

## **CONFERENCIA FLACSO-ISA: “Poderes Regionales y Globales en un Mundo Cambiante”, Buenos Aires, julio de 2014**

### **EN LOS CONFINES DEL ESTADO: UNA MIRADA COMPARADA A LA SEGURIDAD EN LAS ZONAS FRONTERIZAS DE SURAMÉRICA<sup>1</sup>**

**Viviana García Pinzón<sup>2</sup>**

#### **INTRODUCCIÓN**

No poca de la literatura sobre teoría de la globalización, particularmente durante las décadas de 1980 y 1990, ha estado acompañada de un discurso que enfatiza en la *desterritorialización* del mundo, el declive del estado como actor central en el sistema internacional y la desaparición de las fronteras por cuenta de los intensos flujos e intercambios de bienes, activos financieros, de información y personas<sup>3</sup>.

Entre los autores que critican esta perspectiva se encuentra Roland Robertson (2000), para quien el sentido que se la ha atribuido a la globalización como fenómeno exclusivo de lo macro social y de las transformaciones a gran escala hace parte de la denominada *mitología de la globalización*. En este sentido, una crítica frecuente a gran parte del discurso que señala a la globalización como fenómeno superador de lo local es que descuida el hecho que la construcción de lo local no se restringe simplemente a este ámbito, sino que va más allá, abarcando dimensiones translocales y superlocales. Robertson considera que la globalización ha asumido la simultaneidad y la interpenetración de lo global y lo local, de lo universal y particular; para captar estas dinámicas propone acudir al concepto de *glocalización* más que al de globalización.

También, desde una perspectiva crítica al discurso globalista, Peter Andreas (2003) señala que dentro de la teoría de la globalización se habla del declive de las fronteras, a partir de una visión de éstas como puentes para transacciones comerciales más que como barreras económicas o líneas militares fortificadas. Sin embargo, si bien la globalización puede haber socavado los límites económicos, ha traído consigo también nuevas funciones y énfasis respecto al control del estado en los límites territoriales. Así “hay una variación histórica en las prioridades del control fronterizo. Aunque la defensa militar y la regulación económica han sido tradicionalmente preocupaciones centradas en las fronteras, en muchos lugares los estados se están reconfigurando (...) La importancia del territorio persiste pero hay un cambio de énfasis. En muchos casos la aplicación más intensiva de la ley para

<sup>1</sup> Esta ponencia es resultado de los proyectos de investigación “Entre el conflicto y el aislamiento: Desarrollo, gobernabilidad y seguridad en las zonas fronterizas del norte y el sur de Chile a comienzos del siglo XXI” (Fondecyt- Chile) y “Seguridad y perspectivas de cooperación en la región Amazónica” (Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa, Universidad Nacional de Colombia).

<sup>2</sup> Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile y Politóloga, Universidad Nacional de Colombia. Investigadora en la Universidad Nacional de Colombia y docente en la Universidad de la Salle (Bogotá D.C.), vivianagarciapinzon@gmail.com.

<sup>3</sup> En este sentido, Newman señala que las nociones de desterritorialización o de un mundo sin fronteras se han convertido en *palabras de moda* en los estudios sobre globalización (2006:143).

impedir la entrada de actores transnacionales clandestinos está acompañada de la desmilitarización y liberalización económica de las fronteras” (p. 681).

Respecto a las fronteras y el territorio, la globalización no ha traído consigo la desaparición de las primeras o la irrelevancia las dimensiones territoriales y locales. La persistencia de disputas geográficas entre estados, la continuidad y emergencia de nuevos conflictos por el territorio, así como los esfuerzos de los estados por controlar las zonas limítrofes frente a las nuevas amenazas trasnacionales, evidencian la importancia del territorio, del espacio donde tiene lugar la interrelación entre fenómenos globales y realidades y prácticas locales.

Paradójicamente, mientras la globalización ha estimulado la libre circulación de capitales y bienes, cuestionando la soberanía estatal en este ámbito, las formas de control territorial por parte del estado se mantienen y se han enfocado hacia impedir el flujo de ciertos bienes considerados ilícitos y también de personas, lo que es considerando como una problemática de seguridad. En este sentido, las zonas fronterizas son un espacio particular que ofrece una mirada a la naturaleza de las políticas territoriales y las dinámicas de seguridad en el siglo XXI.

A finales de la primera década del siglo XXI, en un artículo en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Claudio Fuentes (2008) usaba el adjetivo de “calientes” para referirse a las fronteras en América Latina y el Caribe. Según Fuentes, debido al bajo número de guerras interestatales y guerras civiles vigentes la región es considerada como una de las regiones más pacíficas del mundo. Sin embargo, los conflictos territoriales irresueltos entre los estados, la desconfianza en las relaciones estatales, el crecimiento de las amenazas trasnacionales y la debilidad de los estados configuran un escenario donde los límites fronterizos han adquirido gran importancia como espacio de potenciación de las problemáticas de seguridad, así como de desarrollo de iniciativas de cooperación que, a su vez, estimulan la integración. No obstante, una de los mayores obstáculos a dicha cooperación es la superposición de la agenda tradicional - conflictos limítrofes pendientes- con amenazas no tradicionales.

¿Cuál es la situación de las fronteras en Sur América? ¿En qué forma se expresan las tendencias globales en los espacios fronterizos de la región? ¿Las políticas de seguridad en estas zonas están basadas en visiones geopolíticas propias de la agenda tradicional o buscan hacer frente a la agenda de nuevas amenazas? ¿Cuál ha sido el desarrollo de la cooperación interestatal para la seguridad?

Este artículo busca responder a estos interrogantes a partir del estudio comparado de tres triples fronteras de Sur América: La triple frontera del Paraná (Argentina - Brasil y Paraguay), la triple frontera Amazónica (Brasil-Colombia-Perú) y la triple frontera Andina (Bolivia-Chile-Perú). Según Boisier (2009) las triple-fronteras han adquirido renovada importancia en el período reciente, debido a que se las considera zonas geoestratégicas claves por los fenómenos de migración ilegal, contrabando, narcotráfico, pero también por el comercio transfronterizo, la paradiplomacia y la glocalización.

Los objetivos de este trabajo son dos: Por un lado, caracterizar las problemáticas de seguridad en las zonas fronterizas mencionadas y las políticas

públicas e iniciativas de cooperación que han sido implementadas por los estados en esta materia. Por otra parte, aportar a la comprensión de las relaciones internacionales en América Latina y de las dinámicas de glocalización que tienen lugar en nuestra región.

El texto se compone de tres partes: En la primera, se desarrolla una revisión teórica sobre límites, fronteras y territorio. En la segunda, se aborda el concepto de seguridad, sus transformaciones e impacto en las políticas fronterizas. En tercer lugar, se presenta un análisis comparado de las tres triples fronteras con base en las dimensiones señaladas anteriormente.

## **LÍMITES, FRONTERAS Y TERRITORIO**

La noción de frontera ha sido utilizada para denominar realidades fácticas, metafóricas o imaginarias construidas social o disciplinariamente, se trata de un concepto polisémico al que se recurre con distintas acepciones dentro de las ciencias sociales (Bartolomé, 2005; Tapia, 2012). No obstante, a partir de la paz de Westfalia (1648) se sentó la tradición que concibe a las fronteras como demarcaciones de los estados nacionales y de las sociedades que los habitaban (Tapia, 2012:179). Al respecto, Gottman (1973 citado por Machado. Et. Al.: 2009, 99) señala que en geografía política una frontera internacional puede ser considerada una zona de indeterminada anchura cruzada por una línea de límite que determina los límites de la soberanía territorial de un estado. En general, el estudio de las fronteras ha estado asociado a las líneas que separan la soberanía de los estados en el sistema internacional (Newman, 2003), esta es una visión geopolítica de la frontera como elemento de demarcación de la soberanía de un estado, que ha llevado a que en gran parte de la literatura límite y frontera sean tratados como sinónimos.

Sin embargo, hay una diferencia entre los límites fronterizos y las áreas de frontera: el límite se concibe como la constitución de líneas de separación físicas y visibles entre espacios económicos, políticos y sociales. Entre tanto, el área de frontera es la región o área en relativa proximidad al límite, donde las dinámicas de cambio y las prácticas cotidianas están afectadas por la misma presencia del límite (Newman, 2006). Como bien lo señala Lía Machado (2000), mientras los límites fronterizos son obra de los estados que a través de instrumentos jurídicos marcan la separación entre unidades políticas soberanas y delimitan el territorio bajo control estatal; las áreas de frontera son construcciones sociales de los pueblos, los cuales se pueden expandir más allá del límite jurídico del estado, desafiar la ley territorial de cada estado limítrofe y a veces crear una situación de facto potencialmente conflictiva.

Las dinámicas y fronteras culturales, económicas y sociales no siempre coinciden con los límites estatales; de manera tal que las áreas de frontera son espacios de movimiento, intercambio e integración en variadas formas, cuyo desarrollo territorial se da en un marco que va más allá de la división político-administrativa de los estados, integrando actores subnacionales y actores no estatales. Así, las fronteras son una construcción socio-territorial producto de los discursos jurídicos y geopolíticos de los estados y de la acción de las comunidades fronterizas.

