

Características y desafíos del crimen organizado transnacional en la Triple Frontera: Argentina-Paraguay-Brasil

Characteristics and challenges of the transnational organized crime on the tripartite border among Argentina, Paraguay and Brazil

Características e desafios do crime organizado transnacional na tríplice fronteira: Argentina-Paraguai-Brasil

Fecha de recepción: 2017/12/19 | Fecha concepto de evaluación: 2018/09/25 | Fecha de aprobación: 2018/10/02

Camilo Andrés Devia Garzón

Magíster en asuntos internacionales, Universidad Externado de Colombia.
Docente investigador, Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, Universidad Militar Nueva Granada.
Bogotá D.C., Colombia.
camilo.devias@unimilitar.edu.co

Dina Alejandra Ortega Avellaneda

Magíster en asuntos internacionales, Universidad Externado de Colombia.
Asistente de Investigación
Bogotá D.C., Colombia.
dina.o.30@gmail.com

Para citar este artículo / To reference this article / Para citar este artigo: Devia, C. A. & Ortega, D. A. (2018). Características y desafíos del crimen organizado transnacional en la Triple Frontera: Argentina-Paraguay-Brasil. *Revista Criminalidad*, 61 (1): 9-28.

Resumen

El impacto del crimen organizado transnacional en la frontera compartida entre Argentina, Paraguay y Brasil es tan grande, que hace que la región sea caracterizada por la prensa internacional y se considere como una de las más peligrosas del mundo. Este documento pretende, en primer lugar, realizar una caracterización de la región, con el fin de establecer el contexto que hace propicia la consolidación de los esquemas criminales. En seguida, se mostrará cuáles son los principales crímenes que se desarrollan y los actores involucrados. Finalmente, se establecerá cuáles han sido las respuestas de los tres gobiernos para superar la situación. La metodología empleada fue cualitativa, con vocación analítica y documental, a partir de fuentes

primarias y secundarias que permitieron identificar la importancia estratégica y socioeconómica de los corredores fronterizos en la Triple Frontera, y la existencia de zonas grises, donde ha tenido amplio desarrollo el crimen organizado transnacional, a partir de la existencia de grupos nativos y no nativos en la zona, y de un amplio portafolio criminal que pone en evidencia la evolución de las amenazas a la seguridad. Las iniciativas implementadas por los gobiernos, en forma individual y en conjunto, finalmente se muestran insuficientes para contener el avance del fenómeno y como uno de los principales desafíos en la Triple Frontera.

Palabras clave

Delincuencia organizada, amenazas, seguridad, tipología delictiva, extensión de la criminalidad (fuente: Tesauro de política criminal latinoamericana - ILANUD). Argentina, Paraguay, Brasil, estrategias, Triple Frontera.

Abstract

The impact of the transnational organized crime in the tripartite border among Argentina, Paraguay and Brazil is so great that the region is characterized by the international media and considered one of the most dangerous areas in the world. This paper aims, first, to do a characterization of the region to establish the context that makes the consolidation of the criminal schemas favorable. Then, it will present the main crimes perpetrated and the individuals involved. Finally, it will establish the three governments' responses to overcome this problematic. This study used a qualitative analysis and documentary methodology, starting from

primary and secondary sources. These sources allowed identifying the strategic and socioeconomic importance of the border corridors in this triple borderline, and the existence of grey zones, where transnational organized crime has had a great growth since the existence of native and non-native groups in this area; and of a broad criminal portfolio that points out the evolution of threats to security. The initiatives implemented by the governments, individually and collectively, are insufficient to stop the advancement of this matter and are shown as one of the main challenges in this shared border.

Key words

Organized crime, threats, security, criminal typology, extension of criminality (Source: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD). Argentina, Paraguay, Brazil, strategies, tripartite border.

Resumo

O impacto do crime organizado transnacional na fronteira compartilhada entre Argentina, Paraguai e Brasil é tão grande, que faz que a região seja caracterizada pela imprensa internacional e que seja considerada como uma das mais perigosas do mundo. Este documento pretende, em primeiro lugar, realizar uma caracterização da região, com o fim de estabelecer o contexto que propicia a consolidação dos esquemas criminais. Logo, se mostrará quais são os principais crimes cometidos e os atores envolvidos. Finalmente, se estabelecerá quais têm sido as propostas dos três governos para resolver a situação. A metodologia utilizada foi qualitativa de tipo analítica e documental, a

partir de fontes primárias e secundárias que permitiram identificar a importância estratégica e socioeconômica dos corredores fronteiriços na tríplice fronteira, e a existência de zonas cinzentas, onde o crime organizado transnacional tem tido um amplo desenvolvimento a partir da existência de grupos nativos e não nativos na zona, e de uma ampla variedade de crimes que evidencia a evolução das ameaças à segurança. As iniciativas implementadas pelos governos, de forma individual e conjunta, finalmente se mostram insuficientes para conter o avanço do fenômeno e se mostram como um dos principais desafios na tríplice fronteira.

Palavras chave

Crime organizado, ameaças, segurança, tipologia criminal, extensão da criminalidade (fonte: Tesouro de política criminal latinoamericana - ILANUD) Argentina, Paraguai, Brasil, estratégias, triplice fronteira.

Introducción

La naturaleza de los conflictos armados cambió luego de finalizar la Guerra Fría. Las problemáticas de seguridad son, de forma creciente, intraestatales y cada vez menos interestatales, como se concebía tradicionalmente. A su vez, esta transformación de conflictos también afectó las condiciones en las zonas de frontera de estos países por dichas confrontaciones, y puso de manifiesto las falencias de los Estados en términos de consolidación institucional y control territorial.

Los Estados enfrentan un enemigo novedoso en el siglo XXI, el crimen organizado transnacional (COT)¹, que si bien no se enmarca en una categoría o modalidad de conflicto armado, sí pone de manifiesto cómo la globalización y liberalización de las fronteras, así como el desarrollo de la tecnología, afectan la capacidad de respuesta de los Estados, diseñados tradicionalmente para lidiar con enemigos con menos poder económico y movilidad internacional, lo que conlleva respuestas estatales insuficientes para enfrentar esta amenaza (Chabat, 2010) y refuerza su carácter novedoso a partir de la transnacionalidad del delito.

En apoyo de lo anterior, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en unas declaraciones realizadas en el 2010, hizo referencia a que en un escenario de globalización como el actual, los grupos y las redes de delincuencia organizada están mejor equipados que las fuerzas de seguridad de muchos Estados, ya que cuentan con nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, lo que les permite aumentar cada vez más la diversificación e interconexión de sus operaciones ilícitas (Oñativía, 2010).

Los conflictos intraestatales, hoy día conforman el núcleo de las guerras y evidencian la erosión del Estado nación en términos de control territorial y de control del COT. Mientras que el siglo XX mostró la llegada de la mecanización y de las armas nucleares, el fenómeno más llamativo del siglo XXI es la asimetría entre la guerra librada con tecnología de punta y las nuevas formas de la violencia organizada (Blin, 2011), expresada en el modo de operación del COT.

La crisis del Estado en términos de seguridad frente al COT no es una novedad. En el contexto latinoamericano,

diversos estudios² indican que dicha crisis se expresa en problemas de gobernabilidad, lo que evidencia una creciente debilidad y manifiesta una pérdida del monopolio de la fuerza como elemento característico y esencial de la estabilidad (Solís & Rojas, 2008).

En este sentido, la complejidad del COT la convierte en una amenaza con consecuencias no solo para la seguridad estatal, sino también para la estabilidad democrática, el desarrollo socioeconómico y la paz regional. Un ejemplo es la Triple Frontera (TP), Argentina-Paraguay-Brasil, que se ha convertido en un escenario donde confluyen los problemas de seguridad del siglo XXI: terrorismo, mafias, tráfico de drogas, tráfico de armas, tráfico de animales, contrabando, entre otros delitos, que lleva a considerar este corredor fronterizo como una de las mayores economías ilegales del hemisferio occidental.

La TP y muchas otras áreas de frontera, han pasado a ocupar un lugar determinante en las agendas de seguridad. Por ejemplo, Foz de Iguazú presenta altos índices de homicidios, y ocupa los principales lugares en los *rankings* de decomisos de drogas, armas y contrabando en general (Rabossi, 2013). Asimismo, la frontera de Paraguay-Brasil está catalogada dentro de las cinco fronteras más peligrosas de Latinoamérica, con un alto nivel de desempleo, pobreza y ausencia del gobierno, lo que la convierte en zona de tránsito para el COT, con cientos de cruces fronterizos ilegales en la región. Con una tasa de homicidios que, según los informes, es de 66,7 por cada 100.000 habitantes, Amambay, departamento fronterizo de Paraguay, es una de las regiones más violentas (Gagne, 2015).

La TP es un lugar de gran importancia por sus características geográficas, especialmente por los recursos hídricos de la represa de Itaipú, pero también porque se ha convertido en un punto clave para el movimiento de organizaciones criminales. Allí se pueden rastrear diferentes organizaciones criminales, nativas y no nativas, que ponen de manifiesto la existencia de amenazas no tradicionales y que implican explorar nuevas formas de enfrentar el fenómeno.

Los esfuerzos aislados que estos Estados han adelantado para enfrentar esa situación, han generado que los avances logrados en algunas partes del territorio representen un retroceso en los espacios fronterizos, ya que en vez de reducir la presencia del COT en el territorio, este tiende a replegarse hacia las fronteras. De esa forma, este ha evolucionado y complejizado mucho más.

En este contexto, el documento pretende mostrar cómo es la dinámica del COT en la Triple

1 El COT no tiene una definición precisa en la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional-UNTOC. Sin embargo, vale la pena rescatar la siguiente definición: "El crimen organizado transnacional es visto como una amenaza para la seguridad nacional y la sociedad global, pues se trata de organizaciones que no reconocen fronteras ni ley, que siguen la dinámica del comercio internacional aprovechándose de Estados y sociedades débiles para aumentar sus probabilidades de éxito en la industria criminal" (Duque, 2007).

2 Primer Informe del Secretario General de Flacso e informe del PNUD: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas, 2004.

Frontera, cómo se ha convertido en una amenaza para la seguridad y cuál ha sido la respuesta de los gobiernos ante la problemática. Por ello, se propone como objetivos, en primer lugar, realizar la descripción y contextualización de la Triple Frontera como zona geográfica de importancia geopolítica y geoestratégica; en segundo lugar, dimensionar las características del COT en la Triple Frontera y el modo de operación de los actores involucrados, y finalmente hacer algunas reflexiones sobre el manejo que se le ha dado al COT por parte de los Estados involucrados desde la cooperación transfronteriza.

