

**Universidad de Defensa Nacional
Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa
Conferencia Sub-Regional de Defensa:
Seguridad Transnacional y Gobernabilidad
14 al 17 de noviembre del 2005, Montevideo Uruguay**

Tema 2: Las estrategias de cooperación para contrarrestar la violencia política del terrorismo y el crimen organizado.

Título:

**TRIPLE FRONTERA:
UN MODELO DE COOPERACION ANTITERRORISTA**

**Autor Pablo Carlos Martínez, de República Argentina
Email < pmartine@senado.gov.ar >**

El contenido de este trabajo es responsabilidad única del autor y no necesariamente representa las ideas del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, ni de la Universidad Nacional de Defensa, ni del gobierno de Estados Unidos, así como tampoco el de ningún otro gobierno u organismo gubernamental de otro país.

Triple Frontera: Un modelo de integración transfronteriza.

Con anterioridad a los ataques del 11 de septiembre del 2001 en los Estados Unidos (EE.UU.), la Argentina ya había sufrido dos atentados en su capital provenientes de grupos terroristas islámicos y por ello mismo había dado alta prioridad a la lucha contra ese flagelo y a la adopción de todas aquellas medidas tendientes a su prevención y erradicación.

Impulsó la creación (por iniciativa de la Argentina) del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE); suscribió la Convención Interamericana contra el Terrorismo; firmó las doce convenciones internacionales en materia de terrorismo y las ha ratificado mediante la correspondiente aprobación del Congreso Nacional; creó la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) para incrementar los controles sobre el financiamiento de actividades terroristas; constituyó, en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC), la Representación Especial de Asuntos de Terrorismo y otros delitos conexos, encargada del seguimiento e implementación de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU y de coordinar en el ámbito interno las acciones tendientes a la lucha antiterrorista.

El Senado de la Nación está iniciando el debate de una ley sobre prevención y sanción de acciones delictivas terroristas que tipifica ese delito en consonancia con lo que disponen las 12 convenciones internacionales ratificadas. En dicho proyecto se propone la creación de una Unidad de Prevención de Actos de Terrorismo que funcionará en el ámbito del Ministerio del Interior y será integrada por representantes de todos los ministerios y organismos relacionados con esa tarea. Además se introducen nuevas herramientas en el procedimiento penal, como por ejemplo la agilización de las medidas de investigación y de comunicación con otras jurisdicciones y países y se incorporan figuras como las del informante, agente encubierto, arrepentido y testigo de identidad reservada que han demostrado su utilidad en el esclarecimiento de delitos atroces y de difícil investigación como lo son los de terrorismo.

La zona de la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay motiva la especial atención de los tres países en razón de las actividades ilegales de variado tipo que se desarrollan en ese ámbito. Esa situación no pasó desapercibida para el juez federal interviniente en la causa de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), entidad que sufrió un criminal atentado en su sede social. Al respecto el juez Juan José Galeano ha dicho que “a partir de la amplia investigación que se viene desarrollando desde ocurrido el luctuoso atentado contra la sede de la AMIA/DAIA, ha quedado claramente en evidencia que organizaciones mafiosas y terroristas despliegan diferentes tipos de operaciones en la zona denominada “Triple Frontera” entre Paraguay, Brasil y Argentina, aprovechando la economía de la región para obtener fondos o lavar dinero”. Aún sin compartir un juicio tan rotundo que estuvo muy contaminado por una investigación judicial finalmente desacreditada por completo en el juicio oral, la Triple Frontera pudo haber sido calificada como una zona con débil presencia estatal.

Hasta el momento se ha descartado la existencia de actividades operativas terroristas en esa zona, contrariando sucesivas informaciones de prensa cuyas fuentes son también desconocidas. La insistencia en ese tipo de noticias sin confirmación posterior alguna también ha sido fuente de no pocos desencuentros, a veces entre los funcionarios de los tres países y en otras oportunidades con representantes de los EE.UU. Con el paso del tiempo ha terminado por reconocerse que no hay campos de entrenamiento de organizaciones terroristas ni tráfico de armas en su beneficio, aunque se ha convenido en trabajar sobre la problemática del financiamiento del terrorismo y de los envíos de fondos hacia el Medio Oriente, en especial los que se dirigen a organizaciones caritativas.