Tradicionalmente, el estudio de las fronteras se ha enfocado en la mirada sobre los límites fronterizos, es decir, una visión de “arriba hacia abajo” (top-down) que ha privilegiado el accionar estatal en el análisis. Desde las relaciones internacionales las fronteras han sido abordadas en términos militares y geopolíticos, principalmente. Dado que la mayoría de las guerras interestatales han sido por la conquista del territorio, el pensamiento geopolítico ha enfatizado la centralidad de la competencia y la adquisición del territorio en las dinámicas de la política mundial y la función militar de las fronteras. En este sentido, la sobrevivencia del estado depende del combate contra las incursiones militares de otros estados, perspectiva que coincide con la tradición teórica realista en la política internacional, en la cual la seguridad del estado está estrechamente vinculada con la guerra. Pero el declive de las guerras interestatales y las transformaciones en la política mundial han evidenciado la debilidad de este enfoque para la compresión de las relaciones entre actores en el sistema internacional. Así, en lo que se refiere al estudio de las fronteras poco a poco se ha posicionado una mirada desde “abajo hacia arriba” (bottom-up), la cual aborda las experiencias de los individuos y las poblaciones y las formas en que las fronteras impactan en las prácticas cotidianas y las identidades de las personas que las habitan (Grimson, 2000; Tapia, 2012). Esta es una mirada que ha sido impulsada principalmente por la antropología y la sociología desde finales de la década de 1970 (Wilson y Donnan, 1998; Grimson, 2000, 2003 y 2004), y que supone una crítica al nacionalismo metodológico y privilegia una visión constructivista y multicultural en sus discursos, propendiendo por una deconstrucción de las visiones geopolíticas y militares de los estados nacionales.

Ese esfuerzo por deconstruir las identificaciones nacionales se ha dado a costa de un excesivo énfasis en la “inexistencia” de las fronteras para los actores locales. Sin embargo, la administración de las fronteras está imbricada en la definición contemporánea del estado- nación y, a pesar de la pérdida de soberanía estatal en campos tales como la economía, el estado sigue reclamando una posición central en el ordenamiento de flujos dentro y fuera de los límites nacionales: “El control sobre las poblaciones fronterizas parece haberse fortalecido, tanto en relación a la circulación de personas como de pequeñas mercaderías del llamado “contrabando hormiga”. Así, en muchos casos, los pobladores fronterizos perciben una mayor - no una menor- presencia estatal. El estado se retira en su función de protección y reaparece en su papel de control y regulación. En otras palabras, podríamos estar asistiendo - más que una desterritorialización generalizada- a la sustitución de un modelo de territorialización por otro” (Grimson, 2004: 11).

Ese nuevo modelo de territorialización trae consigo una variación histórica en las prioridades de control fronterizo; a medida que las fronteras se hacen cada vez más porosas por efectos de la globalización, los estados han construido barreras contra el flujo de elementos “indeseables”, contra la *ilegalidad*; (...) El estado no se ha retirado completamente, sino que ha cambiado su eje de intervención. Si en la fase anterior su obsesión era la preservación territorial, el control del espacio, ahora su eje de acción se vincula a controlar los flujos, los movimientos de personas y mercaderías entre los países. Especialmente a promover los “flujos por arriba” y controlar los flujos por “abajo” (Grimson, 2004:12). Aguiar (2010) habla del *neoliberalismo selectivo* para dar cuenta de esta dinámica; así, mientras el neoliberalismo promueve una ideología de libre mercado y la reducción del control del estado, también nuevas barreras son construidas. “Las zonas de frontera pasaron de tener un tipo de valor instrumental a otro, en el sentido de que la

hegemonía militar y territorial es desplazada con el neoliberalismo por la hegemonía del container y los flujos entre las transnacionales" (Grimson, 2004:18). El neoliberalismo ha llevado a un replantamiento en el modelo de territorialización del estado y sus funciones en las zonas de frontera.

## **SEGURIDAD, ESTADO Y FRONTERAS EN SUR AMÉRICA**

Los límites internacionales en Sur América pueden ser descritos como *tierras marginales* desde la independencia del dominio colonial. "Durante el período colonial, tanto España como Portugal invirtieron en el establecimiento de límites para asegurar la división colonial de sus posesiones coloniales en un nivel mayor que los gobiernos de post-independencia. Los nuevos estados independientes mantuvieron el patrón dominante de asentamiento caracterizado por la concentración de la población en la región de la Cordillera de los Andes a lo largo de la costa del Pacífico y del Atlántico en la zona occidente de Sur América. La mayoría de las fronteras internas se mantuvieron marginales a los principales flujos de asentamiento. A pesar del intermitente establecimiento de controles fronterizos e intentos de colonización, éstas permanecieron pobladas por población indígena que ignoraba los límites entre los estados" (Machado, Et. Al., 2009, 100 y 101).

El siglo XIX estuvo caracterizado por los conflictos sobre las líneas limítrofes. Posteriormente, durante el siglo XX, las zonas fronterizas ganaron cierta relevancia: En el sentido político, se convirtieron en parte de las narrativas sobre construcción del estado, la identidad nacional y la seguridad. Económicamente, la configuración de economías de enclave mediante la explotación de productos como el caucho en la zona baja de la cuenca del Amazonas (Brasil-Bolivia, Perú y Colombia) y la extracción de yerba mate en la cuenca del Paraná (Brasil-Argentina y Uruguay) conectaron a estas zonas a los circuitos internacionales de producción de bienes y los mercados extranjeros.

El hecho que la formación y consolidación de la institucionalidad del Estado haya seguido una trayectoria de expansión centro-periferia en la mayoría de los estados suramericanos, ha dejado a las zonas fronterizas en un plano secundario. En efecto, el espacio terrestre bajo soberanía es más amplio que la presencia estatal efectiva; existiendo un desequilibrio entre población, territorio, desarrollo e institucionalidad. Así, cuando se habla de fronteras en Sur América se alude a un doble proceso: son a la vez fronteras internas y fronteras internacionales (Ramírez, 2004:450).

Respecto a la primera, como frontera interna son zonas donde el Estado se caracteriza por su escasa presencia y que aún no han sido integradas con éxito a los proyectos de estado-nación. "Al estar lejos de los centros de poder y sumidas en el abandono y la marginalidad, son aprovechadas por redes criminales transnacionales para vincular distintos sectores de cada uno de los países a flujos ilegales, como es el caso del tráfico de drogas, precursores químicos y dineros ilegales, o al contrabando de armas, explosivos, gasolina, etcétera. Se trata, pues, de una visibilidad más bien problemática y, si se quiere, negativa" (Ramírez, 2004: 450).

En segundo lugar, como fronteras internacionales, resalta la concepción realista de las relaciones internacionales, lo cual implica que dichas fronteras se asumen

como límites entre soberanías y poderes en competencia con una visión predominantemente militar; lo cual, se interpone y cierra las posibilidades de establecer lazos. Benedetti (2011) señala que “[l]as fronteras en el sur sudamericano se fueron consolidando durante el siglo XX, generalmente después de establecida la delimitación política interestatal(...) En esa extensión cada estado estableció su sistema de leyes, su poder de policía y su capacidad de gestión de la vida económica, social y cultural de la población. Dado que cada estado terminó estableciendo sus fronteras sobre los límites internacionales, esos espacios binacionales terminaron rotulándose como frontera y no como *encuentro de fronteras o espacio fronterizo binacional*” (p. 35 y 36).

En materia de seguridad y fronteras, la región presenta una situación en la cual la agenda de seguridad tradicional se yuxtapone con una agenda caracterizada porque la prioridad son las nuevas amenazas (Fuentes, 2008). Si bien frente a la gravedad de problemáticas como el narcotráfico, la criminalidad y la migración parecía ser que temas como los conflictos fronterizos y las disputas ideológicas habían desaparecido del escenario, éstos persisten, agudizándose de tiempo en tiempo (Mares, 2008; Fuentes, 2008), y al no ser resueltos son fuentes de disputas y obstaculizan una relación de cooperación fluida entre los países de la región. Igualmente, en actualidad las desiguales y cambiantes políticas de los estados que buscan controlar actores y bienes definidos como ilegales también son fuente de conflicto, pero éstos se encuentran focalizados en mercados ilegales y no en la expansión del territorio nacional.

## **HISTORIA DE TRES TRIPLES FRONTERAS...**

### **La triple frontera del Paraná (Argentina-Brasil-Paraguay)**

El área fronteriza del Paraná está conformada por las ciudades de Foz de Iguazú (Brasil), Ciudad del Este (Paraguay) y Puerto Iguazú (Argentina) – Ver mapa 1-, en la confluencia de los ríos Iguazú y Paraná. El puente Tancredo Neves cruza el río Iguazú y conecta a Puerto Iguazú con Foz de Iguazú. El Puente de la Amistad cruza sobre el río Paraná y une a las ciudades de Foz de Iguazú y Ciudad del Este.