Este documento se presenta novedoso, ya que si bien las dinámicas de la TP han sido documentadas y puesto de manifiesto la magnitud del problema del COT en esta zona, la literatura disponible lo aborda en su mayoría desde la cooperación estrictamente militar, sin hacer un análisis conjunto de la problemática en los países mencionados y sin abordar la cooperación más allá de lo militar. En este contexto, las iniciativas gubernamentales han sido analizadas desde el interior del territorio, con poca efectividad para atacar el COT, teniendo en cuenta que hacen parte del complejo sistema de interacciones que se dan en el sistema internacional.

Método

En el marco general, la investigación se realizó desde un enfoque cualitativo, con una interacción entre lo analítico (establecer las principales características de la región de la Triple Frontera y del crimen) y lo explicativo (qué situaciones propician la consolidación del crimen en la región y cuál ha sido el alcance de las estrategias de los gobiernos para enfrentar la problemática).

El estudio posee características de investigación descriptiva sobre el caso específico de los tres Estados que conforman la Triple Frontera. Se combinó la utilización de fuentes primarias y secundarias para lograr un acercamiento integral al tema de estudio. Se aplicó el análisis de las cifras sobre los indicadores de violencia y crimen, producido por diferentes instituciones nacionales, como los observatorios de seguridad en América Latina e internacionales, y los centros de cifras en la región.

Resultados

1. La Triple Frontera: Argentina-Paraguay-Brasil

Para caracterizar la Triple Frontera se hace necesario, en primera instancia, entender a qué hace referencia el término de frontera. Este concepto ha sido ampliamente debatido. Morales (2013), hace referencia a la frontera como aquel espacio de dominio regional que implica intercambios de diferente tipo: social, económico, cultural y demográfico, que a la vez están sometidos a las relaciones de poder en las que se muestran fuerzas capaces de establecer un orden e imponer sus lógicas.

“Las fronteras son espacios donde se genera una interacción importante. La vulnerabilidad social, la pobreza y las desigualdades sociales están presentes en estas regiones además de los problemas medioambientales. En este sentido, esas zonas fronterizas como espacios de vida se encuentran perturbadas por el mal uso de recursos y la débil gestión institucional en materia social” (Morales, 2013, p. 233).

Las fronteras son espacios donde se genera una interacción importante; por ello, la TP se ha convertido en un ejemplo de lo que implica la proximidad e interacción de países con realidades diferentes. Esta región ha sido conocida históricamente como la zona de las tres fronteras, donde confluyen los límites de tres países distintos. Su extensión se circunscribe a Ciudad del Este, capital del departamento de Alto Paraná, ubicada en Paraguay, Puerto Iguazú, ciudad argentina de la provincia de Misiones, y Foz de Iguazú, que pertenece al estado del Paraná en Brasil.

Estas ciudades tienen sus particularidades; no obstante, comparten ciertas características, teniendo en cuenta que son núcleos urbanos recientes con un crecimiento acelerado y que todas poseen zonas ricas en recursos naturales; además, hacen parte de una región multicultural por la presencia de diferentes etnias (Lynn, 2011), como árabes, chinos y coreanos, entre otros.

“La comunidad árabe es de las antiguas en la zona construyendo. Esta pobló la región desde principios del siglo XX, constituyendo la *vieja inmigración árabe* y proveniente del desintegrado imperio otomano sobre todo de Siria, Palestina y Líbano” (Lynn, 2011, p. 29).

Esas migraciones se asentaron principalmente en Foz de Iguazú y Ciudad del Este, siendo las comunidades árabes los principales comerciantes de la región y dueños de gran parte de los negocios allí establecidos.

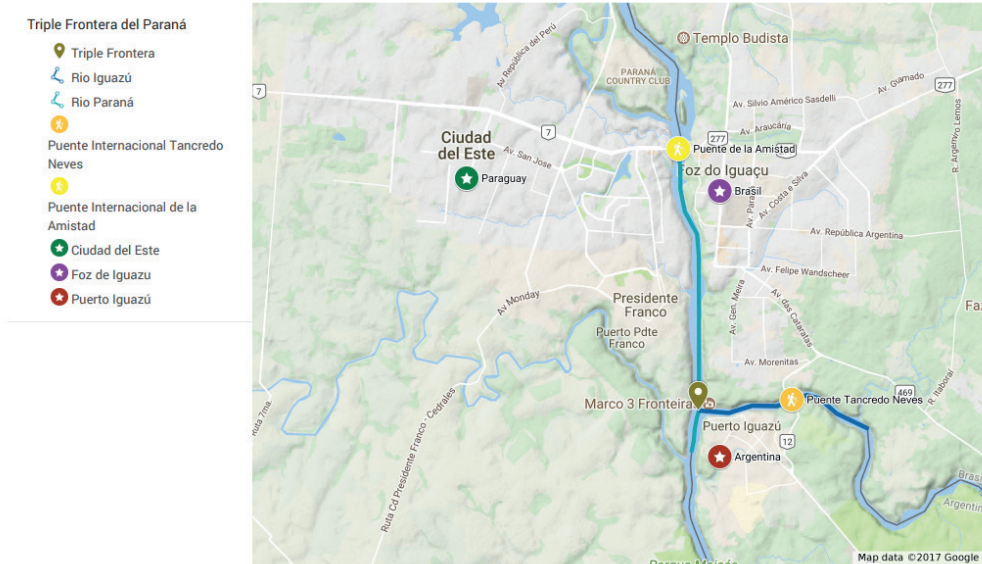


Figura 1. Triple Frontera del Paraná

Fuente: elaboración propia a partir de Google MyMaps (2017).

Una de las características más destacadas de la TP es su diversidad étnica. Foz de Iguazú concentra la segunda mayor comunidad de lengua árabe en Brasil, y en lo que se refiere a la religión, una gran parte de los árabes y descendientes que habitan la Triple Frontera profesan el islamismo en sus diferentes corrientes (sunita, chiíta, etc.). (Pereira, 2016).

Este espacio transfronterizo, caracterizado por su diversidad cultural³, también es reconocido por el dinamismo económico que atrae a una gran cantidad de inmigrantes. La TP posee características particulares, en especial por la gran actividad económica que se concentra principalmente en el eje Ciudad del Este (Paraguay) y Foz de Iguazú (Brasil), a partir de actividades legales e ilegales.

Como se evidencia en la figura 1, los límites de los tres países se encuentran en la confluencia de los ríos Paraná e Iguazú, que guían sus fronteras y que a su vez forman el embalse del lago de la represa de Itaipú. Geográficamente, se encuentra en el epicentro del sistema hídrico del acuífero Guaraní, uno de los más grandes del planeta (Fogel, 2008).

En la frontera tripartita se encuentra un vasto flujo de personas y bienes, a través de las diferentes conexiones terrestres y fluviales entre las ciudades

fronterizas. Ciudad del Este, la ciudad fronteriza paraguaya, se conecta con Foz de Iguazú en Brasil, a través del Puente de la Amistad, y esta última se vincula con Puerto Iguazú, la ciudad argentina, por el Puente Tancredo Neves, conformando así los tres centros urbanos de la TP.

Ciudad del Este es conocida como una ciudad de gran movimiento económico, con condición de zona franca y una adecuada infraestructura. Esta ciudad puede generar anualmente entre 14 y 15 mil millones de dólares en transacciones comerciales en efectivo, lo que la convierte en la tercera ciudad del mundo, detrás de Hong Kong y Miami (Chaya, 2018).

Por el contrario, Puerto Iguazú es poco integrada y geográficamente alejada del espacio fronterizo Ciudad del Este-Foz de Iguazú. Esta ciudad no cuenta con la infraestructura para conectarse con Ciudad del Este de forma directa; el recorrido entre Puerto Iguazú y el lado paraguayo es hecho por balsa, y el paso fronterizo entre Brasil y Argentina, a través del Puente Tancredo Neves, es objeto de controles algo más rigurosos que en la otra zona fronteriza, lo que crea, de alguna manera, mayores restricciones a los flujos humanos y comerciales (Bello, 2012).

Esta zona empezó a cobrar bastante relevancia en la década de los 70, cuando se construyó la represa hidroeléctrica de Itaipú, ya que se fomentó el asentamiento de varias poblaciones y la radicación de fábricas. En la década de los 80, se da el auge del comercio entre Foz de Iguazú y Ciudad del Este, lo que atrajo el turismo de compra en la zona.

³ Entre 1971 y 2001, la población de la triple frontera creció en promedio 30% por año, y llegó a los 700 mil habitantes. De ese total, cerca del 10% corresponde a la suma de árabes (principalmente libaneses) y chinos-taiwaneses, quienes controlan de forma conjunta gran parte de las actividades comerciales del eje Ciudad del Este-Foz de Iguazú. Además de estas dos comunidades existe una población más fluctuante de coreanos, japoneses, indios y de diferentes países de Suramérica, que contribuyen al policromatismo cultural (Bello, 2012, p. 16).

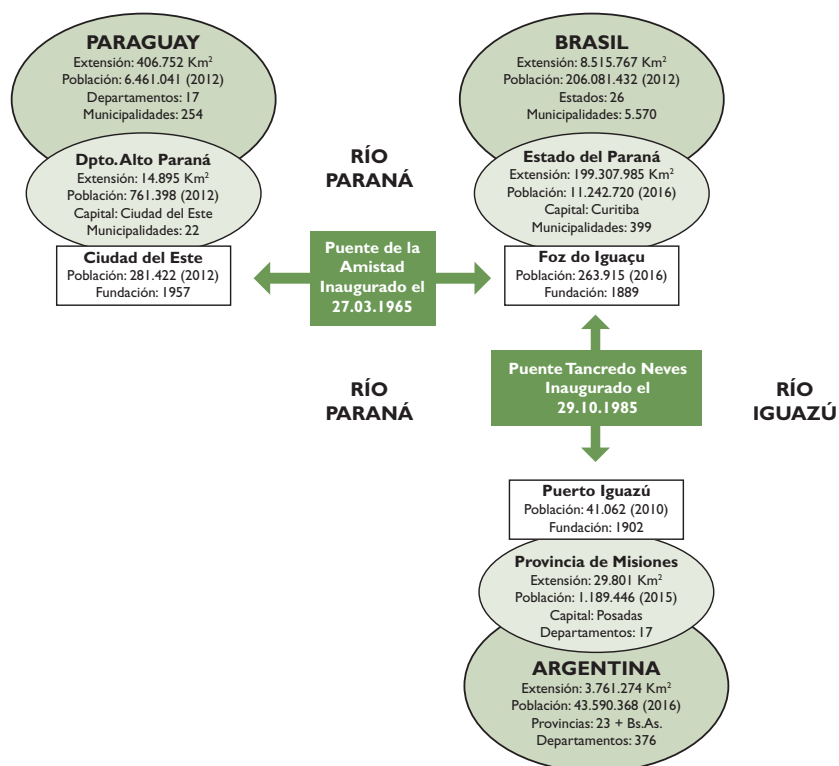


Figura 2. Zonas de intersección y datos estadísticos Triple Frontera

Fuente: elaboración propia a partir de datos estadísticos.

