, los principales objetivos del mencionado comando eran:

- a) Intercambiar información útil, oportuna y confiable a las organizaciones de seguridad que contribuyan a la planificación de acciones a desarrollar en la zona;

b) Desarrollar un Sistema Integrado de Información de Seguridad;

c) Fomentar intercambios interinstitucionales de carácter profesional;

d) Desarrollar mecanismos orientados a prevenir y solucionar, en función de sus capacidades, hechos y fenómenos que puedan sobrevenir como consecuencia de todo tipo de delitos e infracciones, respetando el marco legal de cada país (Botto & Tussie, 2004: 52).

A partir de la constitución del Comando Tripartito a fines de mayo de 1996, éste comenzó a reunirse de manera regular una vez al mes. Se adoptó una coordinación rotativa cada cuatro meses y por orden alfabético de los tres países miembros y se estableció como lugar de reunión a las tres ciudades que constituyen la frontera (Benítez Oviedo, 2004). La base operativa del comando recibe directivas de la conducción política de seguridad interna de cada país. Por lo tanto, está conformado por la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval y la Policía Federal Argentina, la Policía Nacional de Paraguay, y la Policía Federal y el Ejército de Brasil. Todos estos cuerpos efectúan operativos compartidos y paralelos para fomentar la cooperación de seguridad en la zona (Yasnikowski, 2008). También participan del comando en calidad de invitados la Secretaría de Inteligencia del Estado, el Consulado en Foz de Iguazú, la Policía Aeronáutica Nacional y la Policía de la Provincia de Misiones por Argentina, el Departamento de Inteligencia del Estado y el Cónsul en Ciudad del Este por Brasil (Botto & Tussie, 2004:53).

Paralelamente a la creación del comando se tomaron otras medidas en la misma dirección. Así, en 1997 se estableció la creación de una “Comisión de Estudio sobre el control de la zona de las Tres Fronteras”, se firmó el “Acuerdo entre el Ministerio de Justicia de Brasil y los Ministerios de Interior de Argentina, Paraguay y Uruguay sobre seguridad en las áreas comunes de la frontera”, se proclamó el “Acta de Foz do Iguazú” y se llevó a cabo una nueva “Reunión de Ministros del Interior de Argentina, Paraguay y de Justicia del Brasil” durante la cual se recomendó intensificar el control del espacio aéreo y de todas las pistas de aterrizaje de los tres países, y consumir reuniones entre funcionarios

del Banco Central y de la Aduana para discutir cuestiones relativas al lavado de dinero e intercambiar información entre los organismos encargados del control aduanero.

Un año más tarde se realizó la “Reunión Extraordinaria de Ministros del Interior del MERCOSUR, Bolivia y Chile” donde se acordó la aprobación del “Plan General de Seguridad para la Triple Frontera”. Esta decisión fue luego sucedida por la creación del “Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional”, destinado a orientar y regular el accionar de las fuerzas de seguridad y de los organismos de control a los tres lados de la frontera. Asimismo promueve la coordinación en materia de seguridad y la compatibilización de los sistemas de control de los tres países en cuestiones tales como el combate al narcotráfico y al crimen organizado, al reconocer el carácter transnacional de dichos problemas públicos. La subsiguiente constitución de un Centro Regional de Inteligencia (con sede oficial en las instalaciones de la Policía Federal en Foz de Iguazú) respondió tanto a la lógica de estas dinámicas como a la lógica de los efectos de la geopolítica sobre la región, ya que la misma tendría como principal objetivo hacer más efectivas las acciones conjuntas contra el supuesto terrorismo islámico que tendría como centro de operaciones la Triple Frontera. (Pelacchi, 2006).

En 1999 tuvo lugar otra iniciativa aprobada por el Consejo de Mercado Común del MERCOSUR vinculada al intercambio de información. Nos referimos al Reglamento de Organización y Funcionamiento del Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR, Bolivia y Chile (SISME). En su Decisión N° 26/99, las partes firmantes acordaron crear y mantener un sistema informático común “...que permita facilitar a las autoridades asignadas, con arreglo a sus funciones, el acceso eficiente y oportuno a informaciones policiales y de seguridad pública de interés en el ámbito de la seguridad regional.” (MERCOSUR, Consejo de Mercado Común, 1999, Dec. N° 26/99). Para ello, se implementó un Sistema de Consulta de Información constituido por Nodos Nacionales que en conjunto conformaron una red integrada de seguridad.

Como resultado de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos vio la luz un nuevo mecanismo multilateral destinado a actuar en el territorio de la Triple

Frontera: el llamado “Grupo 3+1”. Este grupo, sin embargo respondía más a las necesidades norteamericanas de actuar frente a los embates del terrorismo internacional en su territorio antes que a inquietudes esenciales para la sub-región (Botto & Tussie, 2004, p.15).

En su balance de gestión de 2011, el Ministerio de Seguridad argentino subrayó la importancia de implementar una estrategia pro-activa en la lucha contra el delito a través del establecimiento de MERCOSUR y UNASUR como espacios estratégicos de integración y de proyección prioritaria para el combate transnacional de la criminalidad organizada. De manera simultánea, alentó el impulso de iniciativas de articulación en instancias sub-regionales, regionales y hemisféricas. Precisamente, el Ministerio sostuvo la necesidad de afianzar:

- a) Reuniones de Ministros del Interior (RMI) del MERCOSUR, foro político más importante de coordinación sub-regional en varias dimensiones (ámbito delictual, participación ciudadana, capacitación, etc.);
- b) Foros de carácter regional y hemisférico vinculados a la prevención y neutralización de actividades terroristas: Comando Tripartito de la Triple Frontera, Foro Especializado en Terrorismo (FET) del MERCOSUR y Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE/OEA);
- c) Reuniones de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas (MISPA) y organismos especializados de la OEA y ONU;
- d) Mejoras operativas del Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR (SISME), pilar regional de inteligencia criminal;
- e) El fortalecimiento de canales de cooperación y asistencia recíproca con las carteras de Seguridad y Fuerzas Policiales y de Seguridad de terceros países en lo concerniente a capacitación policial, intercambio de información, lucha contra el crimen organizado transnacional, provisión de equipamiento y tecnologías;
- f) El Establecimiento del Sistema de Gestión de Comisiones al Exterior (SIGECE) ordenando criterios de planificación y optimización acorde a las necesidades operativas, tecnológicas y científicas del Sistema de Seguridad. Monitoreo de la participación en el componente policial de las Misiones de Paz de Naciones Unidas

(Ministerio de Seguridad de la República Argentina, Secretaría de Planeamiento Memoria Anual, 2011).

Consecuencias sobre la frontera

Las consecuencias de las medidas llevadas a cabo por los gobiernos centrales no fueron positivas en sus efectos sobre la vida cotidiana de los habitantes de la frontera, ni llegaron a cumplir enteramente los objetivos planteados por sus diseñadores. Complejizaron las dinámicas ya existentes en el día a día de los ciudadanos locales con la intensificación de los controles fronterizos, mas sin mejorar sustantivamente la situación de seguridad. Asimismo, hicieron surgir concepciones negativas de “el otro”. En breves términos, la exclusiva integración “por arriba” (en materia de seguridad fronteriza) puso en evidencia las consecuencias que ello puede acarrear cuando la misma es consumada con absoluto desdén de lo que acontece “por abajo”.

El proceso de adopción de decisiones brevemente detallado en la sección anterior implicó un evidente incremento de la presencia de los estados nacionales en la Triple Frontera. Superadas las diversas hipótesis de conflicto que otrora alimentaban los recelos mutuos y elevaban los niveles de tensión en las relaciones inter-estatales de los países de la frontera, éstos (so pretexto de responder al proceso de integración) desarrollaron un número importante de controles inéditos sobre las poblaciones fronterizas y sobre el movimiento de personas, mercaderías y símbolos. Todo ello en detrimento de las historias y tradiciones locales y en virtud de la nueva “paranoia” de los estados nacionales: el “pánico a los tráficos” (Grimson, 2005; 139-140).

Sobre vinculaciones ya existentes y de larga data en la zona de frontera, el proceso de integración y la dinámica de las relaciones inter-estatales impuso su propia lógica en el acontecer cotidiano de los pobladores fronterizos, sin que ello necesariamente implicara una mejora en los niveles de inseguridad de éstos. La novedad pareciera ser, más bien, un incremento en el grado de complejidad de la realidad que ahora se vive en la frontera a

través del surgimiento de nuevas enemistades derivadas de divisiones artificiales, producto de las políticas de los gobiernos centrales.

Cuestiones tales como la diversidad de legislaciones nacionales en distintas materias o los desacuerdos comerciales a nivel de los “flujos por arriba” (Grimson, 2005, pp. 139-140) pone de manifiesto cómo, con mayor frecuencia, las decisiones menos acertadas son tomadas por gobiernos centrales que ignoran la situación particular de los espacios fronterizos. En palabras de Giménez Bèliveau “...en las representaciones de los habitantes de Foz do Iguazú y de Ciudad del Este la integración regional se ha vuelto un tópico ineludible para pensar a la propia ciudad y a la región. La integración de los países de la frontera vehiculizada por el MERCOSUR aparece, sin embargo, más enfáticamente enunciada que efectivamente actuada, por lo menos a nivel local. (...) en el nivel concreto de las acciones de gobierno las actividades binacionales o trinacionales son menos comunes, y en todo caso superan la escala de lo local, de las relaciones específicas entre Ciudad del Este y Foz do Iguazú” (Gimenez Bèliveau, 2010, p. 49). Como la autora asevera, la integración pasa por sobre la Triple Frontera, por sobre lo local y en un escenario más amplio, donde cuestiones tales como la geopolítica resultan ser prioritarias.

Es aquí donde los desencuentros entre los distintos niveles de toma de decisiones con jurisdicción en el área se tornan un problema. Estos desencuentros pueden resultar contraproducentes para las propias autoridades (en particular, las nacionales) a la hora de llevar a cabo distintas iniciativas en la zona fronteriza. Es decir, la ausencia de una perspectiva de la situación que involucre a los actores subnacionales y locales puede conducir al fracaso de las mismas. Un claro ejemplo de ello fue el considerable aumento en el nivel de desocupación que implicó la intensificación de los controles en el Puente de la Amistad a principios del 2007 (Gimenez Bèliveau, 2010, p. 59). Medidas de este tipo acaban siendo fuertemente criticadas por los propios actores locales quienes aducen que éstas carecen de una visión más integral de las problemáticas que afectan a la frontera. Para algunos, las autoridades centrales sencillamente “...no han logrado avanzar en el diseño y mucho menos en la ejecución de políticas multisectoriales eficientes y efectivas,

ocasionando múltiples daños, en términos criminológicos, de tráfico, fiscales, competencia desleal y desempleo” (Yasnikowski, 2008).

A su vez, acciones llevadas a cabo bajo directivas centrales, suelen acarrear animosidades al otro lado de la frontera. En materia aduanera, por ejemplo, la falta de flexibilidad de parte de las autoridades brasileñas hacia los ciudadanos paraguayos que cruzan la frontera es percibida por los funcionarios de Ciudad del Este como un gesto discriminatorio, como una actitud contraria al espíritu integracionista (Yasnikowski, 2008)⁶.

Estas cuestiones ponen de manifiesto la brecha existente entre lo que se asevera desde posiciones oficiales (con mayor frecuencia desde agencias del gobierno central con jurisdicción en la materia) y lo que en efectivamente se vive en la experiencia fronteriza cotidiana. Si bien la contribución de iniciativas tales como el Comando Tripartito fomentó el trabajo conjunto inter-fuerzas a los tres lados de la frontera y promovió cierto nivel de intercambio de información, la realidad parece ser diferente a las expectativas que se señalaron. Las autoridades continúan tratando de combatir, aún infructuosamente, la ilegalidad en esta zona: el contrabando, el epicentro de autos robados, la falsificación, la piratería, el lavado de dinero, el tráfico de drogas, de cigarrillos y de armas, la trata de personas y la explotación sexual (Yasnikowski, 2008).

Falta de coordinación efectiva y unilateralismo de los estados de la frontera.

Otro de los grandes déficits de las medidas e iniciativas conjuntas tomadas a nivel nacional está constituido por los problemas de “...coordinación permanente entre organismos operativos de las fuerzas de seguridad de los tres países” (Benítez Oviedo, 2004), a lo que pueden agregarse los problemas de intercambio de información entre estas

⁶ En particular, a partir de 2002, el gobierno brasileño emprende una fuerte ofensiva contra el contrabando proveniente de Paraguay, en virtud de la cual inició una serie de operaciones de control sin antecedentes, a través de acciones conjuntas entre la Receita Federal y las policías federal, estatal y caminera. Involucró el apoyo de satélites, helicópteros, nuevos funcionarios y un servicio de inteligencia especializado, llegando incluso a concretarse la construcción millonaria de una nueva aduana del lado brasileño del Puente de la Amistad (Pinheiro Machado, 2010, p.103).

mismas fuerzas, y la reproducción de dicha situación dentro de cada uno de los países. Este punto es particularmente evidente cuando los gobiernos centrales adoptan iniciativas orientadas a proteger la frontera de las nuevas amenazas, sin establecer ningún tipo de coordinación con las fuerzas de seguridad de los países vecinos.