Se trata de un área fronteriza configurada a partir de núcleos urbanos que poseen zonas muy ricas en recursos naturales; caracterizada por una importante infraestructura vial, portuaria, aeroportuaria y bancaria, la multiculturalidad de sus habitantes, y por ser un importante polo comercial y de contrabando. “La región comenzó a ser conocida como “triple frontera” desde mediados de la década de 1990 y ese nombre estuvo desde un principio fuertemente ligado con determinados atributos que asociaban a la región con fenómenos como el terrorismo y el contrabando” (Giménez, 2011).

## Triple Frontera del Paraná



Fuente: BBC (2005) [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/newsid\\_4286000/4286701.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/newsid_4286000/4286701.stm)

La Triple Frontera se caracteriza por una población sumamente heterogénea. Según cifras del INDEC para 2010, Puerto Iguazú cuenta con 82.227 habitantes; Ciudad del Este tiene una población de 396.091 habitantes (Censo de 2008) y es la segunda ciudad más poblada de Paraguay, y Foz de Iguazú tiene 255.718 habitantes (IBGE, 2012). Se estima que los migrantes representan el 40% de la población en la región (Aguiar, 2010), con predominio de grupos provenientes de China, Líbano y Corea.

En la Triple Frontera se encuentra una de las comunidades árabes más grandes en Sur América, en su mayoría libaneses, la mayoría de los cuales reside en Foz de Iguazú. La comunidad árabe empezó a asentarse desde principios del siglo XX y, debido a la guerra civil libanesa, hubo una segunda oleada en la década de 1980.

Hasta la década de 1960, la economía de la región fue predominantemente agrícola. En este período muchos campesinos brasileros se asentaron en Paraguay y cruzaron la frontera sin documentos, los *brasiguayos* constituyen un grupo sin reconocimiento de derechos o acceso a servicios públicos, la cual constantemente es víctima de discriminación por parte de los paraguayos. Hasta ahora, ni el gobierno de Brasil o Paraguay han dado una respuesta efectiva a las demandas de esta población.

Entre 1974 y 1984, la construcción de la represa de Itaipú marcó el inicio de un boom demográfico en la región; la población de Foz de Iguazú pasó de setenta mil a doscientas mil personas (Aguiar, 2010; Giménez, 2011). A este factor de potenciamiento de la economía de la región, se sumó la constitución de un área de libre comercio que tiene como centro a Ciudad del Este. Actualmente, cuatro sectores configuran la economía: la producción hidroeléctrica, el turismo en torno a las Cataratas de Iguazú, el comercio y la producción de soya.

La zona se caracteriza por un intenso intercambio de personas y de bienes. El mayor dinamismo económico proviene de los intercambios entre Ciudad del Este y Foz de Iguazú. Se estima que en un día de treinta a cuarenta mil personas y veinte

mil vehículos cruzan el Puente de la Amistad entre Brasil y Paraguay (Lynn, 2008). Cada día miles de *sacoleiros* compran atraviesan el puente con productos adquiridos en Ciudad del Este que serán revendidos en territorio brasileño.

El paso fronterizo entre Paraguay y Brasil no tiene mayor control, de hecho se estima que sólo el 10% de los vehículos que atraviesan el Puente de la Amistad son sujetos a algún tipo de revisión (Bartolomé, 2002). Entre tanto, hay mayor control en la frontera con Argentina, ya que para llegar a Ciudad del Este se debe pasar por Foz de Iguazú a través del puente Tancredo Neves.

La asimetría económica entre Paraguay y Brasil estimula el fluido intercambio comercial, cuyo común denominador es el contrabando. En efecto, “Paraguay tiene una larga tradición como país “bisagra” para el comercio de productos que se encuentran fuertemente controlados en países limítrofes o de productos extranjeros que se encuentran a una alta tasa impositiva interna” (Dreyfus, 2005). Inicialmente, los cigarrillos fueron el producto de mayor contrabando hacia Brasil y Argentina. En la actualidad, Ciudad del Este es considerada como el *mayor mercado negro de América Latina*, epicentro de una multiplicidad de flujos ilegales en la zona. Las transacciones en efectivo que hay en la ciudad están entre las mayores del mundo, superadas solo por Hong Kong y Miami. Al respecto, Aguiar (2010) señala que “los mercados ilegales son complementarios, no competitivos en esta región” (p. 14).

No sólo las variables económicas dan cuenta de las dinámicas de ilegalidad en la zona, en efecto, hay factores institucionales que es necesario considerar: La debilidad institucional de los estados, particularmente el paraguayo; la corrupción de funcionarios administrativos y de policía y la falta de controles en las fronteras. La Triple Frontera constituye así un espacio de convergencia de tres órdenes nacionales con marcadas asimetrías, donde agentes estatales y no estatales buscan obtener ganancias.

Esta zona fronteriza se ha caracterizado por ser una zona “gris”, donde hay una débil presencia estatal y los mercados ilegales son el motor central de la economía. Sin embargo, desde una perspectiva tradicional esto no constituye una amenaza a la seguridad. Ha sido a partir de la década de 1990, con la emergencia de una agenda de seguridad que da importancia a las amenazas trasnacionales, y con “la guerra contra el terrorismo” promovida por los Estados Unidos tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 que la Triple Frontera ha sido visibilizada como una zona problemática para la seguridad regional y hemisférica. “La Triple Frontera comienza a ser configurada desde lo discursivo luego de los atentados del 11-S como un espacio sin ley, donde la ilegalidad y la amenaza terrorista son sus características centrales (...) No son las actividades delictivas que la caracterizaban de años anteriores la amenaza, sino que surge del peligro terrorista, y es así como se va construyendo y afirmando esta nueva imagen de lo que la Triple Frontera es, una región que amenaza a la seguridad debido a que aloja “células terroristas”<sup>4</sup> (Giménez, 2011, 66 y 67).

<sup>4</sup> El terrorismo ha llevado a que la región sea considerada como un lugar de amenaza para la seguridad hemisférica es. En 1992 y 1994 hubo dos ataques en Buenos Aires, el primero contra la Embajada de Israel y el segundo contra un centro de la Comunidad Judía. Éstos fueron atribuidos a Hezbollah y según autoridades argentinas y de Estados Unidos fueron planeados por población islámica presente en la Triple Frontera. Luego de dichos atentados se llevaron a cabo varios operativos en la zona, los que dieron como resultado la detención de cuatro miembros de la comunidad islámica, quienes luego fueron liberados por falta de pruebas.

Sin embargo, enfatizar en el terrorismo como la principal problemática de seguridad, es una perspectiva simplista que desconoce la diversidad de fenómenos que afectan el bienestar ciudadano y la seguridad de cada uno de los países que hacen parte de dicha frontera. La Triple Frontera es lugar de informalidad, pobreza, violencia y criminalidad.

La ilegalidad que caracteriza la economía de la zona, ha dado lugar a la consolidación de agrupaciones de crimen organizado. A las mafias paraguayas, brasileras y argentinas, se suma la presencia de las mafias china coreana, libanesa y taiwanesa. Sus actividades incluyen el contrabando de productos como cigarrillos y artículos electrónicos, el tráfico de armas y drogas ilícitas, la falsificación y piratería, el lavado de dinero, evasión de impuestos, tráfico de personas y prostitución infantil.

En contextos de informalidad y mercados ilegales, la violencia emerge como forma de ordenamiento y regulación, debido a la imposibilidad de acudir a tribunales judiciales en casos de conflicto o para hacer efectivo el cumplimiento de un contrato (Reuter, 1983; Silva de Sousa, 2004; Ávila y Pérez, 2011). Sobre los ciclos de violencia en la región Dreyfus (2005) señala que han estado ligados a las disputas de las mafias, especialmente en Ciudad del Este. Hasta finales del siglo XX las disputas involucraban a los miembros de las mafias y tenían un carácter étnico, con un pick en las décadas de 1980 y 1990 debido a la disputa de chinos contra libaneses. Sin embargo, desde el 2000, la violencia perdió el carácter “étnico”, teniendo como blanco a la población civil.

En efecto, de manera reciente la violencia ha dejado de circunscribirse a las dinámicas de las mafias y el crimen organizado. En un interesante trabajo sobre percepciones y discursos de actores locales sobre la zona fronteriza, Giménez

---

Sin embargo, es con los hechos del 9 de septiembre de 2011 que la Triple Frontera adquirió mayor visibilidad. Para Estados Unidos la región es considerada como fuente de recursos para financiar el terrorismo, a partir de las actividades de crimen organizado que tienen lugar en ella. En este sentido, en el 2001 el Viceministro del interior de Paraguay, Mario Agustín Saprizá, afirmó que en la Triple Frontera servía de base para las operaciones de células ligadas al terrorismo internacional. Posteriormente, en 22 de noviembre de ese mismo año, el Canciller de Brasil, Celso Lafer, por primera vez considera la posibilidad de envío de dinero a Bin Laden desde la Triple Frontera.