Desde esa época la dinámica económica de la zona se da en torno al comercio entre las ciudades fronterizas. Sin embargo, y debido a las diferencias de precios, el Puente de la Amistad es constantemente atravesado por vendedores minoristas brasileños, llamados ‘sacoleiros’, que adquieren mercaderías en el lado paraguayo y las revenden a un precio superior en su propio país (Bartolomé, 2002).

Dentro de los sectores clave para entender la región está, por un lado, el turismo, representado en las cataratas del Iguazú, que son compartidas por Brasil y Argentina sobre el río Iguazú, y es uno de los destinos turísticos más importantes de ambos países, lo que constituye un importante polo de atracción nacional e internacional. Por otro lado está la electricidad, que genera la represa de Itaipú y que continúa siendo la mayor hidroeléctrica del mundo en términos de capacidad de producción eléctrica y, finalmente, está el comercio (Rabossi, 2013).

La zona de tres fronteras es una de las más significativas de la región, por su ubicación y demás características, y por ende se presentan más desafíos para su control y para la articulación de cualquier tipo de políticas por parte de los países limítrofes.

Un ejemplo es la situación de los ‘brasiguayos’⁴ que quedaron sin trabajo por la mecanización de la producción de soja, oficio al que se dedicaban antes los campesinos no propietarios y que los obligó a migrar a zonas urbanas, en especial a Ciudad del Este.

La TP, por su ubicación y proximidad, es una excelente puerta de entrada a algunos de los mercados más grandes de Suramérica en relación con el desarrollo de actividades delictivas. Además, el factor demográfico favorece la concentración de la ilegalidad, ya que hay un mercado más amplio para el consumo de productos ilegales, como mayor mano de obra disponible y, finalmente, la infraestructura allí instalada en cuanto a redes financieras y transporte, debido a la constante visita de turistas, también favorece que los flujos humanos y de mercancías transiten mucho más fácil.

En la figura 2 se evidencian las diferentes zonas de intersección en la confluencia de los límites internacionales de Argentina, Paraguay y Brasil, que consideran población, tamaño y división político-administrativa por país, ciudad y estado-departamento-provincia.

⁴ Hace referencia a los hijos de agricultores brasileños nacidos en Paraguay.

1.1. Dinámica del COT en la Triple Frontera

Para hablar de la dinámica del COT es necesario recordar que este tiene un fin esencialmente económico y se apoya en diferentes estrategias violentas y represivas para conseguir dicho fin. El COT se presenta como una estructura con coherencia interna, altos grados de especialización y sofisticación, que no es ideológico ni busca el poder político como tal (Solís & Rojas, 2008) pero que penetra todos los estamentos de la sociedad y la institucionalidad.

La TP se presenta como el espacio ideal para el desarrollo de las actividades delictivas, que se ven facilitadas por el rápido y constante proceso de liberalización de las fronteras y de la globalización, lo que lleva a la internacionalización del delito y ofrece también mayores facilidades para la reubicación de las organizaciones criminales que operan en zona de frontera.

Adicionalmente, y como consecuencia de los nuevos tipos de conflictos que se han dado en el siglo XXI y reforzados por la globalización, han aparecido conceptos como zonas grises o áreas sin ley, que están relacionados con la existencia de fronteras, que a pesar de estar clara en términos geográficos, presenta problemas respecto al control del territorio y la lucha contra todo tipo de amenazas.

El COT en la Triple Frontera obedece a una lógica de retroalimentación, en donde el contrabando y el lavado de dinero se destacan por ser los que le brindan facilidades a los grupos criminales para poder aumentar sus otras acciones delictivas. De esta manera, los crímenes transnacionales, como el tráfico de armas o de drogas, encuentran facilidades en el contrabando para poder utilizar las mismas rutas para transportar dinero o mercancía ilícita. Estos delitos se complementan, ya que en ciertos casos se intercambian drogas por armas, de esta manera un crimen se beneficia del otro y se crea un ciclo (Osorio, 2015).

Como se evidencia en la figura 3, la corrupción, el contrabando, la falsificación, el lavado de dinero, el narcotráfico y el tráfico de armas y de personas se ven como los delitos más comunes en la Triple Frontera, y hacen parte de un ciclo recíproco en el cual las mercaderías ilegales son, en su mayoría, falsificadas y utilizadas para el contrabando; también aportan al lavado de dinero al legalizar los activos provenientes de actividades ilícitas, como el narcotráfico (Lynn, 2011), lo que genera una interrelación entre todas las actividades.

Vale la pena resaltar cuáles son los tipos de delitos frecuentes en la Triple Frontera, que constituyen la problemática del COT allí y son producto de la

interrelación de diferentes grupos, como el Primeiro Comando da Capital, el Comando Vermelho, la Yakusa japonesa, la mafia china, la mafia rusa, entre otros grupos de incidencia local, que generan alianzas temporales entre sí para un fin en específico. La zona gris, o área sin ley de la Triple Frontera, ha incrementado su importancia y peligrosidad en la seguridad de la región y dado paso a actividades criminales diversas.



Figura 3. Modo de operación del COT en la Triple Frontera

Fuente: elaboración propia.

Contrabando y falsificación: la mercadería de contrabando ingresa a Ciudad del Este por dos vías principales, de acuerdo con su lugar de origen. Si está originada en el Lejano Oriente, entra desde Foz de Iguazú por los puertos brasileños de Santos o Paranaguá. Si proviene de Miami, los puertos de ingreso a la región son los de Santos, Montevideo (Uruguay) y Buenos Aires (Argentina), estos productos también llegan por vía aérea por el Aeropuerto Internacional Guaraní.

Las actividades de contrabando generan trabajos que, a su vez, atraen a una población de inmigrantes procedentes de fuera de la TP (Pereira, 2016), convirtiéndose en el lugar ideal para vendedores ambulantes de mercadería de contrabando, en especial de productos asiáticos falsificados.

Además, la dinámica histórica de la TP pone de manifiesto la defraudación y el contrabando, y sus dos mecanismos, el primero utilizado en el contrabando de recursos naturales a través de los ríos Iguazú y Paraná y, el segundo, contrabando de mercancías a través del Puente de la Amistad desde Ciudad del Este (Cardin, 2013). Este delito, a su vez, se ve favorecido por la normatividad interna en el caso de Ciudad del Este,

ya que la ley paraguaya permite el registro de marcas internacionales no registradas previamente en el país.

En esta zona, la falsificación es el mayor de los problemas. Un mismo producto puede tener hasta tres niveles de falsificación: el mejor, el medio y el peor. Se encuentra el mismo producto con diferente marca y fabricado en Malasia o Taiwán. El tráfico de autos no es un delito menor, Paraguay es conocido como un 'hoyo negro' en el que desaparecen vehículos robados, especialmente de Argentina y de Brasil.

El contrabando a gran escala lo desarrollan por el río Paraná. En esta actividad, sus trabajadores son mal remunerados, no tienen una cantidad limitada de horas para trabajar, son sometidos a condiciones peligrosas, debido a la geografía de las fronteras y los riesgos de comercializar los productos contrabandeados en las grandes ciudades (Idesf, 2016). El soborno o la *coima* en el Puente de la Amistad es común a plena luz del día, cuando se pasan mercaderías ilegales por tierra y los mototaxis y los carros robados en Paraguay son constantemente utilizados para la actividad del contrabando. Desde allí, los contrabandistas compran productos en Paraguay y los cruzan por el río sin declarar ante la aduana.

Las mercaderías de contrabando también transitan de manera ilegal por las diferentes vías aéreas, terrestres y fluviales de los tres territorios y las principales ciudades fronterizas; por ejemplo, una de las vías terrestres por el lado de Brasil es por la que corta el Parque Nacional de Iguazú, conocida como "rodovía del colono", abierta sin autorización oficial. Los controles fronterizos laxos y más de 70 pistas de

aterrizaje ocultas en la región, son populares entre los contrabandistas, traficantes de armas y narcotraficantes. Una gran cantidad de pequeños aviones despegan de las pistas de aterrizaje clandestinas en territorio paraguayo y entran en el espacio aéreo brasileño, muchos de estos cruzan a la provincia argentina de Misiones (Chaya, 2018).

En este tipo de delitos es común la actuación de la mafia china, que registra marcas internacionales, comercializa los productos falsificados y, adicionalmente, extorsiona a los vendedores minoristas (Bello, 2012). El punto neurálgico allí es el Puente de la Amistad, donde a diario transitan unas 70.000 personas. Las mercaderías ilegales y las actividades ilícitas, que hacen parte del crimen organizado y que no pasan por esa frontera seca que une a los tres países, también pueden ser movilizadas a través del río Paraná donde hay innumerables puertos ilegales y piratas, y trabajan de 50 a 100 personas, como los ubicados en el barrio San Rafael (Ciudad del Este), donde a través de toboganes hechos de madera deslizan las mercaderías ilegales de viviendas 'fachada' que funcionan como depósitos, a lanchas que cruzan en menos de diez minutos a Brasil (Teletrece, 2017).

Narcotráfico: en esta zona en específico, este delito se limita principalmente al tráfico de marihuana y cocaína; la marihuana es producida en Paraguay, de allí que Pedro Juan Caballero, ciudad ubicada en la frontera Paraguay-Brasil, sea considerada el epicentro del sicariato y una de las ciudades más violentas de Suramérica por ser el eje de las mafias del narcotráfico (Teletrece, 2017).



Figura 4. Rutas de tráfico de drogas Paraguay-Argentina y Paraguay-Brasil

Fuente: elaboración propia a partir de Yagoub (2016), Santos (2016) y ABCcolor (2004).