En Brasil, el “Operativo Ágata II”, lanzada en septiembre de 2011, reforzó las acciones de combate contra los delitos transfronterizos en la línea crítica entre Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina. En este operativo participaron 30 aeronaves y 10000 militares de las tres Fuerzas Armadas. La zona de la Triple Frontera fue, claramente, una de las más afectadas (*Las Fuerzas Armadas de Brasil amplían las acciones de sus últimos sistemas en la triple frontera*, 2011). Si bien Brasil envió emisarios diplomáticos a todos los países del Cono Sur para informarlos oficialmente de dichas acciones militares, la prensa gráfica de la provincia de Misiones dio cuenta de cómo las decisiones inter-estatales se toman con independencia y por sobre el acontecer local al mencionar que la decisión brasileña “...tomó por sorpresa a los habitantes de Ciudad del Este (Paraguay), Puerto Iguazú (Argentina) y Foz de Iguazú (Brasil) ya que en ningún momento se conoció ningún tipo de información respecto a los movimientos de las fuerzas militares” (*Brasil militarizó la Triple Frontera para frenar el tráfico de droga y armas*, 2011). En el mismo artículo se hizo referencia al operativo como una “militarización” de la frontera por parte de Brasil, así como fue referido el trabajo conjunto entre las fuerzas de seguridad en los distintos niveles de Brasil. También fueron citadas las apreciaciones de funcionarios locales, tales como la intendenta de Ciudad del Este, Sandra Zacarías, quien lamentó que los visitantes brasileños de esa localidad fueran tratados como criminales. La actividad comercial de la ciudad sufrió un fuerte impacto como consecuencia del operativo, generando una gran desazón para los habitantes de la ciudad.

Esta situación no es nueva en la Triple Frontera. En octubre de 2008, por ejemplo, los titulares de los periódicos locales describían cómo los controles militares de Brasil impresionaban a la ciudadanía. Se responsabilizaba entonces a las autoridades nacionales brasileñas por amedrentar a los ciudadanos, comerciantes y turistas (*Triple Frontera: El comercio se resiente por el operativo militar brasileño y la crisis financiera mundial*, 2008). En

2011, el “Operativo Escudo Norte”, implementado por el gobierno argentino para controlar las incursiones ilegales en el país, atacar el tráfico de drogas en las fronteras y reforzar la seguridad de la frontera Norte recibió críticas en la misma dirección. Entonces, el gobierno argentino echó mano a todos los recursos disponibles: agentes suplementarios de Gendarmería y Prefectura hasta modernos radares militares, helicópteros, aviones y embarcaciones de los sistemas de Seguridad y Defensa (Ministerio de Seguridad de la República Argentina, Acciones Operativo Escudo Norte, 2011).

Capítulo II

El rol de los actores subnacionales y locales en la Triple Frontera.

La actual situación de seguridad en la Triple Frontera ha sido, y aún es, considerada consecuencia directa de dinámicas signadas por la relación entre los tres estados nacionales. Ello ha implicado una escasa alusión al rol de factores de carácter subnacional, susceptibles de dar cuenta de un escenario más complejo, en lo que a la identificación de responsabilidades se refiere.

Este capítulo analiza con mayor profundidad en las causas de la acción e inacción de las autoridades subnacionales en materia de seguridad en el área de frontera, en particular, las dificultades asociadas a la competencia y las dificultades asociadas a las capacidades de gestión limitadas en la materia. Del mismo modo aborda el trabajo de diversas instancias de cooperación descentralizada transfronteriza así como sus aún exiguos logros.

La competencia de las unidades subnacionales en Argentina, Brasil y Paraguay.

Son diversos los motivos que han impedido un accionar más contundente por parte de las autoridades subnacionales de la región. Uno de ellos está constituido por las limitaciones que la competencia o jurisdicción de las autoridades allí afectadas imponen. Aquí resulta pertinente hacer referencia a la distinción existente entre el área o la zona de frontera (definida con anterioridad), sobre la que corresponde el accionar de los actores subnacionales, y la línea de frontera, de exclusiva jurisdicción nacional.

El caso de Paraguay resulta ilustrativo de las limitaciones que el ordenamiento constitucional impone sobre las iniciativas locales orientadas a la integración subnacional transfronteriza. Paraguay posee una muy fuerte tradición centralista. El concepto de descentralización fue introducido por la Constitución de 1992 (artículo 1) que define a Paraguay como un “Estado de derecho unitario, indivisible y descentralizado...”. Si bien la apertura democrática introdujo la elección directa de los intendentes y gobernadores, los

recursos y competencias de cada nivel de gobierno (y los mecanismos de relacionamiento entre ellos) no se encuentran debidamente definidos. La propia Constitución contiene graves contradicciones que vuelven impracticable una efectiva descentralización y conduce a la recurrencia de situaciones ambiguas. Un claro ejemplo de puede verse en la definición del estatus de los gobiernos departamentales que son, por un lado, políticamente autónomos en la elección de sus gobernantes, pero, al mismo tiempo, éstos son concebidos como representantes del poder ejecutivo del que dependen financieramente (Müller, Ulrich, 2004). En materia de seguridad, los departamentos carecen de fuerzas de seguridad propias. Así, dentro del Comando Tripartito que Paraguay integra con Brasil y Argentina, la única fuerza de seguridad involucrada es la Policía Nacional.

En el caso de Brasil, por el contrario, la presencia de un federalismo fuerte atenúa las limitaciones que el gobierno central puede imponer a los estados. Como bien afirma Mainwaring, los intendentes y gobernadores “...han sido actores poderosos con autonomía significativa frente al gobierno federal”. Los propios partidos políticos brasileños siguen una lógica estadual, ya que, sostiene el autor: “muchas de sus acciones están más determinadas por lo que sucede en sus propios estados que por lo que ocurre en el ámbito de la política nacional”. Sin embargo, en un país en el que “...los gobernadores e intendentes de las grandes ciudades compiten con el presidente por poder y recursos” (Mainwaring, 2002, p. 92), es llamativo que las fuerzas de seguridad estaduais no estén fuertemente involucradas en iniciativas de cooperación transfronteriza en materia de seguridad. La Policía que participa como organismo integrante del ya aludido Comando Tripartito es la Federal y no así la Civil del estado de Paraná y, si bien dicho estado dispone de la llamada Policía Militar del Paraná, la misma es auxiliar y de reserva del propio ejército nacional y responde a directivas de las autoridades centrales.

Por último, las provincias argentinas tienen la atribución constitucionalmente definida de vincularse jurídicamente en la arena internacional. Si bien la complejidad de la dinámica existente entre las autoridades nacionales y provinciales no permite colocarla junto a ninguno de los dos casos anteriores -dada la existencia de un federalismo, según la óptica de algunos autores “demos-constraining” por la existencia de sobrerrepresentación

de las menos pobladas provincias del interior (Gervasoni, 2005), que se da en simultáneo con la presencia de un poder central vigoroso aunque limitado (Mustapic, 2000)-, el mismo suele ser catalogado junto a Brasil entre los federalismos fuertes en Latinoamérica. Autores como Benton destacan el peso que poseen las unidades subnacionales en Argentina, al tener bajo su control el aparato electoral durante elecciones nacionales, con la trascendencia que ello les da a los líderes locales sobre los candidatos nacionales a la presidencia. La capacidad de retener importantes beneficios económicos en materia fiscal, así como su capacidad de obtener políticas preferenciales de los líderes nacionales, por parte de los gobernadores no ha sido sino en virtud de la voluntad de los sucesivos ejecutivos por conservar el apoyo de las provincias durante períodos electorales o en coyunturas políticamente adversas (Benton, 2003). En lo que a seguridad se refiere, la dinámica descripta ha permitido que cada provincia cuente con una fuerza policial propia, esto es, que el poder judicial de la Provincia de Misiones disponga de su propio brazo armado. Sin embargo, la Policía de la Provincia interviene participa del Comando Tripartito solo como organismo invitado

Política transfronteriza descentralizada en la Triple Frontera.

Si bien a casi veinte años de la creación del MERCOSUR la importancia concedida a la integración y cooperación fronteriza ha sido efímera (Rhi Sausi & Oddone, 2010, pp. 135-136), existen ciertas instancias institucionales que se ocupan, de manera primaria algunas y secundaria otras, de la política transfronteriza.

Un ejemplo es el Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza (GAHIF). Creado en 2002 través de la Dec. N° 05/02 del Consejo de Mercado Común “con el objetivo de crear instrumentos que promuevan una mayor integración de las comunidades fronterizas, impulsando una mejora en la calidad de vida de sus poblaciones”. A pesar de sus objetivos iniciales y de su búsqueda por elaborar un “Estatuto de las Fronteras del MERCOSUR”, el GAHIF “se ha reunido pocas veces y con escaso éxito. Las pocas reuniones desarrolladas se llevaron a cabo sin la representación de poblaciones fronterizas, sólo los gobiernos nacionales participaron en total ausencia de unidades subnacionales, tratando la

cooperación transfronteriza en una lógica absolutamente top-down” (Rhi Sausi & Oddone, 2010, p. 134).

Otra instancia digna de mención es el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, creado por el Consejo de Mercado Común en 2004. Según el documento oficial que le da origen, este consejo tiene por finalidad “estimular el diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental de los Estados Partes del MERCOSUR”. Formado por un Comité compuesto por representantes de los municipios y estados/provincias/departamentos, el Consejo propone medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes y formula recomendaciones por intermedio del Grupo Mercado Común. Nuevamente, este órgano presenta importantes dificultades operativas y ha manifestado en repetidas oportunidades su preocupación por la falta de reconocimiento del papel de los gobiernos subnacionales en el proceso de integración regional. De hecho, las Secciones Nacionales están representadas por funcionarios de los gobiernos centrales (Rhi Sausi & Oddone, 2010, pp. 138-143).

Finalmente, la conformación del Grupo de Trabajo sobre Integración Fronteriza en 2007, constituyó la última iniciativa en este sentido. Si bien el trabajo realizado en virtud de esta instancia (seminarios y proyectos relacionados a temáticas fronterizas y en muchos casos financiados o acompañados por agencias de cooperación internacional y centros de estudios europeos especializados en la cuestión) (Rhi Sausi & Oddone, 2010, pp. 143-146) ha sido fructífero, el desarrollo reciente del mismo transforma en prematura cualquier evaluación de sus impactos en el terreno. Paralelamente, entidades académicas privadas han realizado importantes contribuciones, en fechas más recientes, tales como la iniciativa “Fronteras Abiertas”, promovida por el Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) y el Istituto Italo-Latinoamericano (IILA), las cuales sostienen proyectos de desarrollo e intercambio (norte-sur y sur-sur) orientados al desarrollo territorial de áreas de frontera de América Latina mediante el uso de metodologías vinculadas a la cooperación descentralizada. En su origen, la Triple Frontera constituyó el área de trabajo por

excelencia de Fronteras Abiertas ampliada luego a todos los socios del MERCOSUR. Diversas han sido las actividades y foros que en este marco han tenido lugar, siendo la iniciativa de un considerable valor de la contribución que la misma implica para las autoridades locales en términos de mayor capacitación de los actores involucrados y de nuevos intercambios en materia fronteriza (Rhi Sausi & Oddone, 2010, pp. 152-155).

Quizás aún más destacable, a los fines de la presente investigación, resulte la mención de otra iniciativa llevada a cabo por las propias autoridades subnacionales del área en cuestión, en conjunto con un grupo más amplio de provincias y estados. Se trata de CRECENEA-CODESUL, esto es, el Grupo de Trabajo Permanente originado de la sinergia entre la Comisión Regional de Comercio Exterior del Noreste Argentino –fundado en 1984 con el objetivo de promover el comercio regional e integrado por las provincias de Entre Ríos, Corrientes, Misiones, Formosa, Chaco y Santa Fe- y el Conselho de Desenvolvimento do Sul –conformado por los vecinos estados brasileños de Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul y Santa Catarina-. CRECENEA y CODESUL suscribieron, el 19 de noviembre de 1988, el Protocolo N° 23 Regional Fronterizo creando un Grupo común destinado a la superación de las economías de escala, la puesta en práctica de proyectos conjuntos en materia de producción y comercialización y la mejora de la infraestructura fronteriza existente. En este grupo, las decisiones son tomadas por consenso y existe un mecanismo de reuniones con grupos de integración temática en las que son abordadas distintas temáticas como el turismo, las cargas peligrosas, los asuntos fronterizos, la salud, la seguridad y la educación. En 2008 se conformó, a su vez, la Federación Departamental de Integración y Cooperación Regional (FEDENDICOR), buscando mancomunar esfuerzos de varios departamentos paraguayos en los procesos de integración y cooperación regional. Esta Federación de departamentos se encuentra aún tramitando su personería jurídica para la suscripción de acuerdos con CRECENEA-CODESUL (Rhi Sausi & Oddone, 2010, pp.157-158).

El rol de los actores subnacionales y locales en el ámbito de la seguridad transfronteriza.

Las problemáticas que afectan la seguridad en la zona de la Triple Frontera han sido tratadas, de manera conjunta y unilateral, por los gobiernos nacionales de los tres países involucrados. Estos avances institucionales, sin embargo, no han cumplido sus objetivos. Eso devino en una situación de mejora aparente, en virtud de la presencia de distintos agentes estatales (con competencias diversas en la zona) encargados de velar por la seguridad.

En lo que a los actores subnacionales respecta, puede afirmarse que su participación es aún menor en lo referido a la seguridad transfronteriza. A pesar de que temas tales como la trata de personas o el tráfico ilícito de estupefacientes tiene como principales víctimas a los habitantes del área en cuestión y a poblaciones aledañas, el grado de involucramiento de las autoridades subnacionales es menor. Recordemos que las fuerzas de seguridad subnacionales no tienen participación directa en el Comando Tripartito; en el caso brasileño, si bien se cuenta con la participación de la Policía Militar de Paraná, ello no deja de ser en el marco del Ejército de Brasil, siendo este último y la Policía Federal los organismos que intervienen en los operativos de mayor peso en la frontera. La Policía de Misiones apenas tiene voz como organismo invitado y, en el caso de Paraguay no existe participación alguna de organismos subnacionales.