Según un informe elaborado por la División Federal de Investigación de la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos elaborado con base en información oficial y seguimiento a prensa (2003), en la Triple Frontera hacen presencia los siguientes grupos considerados terroristas: Al-Gama'a-al- Islamiyya (Egipto), Al-Jihad (Jihad Islámica), Al-Qaeda, Hamas, Hezbollah, Al-Muqawamach (Brazo pro-Irán del líbanes Hezbollah).

Entre 2001 y 2003 se llevaron a cabo varios operativos, que involucraron a los gobiernos de Estados Unidos e Israel, con el objetivo de encontrar a supuestos miembros de Al Qaeda. Sin embargo, entre 2004 y 2006, actores locales empezaron a poner en duda la presencia de terroristas y a señalar que el discurso predominante sobre el terrorismo en la zona sería parte de una estrategia de Estados Unidos para lograr el control sobre los recursos naturales, particularmente el Acuífero Guaraní.

La tensión generada por la presencia de militares estadounidenses en la zona se agudizó en 2005, cuando el presidente paraguayo Nicanor Duarte firmó, con autorización del Congreso de su país, un acuerdo militar para permitir la participación de 400 marines en 13 misiones en el país durante 18 meses y además, les otorgaba total inmunidad. Dicho acuerdo fue criticado por Argentina y Brasil, y posteriormente por Mercosur. Nuevamente, los intereses por los recursos naturales, particularmente el agua, fueron puestos sobre la mesa.

Según el reporte anual sobre terrorismo del Departamento de Estado de Estados Unidos publicado en julio de 2012, en Latinoamérica no hay presencia de células terroristas de Hezbollah o Al-Qaeda. El documento señala que por sus actividades de crimen organizado la Triple Frontera es considerada una potencial fuente de financiación de organizaciones terroristas.

(2011) encontró que funcionarios y políticos, tanto del lado brasileño como paraguayo, asocian la violencia directamente a las condiciones sociales desfavorables de gran parte de la población<sup>5</sup>, particularmente “a la disponibilidad de una masa de población empobrecida y desocupada aprovechable para encarar actos ilícitos ante la falta de oportunidades de ganancia económica en el circuito legal” (Ibid.).

Ciudad del Este es una de las ciudades con mayores índice de homicidios en Paraguay, 124 en 2011. Igualmente, para el caso de Brasil, el Estado de Paraná presenta una tasa de 34, 5 homicidios por cada cien mil habitantes, mientras que la media para Brasil es de 27. Foz de Iguazú tuvo 138 homicidios en 2011 y según el *Mapa de Violencia 2012*, publicado por el Instituto Sangari, con base en cifras entre 2003 y 2010 ocupa el decimo segundo lugar entre los municipios con las tasas más altas de homicidio en el país. Un aspecto alarmante es la alta tasa de homicidios de jóvenes, según el *Mapa de Violencia* la ciudad en 2007, la ciudad alcanzó un índice de 143 homicidios por cada cien mil habitantes en menores de 24 años. Igualmente, Andrade, et. Al (2012) estiman que la media de homicidios en la franja entre 15 a 24 años fue de 207,2 por cada cien mil habitantes entre 2000 y 2007. Al realizar un análisis espacial de las dinámicas del homicidio, este mismo estudio encontró tasas más elevadas en aquellas zonas cercanas a la frontera con Paraguay y una correlación positiva con aquellas áreas donde predomina la ocupación informal.

La Triple Frontera es lugar de tráfico de armas y drogas ilícitas. Sobre las primeras, se presente la venta ilegal de armas del stock e inventarios de las fuerzas armadas y de policía, el tráfico ilícito a través de territorio paraguayo y la triangulación de armas legalmente importadas. Paraguay tiene salida al mar gracias a acuerdos con Brasil, cuenta con depósitos franceses en los puertos de Paraguaná (Estado de Paraná) y Santos (Estado de São Paulo). Por la normativa internacional, los container de un tercer país no pueden ser abiertos, esta disposición es aprovechada para el tráfico de armas y municiones a territorio brasileño. Respecto al narcotráfico, a Ciudad del Este llega droga desde los Andes con destino a Brasil y Argentina, ésta se queda en los circuitos de microtráfico o sigue en ruta hacia Europa.

Ciudad del Este y Foz de Iguazú son también los principales puntos regionales de lavado de activos. La legalización se da a través de inversiones inmobiliarias, casinos y “blanqueo” a través del circuito financiero. Según estimaciones de Brasil, alrededor de 6 billones de fondos ilegales son lavados cada año en la Triple Frontera (Biblioteca del Congreso de EEUU, 2003).

La situación de seguridad en la frontera ha sido fuente de conflictos entre los tres países, debido a las políticas desiguales puestas en marcha y a las diferencias institucionales<sup>6</sup>. Las medidas para hacer frente a las problemáticas de seguridad se han dado en tres escenarios: unilateral, acuerdos trilaterales enfocados a la Triple Frontera y el Mercosur.

En 1996 fue firmado el “Acuerdo de Seguridad y Facilidad de Tránsito de las Tres Fronteras”, donde los Ministerios de Interior de Argentina y Paraguay y el

<sup>5</sup> 90% de los habitantes de Ciudad del Este están bajo el trabajo informal (Giménez, 2011).

<sup>6</sup> Por ejemplo, Argentina tiene controles más estrictos en su frontera con Brasil, mientras que el control en el paso fronterizo entre Paraguay y Brasil es menor.

Ministerio de Justicia de Brasil se comprometieron a coordinar la acción contra el terrorismo y el narcotráfico en la zona de la Triple Frontera. Con base en este acuerdo, en mayo de 1996 fue creado el Comando Tripartito, principal mecanismo de cooperación para la seguridad e intercambio de información en la zona. "Este organismo está constituido por Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Policía Federal de Argentina; Policía Federal y representantes del Ejército y del consulado en Ciudad del Este por Brasil; y por la Policía Nacional de Paraguay. Su principal finalidad es incrementar la cooperación para la seguridad en la zona, intercambiando información; efectuar operativos simultáneos de control de personas y documentación; e integrar un banco de datos común" (Bartolomé, 2002, 14).

Posteriormente, tuvieron lugar la primera y segunda "Reunión de Ministros del Interior y Justicia del Mercosur" (incluyendo Chile y Bolivia), que tuvieron como propósito la coordinación de las políticas de seguridad y el desarrollo de mecanismos de cooperación. En la primera reunión, uno de los temas centrales fue la problemática de seguridad de la Triple Frontera. Entre tanto, en la segunda reunión se acordó desarrollar un sistema de intercambio de información sobre criminalidad para la elaboración de planes estratégicos y se resaltó la necesidad de elaborar un plan de cooperación para la seguridad regional.

En este sentido, en la "Reunión Extraordinaria de Ministros del Interior del Mercosur, Bolivia y Chile", celebrada en marzo de 1998, se aprobó un "Plan General de Seguridad para la Triple Frontera" (Acuerdo 2/98-RMI-Mercosur) cuyo objetivo es la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado y el contrabando de armas, mediante la cooperación en los ámbitos policial, migratorio, aduanero, bancario y financiero. Este Plan es resultado de una reunión previa, llevada a cabo el 18 de diciembre de 1997 en Foz de Iguazú, donde participaron los Ministros del Interior de Argentina, Brasil y Paraguay, en la que se había alcanzado un acuerdo para el desarrollo de un sistema de vigilancia trilateral para el control de los flujos comerciales, financieros y de personas, acompañado de un refuerzo del personal de seguridad de los tres Estados.

Luego, en otra Reunión Extraordinaria, el 14 de julio del 2008, se aprobó el Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional (Acuerdo 5/98). "Este Plan parte de la premisa que la lucha contra todas las formas de la delincuencia organizada impone una acción de conjunto, coordinada y acordada en toda la región y que tanto el fenómeno de la globalización como el proceso de integración regional han impuesto nuevas características al accionar criminal, que ha adquirido una creciente dimensión transnacional" (Bartolomé, 202, 15). El Plan estableció el cual la creación del "Mecanismo Conjunto de Registro de Compradores y Vendedores de Armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados en el MERCOSUR".

Asimismo, en el marco del Plan, en 1999 fue aprobado el Grupo de Trabajo Especializado sobre Terrorismo. Al respecto, Flemes (2006) señala que "el punto que motivó la inclusión del terrorismo transnacional en la agenda de seguridad regional se puede identificar luego de los ataques contra la embajada israelí en Buenos Aires, en 1992, y la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) en 1994". El GTE adquirió mayor importancia luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. De hecho, tras la declaración conjunta de los Ministerios del

Interior y de Justicia del Mercosur en 2001, donde se rechazaban los atentados terroristas y se anunciaba e mayor trabajo conjunto contra esta amenaza, se estableció un Grupo de Trabajo Permanente, al cual el GTE está subordinado.