El COT en Brasil está impulsado por el narcotráfico internacional, teniendo en cuenta que en los últimos años Brasil ha crecido en importancia, tanto como país consumidor de cocaína como plataforma para las drogas con rumbo a Europa y África (Bargent, 2013). Asimismo, en la última década las incautaciones de la Policía federal en Foz de Iguazú han dejado en evidencia el crecimiento de drogas como el crack y sintéticas en la TP (Pereira, 2016), lo cual acrecienta la dinámica y complejidad del delito y fortalece su participación en el mercado ilegal.

El Salto del Guairá y Capitán Bado son otros puntos fronterizos desde donde se transporta la droga, que fluye por la Triple Frontera y que es controlada, en buena medida, por organizaciones criminales brasileñas, como el Primeiro Comando da Capital de São Paulo y el Comando Vermelho de Río de Janeiro, que se encargan de abastecer los mercados locales y participan en la exportación de droga hacia Europa, y han generado alianzas con otros grupos, como las mafias rusas chechenas, para cambiar armas por drogas (Bello, 2012).

Paraguay es considerado el mayor productor de *cannabis* en Suramérica, con un poco porcentaje consumido por los mismos paraguayos y el resto traficado en grandes cantidades a Brasil (80%) y Argentina. Sin duda, el principal método de transporte para ello son los ríos Paraná y Paraguay, desde donde transportan la droga hacia Brasil, a través del río Iguazú, luego a Buenos Aires (Argentina) y Montevideo (Uruguay) (figura 4). En Pedro Juan Caballero operan logísticamente organizaciones narcobrasileñas, argentinas y paraguayas para enviar la droga, en especial la marihuana, a los diferentes destinos.

Vale la pena resaltar que la frontera Paraguay-Brasil fue catalogada como una de las más peligrosas, con una tasa de homicidios del 66,7% por cada 100.000 habitantes (Gagne, 2015); esto se puede relacionar con la amplia actividad de narcotráfico que se desarrolla al oriente paraguayo y donde grupos narcotraficantes brasileños han estado establecidos.

Dentro del transporte fluvial se evidencia un elevado número de buques que viajan por los ríos, y que hace que los controles de seguridad sean más difíciles. Hay un vasto número de embarcaciones que operan en puertos clandestinos ubicados a orillas del Paraná (Yagoub, 2016). La estratégica ubicación de Salto del Guairá, en la frontera con Brasil, ofrece grandes posibilidades de negocios, no solo para el tráfico de marihuana, sino para otros delitos como el contrabando y el tráfico de autos robados.

Según la Policía brasileña, el método más utilizado para el envío a gran escala de la marihuana paraguaya a Brasil, desde Salto del Guairá, es el fondo falso de camiones que transportan madera y soja al vecino país

y que dificulta el control de los mismos, teniendo en cuenta la gran cantidad de camiones que diariamente cruza la frontera (ABCcolor, 2004).

Dentro del tráfico de drogas las organizaciones de mayor peso en la TP son las brasileñas, el PCC y CV, que operan con todas sus estructuras en el norte de Paraguay. Asimismo, la gran flota de barcazas que tiene Paraguay para transportar la soja en época de cosecha dificulta los controles al tránsito fluvial (Santos, 2016).

Lavado de dinero: debido a la amplia red financiera en Ciudad del Este, Paraguay es reconocido como uno de los principales centros de lavado de dinero de Suramérica. Allí hay numerosas casas de cambio, gran actividad inmobiliaria y blanqueo de dinero. Esta actividad también se ve favorecida por la falta de control al sector financiero en Paraguay, pues hay la posibilidad de abrir cuentas con documentos falsos.

Este delito se detectó por primera vez en el 2011, y prosperó hasta la actualidad ayudado por cuentas especiales para no residentes y otros mecanismos financieros obsoletos que facilitan los ilícitos. Allí las actividades detectadas, que pretendieron lavar dinero, promediaron los 11.000 millones de dólares en 2017 (Chaya, 2018). Además, las organizaciones criminales también desarrollan el lavado de dinero a través del contrabando de soja brasileña hacia Paraguay sin pagar impuestos (Pereira, 2016).

Secuestro y trata de personas: estos delitos se han convertido en actividades altamente rentables en la Triple Frontera, como parte de los mismos circuitos que desarrollan las otras actividades delictivas ya mencionadas. Un gran porcentaje de las personas víctimas de la trata de personas son objeto de comercio sexual o esclavitud laboral en Europa o en algún país de la región. Paraguay es uno de los países de origen más importantes en este delito, siendo los principales destinos Argentina y España.

El engaño con la oferta de trabajos atractivos, es la estrategia habitual de las organizaciones criminales dedicadas a este delito; en su mayoría estas organizaciones están constituidas por ciudadanos de los tres países, y algunas de estas están manejadas por las mafias rusas establecidas en Buenos Aires.

La comunidad fronteriza, sumida en el desempleo y la deserción escolar, constituye un grupo social vulnerable a este delito. Por ello las mujeres, que habitan tanto Puerto Iguazú como Foz de Iguazú y Ciudad del Este, se encuentran expuestas al reclutamiento realizado por las redes de trata de personas, debido a la precariedad del empleo y a la debilidad estructural del sistema educativo de la región.

Tráfico de armas: según un estudio de la Fundación Arias de Costa Rica acerca del tráfico de armas en Suramérica, en la Triple Frontera se registra

la mayor cantidad de operaciones (figura 5). Teniendo como referencia el año 2014, se habla de alrededor de 30.000 armas de todo tipo ingresadas a Foz de Iguazú desde Ciudad del Este y destinadas a las organizaciones criminales brasileñas como el PCC y el CV. Estas armas son ingresadas a la región ocultas entre diferentes aparatos informáticos, electrónicos, juguetes o prendas de vestir, entre otros elementos que llegan por vía aérea al Aeropuerto Internacional Guarani, en Minga Guazú,

cerca de Ciudad del Este, a través del corredor Hong-Kong-Buenos Aires-Ciudad del Este.

Asimismo, las armas también llegan en avionetas que aterrizan en pistas clandestinas (figura 6), ubicadas principalmente en zonas rurales de Alto Paraná, Canindeyú, Amambay, Concepción y San Pedro (Paraguay), donde se guardan en depósitos piratas, para luego colocarlas en mercados ilegales de Brasil y Argentina (Misionescuatro.com, 2016).

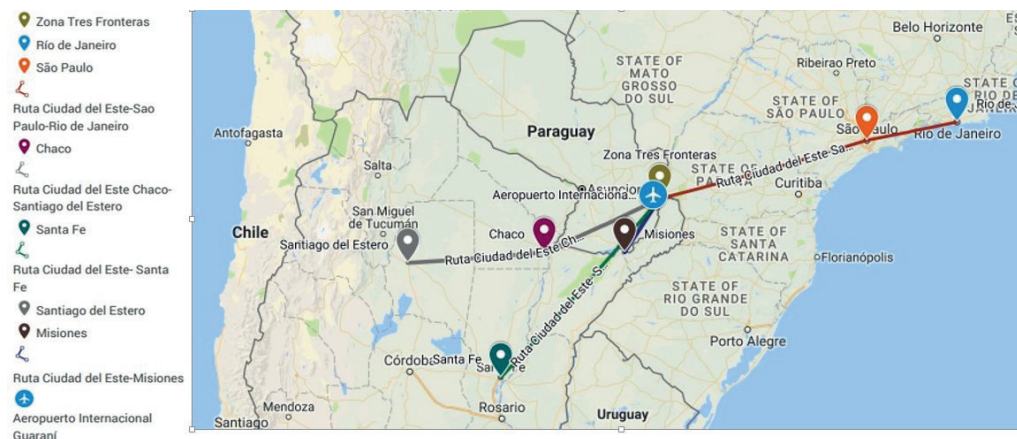


Figura 5. Rutas del tráfico de armas en la Triple Frontera

Fuente: elaboración propia a partir de Misionescuatro.com (2016).



Figura 6. Pistas clandestinas en Paraguay

Fuente: elaboración propia a partir de Google MyMaps (2017).

En la Triple Frontera se pueden rastrear dos tipos de organizaciones criminales, las nativas y las no nativas; es decir, las que pertenezcan o no a Argentina, Brasil o Paraguay y que difieren en su organización y características (Osorio, 2015). Dentro de las nativas

se encuentra el Primeiro Comando da Capital (PCC) y el Comando Vermelho (CV), y en las no nativas, las mafias chinas y rusas, y la Yakusa japonesa, son los principales actores del sistema del crimen organizado transnacional en la Triple Frontera (tabla 1).

El grupo de criminales no nativos en referenciar son aquellos que componen las mafias chinas, y que se pueden encontrar dentro de la Triple Frontera como grupos delincuenciales, que llegaron de China en la década de los 80 y se asentaron en su mayoría en Ciudad del Este, cuando el gobierno paraguayo promovió la inmigración china (Calderón, 2007).

En Ciudad del Este (Paraguay) hacen presencia el PCC y CV, y una serie de familias que tienen a cargo varios negocios ilegales (Osorio, 2015). Adicionalmente, es considerada la capital latinoamericana del contrabando, donde la corrupción es un factor presente y se consiguen todo tipo de armas (Teletrece, 2017); es considerada el principal mercado negro en América Latina, convirtiéndose las actividades delictivas en parte de la dinámica de su economía (Lynn, 2011). Es una ciudad reconocida por ser territorio multicultural, ocupado por un gran número de inmigrantes de diferentes nacionalidades, aunque el 90 por ciento de los habitantes se dedica a un trabajo informal que profundiza la “mano de obra

Tabla I.
Características organizaciones nativas y no nativas en la Triple Frontera

Primeiro Comando da Capital - PCC	Comando Vermelho - CV	Organizaciones criminales chinas
<ul style="list-style-type: none"> • Nace en una prisión de São Paulo inspirada en el CV. • Controla las rutas de tráfico de drogas entre Brasil, Bolivia y Paraguay. • En la actualidad Marcos Willians Herbas Camacho, alias 'Marcola', se desempeña como el máximo líder luego de la expulsión de los dos miembros fundadores en el 2012. • Con facciones en todo el territorio, particularmente en Paraná, con una menor presencia en Río de Janeiro. • Ruptura en la alianza con el CV. • Enemigos: ADA, acción del Tercer Comando llamada Tercer Comando Puro (TCP) y milicias. 	<ul style="list-style-type: none"> • El más antiguo de Brasil, creado en una prisión de Río de Janeiro en la década de los 70 como un grupo de autoprotección para los prisioneros. • Década de los 80: tráfico de cocaína. • Segundo cartel de drogas de Brasil y el más poderoso de Río de Janeiro. • Socios: Familia del Norte con zona de influencia en el Amazonas. • Enemigos: Milicias Policiales, Amigos dos Amigos (ADA) y Tercer Comando Puro (TCP). • Estructura flexible con actores independientes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bambú Unido: 25.000 miembros aproximadamente. Desarrolla actividades vinculadas a la prostitución, el juego, la extorsión y otro tipo de delitos. • Triadas: bandas sueltas de poder independiente de organización horizontal china, como la Sun Yee On con el centro de operaciones en Ciudad del Este. • Mafias rusa y japonesa: organizaciones monolíticas, poder desde un núcleo central con cadena de comando, hay un liderazgo central a través de un padrino o jefe.