En el marco de CRECENEA-CODESUL se dio un hecho que resulta por demás ilustrativo sobre este punto. El Consejo de Seguridad Pública de CRECENEA Litoral, constituido por las policías de las seis provincias argentinas y los cuatro estados brasileños de CODESUL, desarrolló la figura del oficial de enlace, esto es, un agente de policía de la región del Noreste argentino que tenía residencia o estaba vinculado con la policía militar de CODESUL. El intercambio se llevaba a cabo entre Misiones y Rio Grande do Sul, con la idea de que el oficial de enlace atendería las cuestiones inherentes al fluido intercambio turístico transfronterizo como, por ejemplo, un accidente automovilístico. A pesar de la buena aceptación inicial, las funciones de este agente fueron desdibujándose y la iniciativa finalmente se disipó (*Integración en las fronteras del MERCOSUR, desde Misiones al Brasil, 2001*).

Cabe además destacar que, cuando se materializa el trabajo conjunto entre las autoridades subnacionales, éste se da dentro de los límites de cada provincia/estado. En el caso argentino y en el marco del Consejo de Seguridad referido, los ministros de gobierno provinciales junto con las máximas autoridades zonales de las fuerzas federales participan en sesiones orientadas a resolver la problemática. Allí son expuestos mapas de situación de cada una de las provincias involucradas y son discutidas las problemáticas y modalidades delictivas más comunes, así como las particularidades de cada punto del Noreste argentino en la materia. También se trabajan cuestiones clave en la gestión de la seguridad como la cooperación entre las instancias judiciales provinciales y la armonización entre el proceder de las fuerzas federales y las provinciales (*Justicia y control fronterizo en sesión de Consejos de Seguridad*, 2008). Si bien la efectividad o el impacto de estos encuentros es discutible, lo cierto es que mecanismos de este tipo no existen en la Triple Frontera, ni entre los gobiernos subnacionales afectados.

El caso de los Comités de Frontera

Existe en la actualidad un ente al que las autoridades subnacionales, en principio, podrían acudir en la búsqueda de soluciones conjuntas a las problemáticas de seguridad que se enfrentan en el área: los Comités de Frontera. Estos son “mecanismos internacionales que tienen la función de resolver o encauzar para su resolución asuntos que se refieran a la relación fronteriza, tanto sobre movimiento de personas, bienes o vehículos, como sobre comunicaciones, servicios, gestión de proyectos, manifestaciones culturales y sociales de la frontera” (Secretaría General de la Gobernación-Gobierno de Corrientes, Dirección de Relaciones Internacionales, 2010). Los comités están “...integrados por funcionarios de las intendencias, representantes de organismos nacionales y provinciales y de las fuerzas vivas y de seguridad de las localidades fronterizas, todos ellos coordinados por los Cónsules – presidentes de las reuniones - destacados en la zona, de cada país participante”.

En el caso de la Triple Frontera, el comité con competencia está constituido por las ciudades de Foz de Iguazú y Puerto Iguazú y su sede se encuentra en la provincia de Misiones. Si bien en sus albores (de manera análoga a los demás comités constituidos por

ciudades del noreste argentino, de Brasil y de Paraguay), el comité pudo canalizar y resolver un significativo número de problemas como aquél desencadenado por el cierre temporal del aeropuerto de Foz de Iguazú (El País Pyme, 2008), su eficiencia comenzó a perderse al punto que no ha siquiera sesionado los últimos años (Calleja & Safarov, 2007, p. 4). Ante este escenario, se ha procurado reactivar los encuentros del comité, en paralelo con los de otros comités argentino-brasileños (*Los Comités de Integración como importante mecanismo de reracionamiento bilateral*, 2011). Se han efectuado entonces nuevas reuniones, con presencia de autoridades nacionales y subnacionales, en las que se trataron, entre otras temáticas, la cuestión de la seguridad y la necesidad de aceitar intercambios entre las policías de los países vecinos (*El Comité de Frontera debatió sobre la integración socioeconómica de Argentina y Brasil*, 2010). Sin embargo, estos desarrollos no constituyen aún la regla en la evolución del funcionamiento de los comités fronterizos. Las implicancias de esto último serán más claramente expuestas en el próximo capítulo cuando sea abordada la labor de los comités de frontera existentes entre los estados de Argentina y Chile.

Principales falencias de y obstáculos a la cooperación transfronteriza descentralizada en seguridad en la Triple Frontera.

Existe un sinnúmero de obstáculos a la cooperación transfronteriza. A continuación se hará una breve mención de algunos de ellos que afectan, en particular, a la zona de la Triple Frontera.

En primer lugar, la multiplicidad de agentes gubernamentales y la superposición de competencias existente a nivel municipal (Cammarata, 2008) es particularmente notable en los casos de ciudades fronterizas (como las que conforman la Triple Frontera), fenómeno que, al incrementar el grado de complejidad de la gestión diaria, se constituye en un obstáculo a los intentos cooperación descentralizada transfronteriza.

Asimismo debe notarse que, en general, la experiencia latinoamericana en las áreas de frontera se ha materializado sobre la base de acuerdos entre los gobiernos nacionales, dejando poco o ningún espacio a la actuación de las unidades subnacionales y locales (Rhi

Sausi, José Luis & Coletti, Raffaella, 2009). Los actores locales de las zonas fronterizas manifiestan su insatisfacción con el modelo tradicional de relaciones jerárquicas entre la región y el centro decisorio nacional. El desconocimiento de las realidades locales y la falta de sistemas de coordinación o consulta con las autoridades autóctonas pueden generar consecuencias aciagas para un considerable número de personas. El fuerte incremento en la criminalidad producto, entre otros factores, del aumento en el nivel de desocupación que implicó la intensificación de los controles en el Puente de la Amistad (Gimenez Bèliveau, 2010, p. 59) evidencia lo sostenido. Esta forma de abordaje de los problemas en la frontera encierra notables riesgos, así como pone en evidencia las posibles ventajas que un mayor espacio para las autoridades con mayor llegada a la ciudadanía (subnacionales y locales) podría implicar en términos de seguridad.

Otro de los problemas, identificado por las propias autoridades subnacionales pero, mas aún, locales, está dado por la “la asistematicidad y el carácter puntual que caracterizan las relaciones entre políticos y funcionarios a uno y otro lado de la frontera” (Gimenez Bèliveau, 2010, p. 53) y la débil organización asociativa de las ciudades de frontera (evidente, por ejemplo, en la completa desarticulación entre los gobiernos de Puerto Iguazú, Foz de Iguazú y Ciudad del Este). Las iniciativas vinculadas con la integración regional escasean en el nivel municipal mucho más que en estadual. Los intercambios entre las ciudades son puntuales y sobre problemas específicos, dejándose el debate de los temas profundos y complejos en otras esferas. Esto responde a las percepciones que los propios actores locales tienen al respecto, esto es, “que la posibilidad de resolver los problemas y la toma de decisiones pasan por otros espacios” (Gimenez Bèliveau, 2010, p. 56). Ello se erige en un impedimento para recibir financiamiento internacional orientado al emprendimiento de proyectos de cooperación transfronteriza, el cual requiere que las ciudades de frontera presenten sus esfuerzos de manera mancomunada o en forma de red (Oddone, 2012). Simultáneamente falta aún resolver (sobre todo a nivel municipal) lo que autores como Nahuel Oddone llaman “las debilidades proyectuales de los actores locales”: desarrollar departamentos de cooperación internacional, organizar recursos, capacitar debidamente al personal y generar conciencia respecto a las consecuencias adversas de estas deficiencias estructurales. Dentro de cada país también puede contemplarse la falta de

capacidad en la construcción de mecanismos de concertación entre las autoridades subnacionales y las locales, en vistas a la consecución de políticas duraderas junto a una institucionalidad que pueda sostenerlas (Rhi Sausi & Oddone, 2009, pp. 23-29).

Todo esto ha impedido la constitución de redes de colaboración y cooperación subnacional en la frontera en la mayor parte de las áreas que son objeto de la administración pública. En la temática de la seguridad este escenario se reproduce y agudiza. Las dificultades que se presentan a la hora de hacer efectiva la coordinación entre fuerzas de seguridad a nivel interno en cada uno de los estados, o de agilizar la comunicación entre los distintos entes con competencia en el control y la justicia, son aún mayores al momento de cooperar con los pares al otro lado de la frontera. Las carencias de recursos y la falta de una visión más integral de los problemas -frecuentemente generada por la débil descentralización en este tipo de materias- que afectan a la frontera contraviene las posibilidades de políticas más efectivas en el combate a la criminalidad.

Capítulo III

El papel de los actores subnacionales y locales en la relación bilateral argentino-chilena.

Como ya fue mencionado, en la política fronteriza bilateral de algunos países existen mecanismos llamados “Comités de Frontera” o “Comités de Integración”. En el caso de la relación bilateral entre Argentina y Chile estos comités han desempeñado una función importante acompañando los procesos democráticos de ambos países y promoviendo el involucramiento de actores intermedios y locales. Puede afirmarse que la participación de los comités facilitó el proceso de integración entre ambos países, a través del fortalecimiento de mecanismos institucionales. Dado el aprendizaje que puede extraerse de la comparación entre este fenómeno y el que se da en el terreno de la seguridad en la Triple Frontera, a continuación se abordará brevemente, el proceso atravesado por los Comités de Integración argentino-chilenos. El capítulo termina con una referencia al caso del Comité de Frontera Puerto Iguazú-Foz de Iguazú.

Origen institucional de los Comités de Integración argentino-chilenos.

En los albores de lo que sería una compleja transición a la democracia en Argentina y Chile, los entonces presidentes Raúl Alfonsín y Patricio Aylwin, firmaron en 1984 el Tratado de Paz y Amistad, dando final a años de contenciosos limítrofes y estableciendo las bases jurídicas de la relación bilateral futura entre ambos países. Dicho tratado sirvió de pilar para el “Acta de Entendimiento de Buenos Aires”, firmada el mismo año, en la cual fueron abordados diversos puntos orientados a mejorar la relación entre ambos países y la creación de una nueva entidad denominada “Comités de Frontera”. El punto 4 del Acta describe a estos comités como “...integrados por los organismos de los dos países que intervienen en los pasos fronterizos con el objeto de coordinar y resolver, dentro del ámbito de sus facultades los problemas operativos que se presenten y proponer a los respectivos Gobiernos todas las medidas que estimen convenientes para facilitar el tránsito fronterizo y promover la mayor integración posible de los servicios de fronteras” (Silva Soura & Morán León, 2010, p.273). Para 1997, el funcionamiento de los siete comités existentes fue

reglamentado vinculándose así diez regiones chilenas con trece provincias argentinas (Silva Soura & Morán León, 2010, p.273).

El sentido inicial de los Comités acabó siendo desvirtuado con la transformación de los mismos en asambleas con participación de una multiplicidad de actores privados y públicos, de ambos estados. En 2006 fueron finalmente rebautizados como “Comités de Integración”.

Tres años más tarde se produjo un nuevo hito en la evolución de estas entidades con la firma del Tratado de Integración y Cooperación. Allí fueron recogidos los avances en la relación bilateral así como definidos los mecanismos institucionales a emplearse con dicha finalidad (Silva Soura & Morán León, 2010, p. 274). En el Tratado se menciona la participación de los actores subnacionales, con el acompañamiento de las autoridades nacionales y, en el caso de las cancillerías, su coordinación. Se alude también a la capacidad de estos comités de proponer iniciativas en distintas áreas así como la atribución de dialogar con los contrapartes del país vecino para apoyar y reforzar iniciativas atinentes a distintas materias, entre las que se incluye la seguridad. A este respecto, el inciso C del artículo 18 explicita: “En materia de Justicia y Seguridad, recomendar medidas que faciliten la colaboración de las fuerzas de seguridad pública en la prevención y lucha contra el delito, coordinadas con las autoridades nacionales de las Partes” (Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República Argentina, 2009). Asimismo, en lo que a facilitación fronteriza respecta, el Comité tiene la capacidad de recomendar la ejecución de obras de infraestructura, la aplicación de medidas aduaneras, migratorias y fito-zoo sanitarias para perfeccionar el funcionamiento de los pasos fronterizos. A los comités compete también la creación de comisiones de diálogo político integradas por representantes de los legislativos subnacionales correspondientes.

En 2010 tuvo lugar la reglamentación del funcionamiento de los comités, que habría quedado pendiente en la reunión de Maipú, a través de un acuerdo suscrito entre Argentina y Chile. En el mismo se hacen aún más explícitas las competencias de los miembros del Comité y se evidencia el importante rol que cumplen gobernadores e intendentes. Se

incorpora una nueva herramienta destinada a la difusión de la información de todo aquello que tiene lugar en o es resultado de la labor de los Comités con la creación del “Portal informativo electrónico”, así como también es mencionada la importancia que reviste la participación de la sociedad civil en esta dinámica (Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina para el Establecimiento de un Nuevo Reglamento para los Comités de Integración, 2011)

La evolución de los Comités argentino-chilenos: más allá de los marcos normativos.