Frente al panorama de seguridad en la frontera, los países han implementado medidas contra las amenazas identificadas, en algunos casos motivados por los impactos de dichas problemáticas en la seguridad interna, y en otros debido al posicionamiento de la Triple Frontera como un escenario de amenaza a la seguridad, tanto en el espacio del Mercosur como por parte de Estados Unidos y la presión que ello genera para que se tomen cartas en el asunto.

Entre los tres países parte de la frontera, hay una marcada asimetría de Paraguay, siendo el país con la economía más pequeña, muy dependiente de Brasil, y con una institucionalidad estatal muy débil, lo que facilita el accionar de todo tipo de mercados ilegales. La triangulación y reexportación de productos se concentra en el llamado "Triángulo de oro", cuyos vértices son Ciudad del Este, en el sur, Pedro Juan Caballero, hacia el Este y Saltos de Guairá, en el sur. Si bien, en el ámbito formal el gobierno paraguayo se ha comprometido a combatir los flujos ilegales, lo cierto es que debido a la debilidad estatal y la corrupción muchas de las medidas proyectadas se han quedado en el papel.

En el caso del tráfico de armas, en el año 2003, Brasil impuso un embargo contra la exportación de armas brasileras a Paraguay. Si bien, el gobierno paraguayo había mostrado mayor disposición para adoptar medidas contra tráfico de armas y municiones (En 2001 había ratificado la CIFTA), los resultados de una investigación realizada por organizaciones civiles de Rio de Janeiro que evidenció que más de cien mil armas de fuego confiscadas a criminales eran de fabricación brasilera y habían sido exportadas de forma legal a Paraguay llevó a la implementación del embargo.

Tras los hechos del 11-S, la población islámica que vive en la zona fue puesta bajo la atención de Estados Unidos como posible fuente de financiación a los grupos terroristas. Bajo este contexto, en enero de 2003 el Ministro de Finanzas de Paraguay firmó una orden para suspender el envío de dólares al exterior. Sin embargo, según investigaciones posteriores éste no estaba siendo aplicado (Dreyfus, 2005).

Por su parte, Argentina y Brasil han buscado restringir los flujos ilegales a través de medidas judiciales, mayores controles fronterizos y el fortalecimiento de la presencia policial y militar. Por ejemplo, en 2009, el presidente de Brasil, Luiz Inacio Lula Da Silva, promulgó la "ley de sacoleiros", que establece el Régimen de Tributación Unificado (RTU) para los importadores de los bienes adquiridos en el comercio de Paraguay. La ley establece la aplicación de un impuesto único del 42,25% sobre el precio de compra de las mercancías importadas. En febrero de 2012, mediante la Instrucción Normativa 1245, se estableció que los sacoleiros podrán importar anualmente hasta 110.000 reales (US\$54.000 dólares aproximadamente) en mercancía para la reventa en Brasil. Hasta ahora, esta ley no ha logrado ser implementada de manera efectiva.

En agosto de 2012, como parte de todo un plan para la protección de las fronteras denominado "Operación Ágata", el gobierno de Brasil movilizó cerca de

9.000 efectivos de las fuerzas armadas a las fronteras con Argentina, Paraguay y Uruguay para combatir el tráfico de drogas, armas y el contrabando en general .El objetivo de esta operación es la reducción del tráfico de drogas y armas, el contrabando de animales y productos importados de los países vecinos, entre otros delitos.

A propósito de las transformaciones del territorio y de los espacios fronterizos en el marco de la globalización y la emergencia de una nueva agenda de seguridad, la Triple Frontera del Paraná constituye un espacio único para la comprensión de estos fenómenos. La convergencia de factores institucionales, geográficos y de infraestructura han configurado un espacio propicio para el establecimiento de todo tipo de mercados ilegales, los cuales impactan tanto en las problemáticas de seguridad regionales y hemisféricas, como en los ámbitos locales, particularmente, en escenarios urbanos.

### **La Triple Frontera Amazónica (Brasil-Colombia-Perú)**

La Triple Frontera o Trapecio Amazónico se ubica en la parte oriental de la selva amazónica y está configurada a partir del eje urbano Leticia (Colombia) -Tabatinga (Brasil), y el poblado de Santa Rosa en el lado peruano (Mapa 2). El Trapecio es el resultado de la negociación política de las fronteras entre los tres países, en la que Colombia logró asegurar su acceso al río (Motta, 2007). Entre estos, se destacan el Tratado de Navegación y Límites de 1851 entre Brasil y Perú, que creó la línea Tabatinga- Apaporis, la firma del Tratado Salomón Lozano en 1922 entre Colombia y Perú y la guerra colombo -peruana entre 1928 y 1932.

“La organización urbana de la Amazonía trinacional comenzó por consideraciones políticas y militares relacionadas con la defensa de la soberanía de los estados imperiales” (Grisales, 2005, 55). Tabatinga fue creada en 1766, como fuerte militar para vigilar el movimiento de tropas por el Río Amazonas. Mientras que el imperio español fundó la ciudad de Loreto, ya desaparecida, como sede de gobierno regional y para vigilar los movimientos del imperio portugués.

A finales del siglo XIX, la configuración de una economía de enclave basada en la explotación del caucho conectó a la región con el mercado mundial. La extracción cauchera jalonó la presencia de los incipientes estados republicanos en la zona, particularmente en los casos de Perú y Brasil. Colombia se incorporó a esta dinámica de forma tardía, afectada por la amplia explotación peruana del caucho que se extendió dentro de su territorio. Motta (2007) señala que para Brasil y Perú el río Amazonas ha sido central en su construcción regional y nacional, no así para Colombia, donde la construcción territorial como estado ha estado muy ligada al espacio andino.

## Mapa N° 2 Triple Frontera Amazónica



Entre las tres ciudades -Leticia, Tabatinga y Santa Rosa- hay una complementariedad espontánea en actividades económicas y sociales que conforma el núcleo económico, poblacional y político-administrativo de la zona, donde Leticia es el centro. Son puntos de articulación de los flujos y relaciones de las áreas pobladas de menor tamaño distribuidas a lo largo de la cuenca hidrográfica del Amazonas.

Si bien el intercambio entre los poblados de la cuenca es bastante intenso, se trata de una región aislada, con serias dificultades de acceso. Llegar al centro político y económico más cercano en el lado de Brasil, que es Manaos, toma de 6 a 8 días por vía fluvial, con una distancia de 620 km. En la parte peruana, Iquitos se encuentra a una distancia de 370 km de Santa Rosa y 325 km de Caballococha, lo que representa 3 o 3 días de viaje en barco. A su vez, para ir desde Iquitos hasta Lima la única opción es la vía aérea con una distancia de 1.010 km. Finalmente, en Colombia, entre Leticia y Bogotá no hay carretera por lo sólo se puede llegar en avión (distancia de 1.100 km) o tras varios días de viaje por río desde Puerto Leguízamo, navegando por el río Putumayo hasta el Amazonas. La región constituye un enclave en medio de la selva, con débiles lazos con sus respectivas sociedades nacionales.

A pesar de dicha marginalidad, como parte de la Amazonía, la triple frontera es una región de importancia estratégica. Está enclavada en un territorio con corredores biológicos ricos en recursos naturales, en torno a los cuales se están construyendo megaproyectos de infraestructura vial, energéticos, extractivos y

agropecuarios.

Por ejemplo, dentro de los ejes de la iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Sudamérica (IIRSA) se encuentra el multimodal del Amazonas, que a través de un corredor vial interoceánico conectará a Perú, Ecuador, Brasil y Colombia (Ver mapa 3).

**Mapa N° 3**

### Eje multimodal del Amazonas



El Trapecio Amazónico hace parte de un proyecto de integración amazónica, de Amazonía suramericana (Becker, 2005:74). En este sentido, el hecho de hablar de la región amazónica implica dejar de lado aquellas visiones del Amazonas como vacío demográfico y el patrón de desarrollo a partir del imperativo del uso predatorio de sus riquezas naturales, lo que Becker denomina patrón de economía de frontera (Becker, 2005:72); entendiendo que no es un espacio nacional, aunque la dinámica interna de cada uno de los países sean un factor de importancia clave, sino una región en sí.

Entre las características actuales de la región se encuentra un notable crecimiento demográfico, especialmente de poblaciones urbanas. El anillo de población en el Amazonas ya no puede ser considerado solo como área de frontera, toda vez que hay economías estructuradas, que no están circunscritas al proceso de expansión propio del proceso de poblamiento de la región (Aragón, 2007:163). Dicho crecimiento ha tenido como correlato la desigualdad social y la presencia de conflictos entre los pobladores, algunos de vieja data, tales como los conflictos por tierras, y otros más recientes debido a la presencia de nuevos actores en la zona y al involucramiento de la Amazonía en redes locales, nacionales e internacionales.