Fuente: elaboración propia a partir de InsightCrime (2017).

descalificada” en ambos lados de la frontera (Giménez, 2011). También se reconoce la ciudad de Pedro Juan Caballero⁵ (departamento de Amambay) por ser el epicentro de la logística para el tráfico de drogas.

Los grupos asentados en Foz de Iguazú (Brasil) han participado en el escenario internacional a través de las dos organizaciones más poderosas del país, PCC y el CV, que buscan acabar con los intermediarios en las actividades del narcotráfico. Allí también hacen presencia diversos grupos latinoamericanos y de Europa del Este que administran las redes de tráfico de drogas, armas, personas y flora y fauna, y se destaca la presencia de pandillas nigerianas involucradas en el tráfico de drogas hacia África Occidental, al igual que grupos chinos que manejan esquemas de piratería y contrabando, y administran redes de extorsión y protección (Bargent, 2013).

Además del dinamismo del COT en la TP, esta zona también está marcada por el contrabando ‘hormiga’, a través del cual muchos brasileños que viven en Foz de Iguazú mantienen a sus familias actuando como “sacoleiros” o “laranjas” (Pereira, 2016). Este tipo de contrabando deja en evidencia la ambigüedad en las dinámicas territoriales, donde convergen lo legal e ilegal (Pereira, Morales & Samuel, 2017) y se convierte en una nueva amenaza, además del COT, con el que puede generar alianzas temporales de mutuo beneficio.

Según datos del Instituto de Desarrollo Económico y Social de Fronteras (IDESF), Foz de Iguazú es uno de los municipios con mayores tasas de homicidios en Brasil, donde se registraron 99 asesinatos en el 2016, lo que equivale al 37,5 víctimas por cada 100 mil habitantes (Idesf, 2018). Esta cifra está directamente relacionada con la baja calidad de la educación y atención de salud, las pocas oportunidades de empleo formal.

Para finalizar, en Puerto Iguazú (Argentina), el grupo criminal que sobresale es conocido como “Conexión Local”, reconocido por corromper los gobiernos locales y tener fuertes relaciones con la delincuencia común. Esta ciudad está constantemente poblada de paraguayos, que compran los productos básicos de la ‘canasta’ y son subvencionados por el gobierno; los pasan por la frontera al sobornar a autoridades aduaneras, con el apoyo de los ‘paseros’⁶, para luego revenderlos en Ciudad del Este, reforzando la actividad ilícita que hace parte del imaginario cultural donde participan los habitantes y ‘laranjas’⁷.

En términos de seguridad, la Triple Frontera no implica un peligro de guerra inminente entre los Estados, es decir una amenaza de tipo tradicional; sin embargo, sí es una amenaza a la seguridad de carácter no tradicional. La rutina diaria en la Triple Frontera ha llevado a que los miembros de la comunidad respondan con indiferencia y olvido ante los actos de violencia

5 Los campos que rodean a Pedro Juan Caballero es donde se concentran las plantaciones de marihuana. En Paraguay un kilo procesado puede costar 30 dólares, 450 dólares en Brasil y en Chile un kilo puede llegar a costar 1.000 dólares, la ruta de marihuana sigue por Bolivia o Argentina para llegar a Chile (Teletrece, 2017).

6 Término relacionado a los conductores contratados por los contrabandistas a pequeña escala para transportar mercancía hasta el lado paraguayo.

7 Personas contratadas para comprar mercancías en Paraguay que llevan a Brasil como si fuesen turistas, pero hacen una importación con fines comerciales.

públicos, la atomización de la sociedad allí sienta las bases para la ejecución del delito. A ello se suma el poco interés de los Estados en el territorio de la Triple Frontera y el crecido flujo comercial entre los países, que lleva a un escenario de dominante ilegalidad. La incapacidad de ejercer control y la falta de voluntad para hacerlo, están a la orden del día debido a asociaciones ilícitas con miembros de organizaciones criminales.

“Los altos niveles de corrupción y la extrema porosidad fronteriza facilitan la acción de contrabandistas, narcotraficantes, traficantes de armas, blanqueadores de dinero, etc., quienes motivados por la alta rentabilidad de los negocios, y la permisividad institucional, han hecho de la Triple Frontera un centro de operaciones y punto neurálgico de las actividades ilícitas en Suramérica” (Bello, 2013, p. 103).

Las fronteras que marcan los límites del Estado se han convertido en oportunidad para el crimen organizado, en la medida en que son capaces de explotar las diferencias políticas y socioeconómicas en su propio beneficio. Consecuentemente, la Triple Frontera es

considerada como la región donde confluyen los límites internacionales de Paraguay, Argentina y Brasil, pero también como un espacio que condensa todos los problemas de seguridad contemporáneos. Terrorismo islámico, mafias transnacionales, narcotráfico, tráfico de armas, piratería, contrabando, lavado de dinero y de artículos robados (Rabossi, 2013).

1.2. Iniciativas estatales frente al COT

Para hacer frente al COT, se hace necesario considerar la problemática desde una visión transnacional, que permita coordinar políticas globales y locales, que involucre a todos los actores afectados. Sin duda, el COT tiene la capacidad de adaptarse a las características de cada lugar y se desarrolla en países que, si bien no son calificados como frágiles, sí tienen vacíos que son aprovechados por el fenómeno.

En este contexto, vale la pena mencionar algunas de las estrategias hechas por los gobiernos de la Triple Frontera en conjunto, y unilateralmente en la lucha contra el COT, no solo dentro del territorio sino en las fronteras.

Tabla 2.
Iniciativas gubernamentales contra el COT en Argentina, 2008-2016

Presidente	Mandato	Estrategia
Cristina Fernández de Kirchner	2007-2015	<ul style="list-style-type: none"> Operativo escudo norte, implementado en el 2011 para incrementar la vigilancia y el control del espacio aéreo, terrestre y fluvial de la jurisdicción nacional en las fronteras noreste y noroeste, a partir de esfuerzos coordinados de los sistemas de seguridad y defensa. Sistemas integrados de información con Brasil (con el apoyo económico de la Unión Europea) sobre trata de personas.
Mauricio Macri	2015-Actualidad	<ul style="list-style-type: none"> Programas “barrio seguro”. Operativos en las fronteras Plan federal de comunicaciones Transformación del operativo escudo norte en operativo fronteras de carácter permanente y que permite la radarización de las fronteras. Creación de gabinete de seguridad humana.

Fuente: elaboración propia a partir de Cicalesí (2014) y Obarro (2016).

En Argentina, el crimen organizado se ha convertido en una amenaza constante y con dimensiones cada vez mayores. En los últimos años no solo se ha presentado un aumento en el consumo de estupefacientes, sino también en el microtráfico (Clavel, Insight Crime, 2017) y la corrupción. El problema en las fronteras, especialmente en la frontera norte con Paraguay, es una realidad, la provincia de Corrientes se ha convertido en un punto estratégico para el contrabando y el narcotráfico (Clavel, 2017).

La administración Macri, como se evidencia en la tabla 2, ha mostrado un interés más marcado por la problemática aquí expuesta; muestra de ello son las

promesas de campaña cumplidas por el mandatario, como, por ejemplo, la autorización a través de un decreto ejecutivo que les permite a las fuerzas armadas derribar aviones que se sospeche que están cargados de drogas, entre otras fuertes medidas que han llevado a una militarización de la seguridad.

Las propuestas de campaña dirigidas a la creación de una agencia contra el crimen organizado, aún son materia pendiente en Argentina; sin embargo, en cualquier caso, la administración actual ha mostrado una postura más fuerte que la administración anterior frente al avance del crimen organizado en Argentina. Además, las dos últimas administraciones

implementaron operativos de vigilancia y control, y generaron sistemas de información (Cicales, 2014); (Obarro, 2016) que aún se muestran insuficientes para hacer frente a la problemática, especialmente en coordinación con los demás países.

Según la figura 7, se evidencia un estancamiento y retroceso del presupuesto en Defensa, teniendo en

cuenta la disminución de los recursos asignados desde el 2012 al 2016. Sin duda, este factor es relevante teniendo en cuenta la posición del actual Presidente, para quien al inicio de su periodo presidencial era una prioridad recuperar las capacidades básicas de las fuerzas, y aumentar la inversión respecto al PIB para recobrar la inversión.

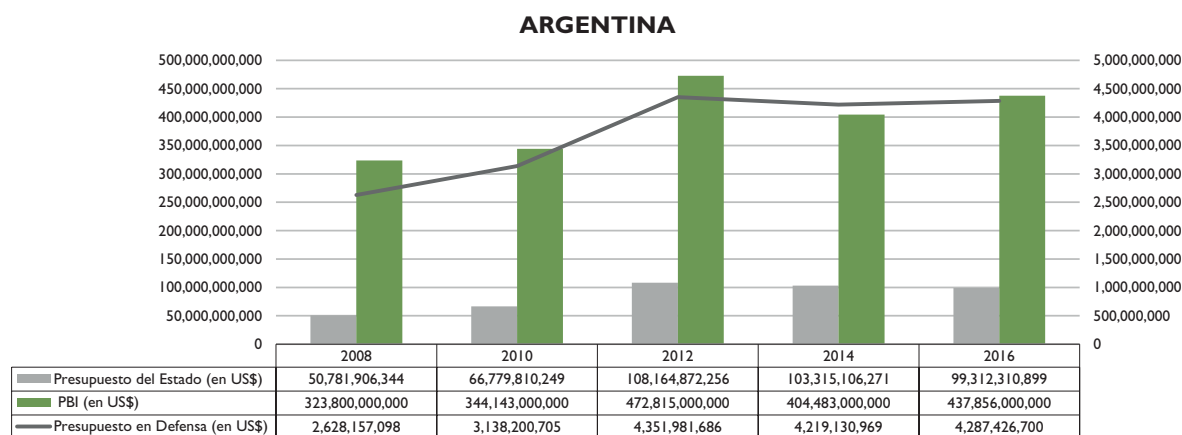


Figura 7. Presupuesto del Estado, presupuesto en Defensa y PIB de Argentina 2008-2016

Fuente: elaboración propia a partir de Resdal (2016).