Si bien los acuerdos de 1997 y 2010 limitan la autoridad de los comités al aludir la necesidad de que todas las recomendaciones adoptadas por éstos sean elevadas a las respectivas cancillerías, esto no ha evitado que en sus pocos años de existencia hayan logrado constituirse en una importante esfera complementaria a los vínculos bilaterales entre Argentina y Chile. En efecto, los comités materializaron nuevos vínculos entre las autoridades públicas, sectores empresariales y la propia sociedad civil, brindando un prolífico espacio de coordinación y desarrollo de infinidad de iniciativas y “generando una alta capacidad de convocatoria a nivel nacional y regional” (Silva Soura & Morán León, 2010, pp. 281-282).

¿Qué explica el fenómeno de los Comités de Integración argentino-chilenos?

¿Qué factores explican el relativo éxito de los Comités de Integración argentino-chilenos y el fracaso de los Comités de Frontera? Para responder este interrogante serán aludidas algunas características que explican el actual funcionamiento de los primeros.

La novedosa convivencia entre sistemas democráticos, con una renovada voluntad de integración, constituyó el escenario por excelencia en el que el proceso de descentralización, con sus consecuencias en la política exterior de ambos estados, fue posible. La convergencia que experimentaron Argentina y Chile en los ochenta durante sus casi simultáneas transiciones a la democracia pone en evidencia la relevancia que tiene, para la formación y el desarrollo de los comités fronterizos, la existencia de sistemas

administrativos compatibles, así como la existencia de gobiernos con capacidad y recursos para llevar a cabo dicho proceso exitosamente. Esto sin eludir la mención del importante conjunto de normas, producto de negociaciones llevadas a cabo en esferas nacionales bilaterales, que han permitido el fortalecimiento de los vínculos subnacionales.

Lo que aquí puede apreciarse es, a pesar de la inicial reticencia de instancias tales como las cancillerías⁷, la presencia de cierta acción subnacional coordinada o, al menos, en armonía con aquella que paralelamente se da a nivel nacional. Si bien no fueron eximias las dificultades en, por ejemplo, la transición de Comités de Frontera a Comités de Integración, primó la voluntad política y la adaptación a los nuevos tiempos y a las dinámicas complejas en que se manifiesta la política exterior de los países. El trabajo de la Agregaduría de Cooperación e Integración Subnacional en la Embajada de Chile en Argentina ha sido, hasta nuestros días, una clara prueba de lo aseverado.

Si bien todo lo mencionado podría conducir a colocar sobre el tipo de actitud adoptada desde los gobiernos nacionales y sus distintas agencias con competencia en las cuestiones fronterizas la porción más contundente de responsabilidad por lo que acontece, debe destacarse un elemento clave: la participación de los propios actores intermedios y locales. A este respecto: “Han sido gobernadores e intendentes, asambleas legislativas y consejos regionales, (...), los que han percibido que sus perspectivas de crecimiento regional se potenciarían significativamente con estos intercambios más extensos y complejos” (Silva Soura & Morán León, 2010, p. 277). Y la trascendencia de ello reside en que, ha sido precisamente en virtud de la referida participación y no por iniciativa de los gobiernos centrales, que los resultados de la labor de los comités ha sido fructuosa. Si bien los gobiernos centrales no se constituyeron en claros obstáculos a este proceso, tampoco han modificado de manera radical su disposición a mantener esta agenda en manos de agencias nacionales como la Dirección de Fronteras y Límites (DIFROL) chilena, o la Dirección de Límites y Fronteras (DYLF) argentina. La necesidad de elevar todas las

⁷ Las cancillerías no se constituyeron, a lo largo de todo el proceso, en obstáculos ni adoptaron actitud negativa alguna ante la creciente participación externa de sus regiones y provincias (Silva Soura & Morán León, 2010, p. 276).

recomendaciones a las que se arribe en las sesiones de los comités a instancias como las cancillerías, redundando nuevamente en lo sostenido respecto a los gobiernos centrales.

A estas dificultades debe sumarse el hecho no menor de la estructura político-administrativa chilena. Los intendentes chilenos, al contrario de lo que acaece en el caso argentino, están subordinados al gobierno de Santiago. Esto implica la inexistencia de, por ejemplo, fuerzas de seguridad dependientes de las autoridades intermedias: Carabineros es una fuerza de seguridad dependiente del Ministerio de Defensa, en tanto la Policía de Investigaciones del Ministerio del Interior y la Gendarmería chilena lo son del Ministerio de Justicia.

Asimismo, una salvedad debe hacerse en relación a la efectividad de los distintos comités que funcionan a lo largo de la frontera argentino-chilena: la misma no constituye una característica análoga en todos ellos. Existen ciertos comités, como lo es el caso del Comité Agua Negra, cuyas cualidades en cuanto a impulso y liderazgo, recursos y sistematización de los acuerdos, la actividad de sus foros locales, nacionales e internacionales permiten ubicarlo entre los más notables en materia de gestión (Silva Soura & Morán León, 2010, p. 287). Nuevamente, la participación y el compromiso de las autoridades regionales y provinciales es un elemento definitorio a este respecto, ya que, si bien éstas carecen de la capacidad de tomar decisiones o consumir acuerdos y propuestas que competen a los gobiernos centrales, disponen de la capacidad para presionar a través de la creación de canales de comunicación para la promoción de cuestiones que resulten relevantes para los comités. Particularmente, en lo que se refiere al seguimiento de acuerdos y propuestas en el marco de los comités, debe hacerse mención de las diferencias existentes entre los dos países, siendo el caso chileno, el que ha alcanzado mayor grado de formalización y transparencia.

Lo que puede extraerse es, entonces, el rol fundamental que han tenido los gobiernos intermedios y locales y las sociedades civiles afectadas en el impulso a un proceso que, de manera espontánea, ha desbordado los límites impuestos por la estructura inicial. De la misma forma, el fenómeno que tiene lugar en el límite entre Argentina y Chile

hace ostensible la necesidad de un serio involucramiento por parte de las autoridades nacionales al momento de uniformar esfuerzos en los casos en que los actores subnacionales correspondientes son más débiles y atrasados (hecho que se manifiesta en las disparidades existentes entre los propios comités que se erigen a lo largo de la extensa frontera en cuestión).

La periodicidad y sistematicidad de las reuniones y trabajos allí llevados a cabo han permitido incluso el tratamiento de cuestiones tan delicadas como la seguridad fronteriza, consumándose un trabajo coordinado por parte de las agencias policiales y de seguridad que ha dado como resultado la implementación de eficaces mecanismos de cooperación transfronteriza. Esto, debe resaltarse, contó con la activa participación de agencias de seguridad provinciales y regionales, como las policías de las provincias argentinas.

¿Qué impidió un Comité de Integración Puerto Iguazú-Foz de Iguazú?

Los factores aquí identificados como principales obstáculos a la réplica en la Triple Frontera del proceso que tuvo lugar en la frontera argentino-chilena son:

- 1) Ausencia de un marco jurídico idóneo,
- 2) Rol jugado por la geopolítica y por los intereses nacionales;
- 3) Características geográficas y económicas de la zona en cuestión;
- 4) Diferencias en los regímenes político-administrativos de los tres países;
- 5) Papel desempeñado por los propios actores subnacionales y locales, así como por sus respectivas sociedades civiles.

En primer lugar, entonces, el complejo entramado jurídico, así dispuesto por diversos acuerdos bilaterales entre Chile y Argentina, con que cuentan los Comités de Integración argentino-chilenos, no se ha replicado en el caso de las relaciones entre Brasil y Argentina ni en la vinculación de estos países con Paraguay.

En segundo lugar, en la zona de la Triple Frontera priman intereses que responden a la geopolítica (incluso para potencias extra sub-regionales como Estados Unidos) y a los intereses nacionales, antes que a cuestiones de interés local. Parte de la explicación respecto a la indiferencia de los gobiernos centrales hacia los gobiernos intermedios y locales en el área se deriva, precisamente, del peso que tiene lo que allí está en juego para los tres países. En el caso de Paraguay, casi el 50% de sus ingresos tienen origen en la Triple Frontera. En el caso de Argentina, la zona representa una potencial fuente de agentes terroristas como los que fueron responsables de los duros ataques a las sedes de la AMIA y la Embajada de Israel. Finalmente, en el caso de Brasil, la Triple Frontera constituye un área de fluido tránsito de drogas y armas.

En tercer lugar, la riqueza existente en términos de recursos, así como la peculiar vocación comercial presente en la zona, representa un elemento sin parangón en el caso argentino-chileno.

En cuarto lugar, en lo que a la compatibilidad de los regímenes políticos de los tres estados en cuestión se refiere, si bien la democracia es un elemento en común, una inquisición más profunda en los sistemas de cada uno de ellos arroja mayor luz sobre lo que constituye una situación más compleja en que ciertas diferencias de gran relevancia emergen. En el caso de Paraguay, se está, como en el caso chileno, ante un sistema político-administrativo unitario, en el que los gobiernos intermedios carecen de una real autonomía, dada su dependencia de las directivas del gobierno central, y dado que su propia designación depende de aquél. A su vez, las autoridades paraguayas, tanto sean nacionales como subnacionales, suelen ser consideradas de manera negativa, tanto por sus propios ciudadanos, como por las autoridades de los países limítrofes. Quizás sin el suficiente sustento fáctico, el contraste que suele hacerse es entre el fuerte y eficiente estado brasileño, ante las ineficientes y, en general, corruptas autoridades paraguayas (Gimenez Bèliveau, 2010, p. 61).

El caso de Brasil, como se mencionó en el capítulo anterior, es el de un estado federal aunque con una fuerte presencia del gobierno central, en particular en lo que hace a

las temáticas vinculadas a la seguridad fronteriza (a través de acciones que suelen ser protagonizadas por el ejército). Sin embargo, el caso brasileño es, entre sendos estados, aquél en el que los gobiernos intermedios llegan a tener mayor voz, aunque esto se vea parcialmente atenuado por el peso económico menor que, en términos comparativos posee el estado de Paraná frente a otros estados de Brasil –esto no ocurre en Paraguay, donde el departamento de Alto Paraná compite, en peso económico en particular, en igualdad de condiciones frente a, por ejemplo, el propio departamento de Asunción-.

Por último, en el caso argentino, si bien se está ante un estado federal, el peso de las provincias y de sus respectivos gobiernos no es homogéneo. En términos económicos, la provincia de Misiones no ocupa el lugar que Alto Paraná dentro de Paraguay, y la ciudad de Puerto Iguazú constituye, de las tres ciudades que conforman la frontera, la más pobre y de menor importancia demográfica y política. Se está aquí ante un caso en el que el gobierno intermedio débil no obtiene el debido respaldo por parte de su estado nacional con vistas a paliar las disparidades existentes. Simultáneamente, en materia de seguridad, las fuerzas policiales de la provincia ocupan un lugar secundario ante aquellas que dependen del Ministerio de Seguridad (Nacional).

Lo que por lo tanto puede vislumbrarse es la presencia de tres estados nacionales que, por motivos diversos, se han mostrado reticentes a ceder mayor capacidad de gestión en materia de política transfronteriza –y, en particular, en materia de seguridad transfronteriza- a los gobiernos intermedios y locales.

Sin embargo, la descripción del escenario no estaría completa de no aludirse un factor que se da en paralelo con la postura obstaculizadora de los gobiernos centrales y sus respectivas agencias en el nivel de los propios gobiernos intermedios y para lo que la comparación con el caso argentino-chileno resulta más satisfactoria: el tipo de participación de los propios actores intermedios y locales, nuestro quinto factor.

Si en el caso de los Comités de Integración, su carácter pujante y la riqueza de su joven experiencia se explica, primordialmente, por la activa participación y el compromiso

de las autoridades no centrales y de las sociedades civiles de las regiones involucradas, en el caso del Comité de Frontera Puerto Iguazú-Foz de Iguazú la explicación reside en la presencia de la misma en su faceta antagónica. El efímero impacto que el funcionamiento de este comité ha tenido, tanto en el quehacer cotidiano de las autoridades competentes en la región, como en la expectativa que desde las autoridades centrales se tiene respecto a los efectos de su funcionamiento, demuestra que los actores cuya iniciativa resulta elemental a la hora de generar un cambio en las concepciones que de la política fronteriza se tiene, no están valiéndose de los mecanismos a su alcance para que ello efectivamente tenga lugar. La falta de capacidad en la toma de decisiones en torno a ciertas materias no debiera ser un impedimento al momento de ganar visibilidad en las cuestiones que constituyen los principales intereses de los actores locales, más aún cuando todo aquello atinente a las dinámicas de la frontera constituyen parte de la experiencia del día a día para los miles de ciudadanos que habitan las tres ciudades en cuestión.

La formalidad y sistematicidad que caracteriza a algunos de los Comités de Integración argentino-chilenos está totalmente ausente en el marco de la Triple Frontera. El Comité de Frontera Puerto Iguazú-Foz de Iguazú no solo ha permanecido respondiendo a dicha denominación sino que, incluso, ha atravesado períodos en los que simplemente las sesiones anuales no han tenido lugar en el período reciente.

Conclusión:

¿Qué explica el déficit en materia de cooperación descentralizada transfronteriza en seguridad en el área de la Triple Frontera?

A través del desarrollo del presente trabajo se han identificado los factores que dificultan la cooperación descentralizada transfronteriza en seguridad en la Triple Frontera.

1) El primer factor se refiere al rol que jugaron las medidas provenientes de los gobiernos centrales de los tres países involucrados.