Si se quiere cambiar la realidad, el paso inicial es aceptarla tal cual es, buscando luego los caminos para transformarla. Primero es necesario admitir algo que ha planteado con mucha crudeza el ministro de Economía de la Argentina, Roberto Lavagna, quien afirmó el 25 de agosto próximo pasado en el diario La Nación de Buenos Aires que “América Latina continúa teniendo democracias frágiles, mercados financieros volátiles, mercados reales internos relativamente pequeños y altamente oligopolizados y Estados débiles con lobbies y grupos de presión poderosos”. La debilidad de los estados está en la esencia de los problemas que se advierten en muchas zonas de América Latina, entre ellas la Triple Frontera.

Y allí el problema no es menor porque Ciudad del Este, la ciudad paraguaya vecina a Foz de Iguazú, fue en el trienio 1999/2001, luego de Hong Kong y Miami, la tercera zona de intercambio comercial del mundo, medida según el volumen de sus transacciones. Esto se modificó sustancialmente luego de la crisis argentina y especialmente después de la devaluación del peso y el abandono de la convertibilidad. Las asimetrías cambiarias con Argentina y Brasil facilitaron el crecimiento explosivo de Ciudad del Este y, del mismo modo, el reacomodamiento de las paridades trajo consecuencias muy graves para la economía de esa parte del Paraguay. Aquel volumen de comercio se derramaba hacia los vecinos provocando distorsiones de todo tipo, incrementadas por la debilidad de los controles aduaneros, fiscales y migratorios.

Existe en esa área -más en Brasil y Paraguay que en Argentina- una nutrida y económicamente poderosa comunidad musulmana, que en la última oleada migratoria vino desde el Líbano, tras la guerra civil que asoló a ese país. Esa comunidad que se ha ganado el respeto en los tres países por su laboriosidad y fidelidad a sus tradiciones y cultura, no puede ni debe ser demonizada, arrojando sobre ella la permanente sospecha de vínculos nunca demostrados con organizaciones terroristas islámicas. El envío de dinero a familiares de esa comunidad que continúan viviendo en Medio Oriente es tan natural y lógico como los envíos de los inmigrantes latinoamericanos que trabajan en los EE.UU. o Europa; remesas que, en el caso de algunos países de América Latina, constituyen el principal ingreso de capitales.

La influencia de esa comunidad en Brasil es muy fuerte, con activa presencia en el mundo económico y destacada actuación en los asuntos públicos, a punto tal que muchos de ellos ocupan relevantes cargos en los gobiernos, tanto el nacional como los estatales y municipales.

Por último, las asimetrías institucionales son muy pronunciadas como resultado directo de los muy diferentes niveles de desarrollo económico, político y social. Tanto Brasil como la Argentina son democracias organizadas en forma federal, lo que implica el necesario respeto de las autonomías estatales y la consiguiente necesidad de coordinar y acordar ciertos procedimientos con los gobiernos locales, lo que en ciertos casos complica la puesta en práctica de los acuerdos trilaterales. En otros casos, la calidad institucional y las capacidades de gestión son factores limitantes para la correcta aplicación de las políticas.

El modelo democrático de cooperación antiterrorista tiene un claro antecedente en la Unión Europea, con los acuerdos de Schengen, donde bajo la autoridad política de los ministros del Interior o de Seguridad se organiza el esfuerzo de policía, la actividad de inteligencia y el control transfronterizo. Pero América del Sur no es la Europa comunitaria y la experiencia debe ser necesariamente distinta, aunque conservando puntos de partida esenciales, como lo son la conducción política de los responsables de la seguridad interior y la generación de instituciones.