Tabla 3.

Iniciativas gubernamentales contra el COT en Paraguay, 2008-2016

Presidente	Mandato	Estrategia
Fernando Lugo	2008-2013	<ul style="list-style-type: none"> Militarización de las fuerzas policiales y uso de las fuerzas militares para cuestiones de seguridad interior. Continuidad programa umbral, asesoramiento y cooperación para reducir la pobreza, minimizar la corrupción e incrementar la seguridad. (USAID-Paraguay). Programa Nacional Integrado de lucha contra la delincuencia organizada en alianza con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito-UNDOC. Plan Estratégico del Estado Paraguayo contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, con apoyo de expertos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
Horacio Cartes	2013-2018	<ul style="list-style-type: none"> Modificación de la ley de defensa nacional y seguridad interna para disponer de las fuerzas militares en tareas de seguridad interna. Controles militares en zonas fronterizas. Intensificación de la cooperación judicial y policial con Brasil. Mecanismo 2+2 intercambio de información. Prórroga de la cooperación militar con Brasil hasta el 2021. Creación de una unidad especial contra el lavado de dinero (2015).

Fuente: elaboración propia a partir de Rojas (2009) y Kummetz (2015).

Las estrategias de Paraguay frente al crimen organizado, en las dos administraciones aquí expuestas (tabla 3), han estado marcadas por la militarización de la fuerza pública. Si bien la actual administración ha hecho valiosos esfuerzos a nivel individual y colectivo con los países vecinos, la situación en las fronteras sigue

siendo inmanejable (Kummetz, 2015). Las políticas de ‘mano dura’ han sido una constante en la estrategia de los gobiernos para atacar el fenómeno; sin embargo, la corrupción y falta de control, en especial en la frontera con Brasil, impiden una estrategia efectiva contra el crimen organizado.

Las administraciones Lugo y Cartes militarizaron las fuerzas policiales e intensificaron y prorrogaron la cooperación policial con Brasil (Rojas, 2009); (Kummetz, 2015); sin embargo, la militarización de la fuerza pública y los demás esfuerzos han sido insuficientes para manejar la problemática del COT, especialmente en las zonas fronterizas.

Respecto al presupuesto en Defensa, según la figura 8, desde el 2014 se presenta una disminución notable en este rubro, lo que implica que las Fuerzas Armadas de este país deben enfrentarse a la acción de los grupos del COT sin los recursos necesarios para su reequipamiento.

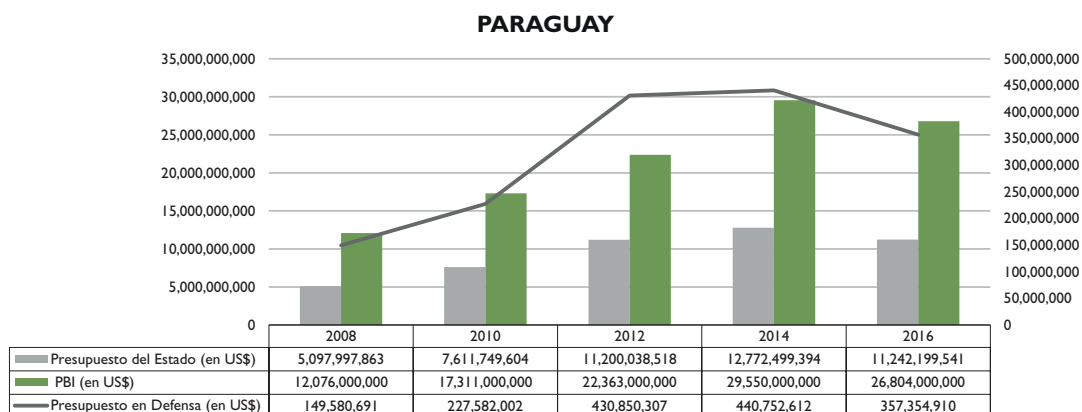


Figura 8. Presupuesto del Estado, presupuesto en Defensa y PIB de Paraguay 2008-2016

Fuente: elaboración propia a partir de Resdal (2016).

En este punto, vale la pena resaltar el señalamiento que se le hace al expresidente paraguayo Horacio Cartes, por el contrabando de cigarrillos en Brasil. La empresa Tabesa (Tabacalera del Este S.A.) provee del 70 al 80% de las principales marcas de cigarrillos vendidos ilegalmente en Brasil. En el 2017, la venta de cigarrillos ilegales en Brasil batió récord, y el 48% de todo el mercado nacional del producto está dominado por la empresa paraguaya propiedad de la familia Cartes (Simonetti, 2018).

Horacio Cartes, expresidente paraguayo, aparece con un largo historial por el cual es vinculado al lavado de dinero, al narcotráfico y al contrabando (Friggeri, 2017). En Colombia, la Fiscalía también ha investigado el contrabando de cigarrillos en el país y se ha encontrado que las marcas de cigarrillos distribuidos por los contrabandistas son “Ibiza”, “Marine” y “TE”, todos producidos por la empresa Tabesa, perteneciente al grupo empresarial del presidente Horacio Cartes (ABCcolor, 2016).

Tabla 4. Iniciativas gubernamentales contra el COT en Brasil, 2008-2016

Presidente	Mandato	Estrategia
Luis Inacio Lula da Silva	2003-2011	<ul style="list-style-type: none"> Mayor control sobre las armas. Operaciones Ágata y Centinela (militarización de las fronteras). Aumento del poder militar y científico. Fortalecimiento de la Policía en la frontera seca con Paraguay, al habilitar dos bases con policías federales, civiles y militares. Estrategia pesquisas criminales.
Dilma Rouseff	2011-2016	<ul style="list-style-type: none"> Seguridad fronteriza, prioridad. Plan Estratégico de Fronteras para ayudar a la seguridad pública, articulándolos con el Ministerio de Defensa, el Ejército, la Marina, la Fuerza Aérea, las Policías federales y estatales. Operación Ágata (operativa) y Operación Centinela (investigación e información). Modernización de las Fuerzas Armadas. Creación del Centro de Defensa Cibernética, el Sistema Integrado de Monitoreo de Fronteras (Sisfron). Cooperación a través de acuerdos bilaterales y trilaterales con países de Suramérica y con bloques como Unasur.

Fuente: elaboración propia a partir de Bargent (2013).

En Brasil se ha presentado una continuidad en las estrategias implementadas, dirigidas en su mayoría a fortalecer el sector Defensa y todos los organismos de seguridad (tabla 4). En la administración del expresidente Lula da Silva se implementaron las UPP como una estrategia modelo, especialmente por su connotación social (Leeds, 2016); sin embargo, la continuidad de dicha iniciativa se ha visto amenazada por los niveles desbordantes de violencia y corrupción, y la inconformidad de los diferentes sectores involucrados en la estrategia.

Las administraciones de Luis Inacio Lula da Silva y Dilma Rouseff, se centraron en un mayor control sobre armas, en la militarización de las fronteras, el aumento del poder militar y la unión de todas las fuerza públicas en diferentes operaciones (Bargent, 2013); han sido estrategias que presentan continuidad; sin embargo, la dimensión geográfica y el número de países con los que Brasil comparte fronteras, dificulta aún más su capacidad individual de control sobre las fronteras.

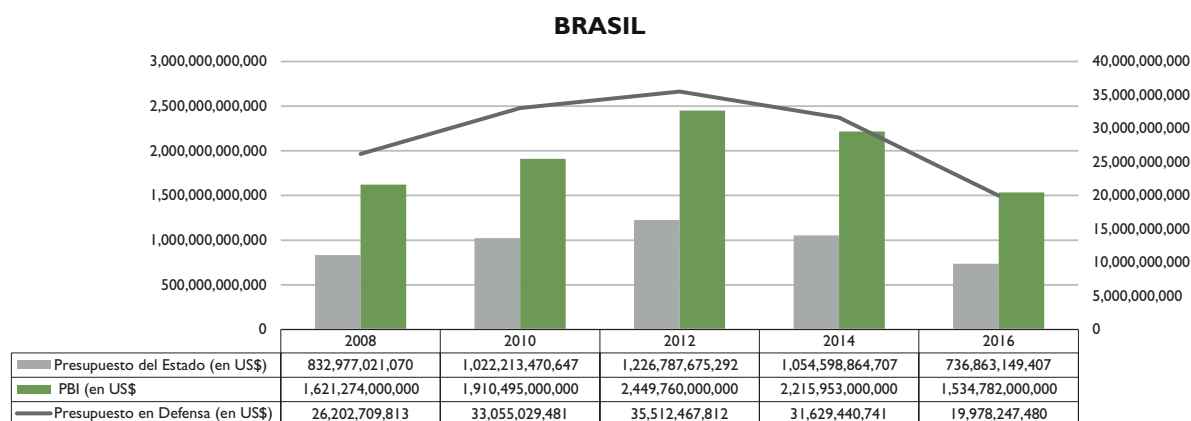


Figura 9. Presupuesto del Estado, presupuesto en Defensa y PIB de Brasil 2008-2016

Fuente: elaboración propia a partir de Resdal (2016).

El panorama respecto al presupuesto en Defensa no es mucho más alentador, teniendo en cuenta el retroceso general de Brasil en términos financieros (figura 9); los programas se están descontinuando y se hace imposible sostener un sistema de seguridad y defensa fuerte capaz de mostrar resultados reales contundentes frente a las problemáticas que el país enfrenta en términos de seguridad, especialmente frente al COT.

La economía ilegal de Brasil alcanzó un valor estimado de US\$ 350 mil millones en el 2012, gran parte del cual fue generado por el crimen organizado, según el informe *Securing the Border*, del Instituto Igarapé. Gran parte de estas ganancias son producto de las apuestas callejeras, el narcotráfico, las pandillas y milicias que manejan esquemas de extorsión, lavado de dinero y corrupción, sumado al contrabando de todo tipo y a la extracción ilegal de madera y minerales.

Sisfron se muestra como una iniciativa de gran potencial, que puede intervenir de manera efectiva y más allá de lo militar en las zonas de frontera, especialmente en la TP. Es un programa de implicaciones económicas políticas y sociales, que permite no solo generar recaudos para desarrollar intervenciones de tipo militar en la frontera, sino generar intervenciones de tipo social, atención médica, telesalud y el propósito de llevar enseñanza a esas zonas (D'Angelo & dos Santos, 2017). Sin embargo, la efectividad de este tipo de iniciativas está sujeta a la participación de los demás Estados involucrados.