Como fue explicado en el Capítulo I, los inicios de lo que ha sido hasta la fecha la cooperación interestatal en materia de seguridad en la Triple Frontera tuvieron entre sus factores desencadenantes la presión externa, más precisamente norteamericana, ante la preocupación por lo que públicamente se consideraba (y aún se considera) un foco del terrorismo islamista en el Cono Sur. Es decir, en los preludios de lo que sería un accionar más sustantivo sobre las cuestiones de seguridad del área los temas objeto de interés local no fueron los que estuvieron a la orden del día.

Una segunda cuestión que se destaca en relación con las iniciativas nacionales de cooperación en seguridad transfronteriza es el escaso lugar que se le concede al accionar de los actores subnacionales y locales, tanto a funcionarios civiles en lo que se refiere a la toma de decisiones como a las fuerzas de seguridad dependientes de los gobiernos nacionales. Esto, sumado al renovado control ejercido a los tres lados de la frontera, en particular sobre las personas, no ha generado una mejora en la situación de seguridad sino un incremento de la distancia existente entre las autoridades y los habitantes de la zona. Aún en los casos en que las iniciativas se han derivado de la voluntad de los estados afectados, las mismas han respondido a intereses y preocupaciones nacionales, no regionales. Esto ha dado lugar a una política de seguridad caracterizada por la falta de una visión integral de las problemáticas que busca afrontar, así como a consecuencias no deseadas y en muchos casos contraproducentes para los ciudadanos que habitan la frontera y para las propias autoridades nacionales. Lo que la experiencia cotidiana y la vida en la

frontera une a los tres lados de la frontera, es desarticulado por el proceder de las autoridades centrales. Esto se aplica tanto para los casos en los que las acciones emprendidas han sido consensuadas, como para aquellos casos en que las mismas han sido producto de iniciativas unilaterales (Ágatha II, Operativo Escudo Norte).

2) En lo que respecta a los factores directamente vinculados a los propios actores subnacionales y locales, esto es, a los actores de la política descentralizada, merecen destacarse:

a) La cuestión específica de la competencia o jurisdicción de los gobiernos subnacionales y locales en la toma de decisiones y capacidad de acción.

Si bien los tres casos no son homogéneos. Si bien Paraguay es donde más claramente pueden evidenciarse las limitaciones que el tipo de régimen político-administrativo impone en los tres países el federalismo o bien se encuentra ausente, o bien no es ejercido en su plenitud. Esto se erige en un importante obstáculo a la hora de llevar a cabo políticas desde lo subnacional y local con vistas a estrechar los vínculos hacia afuera. Ello sin pasar por alto la ya mencionada confusión de competencias a la que puede dar lugar una ciudad fronteriza.

Las actividades existentes en materia de integración transfronteriza que contemplan la participación de autoridades y actores locales, como también fuera comentado en el Capítulo II, son relativamente recientes, siendo cualquier balance en este sentido demasiado prematuro. Incluso en el caso de entidades regionales completamente autóctonas tales como la instancia CRECENEA-CODESUL, lo que efectivamente fue llevado a cabo en conjunto en materia de seguridad ha sido finalmente inefectivo o insuficiente.

b) La baja capacidad de gestión subnacional y local en el tratamiento de los problemas de seguridad fronteriza y de integración en general.

Lo que ocurre a nivel nacional con, por ejemplo, la coordinación de fuerzas, nos permite inferir la existencia de dificultades de este tipo también a nivel subnacional, no solo entre fuerzas de seguridad sino también entre funcionarios con roles semejantes a sendos lados de la frontera. La ausencia de una institucionalidad lo suficientemente desarrollada en materia de cooperación descentralizada en seguridad incrementa el grado de dificultad de que la cooperación sea realmente posible. Es entonces nuestro segundo factor atinente a los actores subnacionales y locales la falta de recursos, de *expertise* en la materia por parte de sus funcionarios –dada la novedad que implica la participación de actores locales y subnacionales en la arena internacional- y de una mayor sistematicidad en la relación entre funcionarios locales se tornan un significativo problema.

c) La falta de mayor voluntad de iniciativa desde las dimensiones subnacional y local de la gobernabilidad para generar cambios en la situación existente producto de la ausencia de incentivos para los funcionarios involucrados y de cierta connivencia por parte de éstos últimos.

Si bien lo hasta aquí desarrollado podría conducir a una perspectiva de la situación en la que los gobiernos subnacionales y locales no actúan (o actúan poco) por simple incapacidad ante la serie de obstáculos que se interpone a su acción efectiva, el abordaje que aquí se efectuó del caso de los Comités de Integración argentino-chilenos y su evolución permite descartar aquella visión. Ello es así porque, como bien fuera aseverado en el Capítulo III, el factor que resultó clave en la definición del papel y en la ampliación de las competencias de una entidad que cuenta con la destacada participación de los actores subnacionales y locales transfronterizos fue, precisamente, el rol que el tipo de participación que esos mismos actores tuvo. Si bien, el rico contexto jurídico, así como la situación particular de la relación bilateral argentino-chilena constituyen parte de la explicación -en el caso de la Triple Frontera, no se dispone de un acuerdo político de alto nivel de la trascendencia del que los gobiernos centrales de Argentina y Chile han consumado-, los que hoy son conocidos bajo la denominación de “Comités de Integración” mas que superaron las expectativas de los gobiernos centrales, llegando a desbordar lo que fueran las competencias iniciales con que los mismos contaban.

La comparación del caso argentino-chileno con el Comité de Frontera Puerto Iguazú-Foz de Iguazú enriquece este punto, ya que en el caso de los Comités de Integración también pueden observarse reticencias por parte de los gobiernos y agencias (cancillerías) centrales. Si bien el impacto de esta variable sobre ambos casos puede aseverarse sea disímil, siendo, en el caso de la Triple Frontera, mayor, la diferencia que puede hacer la voluntad y participación de los actores locales no puede despreciarse y resulta pertinente de aludir en la zona aquí estudiada. Asimismo, la comparación del fenómeno originado a través de los Comités argentino-chilenos puede constituirse en objeto de comparación para con la dinámica que se genera en la Triple Frontera toda (esto es, incluyendo a Ciudad del Este), dada la presencia de otras características análogas a ambos casos, como ser, el tipo de régimen político-administrativo unitario de al menos uno de los estados involucrados – donde los actores subnacionales y/o locales responden de manera directa al gobierno central-, o el déficit en la calidad del federalismo en los restantes.

Inclusive la salvedad respecto a las diferencias existentes entre los distintos Comités ubicados a lo largo de la extensa frontera entre Argentina y Chile, sustenta la idea anterior: la variable que mayor atención amerita es el papel desempeñado por los propios actores subnacionales y locales en estos procesos. Esto se evidencia aún más a la luz de la comparación entre ambos casos ya que, donde en la Triple Frontera las cuestiones vinculadas a la integración y el relacionamiento con los pares al otro lado de la frontera (de modo más ostensible en el nivel local) son entendidas por los actores no estatales como “top-down”, que solo se dan “por arriba”, en la amplia mayoría de los Comités argentino-chilenos estos mismos actores han logrado percibir el peso que su participación en estas instancias puede tener para sus propias perspectivas de progreso en las distintas áreas de su gestión cotidiana. No obstante lo sostenido, es necesario también reparar en el rol que ha jugado lo que constituye la dimensión horizontal de la gobernanza: la sociedad civil (Nahuel Oddone, 2012). Por motivos en los que será preciso ahondar en un futuro, el proceder de las sociedades civiles en ambos casos también ha sido notablemente disímil.

Nuevamente, la Triple Frontera constituye un escenario particularmente complejo al ser un tablero sobre el que se juegan la geopolítica y los intereses nacionales de un modo que no ocurre en la frontera argentino-chilena. No obstante, aún a sabiendas de ello, se puede aseverar que el déficit en cooperación descentralizada transfronteriza no puede ser explicado sin reparar en el rol desempeñado por los propios actores de la política descentralizada. Aún en las áreas que caen bajo la estricta competencia de los actores subnacionales (salud, social, cultural) y que, tomados desde la perspectiva de la seguridad humana podrían constituir el sustento de medidas gubernamentales orientadas a fortalecer la seguridad, lo que se ha procedido a hacer es nulo (Nahuel Oddone, 2012), lo que conduce a la existencia de una actitud de connivencia por parte de los actores de la política descentralizada.

Los estudios relativos a la seguridad en la disciplina de las relaciones internacionales son generalmente abordados desde perspectivas teóricas que aún contemplan a los estados nacionales como el centro de las dinámicas mundiales. La complejidad del escenario internacional contemporáneo ha demostrado el peso que otros actores logran tener a través de su participación en esta arena; los gobernadores, intendentes y prefectos, entre otros, no están exentos de esta consideración. A través de esta investigación se ha intentado el esclarecimiento de un fenómeno de carácter internacional (transfronterizo) pero para cuyo análisis la apreciación del rol jugado por los actores intermedios resulta óbice. Lo que tiene lugar en las fronteras, en términos generales, está asociado, antes que a las políticas exteriores de los países en cuestión, a dinámicas generadas por la cotidianeidad del relacionamiento directo con estados vecinos, sus gobiernos y sus propios ciudadanos. En el caso de la Triple Frontera, se habla de algo más que de un lugar geográfico, de algo que es “vivido”. La complejidad que encierran esas dinámicas debe ser también objeto de indagación, más aún cuando se está ante un área de la gestión gubernamental que no solo afecta las relaciones entre estados, sino también la vida de sus ciudadanos y la labor diaria de sus gobiernos; gobiernos que sin tener bajo sus facultades la conducción de los asuntos exteriores del país, deben lidiar a diario con los mismos aunque en otra escala, y ciudadanos para los que los efectos de las vinculaciones con estados vecinos son vividas.

Sin buscar sobredimensionar el peso que la variable de la política descentralizada tiene por sobre las restantes variables en el tema que ocupa este trabajo, aquí se ha procurado encontrar una respuesta más robusta a la pregunta de investigación a través de una mirada más minuciosa de aquella variable, con vistas a que sea estudiada de manera más frecuente en futuras investigaciones de esta disciplina.

BIBLIOGRAFÍA

- Abbot, Phillip K. (2005). Terrorist Threat in the Tri-Border Area: Myth or reality? En *Military Review*. Ene/Feb. Extraído de: <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/milreview/abbott.pdf>. (Consultado el 7 de junio de 2012).
- Acuerdo entre la República de Chile y la República Argentina para el Establecimiento de un Nuevo Reglamento para los Comités de Integración, Santiago de Chile, 27 de Enero de 2011.
- Arias, Jaime O. Castillo. (2005). *Information Sharing About International Terrorism in Latin America*. Naval Postgraduate School, Monterey, California. Extraído de: <http://stinet.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA435495&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>. (Consultado el 7 de junio de 2012).
- Bartolomé, Mariano César. (2003) A Tríplice Fronteira: Principal foco de insegurança no Cone Sul-americano. En *Military Review*. 2º Trimestre. Extraído de: [http://usacac.army.mil/CAC2/Repository/materials/MilitaryReview\(POR\)-2003063000001-DOC.pdf](http://usacac.army.mil/CAC2/Repository/materials/MilitaryReview(POR)-2003063000001-DOC.pdf) (Consultado el 7 de junio de 2012).
- Benítez Oviedo, Celso. (2004). *La Policía Nacional- Cooperación Internacional en la Modernización de su Organización*. Asunción. Consejo de la Defensa Nacional Instituto de Altos Estudios Estratégicos. Curso de Planificación y Conducción Estratégica Nacional.
- Benton, Allyson Lucinda (2003). Presidentes fuertes, provincias poderosas: la economía política de la construcción de partidos en el sistema federal argentino. En *Política y gobierno*. Vol. 10, N° 1.
- Bernardes do Amaral, Arthur (2010). *A Triplíce Fronteira e a guerra ao terror*. Río de Janeiro: Apicuri.
- Botto, Mercedes y Tussie, Diana. (2004) *De la rivalidad a la cooperación: límites y desafíos de un contacto creciente*. Extraído de: http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/rivalidad.cooperacion.al_tussie_botto.pdf
- “Brasil militarizó la Triple Frontera para frenar el tráfico de droga y armas”. 18 de septiembre de 2011. <http://www.misionesonline.net/noticias/18/09/2011/brasil-militarizo-la-triple-frontera-para-frenar-el-trafico-de-droga-y-armas> (Consultado el 20 de septiembre de 2011).
- Cammarata, Beatriz Emilce. (2008) *El territorio en la Triple Frontera: relaciones de poder e identidad compleja en el destino turístico “Iguazú-Cataratas”*. Extraído de: http://egal2009.easyplanners.info/area02/2793_Cammarata_Emilce_Beatriz.pdf

- Calleja, Marcos & Safarov, Alejandro. *La importancia de los Comités de Frontera en la Política Exterior del Estado Argentino*. Presentado en I Jornadas del CENSUD: 27 y 28 de septiembre de 2007, La Plata. Extraído de: http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/CERPI%20CENSUD/abstracts/calleja%20safarov%20pon.pdf
- Colacrai, Miryam (2010). *El tejido de relaciones bilaterales desde el ámbito subnacional*. En Luis Maira (compilador) *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Libros del Zorzal.
- Consejo de Mercado Común del MERCOSUR, Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos. Dec. N° 41/04. Belo Horizonte, 2004.
- Consejo de Mercado Común del MERCOSUR, Grupo Ad Hoc sobre Integración Fronteriza. Dec. N° 05/02. Buenos Aires, 2002.
- Consejo de Mercado Común del MERCOSUR, Reglamento de Organización y Funcionamiento del Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR, Bolivia y Chile. DEC. N° 26/99. Montevideo, 1999.
- Corach, Carlos & Baizán, Mario. (2002). *La respuesta argentina frente al terrorismo*. Buenos Aires, Argentina. Fupomi Editores.
- David, Charles-Philippe (2008). *La guerra y la paz. Enfoques contemporáneos sobre seguridad y estrategia*. Madrid: Icaria.
- “El Comité de Frontera debatió sobre la integración socioeconómica de Argentina y Brasil”, 17 de julio de 2010. Extraído de: <http://www.misionesonline.net/noticias/17/07/2010/el-comite-de-frontera-debatio-sobre-la-integracion-socioeconomica-de-argentina-y-brasil>
- El País Pyme (2008). MERCOSUR y las regiones. Las Pymes regionales y las políticas de frontera: análisis y propuestas para el desarrollo fronterizo. Extraído de: <http://www.elpaispyme.com.ar/MERCOSUR02.pdf>
- “Garré: ‘La Triple Frontera es uno de los lugares más sensibles’”. 15 de julio de 2011. <http://iguazu noticias.com>. (Consultado el 8 de diciembre de 2011).
- Gervasoni, Carlos (2005). *Poliarquía a nivel sub-nacional. Aspectos conceptuales y normativos en el contexto de las democracias federales*. Colección. N° 16.
- Giménez Bèliveau, Verónica (2010). *Movilidades y escalas de la acción política. Políticos y funcionarios piensan el MERCOSUR desde la frontera*. Giménez Bèliveau, Verónica y Montenegro, Silvia (compiladoras). *La Triple Frontera. Dinámicas culturales y procesos transnacionales*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Espacio.
- Grimson, Alejandro. *Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur*. En libro: *Cultura, política y sociedad Perspectivas latinoamericanas*. Daniel Mato. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. 2005.