El escenario de seguridad en la zona es bastante complejo, afectado por:

- La existencia de circuitos ilegales de tráfico de drogas ilícitas, de armas, el de especies naturales o bio-piratería, combustible ilegal y contrabando y la presencia de agrupaciones de crimen organizado.
- Actividades extractivas y de agricultura que atentan contra los ecosistemas y deterioran el medio ambiente.
- La precaria presencia estatal, lo que no sólo se traduce en términos de ausencia de control, sino en difíciles situaciones económicas y sociales para los habitantes de la región.
- El conflicto armado interno en Colombia.

Veyrunes (2008, citada por Pabón, 2012) considera que existen en la región tres grandes percepciones de amenazas diferenciadas según los actores: La actividad extractiva y agricultura extensiva como amenazas para la seguridad ambiental, la injerencia externa percibida como amenaza a la soberanía, y los tráficos internacionales y actividades ilegales percibidos como amenazas a la seguridad.

Las políticas en materia de seguridad han apuntado principalmente al combate contra los tráficos ilícitos y el crimen organizado, con un énfasis militar. Las iniciativas de carácter unilateral y mecanismos de cooperación planteados por los tres países han ido en esta vía. Por otra parte, en el marco de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, la seguridad y la defensa es uno de los ejes que hacen parte de su marco de acción. Sin embargo, a pesar de las reuniones presidenciales, ministeriales y de los Consejos de Cooperación Amazónica aún no hay iniciativas de gran envergadura que se hayan llevado a cabo de manera conjunta en materia de seguridad.

Las iniciativas de mayor impacto en la seguridad de la zona fronteriza han sido llevadas a cabo por Brasil. Para este país, la Amazonía constituye un lugar para ser protegido (en términos ambientales y de seguridad) y una zona estratégica para su inserción global y sus intereses como líder regional. “El Amazonas es el tema más sensible y estratégico en el desarrollo de la agenda de seguridad brasilera, proporcional a que es percibido como una amenaza a los intereses tradicionales de Brasil” (Bitencourt, 2002:81).

En el documento “Brasil: tres tiempos, cincuenta temas estratégicos” (2006), la Amazonía es señalada como un tema estratégico donde la meta es “A implementação de novas políticas de desenvolvimento sustentável para a Amazônia, baseada na detenção nacional do conhecimento sobre sua biodiversidade, permitirá estabelecer processos de cooperação internacional e reduzirá as pressões externas sobre a região” (p. 8). Como objetivos estratégicos para el 2015 y el 2022 se señalan:

“2015: Ampliar os processos de integração política, econômica, social, cultural, territorial, ambiental e do conhecimento da Amazônia.

2022: Consolidar a integração política, econômica, social, cultural, territorial, ambiental e do conhecimento da Amazônia” (p. 30).

Frente a una agenda de seguridad que contempla amenazas tradicionales y nuevas amenazas, Brasil ha respondido con iniciativas estratégicas que han sido implantadas desde mitad de la década de los ochenta, a saber: El Programa Calha Norte, el Sistema para la Protección de la Amazonía -SIPAM- con su brazo operativo el - Sistema de Vigilancia de Amazonia -SIPAM y el fortalecimiento de la presencia militar en la frontera norte.

El SIPAM implementado a través del Sistema de Vigilancia de Amazonia SIVAM fue proyectado para monitorear los 5,2 millones de kilómetros cuadrados de la Región Amazónica. Fue concebido por la secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República de Brasil, junto con los Ministerios de Justicia y Aeronáutica con el propósito de proteger la Amazonía legal de Brasil (estados de Roraima, Amazonas, Amapá, Pará, Tocantins, Rondonia y Acre). A su vez, “el SIVAM es un proyecto que fue concebido en el ámbito de la vigilancia por sensores de los más diversos tipos y que fue conducido por la Fuerza Aérea Brasileña a través de una comisión creada para tal fin” (Guedes Soares, 2011). El SIVAM es un instrumento para la defensa nacional brasileña. “El interés en implementar SIVAM en territorios de la seguridad nacional crece primariamente de la noción de que la soberanía brasileña está en riesgo por la avaricia extranjera en el territorio amazónico, las actividades fronterizas ilegales y otras potenciales consecuencias de conflictos actualmente observados en los países vecinos” (Guedes da Costa, 2002:113).

La militarización de la frontera ha sido otro elemento de las medidas emprendidas por Brasil. De manera reciente y como parte de la Estrategia Nacional de Defensa, el gobierno en cabeza de la presidenta Dilma Rouseff, desplegó un vasto plan de presencia militar con el propósito de combatir el tráfico ilícito de drogas, el contrabando de armas y municiones, la extracción ilegal de minerales y maderas, el tráfico de animales silvestres y la biopiratería. La “Operación Ágata 1” tuvo como lugar las poblaciones de Tabatinga y São Gabriel de Cachoeira. En ella participaron más de 3000 militares, que contaron con el apoyo de la Policía Federal, la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN) y el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA), entre otros.

Para Perú, la problemática de mayor interés en la agenda de seguridad en el Trapecio es el narcotráfico. Si bien, la frontera había sido considerada tradicionalmente como una zona de tránsito de cocaína, durante los últimos años ha crecido el cultivo de coca en las poblaciones peruanas que hacen parte de la cuenca hidrográfica y que integran la zona fronteriza. Según cifras del Observatorio Peruano de Drogas entre 2001 y 2011 la superficie de cultivo de coca en los valles de Marañón, Putumayo y Amazonas ha aumentado, pasando de 1.250 hectáreas a 4.450 hectáreas. Caballacocha, Cuchillococa y Bellavista son consideradas por la policía como las poblaciones con mayor índice de cultivo de coca en la zona de la Triple Frontera. La estrategia de Lucha contra las Drogas 2012 - 2016 de Perú enfatiza en la acción concertada de las instituciones públicas en el Trapecio Amazónico y en todas las zonas de frontera del país.

Como parte de los mecanismos de cooperación trilateral, cabe señalar el Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la República de Colombia, el Gobierno de la República Federativa del Brasil y el Gobierno de la República del Perú, para Combatir las Actividades Ilícitas en los Ríos Fronterizos y/o Comunes

firmado en 2008, y los planes binacionales de seguridad fronteriza entre Colombia-Brasil, Colombia -Perú y Brasil-Perú.

La dinámica de las amenazas en la región afecta la seguridad en múltiples dimensiones: ambiental, humana y pública. Pero, las diferentes prioridades en la agenda de seguridad de cada país, donde la Amazonía no es prioritaria, a excepción de Brasil, constituye uno de los mayores obstáculos para la articulación de esfuerzos entre los países parte de la frontera que dé lugar a esquemas de seguridad cooperativa.

### **La triple frontera Andina (Bolivia-Chile- Perú)**

La triple frontera andina fue definida mediante el Tratado de Paz y Amistad entre Chile y Bolivia, firmado en 1905, y con el Tratado de Lima de 1929, después de una larga disputa diplomática (de 1884 a 1929) entre Perú y Chile por la soberanía de las provincias de Tacna y Arica. Esta zona de frontera incluye a tres departamentos occidentales de Bolivia (La Paz, Oruro y Potosí), dos regiones del norte de Chile (Tarapacá y Arica Parinacota) y un departamento del sur de Perú (Tacna) (Ver mapa 4).

**Mapa No. 4  
Triple frontera Andina**



Los departamentos y regiones que configuran la Triple Frontera, tienen una serie de vocaciones productivas específicas que caracterizan zona muy diversa. En el territorio fronterizo boliviano, la actividad económica del departamento de Oruro se

basa prevalentemente en la cría de camélidos andinos (llamas y alpacas) y la agricultura (particularmente el cultivo de quínoa y cebada). Las principales actividades productivas del departamento de Potosí son la producción de derivados de la cría de camélidos (lana, carne), la extracción de plata y el turismo. En cambio, la economía del departamento de La Paz se basa, sobre todo, en la carpintería y la industria, aunque en la zona norte del departamento de La Paz, en la ribera del Lago Titicaca, el sector turismo es también una fuente relevante de ingresos para el territorio.

La principal fuente económica de las regiones fronterizas chilenas de Tarapacá y Arica Parinacota es la minería: extracción de cobre, cloruro de sodio y azufre. La pesca es una de las actividades productivas relevantes, además del turismo y el comercio ligado a la Zona Franca de Iquique. En el caso de Perú, la región de Tacna basa su economía en la industria primaria: olivos, maíz, papas y trigo, además de la cría de ganado ovino. Además, juega un papel importante la industria extractiva, especialmente la minería de cobre, elemento presente en todo el territorio.

Como en el caso del Trapecio Amazónico, el territorio que comprende la Triple Frontera Andina se encuentra alejado de los centros económicos y político-administrativos nacionales. La explotación del salitre que inició desde mediados del siglo XIX la conectó con la economía mundial; hasta hoy, la minería constituye el motor de la economía regional.

En contraste con las visiones tradicionales de las zonas de frontera como áreas de disputa entre soberanías, este territorio se ha configurado como un espacio de construcción, encuentro e integración. Particularmente, en la última década se ha dado “la emergencia de un discurso y práctica local que reivindica el desarrollo transfronterizo presente, por ejemplo, entre regiones del Norte Grande de Chile, el sur del Perú y el centro-oeste boliviano. Se trata de una opción concreta de iniciativas internacionales subnacionales que ya manifiesta algunos resultados visibles, sobre todo en el ámbito del municipalismo y la cooperación descentralizada” (Santana y Álvarez, 2011).