La existencia del MERCOSUR es un punto a favor porque los acuerdos de integración se extienden a los temas de defensa y seguridad. De allí salieron las reuniones de los ministros del Interior y de Justicia del MERCOSUR, el Plan de Seguridad Regional que incluye a los cuatro países y que subsumió a los Comandos Conjuntos de la Triple Frontera y muy en particular a los Grupos de Trabajo Permanente y Especializado contra el Terrorismo (GTP y GTE).

El GTE tiene como antecedente la realización (en 1998 y en noviembre de 1999) de dos reuniones de Elementos Especializados y/o de Inteligencia Regional, con el propósito de crear un foro permanente y especializado en el intercambio y análisis de información sobre terrorismo y crimen organizado. Y ya en octubre del 2001, formando parte de la respuesta regional a los atentados del 11/9, se creó formalmente el GTE con su conformación actual, es decir un ámbito especializado dentro de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, integrado por funcionarios de nivel técnico de los organismos especializados y/o de inteligencia.

Al GTE se le encomendaron de inmediato las siguientes acciones:

1. Realizar un relevamiento o búsqueda tendiente a identificar actores cuyos intereses sean afines a las actividades del terrorismo internacional.
2. Establecer un **Formulario Tipo de Intercambio de Información** para Investigaciones relacionadas a Actividades Terroristas, que permitirá un fluido intercambio entre los Estados Parte y Asociados que contendrá lo siguiente:

Registro de Personas

- a) Registro de refugiados
- b) Registro de expulsados y rechazados por ingresos.
- c) Registro de visas rechazadas en el exterior.
- d) Personas condenadas por acciones vinculadas con el terrorismo.

- e) Personas procesadas por acciones vinculadas con el terrorismo.
- f) Registro de capturas.

Registro de Actividades y Organizaciones

- a) Inscripciones tardías.
- b) Grupos religiosos fundamentalistas.
- c) Organizaciones políticas extremistas.
- d) Fuentes de financiamiento, lícitas e ilícitas de organizaciones y/o personas vinculadas al terrorismo.
- e) Movimientos inusuales de personas.
- f) Actos terroristas cometidos.
- g) Control y tráfico de elementos proliferantes.
- h) Otros de interés no previstos.

3 El GTE efectuará requerimientos al **Comando Tripartito de la Triple Frontera**, a las Unidades de Coordinación Conjunta u otros órganos de trabajo regionales.

Según establece el Art. 9 del **Reglamento Orgánico Funcional** aprobado oportunamente, “El GTE, en correspondencia con lo señalado en el Artículo 4, tendrá como cometido asistir al GTP en la **implementación de actividades de inteligencia y de operaciones coordinadas y simultáneas**. Realizar el posterior análisis y evaluación del desarrollo alcanzado de las acciones de articulación previstas en los acuerdos vigentes o a suscribirse en materia de terrorismo.”

Todo lo anterior implica dos efectos: se **jerarquiza en el plano político y en el plano técnico la instancia de inteligencia en el MERCOSUR**. El GTP (nivel Secretario de Estado o Viceministro) depende en forma directa de la Reunión de Ministros del MERCOSUR. Se orienta el **eje del trabajo hacia la temática del terrorismo**, y se mantiene el papel referido al intercambio de información para los temas de inteligencia que se prioricen a nivel regional.

Desde agosto del 2002, también a iniciativa de Argentina y con el consenso previo de Brasil y Paraguay, se constituyó el así llamado foro “3 + 1” que incluye además de los tres países citados a los EE.UU. Allí se debate en forma abierta la estrategia preventiva en la lucha contra el terrorismo y otros crímenes transnacionales. La presencia estadounidense es una prueba de la cooperación franca con el esfuerzo que desarrolla la administración norteamericana en esta área, y también un ámbito donde se pueden discutir sin reservas las diferentes apreciaciones sobre la situación en la Triple Frontera y los cursos de acción para enfrentar el terrorismo. El nivel de los funcionarios participantes (Secretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental, Consejero de Seguridad Nacional, Coordinador Actuante para Contraterrorismo, en el caso de los EE.UU. y funcionarios del mismo nivel de las cancillerías y ministerios de los tres restantes) evidencia el compromiso de todas las partes, que se involucran política y prácticamente en la estrategia preventiva.