- Hudson, Rex. (2003). *Terrorist and Organized Crime Groups in the Tri Border Area (TBA) of South America*. Federal Research Division, The Library of Congress, Washington DC, Government Printing Office (GPO). Extraído de: www.loc.gov/frd/pdf-files/TerrOrgCrime_TBA.pdf (Consultado el 7 de junio de 2012).
- “Integración en las fronteras del MERCOSUR, desde Misiones al Brasil”, 11 de noviembre de 2001. Extraído de: <http://www.misionesonline.net/noticias/11/11/2001/integracion-en-las-fronteras-del-mercosur-desde-misiones-al-brasil> (Consultado el 20 de noviembre de 2011).
- Jasniewski, Juana. (2008). *La Triple Frontera: ¿Un obstáculo dentro del MERCOSUR?*. Sociedad Global. Vol. 2, Nº 2-3. <http://www.eumed.net/rev/sg/02/yj.htm>
- “Justicia y control fronterizo en sesión de Consejos de Seguridad”, 26 de septiembre de 2008. Extraído de: http://www.reporte24.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=565&Itemid=59 (Consultado el 20 de noviembre de 2011).
- Kittner, Cristina C. B. (2007). The Role of Safe Heavens in Islamic Terrorism. En *Terrorism and Political Violence*. Vol 19, Nº 3.
- “Las Fuerzas Armadas de Brasil amplían las acciones de sus últimos sistemas en la triple frontera”. 26 de septiembre de 2011. <http://www.infodefensa.com/?noticia=las-fuerzas-armadas-de-brasil-amplian-las-acciones-de-sus-ultimos-sistemas-en-la-triple-frontera-2> (Consultado el 3 de Octubre de 2011).
- “Los Comités de Integración como importante mecanismo de reracionamiento bilateral”, 27 de octubre de 2011. Extraído de: <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=3025&IdSeccion=7> (Consultado el 5 de noviembre de 2011).
- Mainwaring, S. (2002). *Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil*. En S. Mainwaring & M. S. Shugart (compiladores) *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Marteles Moreno, Silvia. (2010). Fortalecimiento de la gobernanza transfronteriza en América Latina a través de la cooperación descentralizada: la experiencia del programa Fronteras Abiertas. En *Si Somos Americanos*. Volumen X, Nº 1. p. 143.
- Martínez, Pablo Carlos. (2005). Triple Frontera: un modelo de cooperación antiterrorista. National Defense University, Centre for Hemispheric Defense Studies, REDES. Extraído de: <http://www.ndu.edu/chds/docUploaded/SRC05URU-PDF/Martinez-ARG-PonenciaMontevideo.pdf>
- Mendel, William W. (2002) Paraguai, Ciudad del Este e os novos centros de gravidade. *Military Review*. 2º Trimestre. Extraído de: [http://usacac.army.mil/CAC2/Repository/materials/MilitaryReview\(POR\)-200206300001-DOC.pdf](http://usacac.army.mil/CAC2/Repository/materials/MilitaryReview(POR)-200206300001-DOC.pdf) (Consultado el 7 de junio de 2012).
- Ministerio de Seguridad de la República Argentina. (2011) *Acciones Operativo Escudo Norte*. Extraído de: <http://www.minseg.gob.ar/operativo-escudo-norte>

- Ministerio de Seguridad de la República Argentina. (2011) LOGROS DE GESTIÓN. SECRETARÍA DE PLANEAMIENTO MEMORIA ANUAL. Extraído de: <http://www.minseg.gob.ar/secretar%C3%ADa-de-planeamiento>.
- Muller, Karla (2004). Espaços de Fronteiras Nacionais, Pólos de Integração. En *Território, População e Desenvolvimento*.
- Müller, Ulrich. (2004). Descentralización “Desde Abajo”. En *Território, População e Desenvolvimento*.
- Mustapic, Ana María (2000). “Oficialistas y diputados”: Las relaciones ejecutivo-legislativo en la Argentina. En *Desarrollo Económico* Vol. 39, Nº 156.
- Naím, Moisés. (2006). *Ilícito: o ataque da pirataria, da lavagem de Pinheiro e do tráfico à economia global*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- Pelacchi, María Emilia. *La posibilidad de mayor cooperación en materia de seguridad en el ámbito del MERCOSUR a partir del conflicto de la Triple Frontera*. Programa de Defensa y Seguridad del Centro Argentino de Estudios Internacionales. 23 de febrero de 2006. <http://www.caei.com.ar/es/programas/dys/18.pdf>.
- Pinheiro-Machado, Rosana (2010). *Caminos del contrabando. La fiscalización en el Puente de la Amistad y sus efectos en la cotidianidad de la Triple Frontera*. Giménez Bèliveau, Verónica y Montenegro, Silvia (compiladoras). *La Triple Frontera. Dinámicas culturales y procesos transnacionales*. Buenos Aires, Editorial Espacio.
- Rabossi, Fernando. (2007). *Árabes e muçulmanosem Foz do Iguaçu e Ciudad del Este: notas para uma re-interpretacao*. En Seyferth, G.; Póvoa, H.; Zanini M. C.; Santos, M. (Org.). *Mundos em Movimento: Ensaio sobre migrações*. Santa Maria, Editora de Universidade Federal de Santa Maria.
- Ribeiro, Gustavo L. (2006). Economic Globalization From Below. En *Etnográfica*. Vol X, Nº 2.
- Rhi Sausi, José Luis & Coletti, Raffaella (2009). Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina. Roma. IILA y CeSPI.
- Rhi Sausi, José Luis & Coletti, Raffaella (2009). Integración Regional y Cooperación Transfronteriza en América Latina: Experiencias y Perspectivas. En *Anuario de la Cooperación Descentralizada. Año 2009*. Extraído de: <http://www.observ-ocd.org/libreriapagina.asp?id=595>.
- Rhi-Sausi, José Luis & Oddone, Nahuel (2010). *Cooperación e integración transfronteriza en el MERCOSUR: el caso de la Triple Frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay*. En Luis Maira (compilador), *La política internacional subnacional en América Latina* (pp. 209-258). Buenos Aires, Editorial Libros del Zorzal.
- Rhi-Sausi, José Luis & Oddone, Nahuel. (2009). *Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina: introducción al Proyecto Fronteras Abiertas*. En Rhi Sausi, José Luis y

Conato, Darío (coordinadores) *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina*. (pp. 23-29). CeSPI. Roma, Grafica e stampa Edisegno srl.

- Rhi Sausi, José Luis & Oddone, Nahuel (2010). La cooperación transfronteriza entre las unidades subnacionales del MERCOSUR. En *TENDENCIAS*. Vol. XI, Nº 2.
- Secretaría General de la Gobernación-Gobierno de Corrientes (2010). Dirección de Relaciones Internacionales. *Comités de Frontera en la provincia de Corrientes*. Extraído de: <http://dricorrientes.gov.ar/articulo/articuloDetalle.aspx?articuloid=518>
- Silva Soura, Verónica & Morán León, Carlos (2010) *Relaciones subnacionales. El caso de Chile y Argentina*. En Luis Maira (compilador), *La política internacional subnacional en América Latina*. Buenos Aires, Editorial Libros del Zorzal.
- Smith, Steve (2000). *The increasing Insecurity of Security Studies: Conceptualizing Security in the Last Twenty Years*. En Stuart Croft & Terry Terriff (compiladores), *Critical Reflections on Security and Change*. Londres, Inglaterra. Editorial Frank Cass Publishers.
- Steinitz, Mark K. (2003). Middle East Terrorist Activities in Latin America. En *Policy Papers on the Americas*, Vol 14, Nº 7.
- Sullivan, Mark P. (2001). Latin America: Terrorism Issues and Implications for U. S. Foreign Policy. *CRS Report for Congress*. Extraído de: <http://digital.library.unt.edu/govdocs/crs/permalink/meta-crs-6979:1>. (Consultado el 7 de junio de 2012).
- Sverdilick, Ana R. (2005). Terrorists and Organized Crime Entrepreneurs in the “Triple Frontier” among Argentina, Brazil, and Paraguay. En *Trends in Organized Crime*. Vol 9, Nº 2.
- “Triple Frontera: El comercio se resiente por el operativo militar brasileño y la crisis financiera mundial”. 21 de octubre de 2008. <http://www.misionesonline.net/noticias/21/10/2008/triple-frontera-el-comercio-se-resiente-por-el-operativo-militar-brasileno-y-la-crisis-financiera-mundial> (Consultado el 29 de octubre de 2011).
- Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República de Chile y la República Argentina, Maipú, 30 de Octubre de 2009.

ANEXO

Mapa de la Triple Frontera



*Las aseveraciones mantenidas en la presente tesis se encuentran sustentadas tanto por las entrevistas expuestas a continuación como por conversaciones mantenidas con Personal de Seguridad Aeroportuaria y habitantes locales de la Triple Frontera que han preferido mantener su identidad anónima.

Entrevista a Nahuel Oddone (Especialista en Integración y Cooperación Transfronteriza).
Buenos Aires, 21 de mayo de 2012, 16:00 p.m.
(E: Entrevistador; NO: Nahuel Oddone).

E: A raíz de tu experiencia en Fronteras Abiertas ¿qué podrías decir en relación con la seguridad transfronteriza en el área de frontera en cuestión?

NO: (...) En realidad nosotros nunca fue foco de nuestra investigación trabajar la temática de la seguridad *per se*, como agenda securitaria, sino cuáles eran los otros factores que podían llegar a contribuir a la seguridad. El gran debate era cómo generamos en zonas de frontera espacios de paz, de prosperidad, de desarrollo, de crecimiento económico, porque cuando uno piensa en la imagen de la frontera generalmente es la imagen de la frontera de nadie, en donde no hay absolutamente nada, o en la frontera armada, donde uno se imagina esas fronteras donde hay un escuadrón al lado de otro (...). Nosotros creíamos que se podía construir una imagen de la frontera distinta, básicamente basado en el desarrollo y en el crecimiento económico de ese territorio. Entonces, nosotros creemos que la cooperación transfronteriza es una modalidad, obviamente, de cooperación sur-sur entre estados colindantes pero muy focalizada hacia lo que es el desarrollo local o el desarrollo regional, y sobre esa meta se van generando distintas estructuras institucionales. Entonces si se quiere, una de las lecturas que podría caer sobre nuestro proyecto en sí es que apuntamos a una, si se quiere, concepción más de seguridad humana digamos. Entonces una concepción donde la seguridad está muy atravesada o por variables ligadas con el índice de desarrollo humano o con ese tipo de debates que se dan en la arena internacional (y que me imagino que algo mencionarás). Entonces, nuestro primer objetivo en Fronteras Abiertas era crear una red interregional para estimular la cooperación transfronteriza en América Latina. Antes de lanzar el proyecto, que financió la cooperación italiana, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia, nosotros hicimos un análisis en el cual básicamente había muy pocas experiencias de cooperación transfronteriza en América Latina. Nosotros creíamos que una de las bases importantes del desarrollo de la Unión Europea justamente habían sido las euroregiones, que eran como experiencias micro de integración regional en el macro contexto de la Unión Europea. Entonces hicimos un análisis inicial de estas experiencias, y después empezamos a, justamente, a desarrollar, que esto sí no estaba *a priori* del estudio sino (que) *vis a vis* fuimos desarrollando, o ejecutando en nuestro proyecto un enfoque propio sobre (...) las variables que consideramos que estimulan la cooperación transfronteriza. Uno de los elementos fundamentales de ese enfoque, que es un enfoque de gobernanza transfronteriza obviamente, es el rol de las unidades subnacionales tanto de las unidades intermedias, como serían los gobiernos provinciales, departamentales o estatales, y los gobiernos locales, hablando ya de la estructura de los municipios o de las prefeituras en el caso brasileño. Este enfoque lo hemos tratado de aplicar en distintas experiencias en América Latina con relativo éxito, porque antes de desarrollarlo hicimos un estudio sobre cuáles eran las demandas que había reales de cooperación transfronteriza, las oportunidades y las limitaciones. Entonces consideramos que en base a estas demandas y estas limitaciones, teníamos que construir justamente un enfoque fortaleciera los puntos de estímulo, y que es relativamente sencillo: depende del ámbito hablamos de tres o cuatro variables. La primera variable fundamental es que haya un proceso de infraestructura regional o de conectividad que ordene la vinculación en ese territorio; es muy difícil hablar de cooperación transfronteriza por ejemplo en zonas de frontera húmedas donde no hay