A diferencia de las triples fronteras del Paraná y Amazónica, donde la prioridad son las amenazas de carácter transnacional y no hay disputas territoriales en torno a la definición de los límites estatales, en la agenda de seguridad de esta zona las temáticas tradicionales tienen un fuerte impacto, generando una conflictiva relación entre los países, la cual está marcada por la desconfianza y la visión negativa del otro.

No se profundizará en los detalles de los diferendos territoriales y marítimos con los países vecinos, bastará con señalar que esta clase de disputas están estrechamente ligadas con temas tales como el nacionalismo y la soberanía, alimentando hipótesis de desconfianza, conflicto y militarización. No obstante, como bien señala Sotomayor (2009) en la región es poco probable un conflicto bélico por causa de estas problemáticas y los estados cuentan con diferentes métodos e instancias para resolverlas de una manera pacífica, particularmente a partir de la década de 1990, los países de la región han optado más y más por recurrir a la CIJ.

Estas problemáticas propias de la agenda tradicional de seguridad, se entrecruzan con el posicionamiento de una agenda caracterizada por las nuevas

amenazas, entre ellas, la inmigración ilegal, el narcotráfico y el contrabando. La necesidad de emprender medidas conjuntas contra estas problemáticas ha resultado en una situación paradójica en la que, por un lado, la nueva agenda de seguridad ha generado incentivos para el acercamiento y la cooperación, a pesar de las disputas territoriales latentes, mientras que por otra parte, debido a la visión negativa y de desconfianza frente al otro que caracteriza la relación de Perú y Bolivia con Chile y a las asimetrías en términos de políticas y de capacidad institucional ha traído consigo nuevos espacios de desencuentro entre los tres países.

Así, para Chile, la debilidad estatal y los problemas económicos de Bolivia y Perú constituyen un factor de riesgo para su seguridad, al potenciar problemáticas como la inmigración ilegal, el narcotráfico y el contrabando. Entre tanto, desde la perspectiva de Bolivia y Perú, las acciones emprendidas por Chile para el aseguramiento de la frontera son leídas dentro de la lógica realista de las relaciones internacionales, como una muestra de poder y un desafío en el marco de las disputas territoriales vigentes,

Como mecanismos institucionales de cooperación en materia de seguridad y defensa entre los tres países se encuentra:

- Mecanismo de Consulta y Coordinación 2+2 Perú-Bolivia.
- La Agenda de los trece puntos entre Chile y Bolivia, que contempla la integración fronteriza, la seguridad y la defensa, y la cooperación para el control del tráfico ilícito de drogas y de productos químicos esenciales y precursores.
- Comité de Fronteras Chile-Bolivia, que es el foro bilateral para el tratamiento de los temas de interés común del área fronteriza. El comité comprende las Regiones chilenas de Tarapacá y Antofagasta y los Departamentos de La Paz, Oruro y Potosí de Bolivia. También los pasos fronterizos habilitados entre ambos países.
- Comité de Fronteras Chile- Perú. Establecido en 1999, comprende el Departamento peruano de Tacna y las Provincias chilenas de Arica y Parinacota.
- Comité de Frontera Perú -Bolivia y Comité de Frontera de la Zona Altiplánica "Binacional Bolivia – Perú.

Respecto a las medidas emprendidas de forma unilateral, cabe señalar el Plan Frontera Norte (PFN) anunciado por el gobierno chileno a mediados de 2011. El plan comprende las regiones de Arica-Parinacota, Tarapacá y Antofagasta y se estructura a partir de cinco ejes: el fortalecimiento de los Complejos Fronterizos, control de los pasos no habilitados, fortalecimiento de la presencia en la frontera marítima, cooperación con los países vecinos contra el crimen organizado y la mejora de la capacidad operativa de Carabineros y la Policía de Investigaciones. La perspectiva del plan se basa en una consideración de la seguridad a partir de las amenazas

irregulares, donde se busca evitar el ingreso de determinados bienes y personas a través de las fronteras:

El PFN representa de manera concreta la implementación de acciones por parte del estado chileno con base en esa nueva agenda de seguridad. El Plan fue anunciado por el gobierno en octubre de 2011 y en su primera fase comprende las regiones de Arica-Parinacota, Tarapacá y Antofagasta.

La dimensión geográfica y el contexto regional son una de las razones de mayor peso para el desarrollo del PFN. En este sentido, al exponer la importancia del Plan frente a una Comisión de diputados, el subsecretario del Interior, Rodrigo Ubilla, manifestaba: “En el norte de Chile 947 kilómetros corresponden a la frontera con dos países (*Perú* y *Bolivia*) que producen el 54% de la cocaína en el mundo; mientras que 400 kilómetros de la frontera con Argentina, en la región de Antofagasta, tienen conexión con Brasil y Paraguay, éste último uno de los mayores productores de marihuana prensada” (Cámara de Diputados de la República de Chile, 2013:14).

Según cifras de la ONU para el año 2012, Perú es el mayor productor de hoja de coca con 60.400 hectáreas, seguido por Colombia con 48.000. Entre tanto, en el año 2011, Bolivia tenía 27.200 hectáreas de coca (UNODC). A las consideraciones sobre el contexto regional, se suma la dinámica del tráfico de drogas ilícitas en el territorio chileno, al respecto las cifras evidencian que Chile se ha convertido en una zona de tránsito de drogas ilícitas así como de consumo (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2013).

Centrándose en las cifras respecto al tráfico, un balance sobre los decomisos efectuados entre 2009 y 2012 evidencia un incremento en los de pasta base de cocaína, la marihuana procesada y las plantas de marihuana decomisadas. Este aumento puede explicarse por dos motivos: El mayor control por parte de los aparatos policiales y/o el incremento en los flujos de drogas ilícitas en el país.

Desde una perspectiva regional, los decomisos de clorhidrato de cocaína se concentran en las regiones Metropolitana, Arica y Parinacota y Tarapacá. En segundo lugar, las regiones con mayor decomiso de pasta base de cocaína son la Región Metropolitana, Tarapacá y Antofagasta. Antofagasta también es una de las regiones con mayor decomiso de marihuana procesada. Las regiones de Arica y Parinacota y Tarapacá también son algunas de las que presentan mayores decomisos de fármacos.

**Tabla No. 2  
Decomisos según tipo de drogas 2009-2012**

TIPO DE DROGA	2009	2010	2011	2012
C. de cocaína (kilos)	2654,89	2808,0 1	1941,23	2348,79
Pasta Base de Cocaína	5695,79	7127,0 7	7059,77	9572,89

Marihuana Procesada (kilos)	13928,4 6	8144,6 2	14565,5 9	14514,8 5
Plantas de marihuana (unidades)	196412	17261 8	266015	235438
Fármacos (unidades)	84619	39306 4	167885	116361
Heroína (kilos)	0,1	0,0	0,0	0,0

Fuente: Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2013).

En este contexto, a través del PFN se busca evitar el ingreso de drogas ilícitas al territorio chileno, mediante una mayor coordinación interinstitucional, el uso de tecnología y la cooperación con los países vecinos. En total, el Plan Frontera Norte supone una inversión entre 2011 y 2014 de 35 mil millones de pesos, para fortalecer las fronteras terrestres y marítimas de las tres regiones involucradas. A comienzos de 2013, el gobierno chileno anunció la continuidad del Plan y la inclusión de la región de Atacama en éste.

La naturaleza interméstica de problemáticas como el narcotráfico y la necesidad de emprender medidas conjuntas ha resultado en una situación paradójica en la que, por un lado, la nueva agenda de seguridad genera incentivos para el acercamiento y la cooperación, a pesar de las disputas territoriales latentes, mientras que por otra parte, debido a la visión negativa y de desconfianza frente al otro que caracteriza la relación de Perú y Bolivia con Chile y a las asimetrías en términos de políticas y de capacidad institucional<sup>7</sup> ha traído consigo nuevos espacios de desencuentro entre los tres países.

### Conclusiones preliminares

El análisis de las tres zonas fronterizas evidencia la heterogeneidad existente en Suramérica. Pero a pesar de las diferencias, hay ciertos elementos en común que evidencian ciertas tendencias respecto a la seguridad en las zonas fronterizas de la región.

En primer lugar, la frontera ha dejado de ser un espacio que marca los límites entre soberanías en disputa, para ser un lugar de convergencia de diversos actores, fenómenos y relaciones sociales. En el marco de la globalización, las fronteras son cada vez más porosas, pero esto no quiere decir que haya llegado su declive o su fin. Por el contrario, el estado sigue tratando de controlar las zonas limítrofes, pero su objetivo ya no es evitar el ingreso de tropas militares, sino el tránsito de bienes ilícitos y también de personas. En este sentido, es claro que la dimensión territorial mantiene su importancia.