El Comando de la Triple Frontera antes señalado, reúne periódicamente a jefes policiales y de las fuerzas de seguridad de las tres naciones, así como a funcionarios del

área de inteligencia, la mayoría de ellos con responsabilidades directas de comando en la misma zona transfronteriza. Hasta julio próximo pasado había realizado 117 reuniones y esto habla por sí mismo de un trabajo permanente que incluye aspectos operativos muy concretos y también de una cooperación práctica que busca dar respuesta a los requerimientos de información y de control en esa zona.

Salvo en el caso de la frontera entre EE.UU. y Canadá, no se conoce en el resto de América Latina este nivel de cooperación, con el grado de involucramiento institucional que requiere la articulación de estrategias entre las tres naciones, que incluso se ha extendido en el caso de las reuniones de Ministros del Interior del MERCOSUR y los encuentros del GTP/GTE, a Bolivia, Chile, Perú, Uruguay, Colombia y Venezuela. El nivel de confianza mutua alcanzado es el punto de partida imprescindible para enfrentar los desafíos que plantea el terrorismo internacional, el narcotráfico y el crimen organizado. A partir de allí se puede avanzar hacia una mayor eficiencia en el intercambio de información y de cooperación entre los países de la región.

La experiencia de trabajo en común en la Triple Frontera permite extraer varias conclusiones:

- 1.- no se puede actuar en el vacío político y sólo el compromiso político e institucional serio genera la confianza que exige la cooperación;
- 2.- la confianza entre los actores institucionales involucrados exige continuidad en los cargos, encuentros periódicos y regulares, con agendas preestablecidas y permanente escrutinio de los compromisos asumidos;
- 3.- es imprescindible la cooperación interministerial e interinstitucional y ninguna instancia puede trabajar en el aislamiento;
4. - la tecnología es una gran ayuda, siempre y cuando se cumplan los otros requisitos, ya que por sí sola no da como resultado una buena gestión;
- 5 - la seguridad en los puertos y aeropuertos no obstaculiza la competitividad y rentabilidad comercial;
6. - es necesario dar participación al sector privado y consultarlo para que el impacto de las medidas de seguridad no provoque su hostilidad o al menos su desentendimiento;
7. - la gestión transfronteriza no se puede hacer aislada de la población, ya que la comunidad son los ojos y oídos de las autoridades;
- 8.- el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales es inexcusable, lo mismo que la preservación de la información privada protegida por la ley. Una cosa es información de inteligencia y otra muy distinta es evidencia a utilizar en sede penal si ello correspondiere;
- 9.- puertos y aeropuertos seguros son fundamentales para el normal desarrollo de las actividades económicas;
- 10.- la fiscalización impositiva y aduanera, la existencia de mecanismos registrales para los bienes muebles e inmuebles, la calidad de la documentación personal y la actividad de funcionarios capacitados, bien remunerados y debidamente supervisados, son aspectos fundamentales para una buena gestión transfronteriza.

Las crecientes exigencias internacionales de seguridad (*security*), así como de confiabilidad (*safety*) en las comunicaciones de todo tipo y en el tránsito de personas y de

mercaderías, así como los crecientes controles en el flujo de capitales y los envíos de fondos físicos, para limitar tanto el financiamiento del terrorismo como el lavado de dinero, exigen estados más protagonistas. Y ello conduce necesariamente a una mayor inversión en recursos humanos y en tecnología. Pero la tarea no se agota allí, porque si la tarea debe tener sustentabilidad en el tiempo, también es necesario construir instituciones, con marcos legales y atribuciones claramente definidas. La globalización exige cada vez más la actividad de los estados y éstos solo pueden ser exitosos si los esfuerzos están encuadrados en la legalidad, con normas estables y compromisos auditables por los sistemas políticos y por la misma sociedad.

Buenos Aires, 30 de agosto del 2005.