En general, estos países sí han adoptado políticas unilaterales respecto al control de sus fronteras; no obstante, vale la pena hacer una revisión de las estrategias regionales implementadas en conjunto por los países que conforman la Triple Frontera o con apoyo de otros países.

Tabla 5.
Iniciativas regionales en la Triple Frontera en la lucha contra el COT

Nombre del plan/ Proyecto/ Ley	Objetivos	Impacto
Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional - Ley 2887.	Maximizar los niveles de seguridad por medio de mecanismos de prevención y represión de todas las formas de crimen organizado y actos delictivos.	<ul style="list-style-type: none"> Lineamientos para la cooperación y asistencia entre los países del Mercosur para prevenir y reprimir las actividades ilícitas. Intercambio de información de seguridad a través del SISME⁸.
Comando tripartito de la Triple Frontera. Creada en el marco de la reunión de ministros del Interior o funcionarios de jerarquía equivalente -Mercosur, 1996.	Cooperación policial e intercambio de información en la lucha contra las redes del crimen transnacional organizado. Compuesto por organismos de seguridad locales de los tres países.	<ul style="list-style-type: none"> Preparación de operaciones conjuntas subregionales en materia de seguridad pública, comprendiendo secciones nacionales por cada país integrante. Profundización de la confianza y fluidez de las relaciones entre los países miembros con más de 15 años de funcionamiento. Unidades de coordinación conjunta.
Grupo 3+1 (2003)	Iniciativa que reúne a los tres países y a Estados Unidos. Analizar la problemática de seguridad allí, con reuniones semestrales donde se intercambian datos sobre la existencia, estructura y dinámica de estas actividades.	<ul style="list-style-type: none"> Creación del Centro Regional de Inteligencia (CRI) en el 2006 con sede en la Policía brasileña de Foz de Iguazú. Mayores controles aduaneros. Creación de unidades de transparencia comercial. Patrullajes en el lago Itaipú.
Comando Sur de Estados Unidos - Uno de los nueve comandos perteneciente a los Estados Unidos.	Abarca el área relativa al sur del continente americano, Centroamérica y el Caribe. Responsable de proporcionar planificación de contingencia, operaciones y la cooperación de seguridad para Centroamérica y Suramérica y el Caribe	<ul style="list-style-type: none"> Trabajos de inteligencia destinados a desarticular iniciativas terroristas en la zona. Futuras instalaciones de bases militares en Argentina.

Como se evidencia en la tabla 5, en la región se han implementado múltiples iniciativas y estrategias en pro de enfrentar el COT y sus implicaciones en la zona de la Triple Frontera. Dichas estrategias han sido implementadas por organizaciones multilaterales y Estados Unidos. Dentro de las iniciativas pendientes por ejecutar, está la creación de un centro integrado contra el contrabando en la zona de la Triple Frontera, costado por Brasil y Argentina, y el uso de aviones no tripulados o drones para monitorear las zonas de frontera Paraguay-Argentina, teniendo en cuenta que desde el 2011 Brasil utiliza aviones no tripulados para vigilar la frontera (EFE, 2015).

La intervención internacional en la Triple Frontera ha sido permitida por los países. Por ejemplo, Paraguay para el año 2005 otorgó el permiso y la inmunidad de ingreso a los marines norteamericanos al territorio, con el fin de hacer control en las fronteras; sin embargo, hay experiencias internacionales que pueden ser tomadas como referentes para que no solo EE. UU. pueda hacer intervención en estos países, sino las autoridades de los mismos países que conforman la TP. Un ejemplo de ello es la Unión Europea, donde ya existen acuerdos entre países miembros y se autoriza

a la Policía de un Estado para entrar en el territorio del país vecino en caso de persecución a un sospechoso, con lo que extienden sus competencias y generan prerrogativas para la captura de un individuo (Pereira, 2012).

Del mismo modo, hay iniciativas que van dirigidas a abordar otros temas de la agenda internacional, como por ejemplo el programa impulsado desde la Unión Europea en el marco de la cooperación transfronteriza en América Latina, que busca apoyar el desarrollo sostenible e integral del río Paraná (COMIP) o la implementación del sitio web del proyecto Gobernanza fronteriza, fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos departamentales y locales del Mercosur, desarrollado en el marco del programa de cooperación que España tiene con el Mercosur, y a través del cual se capacita a agentes locales para elaborar proyectos piloto binacionales fronterizos dirigidos a la integración y al desarrollo socioeconómico, ambiental y cultural de las zonas fronterizas para mejorar las condiciones de vida.

Otra iniciativa a nivel regional que vale la pena mencionar y que no está dirigida a combatir el crimen organizado, pero que puede ser una estrategia potencialmente beneficiosa en el combate al fenómeno, es el programa Fronteras Cooperativas promovido

⁸ Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur.

por el Sebrae⁹ Nacional y Sebrae-Paraná, que se ha convertido en un escenario de cooperación dirigido a llevar a cabo estrategias de desarrollo de la frontera entre Brasil y Argentina con capacitación de líderes locales y fortalecimiento de la actividad turística, para responder a las necesidades de la zona y mejorar así el intercambio entre los dos países.

Por lo anterior, es evidente que existen múltiples iniciativas y programas de cooperación con participación internacional. Sin embargo, la existencia de mercados fronterizos de trabajo, facilitados por la presencia de migrantes, quienes se convierten en mano de obra barata, hace más complejas las asimetrías en estas zonas en términos económicos, laborales y sociales.

Finalmente, y a nivel regional, se pueden encontrar las bases normativas para la cooperación en seguridad regional de los países que pertenecen al Mercosur, además cabe resaltar una estrategia creada en el marco de esta misma organización en 1993 y es el Comando Tripartito, que se desarrolla con base en una cooperación policial e intercambio de información. Con esta estrategia, de más de 15 años de funcionamiento, se han implementado diversas operaciones conjuntas subregionales y creado unidades conjuntas de coordinación (Rivera, 2008), que al final no han evidenciado acciones favorables para la reducción del COT.

Asimismo, Estados Unidos ha participado en estrategias, como el grupo 3+1, en la cual se une a los tres países para tratar la problemática a través de la creación de un Centro Regional de Inteligencia (CRI), entre otros. Además, en esta zona opera el Comando Sur de Estados Unidos, con trabajos de inteligencia dirigidos especialmente a contrarrestar amenazas terroristas.

Las instituciones débiles, combinadas con la corrupción, han socavado los esfuerzos para abordar la violencia. Asimismo, y según el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional en el 2016, Paraguay ocupa el puesto 123, de un total de 176, con una calificación de 30/100. Brasil está en el puesto 79, y Argentina en el 95 (Transparency International, 2017); es decir, la corrupción es un fenómeno regional que afecta a los tres países casi por igual.

La corrupción se ha institucionalizado en los diferentes procesos y escenarios como patrón común de comportamiento, lo cual favorece el desarrollo de actividades ilícitas. Muestra de ello, respecto de la cooperación o trabajo mancomunado entre los países de la TP, es la falta de credibilidad en las autoridades paraguayas, lo que se convierte en un obstáculo para implementar acciones contundentes frente a las actividades criminales de la Triple Frontera.

“Un documento confidencial de la Embajada de Estados Unidos en Asunción publicado por el sitio WikiLeaks revela que, a pesar de trabajar juntos, los brasileños no confían en las autoridades paraguayas a la hora de intercambiar datos confidenciales sobre la lucha contra la criminalidad en la TP” (Pereira, p. 216).

La TP, sin importar desde cuál espacio limítrofe se mire, tiene vasto potencial económico de actividades lícitas que, bien estructuradas, podrían ser el resorte del desarrollo regional, a través del turismo, entre otras actividades. Sin embargo, esta visión carece de eficiencia y de plataformas de gobierno adecuadas que la respalden. La falta de planificación estratégica de los gobiernos no ha permitido pensar en las fronteras como áreas fuente de integración y desarrollo (Idesf, 2018), por el contrario, se profundiza la marginalización, exclusión y se abre el espacio para el posicionamiento del COT, perpetuándose un círculo vicioso de ilegalidad.

Discusión

Las amenazas a la seguridad están en permanente evolución. En el marco del proceso de globalización, las fronteras se convierten en puntos de interconexión donde las organizaciones criminales han encontrado un contexto favorable para consolidar importantes estructuras con actividades transnacionales y en donde el control estatal es completamente desafiado. Además, dentro de esta lógica también aparece un componente de convivencia de la población, las autoridades y las diferentes organizaciones, que genera una “aceptación” de las dinámicas económicas ilegales bajo marcos amplios de corrupción y la lógica del dinero imperante.

La TP se ha convertido en una zona geográfica de gran importancia geopolítica y geoestratégica para el COT, adicionalmente se favorecen las actividades ilícitas por la informalidad en el empleo de las ciudades fronterizas y el número de personas que allí habitan. Si bien esta zona tiene un gran potencial turístico y económico, también es caracterizada por los mercados ilícitos más grandes a nivel regional que se fortalecen por la globalización y la concordancia del delito en las tres ciudades fronterizas.

Las características del COT y su modo de operación en la TP están marcados por la capacidad del COT de mutar como una organización criminal, según las necesidades y riesgos del mercado, lo que ha ayudado a su consolidación a través de los vínculos globales que complejiza mucho más la problemática. Es difícil establecer actores permanentes, ya que las organizaciones son cambiantes y con baja especialización, pero con una amplia generación de alianzas para mejorar su capacidad criminal.

9 Servicio brasileño de apoyo a las micro y pequeñas empresas.

En relación con la respuesta de los gobiernos ante la problemática y las reflexiones sobre el manejo que se le ha dado al COT, es pertinente comprender el comportamiento y las iniciativas de los gobiernos, desde el referente de la interdependencia compleja y la cooperación internacional, especialmente la cooperación transfronteriza, al partir del supuesto de que las relaciones internacionales en el siglo XXI están determinadas por la cooperación internacional para resolver los problemas mundiales. Pero estos, a su vez, demandan la necesidad de participación de diferentes actores en un sistema internacional que cada día es más interdependiente.