---

<sup>7</sup> Las asimetrías, ya sean de tipo económico o institucional, afectan las relaciones entre los estados y las políticas frente a las amenazas trasnacionales. En ciertos casos éstas generan incentivos para que las actividades ilícitas sean toleradas, bien sea por actores estatales nacionales o locales. En el ámbito institucional, las diferencias entre la capacidad estatal para la implementación de políticas de seguridad generan conflictos entre los estados.

Dos, históricamente las zonas de frontera han seguido una doble dinámica: marcan límites internacionales, pero también son fronteras internas, que en su mayoría, han sido marginales en los proyectos de estado nación. Sin embargo, se han generado dinámicas regionales propias que posicionan a estos territorios como pivotes para el desarrollo y la integración.

Tres, Fuentes (2008) señala que uno de los grandes problemas de las fronteras en América Latina lo constituye la superposición entre una agenda tradicional de seguridad, donde prima la desconfianza, y una nueva agenda de seguridad que por su carácter transnacional requiere de la articulación y cooperación interestatal. A partir de los casos considerados en este trabajo, se visibiliza otro elemento que afecta las relaciones entre los estados y las políticas frente a las amenazas trasnacionales: las asimetrías, ya sean de tipo económico o institucional. En ciertos casos éstas generan incentivos para que las actividades ilícitas sean toleradas, bien sea por actores estatales nacionales o locales. En el ámbito institucional, las diferencias entre la capacidad estatal para la implementación de políticas de seguridad generan conflictos entre los estados.

## Bibliografía

Aguiar, José Carlos (2010) *Stretching the border: Smuggling practices and the control of illegality in South America*, New Voices Series No. 6, Global Consortium on Security Transformation.

Andreas, Peter (2003) "Redrawing the line. Borders and security in the Twenty-first Century" en *International Security*, Vol. 28, N° 2.

Aragón, Luís Eduardo (2007) "Novos temas regionais para o estudo da Amazônia", en Feldman, Sarah y Fernandes, Ana (Org.) *O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: Mutações, tensões, desafios*. Salvador, Bahia: ANPUR/UFBA.

Ávila, Ariel y Pérez, Bernardo (2011) *Mercados de criminalidad en Bogotá*, Bogotá: CEASC, Corporación Nuevo Arco Iris y Taller de Edición Roca.

Bartolomé, Mariano (2002) La Triple Frontera: Principal Foco de Inseguridad en el Cono Sur Americano, en *Military Review* (edición en español) 61.

Bartolomé, Miguel (2005) "Antropología de las fronteras en América Latina", en *Ameriquiest*, Vol. 2 1.

Becker, Bertha (2005) Geopolítica da Amazônia" en *Estudos Avançados*, 19 (53).

Benedetti, Alejandro (2011) "Lugares de frontera y movilidades comerciales en el sur sudamericano. Una aproximación multiescalar", en Costa, E. Lima da Costa, G. y Machado, M. *Fronteiras em foco*. Campo Grande MS- Editora UFMS.

Biblioteca del Congreso de Estados Unidos (2003, revisado en 2010) *Terrorist and organized crime groups in the Tri Border Area of South America*. Disponible en: [http://www.loc.gov/rr/frd/pdf-files/TerrOrgCrime\\_TBA.pdf](http://www.loc.gov/rr/frd/pdf-files/TerrOrgCrime_TBA.pdf). Consultado el 20 de septiembre de 2012.

Bitencourt, Luis (2002) "The importance of the Amazon Basin in Brazil's evolving security agenda" en Tulchin, Joseph y Golding, Heather (Editores) *Environment and security in the Amazon Basin*. Washington: Woodrow Wilson Center.

Blake, Gerard (2000) "State limits in the early twenty-first century: Observations on form and function", en *Geopolitics*, Vol 5 (1).

Boisier, Sergio (2009) "El Norte Grande de Chile y sus dos Triple-Fronteras: Andina (Perú, Bolivia y Chile) y Circumpuneña (Bolivia, Argentina y Chile)", en *Cuadernos Interculturales Año 7 N° 13*, pp. 27-42.

De Andrade, Luciano, Nihei, Oscar, Peloso, Sandra y Barros, Maria (2012) "Homicídios juvenis e informalidade em um município brasileiro da tríplice fronteira Brasil, Paraguai e Argentina", en *Revista Panamericana de Salud Pública*, Vol. 31(5).

Departamento de Estado de Estados Unidos (2012) *Country Reports on Terrorism 2011*. Disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/195768.pdf>. Consultado el 25 de septiembre de 2012.

Dreyfus, Pablo (2005) "Agenda de seguridad en el Mercosur: La triple frontera como espacio de inseguridad regional". Disponible en: <http://www.comunidadessegura.org/files/DreyfusTriplefrontera.pdf>. Consultado el 23 de septiembre de 2012.

Eriksson, Johan y Rhinard, Mark (2009) "The internal-external security nexus", en *Cooperation and Conflict*, 44, n°3, pp. 243-267.

Flemes, Daniel (2006) "Respuestas del Mercosur a las amenazas transnacionales", en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 20, No. 1, pp. 163-180.

Fuentes, Claudio (2008) "Fronteras calientes" en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 8. N° 3.

Gimenez, Verónica (2011) "La "triple frontera" y sus representaciones. Políticos y funcionarios piensan la frontera", en *Frontera Norte*, Vol. 23 (46).

Grimson, Alejandro (2000) "Pensar las fronteras desde las fronteras", en *Nueva Sociedad* núm. 170.

----- (2003) "La nación después del (de) constructivismo", en *Nueva Sociedad* núm. 184.

----- (2004) *Fronteras, naciones y región*. Ponencia presentada en el Foro Social de las Américas, Ecuador.

Grisales, Germán (2005) "¿Amerita la frontera de Colombia, Brasil y Perú una zona de integración trinacional?", en *Aldea Mundo* Año 10 N° 18, pp. 54-61.

Guedes da Costa, Thomaz (2002) "SIVAM: Challenges to the effectiveness of Brazil's monitoring project for the Amazon" en Tulchin, Joseph y Golding, Heather

(Editores) *Environment and security in the Amazon Basin*. Washington: Woodrow Wilson Center.

Guedes Soares, Rogério (2011) "O monitoramento e a proteção da Amazônia", en Acioly, Luciana y Fracalossi de Moraes, Rodrigo (Organizadores) *Prospectiva, estratégias e cenários globais*. Brasília: IPEA.

Heather, Nico y Minghi, Julian (2005) "The continuing relevance of borders in contemporary context", en *Geopolitics*, Vol. 10 (4), pp. 680-687.

Machado, Lia (2000) "Limites e fronteiras: Da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade", en *Revista Territorio*, No. 8, p. 9-29.

Machado, Lia; Reyes Novaes, André y Rego Monteiro, Licio (2009) "Building walls, breaking barriers: Territory, integration and the rule of law in frontier zones", en *Journal of Borderlands Studies*, Vol 24 (3).

Mares, David (2008) "Los temas tradicionales y la agenda latinoamericana" en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 8. N°3.

Motta, Jorge (2007) "Estado nación e identificación en la amazonía. Múltiples fronteras el vértice oriental del Trapecio Amazónico". Ponencia presentada en el Congreso europeo de americanistas CEISAL, Université libre de Bruxells.

Newman, David (2003) "On Borders and Power: A Theoretical Framework", en *Borderlands Studies* Vol. 18 (1).

----- (2006) "The lines that continue to separate us: borders in our 'borderless' world", en *Progress in human geography* Vol. 30 (2), pp. 143-161.

Lynn, Josefina (2008). La Triple Frontera y la amenaza terrorista ¿realidad o mito?, en Rivera Vélez, Fredy (ed.) *Seguridad multidimensional en América Latina*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador y Ministerio de Cultura del Ecuador.

Ramírez, Socorro y Cepik, Marco (2004) *Agenda de Seguridad Andino Brasileña: Primeras aproximaciones*. Bogotá: FES, IEPRI, Universidad Federal Rio Grande do Sul.

Reuter, Peter (1983) *Disorganized crime. The economics of the visible hand*. MIT Press.

Robertson, Roland (2000) "Glocalización", en *Zona abierta* 92/93.

Santana, Cristian y Álvarez, Gonzalo (2011) "La dimensión fronteriza de la política exterior de Chile: inmovilidad y emergencia de nuevas dinámica", en *Estudios Fronterizos*, Vol. 12 N° 24.

Silva de Sousa, Rosinaldo (2004) "Narcotráfico y economía ilícita: las redes del crimen organizado en Rio de Janeiro", en *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, N° 1, pp. 141-192.

Strange, Susan (2001) *La retirada del Estado*. Madrid: Icaria y OXFAM.

Tapia, Marcela (2012) "Frontera y migración en el norte de a partir del análisis de los censos población. Siglos XIX- XXI", en *Revista de Geografía Norte Grande* 53, pp. 177-198.

Waiselfisz, Julio (2011) *Mapa da Violencia 2012*. São Paulo: Instituto Sangari.