vínculos como puede ser un puente o una carretera. Quiero decir con esto, cruzar en lanchas si el río sube, si el río baja, se hace muy difícil el relacionamiento. Ósea hay que tener algún tipo de relacionamiento ágil, favorecido por algún tipo de infraestructura. La segunda cuestión es que justamente haya un acuerdo político de alto nivel. Nosotros ¿qué entendemos por acuerdo político de alto nivel? Entendemos que haya un buen nivel de relacionamiento entre los estados nacionales donde los presidentes de turno entre esos estados nacionales. ¿Por qué? Porque (...) aún al interior de los procesos de integración regional, como puede ser el caso de la CAN (de la Comunidad Andina de Naciones), o del MERCOSUR, se da un fenómeno de bilateralización de las relaciones fronterizas. (...) Cuando se habla de cuestiones fronterizas el diálogo no es a nivel regional sino que es a nivel bilateral. Prueba de eso es lo que vos mencionabas antes: (...) el sistema de los Comités de Integración con Chile que son los más exitosos que ha tenido la Argentina, es un diálogo absolutamente bilateral. Prueba de ello es también el Tratado de Maipú del año 2009 (...) la estructura está focalizada básicamente a cómo es la tarea de los Comités de Integración. Esto podría considerarse como el estado más elevado en materia de Comité y de articulación; el Tratado de Maipú realmente ha sido de mucha significancia. No es que necesitamos llegar a ese nivel de relacionamiento, pero sí a acuerdos políticos. Y, si uno toma, por ejemplo, la última reunión que tuvo Cristina Fernández de Kirchner con Dilma Rousseff cuando visitó la Argentina, o con el presidente Mujica cuando visitó la Argentina, los acuerdos que se firman que aparecen publicados en presidencia, (...) al analizar el articulado (...) hay un componente importante de estos acuerdos que tiene que ver con obras de infraestructura de conectividad en zonas de frontera (...). El tercer elemento es que, en ese acuerdo político de alto nivel tiene que dejarse abierto espacio, o respetarse el espacio que tiene la representación de las unidades subnacionales. Particularmente nosotros hacemos mucho hincapié en los municipios, porque si bien los municipios muchas veces tienen capacidades de gestión débiles (...), tienen una cuestión fundamental que tiene que ver con la *responsiveness* y, la capacidad de convocatoria. ¿Qué queremos decir con esto? Ósea, tienen la relación directa al momento de diseñar políticas de acuerdo a las preferencias ciudadanas de ese territorio, y por otro lado tienen la capacidad de convocatoria al ciudadano que habita en ese territorio, ése es un elemento fundamental. Ésos serían los tres primeros puntos. En algunos casos, entendemos que este tercer punto del cual te estuve hablando nos da un cuarto elemento que es justamente la participación de la sociedad civil de ese territorio. Y acá tiene que ver con un enfoque que hemos desarrollado que tiene que ver con algunas cuestiones más de metodología de gobernanza. (...) La gobernanza tiene un nivel vertical y un nivel horizontal. Los primeros tres elementos serían muy claros en la dimensión vertical. Este cuarto elemento que te mencioné de la participación de la sociedad civil tendría que ver con la dimensión horizontal: la participación del empresariado, del ciudadano, de la universidad, etc., etc. Para gobernanza multinivel hay modelos desarrollados, pero para gobernanza horizontal, no tanto. ¿Por qué? Porque las dinámicas territoriales son tan específicas, que cambia mucho la participación de esa sociedad civil local en cada una de las fronteras. Esta es una cuestión para nosotros también fundamental. De todas formas reconocemos que la unidad subnacional (...) tiene que generar los canales de participación ciudadana, de apertura de diálogo comunitario, etc. Entonces, esto es lo que nosotros hemos desarrollado en estos (...) cuatro años. Hemos tratado de hacerlo muy operativo en distintas experiencias de cooperación que hay a nivel de América Latina. Hemos trabajado en Centroamérica, hemos trabajado en la Comunidad Andina de Naciones y hemos trabajado en el MERCOSUR (...)

Particularmente para la zona de la Triple Frontera hemos realizado un seminario (...), y después hemos colaborado mucho en un proyecto que financió el BID (el Banco Interamericano de Desarrollo) (...) en el marco del FOMIN, que tiene que ver con un proyecto en que FOMIN colaboró activamente con el SEBRAE (que es el Servicio Brasileiro de Apoyo a las Pequeñas y Medianas empresas) para justamente articular los (...) *clusters* transfronterizos. Entonces el proyecto lo llevamos en conjunto, resultó elegido, resultó financiado por el BID y que en este momento se está ejecutando y que tiene su centro sede en el PTI en el Parque Tecnológico de Itaipú. Ese es un proyecto muy específico en el que nosotros hemos trabajado en esa zona. Después nosotros hemos trabajado más a nivel MERCOSUR, con lo cual no te podría contar de tantas otras experiencias concretas de trabajo en la Triple Frontera. Organizamos un seminario que era un megaevento, pero como para posicionar la temática; después no hemos desarrollado otro proyecto concreto en la Triple Frontera. Sí puedo comentarte, por ejemplo, en otras zonas donde hemos trabajado, por ejemplo, a partir de la cooperación cultural transfronteriza y cómo nosotros creemos que a partir de la cooperación cultural transfronteriza creamos ciudadanía, creamos cohesión social en esos territorios y, a partir de ahí, podría ser claramente otra dimensión de la seguridad en una mirada amplia de la seguridad, pero no en el caso específico de la Triple Frontera.

E: Algo mencionan Rhi Sausi y vos en el artículo del compilado de Luis Maira. (...) ¿Qué opinión o juicio te merecen, en términos generales, lo que fueron las iniciativas intergubernamentales que se llevaron a cabo en materia de seguridad en la Triple Frontera? Básicamente el Comando Tripartito, ese tipo de cosas, ¿qué es lo que ustedes quizás vieron o pudieron deducir del éxito o fracaso que tuvieron estas iniciativas?

NO: La primera cuestión yo creo que es que muchas veces la Triple Frontera quedó presa de una agenda internacional (...) que tiene que ver con la agenda internacional *a posteriori* del 11 de septiembre digamos, entonces sin lugar a dudas hay un quiebre en la imagen de ese territorio ligado al fenómeno del terrorismo internacional; particularmente, si uno tuviera que datar, que ponerle fecha, bueno es lo que paso con el 11 de septiembre y toda la guerra contra el terrorismo que se inicia *a posteriori* del 11 de septiembre. En un debate internacional, si se quiere, extraño, porque, por un lado, en el contexto de la guerra contra el terrorismo internacional, América Latina pierde importancia (...) porque, justamente la agenda de los Estados Unidos pasa por otra zona: primero por Afganistán, después pasa por Irak, etc., etc., pero en ese contexto de pérdida de importancia de América Latina, el territorio de la Triple Frontera recobra su importancia por, justamente, estos motivos que estaban ligados a posible presencia terrorista, a las comunidades árabes presentes etc., etc., que, además, no comparto para nada ese tipo de enfoque bastante discriminatorio que hay (...). Y después creo que muchas de las medidas que se fueron tomando, quizás respondían a esa línea de exigencias que devenía en un contexto en el que América Latina no tenía importancia pero ese territorio había cobrado importancia. Quiero decir, toda una serie de acuerdos que se van desarrollando *a posteriori* de los atentados y que, justamente tienen que ver con cómo o nos bajan línea para proteger ese territorio o nosotros generamos mecanismos propios para proteger ese territorio de una forma más endógena, si se quiere, o más propositiva. Entonces había como una cuestión de acción y reacción, uno puede observar en las lecturas.

E: Incluso considerando, quizás, el punto de quiebre que fue también los atentados terroristas acá mismo en Argentina, aún así también podemos ver algo de presión quizás por el lado de Estados Unidos porque ya en ese momento era una preocupación para los Estados Unidos lo ataques terroristas..

NO: Exacto. De hecho son, bueno en el `92 y `94, es decir, es antes de los atentados del 2001. En ese contexto sí hubo también mucha presión sobre todo en lo que hacía a las investigaciones de los atentados, por dónde habían entrado los materiales para armar y demás, pero también la propia causa se fue como... perdiendo importancia en el tiempo y a finales del año 2000, claramente bueno, con los atentados del 11 de septiembre volvieron a estar en agenda. A mí me parece que lo que sí se puede analizar son, como estas líneas de acción y reacción de la política internacional y las políticas nacionales de estos tres países tratando de dar respuesta en términos de una agenda securitizada. Esto es lo que yo diría como análisis.

E: ¿Cuáles son los elementos negativos que pudiste identificar en lo que se refiere a cooperación descentralizada transfronteriza a través de tu experiencia en Fronteras Abiertas? ¿Cuáles ves que son, por ejemplo, los obstáculos que se presentan quizás a crear una mayor institucionalidad (...)?

NO: Yo creo que el obstáculo principal sin lugar a dudas es lo que nosotros llamamos las debilidades proyectuales de los actores locales.

E: ¿Algo así como incapacidad de gestión, podríamos decir?

NO: Podría ser... no sólo incapacidad de gestión (...). Es un territorio en donde no hay capital humano, si se quiere, que sepa diseñar proyectos de cooperación y ejecutarlos. Que no es tan fácil. Entonces, hoy en la arena internacional (...), si uno lee la agenda de la cooperación internacional (...) le está dando importancia a la cooperación transfronteriza, a la cooperación hídrica, por ejemplo, que también tenemos muchas cuencas hídricas fronterizas, hay distintas opciones para obtener financiamiento para proyectos de cooperación internacional (...) fronteriza. Entonces, la cuestión de concursar para esos fondos, las unidades que tienen que concursarlo, que crecientemente son las unidades subnacionales, no saben toda la técnica, la metodología necesaria para, justamente, armar y presentar esos proyectos al financiamiento internacional. La primera cuestión fundamental para nosotros es realizar actividades de capacitación en las estructuras municipales en donde se les enseñe a esta gente qué es la cooperación transfronteriza y cómo concursar por proyectos de cooperación transfronteriza, cómo obtener financiamiento para estos proyectos. Una segunda cuestión a la que se les hace mención es que justamente hoy, las unidades subnacionales participan en estos concursos en estas convocatorias, no de forma individual sino de forma mancomunada o articulada en red. Entonces, la primera cuestión es fortalecer las capacidades proyectuales, la segunda es decirles: miren, asóciense, articúlense en un hermanamiento o armen una red para concursar por ese fondo. Después el fondo lo van a encontrar en el programa PADIF, que es el Programa de Ayuda al Desarrollo de la Integración Fronteriza de la CAN, en el Bienes Públicos Regionales del BID, (...). Y después, una vez que pudiste armar ese proyecto, lo sometiste a financiamiento internacional, quizás resulta elegido y financiado, también, toda la

estructura que tiene que ver con el proyecto, estamos hablando de proyectos con un presupuesto muy alto y que, las unidades de frontera cuando son pequeños municipios, no están en condiciones de ejecutarlo de manera individual porque tienen que ver con mecanismos de rendición de cuentas que son importantes para este tipo de proyectos etc., etc. Entonces, tenés que tener capacidad para poder trabajar en cooperación transfronteriza. Desde nuestra perspectiva es el elemento fundamental. Entonces, la primera cuestión es capacidades proyectuales fortalecidas, la segunda cuestión la asociación o la articulación y la forma del trabajo en red y después algunas cuestiones que (...) están derivadas de estas dos cuestiones que al momento de diseñar proyectos, nos concentremos en proyectos que respondan a los procesos territoriales. También puede pasar que (...) el proyecto de cooperación internacional no respondió a las demandas de ese territorio, no estimuló ningún proceso, no resolvió ningún problema. Quizás no aportó nada (...) o incluso generó nuevas conflictividades. Entonces, en esto hay que analizar mucho las vocaciones territoriales, y vos hacías mención a una vocación territorial de la Triple Frontera que tiene que ver con los intereses económicos. Claramente el territorio de la Triple Frontera tiene una serie de vocaciones territoriales que devienen en procesos específicos sobre los cuales habría que diseñar proyectos de cooperación internacional. A modo de ejemplo digo, cuando uno va a la Triple Frontera, uno ve que una gran vocación territorial es el comercio o el emprendedorismo local. Si uno toma ese territorio vamos a ver que hay un gran índice de pequeñas y medianas empresas o un gran índice de pequeños comerciantes o de grandes comerciantes, claramente ahí hay una vocación territorial ligada al comercio. Entonces, el tema es cómo diseñamos un proyecto de cooperación que pueda, justamente, fortalecer esa vocación territorial, o qué otro tipo de procesos, hay procesos culturales, hay procesos económicos, hay distintos procesos, entonces, evaluar muy bien ese proceso territorial al momento de diseñar el proyecto de cooperación. Sin lugar a dudas también, si bien la temática de la seguridad no es un proceso en este caso, pero sí es una realidad, una problemática que hay que resolver, la cuestión sería cómo generamos estrategias como esa (...) Yo creo que, más allá de diseñar un proyecto de cooperación ligado a cambiar la imagen de la Triple Frontera o ligado a la cuestión de la seguridad propia, existe toda una serie de proyectos ligados con la cohesión social de ese territorio que, sin lugar a dudas, van a fortalecer, quizás el nivel de seguridad o la noción de seguridad de la frontera desarrollando proyectos de inclusión social. Entonces, en ese sentido puede ser importante (...). Otra mención que haría tiene que ver con, volviendo a la escala municipal, el tema de eficiencia en la gestión de recursos que vos algo mencionabas, el tema de evitar prácticas de corrupción, que es una frontera en la que se dan muchas prácticas de corrupción...