A lo largo del documento se evidenció que el *modus operandi* de los grupos del COT que operan en la TP se caracteriza por la existencia de redes, donde participan ‘paseros’ y ‘sacoleiros’, entre otros, que generan alianzas para operar en las zonas de frontera a través de la coerción o la extorsión, y ofrecen beneficios económicos a la población. Este comportamiento se puede asemejar rápidamente a las características burocráticas de toda organización que actúa para lograr un fin racional.

Respecto a las iniciativas adoptadas por los Estados, la mayoría se enmarca en una estrategia militar y de defensa, siendo represivas más que preventivas o complementarias. Esto evidencia que efectivamente las iniciativas de cooperación entre los Estados se dan, en su mayoría, en el ámbito militar, sin apropiarse de mecanismos de cooperación alternos y efectivos, y que no tienen en la lucha contra el COT y que vayan más allá de lo militar, incidiendo en las causas estructurales que fortalecen la presencia del COT.

La respuesta de los Estados objeto de estudio a la presencia del COT en sus territorios, se ha centrado especialmente en el ámbito individual de los Estados, relegando alternativas eficientes de acciones conjuntas. Los resultados actuales de las políticas implementadas en estos países en la lucha contra el COT han sido infructuosas, en especial por el factor de corrupción que hace parte de la misma dinámica del COT, que opaca cualquier iniciativa individual o en conjunto y profundiza la falta de complementariedad en intereses, además de la falta de continuidad, no solo en las iniciativas gubernamentales específicas de cada país sino en conjunto.

Finalmente, vale la pena replantear la visión de cooperación manejada en relación con el COT en la TP. La capacidad de transformación de las organizaciones y su adaptación a cualquier contexto, requieren con urgencia un compromiso por parte de los tres gobiernos involucrados que active, monitoree y evalúe los diferentes mecanismos de integración regional, como Mercosur y Unasur, de manera efectiva,

que integre las iniciativas individuales de cada país en pro de las zonas de frontera, que demandan una intervención integral y no solo de carácter militar.

Referencias

- ABCcolor (19 de febrero del 2004). *Salto del Guairá, la nueva ruta de la marihuana*. Recuperado de: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/interior/salto-del-guaira-la-nueva-ruta-de-la-marihuana-746986.html>
- ABCcolor (12 de junio del 2016). *Contrabando con sello Tabesa*. Recuperado de: <http://www.abc.com.py/internacionales/contrabando-con-sello-tabesa-1488806.html>
- Bargent, J. (28 de octubre del 2013). Nuevas políticas de seguridad de Brasil plantean viejas preguntas. *InSight Crime*. Recuperado de: <http://es.insightcrime.org/analisis/nuevas-politicas-de-seguridad-de-brasil-pleantean-viejas-preguntas>
- Bartolomé, M. (2002). La Triple Frontera: principal foco de inseguridad en el Cono Sur americano. *Military Review*, LXXXII (4): 61-74.
- Bello, D. (2012). *La Triple Frontera del Paraná (Paraguay-Brasil-Argentina). Condiciones endógenas institucionales e ilegalidad*. Santiago de Chile: Ril.
- Bello, D. (2013). La Triple Frontera como polo de atracción de actividades ilícitas: condiciones endógenas institucionales e ilegalidad. *Atenea*, 508: 101-120.
- Blin, A. (Junio del 2011). Grupos armados y conflictos interestatales: el inicio de una nueva era. *International Review of the Red Cross*, 882: 1-26. Recuperado de: <https://www.icrc.org/spa/assets/files/review/2011/irrc-882-blin.pdf>
- Calderón, H. (10 de agosto del 2007). *Crimen organizado y terrorismo en la Triple Frontera y regiones adyacentes*. Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires.
- Cardin, E. (2013). Mecanismos de contrabando y tráfico en la Triple Frontera. En: F. Carrión & V. Llugsha. *Fronteras: rupturas y convergencias* (pp. 255-266). Quito: Flacso.
- Chabat, J. (2010). El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales. *Istor: Revista de Historia Internacional*, 11 (42): 3-14.
- Chaya, G. (31 de agosto del 2018). Las millonarias actividades del crimen organizado en la Triple Frontera. *Infobae América Latina*.

- Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2018/08/31/las-millonarias-actividades-del-crimen-organizado-en-la-triple-frontera/>
- Cicalesí, J. C. (2014). Fronteras calientes: la Triple Frontera, Operativo “Escudo Norte”. Los peligros que acechan, el contrabando, tráfico de drogas, de personas y posible guerrilla. *Tecnología Militar-TECMIL*, 36 (3): 35-37.
- Clavel, T. (3 de julio del 2017). Primeros datos en años sobre consumo de drogas en Argentina confirman auge de mercado local. *InSight Crime*. Recuperado de: <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/primeros-datos-anos-sobre-consumo-drogas-argentina-confirman-auge-mercado-local>
- Clavel, T. (9 de junio del 2017). La ubicación estratégica de Corrientes, Argentina, la hace vulnerable a la corrupción. *InSight Crime*. Recuperado de: <http://es.insightcrime.org/analisis/ubicacion-estrategica-corrientes-argentina-hace-vulnerable-corrupcion>
- D'Angelo, É. & dos Santos, M. J. (2017). *O Controle Das Fronteiras e a Violência Urbana no Brasil*. Trabalho de Conclusão de Curso como exigência para término do CSUPE. Escola Superior de Guerra. Recuperado de: http://www.idesf.org.br/wp-content/uploads/2018/02/Trabalho-Marco_Elcio.pdf
- EFE (19 de marzo del 2015). Brasil, Argentina y Paraguay planean crear centro común contra el contrabando. *La Voz*. Recuperado de: <http://www.lavoz.com.ar/mundo/brasil-argentina-y-paraguay-planean-crear-centro-comun-contra-el-contrabando>
- Fogel, R. (2008). La región de la Triple Frontera: territorios de integración y desintegración. *Sociologías*, 20: 270-290.
- Friggeri, F. (2017). Paraguay después del golpe: el precio de ponerse colorado. *Foro Internacional*, 227: 188-226.
- Gagne, D. (30 de enero del 2015). Las 5 fronteras más peligrosas de Latinoamérica. *InSight Crime*. Recuperado de: <http://es.insightcrime.org/analisis/fronteras-mas-peligrosas-latinoamerica>
- Giménez, V. (2011). La “triple frontera” y sus representaciones. Políticos y funcionarios piensan la frontera. *Frontera Norte*, 23 (46): 7-34.
- IDESF (2016). *Operações de Segurança. Nas áreas de Fronteira*. Idesf.
- IDESF (2018). *Diagnóstico do Desenvolvimento das Cidades Gêmeas Do Brasil. Educação, Saúde, Economia e Segurança Pública: a análise dos números*. IDESF.
- InSight Crime (27 de febrero del 2017). *Perfil Primer Comando Capital-PCC*. Recuperado de: <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-brasil/perfil-de-primer-comando-capital>
- Kummetz, P. (15 de agosto del 2015). Paraguay: dos años de Horacio Cartes. *Deutsche Welle*. Recuperado de: <http://www.dw.com/es/paraguay-dos-a%C3%B1os-de-horacio-cartes/a-18647116>
- Leeds, E. (11 de marzo del 2016). ¿Qué se puede aprender del modelo de Policía pacificadora de Brasil? *Wola*. Recuperado de: <https://www.wola.org/es/analisis/que-se-puede-aprender-del-modelo-de-policia-pacificadora-de-brasil/>
- Lynn, J. (2011). *La amenaza terrorista en la Triple Frontera*. Saarbrücken: Editorial Académica Española.
- Misionescuatro.com (23 de diciembre del 2016). *Tráfico de armas en la Triple Frontera - Vía MisionesCuatro.com*. Recuperado de: <http://misionescuatro.com/general/trafico-armas-la-triple-frontera-2/>
- Morales, A. (2013). Territorios y espacio social: población y sociedad en fronteras y espacios transfronterizos. Una aproximación desde América Central. En: F. Carrión (Comp.). *Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas* (pp. 221-244). Quito: Flacso.
- Obarro, M. (30 de agosto del 2016). “Paco cero”, inteligencia y reforzar las fronteras son los ejes del plan que anunció Mauricio Macri. *La Nación*.
- Oñativia, O. (2010). El crimen organizado en la Agenda Internacional. *Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos*, 1-13.
- Osorio, I. (2015). Monografía. *La relación entre el crimen organizado transnacional en la Triple Frontera y la política exterior de seguridad de Brasil, Argentina y Paraguay entre 1996 y 2006*. Bogotá, Colombia: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- Pereira, C. (2012). *Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai: Transfronteirização através do Crime. Relações Internacionais No Mundo Atual*, 2 (16): 84-101.
- Pereira, C. (2016). *Fronteiras Irmãs. Transfronteirizações na Bacia do Prata*. Porto Alegre: Ideograf.
- Pereira, C., Morales, R. & Samuel, B. (2017). Comercio hormiga y economía informal en las fronteras del Cono Sur: la Triple Frontera Brasil-Argentina-Paraguay. *Seculo XXI*, 8 (2): 74-82.

- Rabossi, F. (2013). Dinámicas económicas en la Triple Frontera (Brasil, Paraguay y Argentina). En: F. Carrión (Comp.). *Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas* (pp. 167-193). Quito: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- Resdal (2016). *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa en América Latina.
- Rivera, F. (2008). *Seguridad multidimensional en América Latina*. Quito: Flacso.
- Rojas, L. (2009). *Gobierno Lugo, herencia, gestión y desafíos*. Asunción: Fundación Rosa Luxemburgo.
- Santos, G. d. (3 de noviembre del 2016). *La Nación*. Recuperado de: Una autopista fluvial, el mayor canal de entrada de marihuana: <http://www.lanacion.com.ar/1952896-la-hidrovia-el-gran-canal-de-entrada-a-la-argentina-de-la-marihuana-paraguaya>
- Simonetti, F. (5 de marzo del 2018). *FNCP: en 2017, Brasil perdió R\$ 146.000 millones por causa del mercado ilegal*. *Cision PR Newswire*. Recuperado de: <https://www.prnewswire.com/news-releases/fncp-en-2017-brasil-perdio-r-146000-millones-por-causa-del-mercado-ilegal-675804643.html>
- Solís, L. G. & Rojas, F. (2008). *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Flacso.
- Teletrece (Dirección) (2017). *La Triple Frontera: Brasil, Argentina y Paraguay. Drogas, violencia y descontrol* [película].
- Yagoub, M. (4 de noviembre del 2016). Mapa de las rutas de marihuana en Paraguay. *InSight Crime*. Recuperado de: <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/mapa-de-las-rutas-de-marihuana-en-paraguay>