E: A ese respecto, hay uno de los elementos que yo no lo considero explícitamente porque aparte, es un indicador muy difícil de (...) medir (...), pero existe, podríamos decir, algo de connivencia por parte de las autoridades? ¿Puede ser ese otro de los obstáculos que existe a que haya una cooperación en seguridad sustantiva?

NO: Sin duda puede ser una de las variables a considerar. En términos de cruce fronterizo y de articulación de lo que tiene que ver con el tráfico (...) entre Argentina y Uruguay, el paso se encuentra absolutamente articulado y en buen funcionamiento la gestión de lo que se entiende por un paso fronterizo. La cuestión sería que hay una gran diferenciación en la Triple Frontera en lo que son los distintos pasos. Una cosa es el paso entre Brasil y Paraguay (...), ahí sí hay deficiencias institucionales en todo lo que tiene que ver con la

gestión particular de ese paso. De todas formas con respecto a lo que vos me decís claramente hay una connivencia, si se quiere, no demostrada, que tiene que ver con el tráfico que hay en la zona de la Triple Frontera, con el comercio (...). Realmente habría que organizar el comercio en general para la zona de la Triple Frontera (...) en otras experiencias del mundo eso está más desarrollado, acá particularmente en esas cuestiones estamos bastante atrasados. Sin lugar a dudas (...) el tema de la connivencia entre el poder político y distintos grupos de interés, distintos sectores económicos es particularmente relevante en esta frontera porque es una frontera rica, a pesar de que uno ve una frontera absolutamente desordenada, sobre todo en lo que es el cruce Brasil-Paraguay, con un crecimiento muy desordenado en el lado de Ciudad del Este, no deja de ser una frontera rica donde hay mucha plata y (...) donde hay distintos actores económicos con mucho peso político en las realidades sobre todo paraguayo-brasileña (...).

E: Volviendo a un punto que habías mencionado respecto al tema de la gestión de los actores subnacionales, sería interesante quizás que se abordara también el tema de la seguridad desde este tipo de autoridades no centrales porque, por ejemplo, en un libro (...) compilado por Verónica Giménez Beliveau y Silvia Montenegro, ellas y otros autores hicieron mucho trabajo de campo en la región y es muy interesante porque, de repente, uno se encuentra con anécdotas que son muy demostrativas de cómo las medidas que toman los gobiernos centrales a veces son incluso contraproducentes al no tomar en consideración las realidades específicas de esa región. Por ejemplo, el endurecimiento en lo que es el control de frontera y el hecho de haber perseguido tanto a los sacoleiros y demás terminó siendo contraproducente al generar un mayor nivel de desocupación y esto incrementó los índices de delincuencia (...). Si (...) por parte de los actores subnacionales y locales, hubiera un poco más de iniciativa en este sentido, quizás ellos si considerarían más o tendrían más en cuenta este tipo de (...) factores.

NO: Ahí lo que pasa es, (...), claramente el ámbito de la seguridad ciudadana es un ámbito en el que las autoridades subnacionales tienen mucho que decir, se podrían diseñar programas de seguridad ciudadana conjuntos, o programas de seguridad turística, visto que el turismo es una variable importante y genera ingresos a las tres localidades (...). El tema de la competencia con esto de lo que hace a la diferencia entre línea de frontera (...) y la región. La línea de frontera no corresponde a las autoridades subnacionales corresponde a, justamente, los estados nacionales o los estados centrales. Entonces, habría que ver cuales son los espacios que efectivamente tienen dentro de lo que se denomina área de frontera para que puedan articular programas específicos las ciudades o los gobiernos locales.

E: Pero incluso quizás en esa dimensión también es un poco deficiente lo que han hecho esas autoridades

NO: No se ha hecho nada

E: Por ejemplo en el área de salud se podría intentar hacer algo con respecto al tema drogas, áreas que sí caen bajo la competencia de las autoridades subnacionales pero así y todo no es algo que haya estado desarrollado por parte de esas autoridades

NO: Absolutamente, es la otra mirada sobre la seguridad que veníamos hablando: proyectos de cohesión social, proyectos de salud (...). La mejor forma que tiene un gobierno local para contribuir a la seguridad ciudadana es creando empleo (...) para generar cohesión social; eso sería una gran contribución a la seguridad (...). Por ejemplo, hoy en día está muy de moda hablar de cooperación cultural. Hay estudios que demuestran que los chicos que reciben formación cultural de pequeños, sobre todo musical, les favorece la inserción laboral (...). Creo que sí podrían pensar de manera conjunta los municipios estrategias sobre todo para generar cohesión social, yo creo que una sociedad cohesionada es una sociedad con seguridad.

E: Bueno y hasta ahora mencionamos muchos elementos que ubican la responsabilidad en cuestiones fuera de los propios actores locales, salvo este último punto. Hablamos del tema del rol de los actores centrales, del tema de la jurisdicción, del tema de la falta de capacidades por parte de los actores subnacionales. Sin embargo, algo que surge de la comparación entre, por ejemplo, lo que llegó a ser el Comité de Frontera Puerto Iguazú-Foz de Iguazú (muy poco por lo que he llegado a vislumbrar a través de la investigación) y lo que han llegado a ser los Comités de Integración entre Argentina y Chile. Lo que yo inferí de la comparación fue que hay otro factor que es el que hace la diferencia es la voluntad de participar o el involucramiento de los propios actores subnacionales. ¿Qué es lo que vos podrías decir al respecto?

NO: (...) Estoy absolutamente de acuerdo. De hecho, hoy te contaba que estaba escribiendo este artículo para México y era justamente una de las menciones que hacía: no hemos descubierto o encontrado un criterio que me permita evaluar la actividad de los Comités (...). He leído muchas actas de comité y no encuentro un elemento que me permita decir por qué los comités son en algunos territorios muy activos y en otros territorios son absolutamente disfuncionales a veces, o (...) se reúnen una vez cada siete años.

E: Nuevamente una variable muy difícil de operacionalizar

NO: (...) Para mí tiene que ver justamente con la dimensión horizontal de la gobernabilidad (...) Como vos decías la participación en un comité es alta la participación en otro comité es bajísima. Puede ser porque en ese territorio haya prácticas políticas que no promueven la participación ciudadana (...) hay territorios donde hay un liderazgo prácticamente muy paternalista o autoritario y hay territorios donde se da la participación. Entonces, en ese comité probablemente hay una baja participación porque hay una sociedad local que no está acostumbrada a participar, entonces se abren los canales y no asisten a la reunión del comité. Eso puede ser una posible variable que considerar (...). Tiene que ver con la dimensión horizontal de la gobernanza, no hay un modelo único de análisis de la dimensión horizontal de la gobernanza entonces tiene que ver con las particularidades de cada territorio. Si es un territorio cohesionado o no, si es un territorio con un alto nivel de participación ciudadana o no, si es un territorio donde el empresariado local esté comprometido con el territorio (...). La presencia de una universidad o de un centro de investigación suele generar un espacio un poco más dinámico de pensamiento, esto puede llegar a nutrir de manera muy interesante el comité. Pero esto cambia terriblemente porque no hay un modelo para ver cuál es la receta (...). Y esto se suma a algunas cuestiones organizativas que tienen que ver con que, los comités no tienen presupuesto propio, es un

espacio organizado desde la cancillería, entonces no deja de ser un espacio *top-down* de arriba hacia abajo donde hay participación de unidades subnacionales pero en un espacio *top-down*, es decir, no es *bottom-up* que nosotros armamos nuestro foro. Esto está cambiando pero históricamente en las cancillerías había una visión bastante rígida de las fronteras, muy ligada a la soberanía, esto se ve muy materializado en Cancillería y en Ministerios del Interior (...), está mutando poco a poco pero no deja de ser una visión rígida (...) A nivel del MERCOSUR pasa también otro fenómeno que es importante mencionar: no todos los países entienden lo mismo por zona de frontera, entonces no hay una definición, no hay un entendimiento común sobre la frontera en el MERCOSUR, si bien hay institucionalidad al respecto que es el GAHIF, que es el Grupo Ad Hoc de Integración Fronteriza, Brasil tiene una definición fuerte, Argentina tiene una definición más débil, Paraguay ha intentado tener una definición a partir de la administración de Lugo, si se quiere más ligada a la idea de construcción estatal (...). (El Comité de Frontera Puerto Iguazú-Foz de Iguazú) yo creo que ha sido un Comité muy débil, pero donde tenés actores muy interesados y tenés ONG's y asociaciones bastante fuertes en la zona de la Triple Frontera. Por ejemplo la asociación de empresarios de turismo es bastante fuerte, la cámara americano-paraguaya, por qué no participan es una nota de color interesante (...). (Por último) Hablando en cuestiones puntuales en términos de institucionalidad, nosotros desde el CeSPI construimos una matriz de relaciones; nosotros consideramos que en las zonas de frontera tienen que darse tres procesos puntuales y uno tiene que ver con el proceso de la descentralización. Entonces, un primer proceso es el proceso de desconcentración institucional ¿Qué quiere decir esto? Que organismos nacionales o estructuras institucionales nacionales trasladen sus oficinas o representación a zonas de frontera para lo que tenga que ver con decisiones específicas o con temáticas específicas de la zona de frontera. Entonces desconcentración del estado nacional hacia estas zonas de frontera. Un segundo proceso es un proceso de descentralización (...) En términos de policy making, de políticas públicas se da desde dos perspectivas: una descentralización de tipo oferta vertical descendente o sino como demanda vertical ascendente. Como oferta vertical descendente el estado nacional que receptaba para sí toda una serie de temas que decide transferir a estructuras inferiores, órganos intermedios u órganos municipales. Como demanda vertical ascendente cuando ese gobierno local o esa sociedad civil local demanda para sí receptor una serie de temas que todavía no son competencia propia pero que se cree bueno para hacerlas. Y el tercer proceso, es un proceso de integración institucional, que tiene que ver con generar un tipo de mecanismo integrador inter-institucional sobre el cual tomar decisiones concretas sobre el quehacer y la gestión de la frontera. Nosotros decimos que este mecanismo integrador generalmente se puede dar a partir del trabajo y la articulación en red (...) Este último proceso de integración se puede dar de forma endógena o ser inducido; de forma endógena es cuando claramente hay algo en la capacidad de estos líderes municipales, en cooperación transfronteriza la visión del líder municipal es muy importante (...) Si es un intendente con liderazgo y que ve (su territorio) de forma conjunta, claramente ahí pasa a articularse como un proceso endógeno, sino obviamente puede ser un proceso inducido que tiene que ver (...) muchas veces con cooperación internacional, porque hay financiamiento específico para el trabajo de manea articulada, el trabajo en redes (...) Entonces es interesante ver estas dimensiones de cómo trabajar con los procesos institucionales.

Entrevista Telefónica con Personal de Prefectura Naval Argentina Iguazú.
Buenos Aires, 19 de abril de 2012, 16:30 p.m.
(E: Entrevistador; PNA: Prefectura Naval Argentina).

E: En términos generales, ¿existe algún tipo de coordinación de que Ud. Tenga conocimiento o en su quehacer cotidiano haya trabajado en coordinación con los estados vecinos, es decir, con Brasil y con Paraguay?

PNA: Si, desde el año `96.

E: Y ¿cómo es esta coordinación? Por ejemplo ¿qué tareas se realizan en conjunto?

PNA: Básicamente el Comando Tripartito. Intercambio de información. Todo lo relacionado al lavado de dinero, terrorismo, tráfico de drogas, robo de autos, trata de personas. En todo lo que se trate de esos temas se realizan intercambios de información.

E: Lo que es el sistema SISME del MERCOSUR

PNA: ¿Cómo?

E: El sistema SISME

PNA: No, nosotros no tenemos conocimiento porque acá del Tratado del MERCOSUR, solo del Comando Tripartito tenemos conocimiento (...).

E: En lo que respecta a las autoridades subnacionales, es decir el gobierno provincial, las intendencias y demás ellos ¿cumplen algún rol a la hora de desempeñar Uds. su papel?, ¿cómo es el tema con la policía provincial por ejemplo?

PNA: Nosotros trabajamos en coordinación con las otras fuerzas

E: ¿Con la policía también?

PNA: Si, si. Y las directivas respondemos directamente al Ministerio de Seguridad (Nacional) (...) Los delitos federales están fuera de jurisdicción de la policía de la provincia (...).

E: Por último quisiera conocer una apreciación personal suya respecto a cuál ha sido la evolución del trabajo en el marco del Comando Tripartito, si ha tenido éxito o no, cuáles han sido los obstáculos más importantes para que se llevaran a cabo todas las misiones.

PNA: Para nosotros tiene éxito, porque cotidianamente día a día estamos intercambiando información si precisamos algunas cosas de Brasil, o de Paraguay el trabajo es fluido entre nosotros es como una fuerza interna acá, tenemos contacto directo con los integrantes. Para nosotros es un beneficio.