

DIPLOMACIA DE LA TRIPLE FRONTERA. LA PARTICIPACIÓN ARGENTINA

*DIPLOMACY OF THE TRIPLE BORDER. THE
ARGENTINE PARTICIPATION*

ROBERTO MIRANDA

Universidad Nacional de Rosario

ARGENTINA

*Estoy absolutamente convencido de que la ciencia y
la paz triunfan sobre la ignorancia y la guerra, que las naciones se unirán a la
larga no para destruir sino para edificar, y que el futuro pertenece a aquellos
que han hecho mucho por el bien de la humanidad.*

Louis Pasteur



RESUMEN

La problemática de la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay es, por definición, compleja. Uno de los problemas de este espacio transfronterizo ha sido su gobernanza. Si bien se estableció un sistema institucional y diplomático de cooperación entre actores estatales para gestionar la región, los intereses de cada uno de estos actores configuraron un escenario de diferencias que afectó tal gobernanza. Argentina no fue la excepción. El objetivo de este trabajo es analizar las interacciones entre los actores estatales relacionados con la gobernanza de la Triple Frontera, haciendo foco en la participación de Argentina, para determinar la ponderación política que hizo de este espacio geográfico. Concluimos que de una alta ponderación pasó a una baja, y la modificación de su política exterior fue responsable de este pasaje.

Palabras clave: Triple Frontera, gobernanza, Argentina, participación, ponderación política.

ABSTRACT

The problem of the Triple Border between Argentina, Brazil and Paraguay is, by definition, complex. One of the problems of this border region has been its gobernanza. Although there was an institutional system and diplomatic cooperation between State actors to manage the region, the interests of each of these actors with-included a scenario of differences that affected such governance. Argentina was not the exception. The objective of this work is to analyze the interactions between State actors related to the governance of the Triple Border, with a focus on the participation of Argentina, to determine the political weighting that made this geographical space. We conclude that a high weighting passed to a low, and the modification of its foreign policy was responsible for this passage.

Keywords: Triple Border, governance, Argentina, participation, political weighting.

INTRODUCCIÓN

Los centros urbanos Puerto Iguazú, Foz de Iguazú y Ciudad del Este que pertenecen a Argentina, Brasil y Paraguay, respectivamente, forman la denominada TF (Triple Frontera). Sobre esta región transfronteriza se discuten tres cuestiones fundamentales. Una cuestión es

su relevancia geopolítica por los recursos naturales de que dispone, principalmente la reserva de agua dulce subterránea conocida como el Sistema Acuífero Guaraní, el cual abarca cuencas hidrográficas del Plata compartidas por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Junto a la mencionada reserva, tanto el aprovechamiento energético de las cuencas como la conexión del Acuífero con la Amazonia, también han potenciado significativamente el valor estratégico de la TF. Así se puso en juego su control político, el cual forma parte de la disputa por el acceso a los recursos naturales del planeta, y que Samir Amin (1997:p.99) definió a este acceso como un objetivo de los monopolios.

Otra cuestión que se debate en torno a la TF es su transformación en un “polo de atracción que concentra diversas y muy lucrativas actividades ilícitas” (Bello, 2013:p.106). La informalidad e ilegalidad del tráfico de personas, drogas y armas, más el lavado de dinero y contrabando de distintas mercancías, prácticamente han desfigurado los límites territoriales entre Argentina, Brasil y Paraguay. En gran medida, el carácter transfronterizo convirtió a la TF en sede operativa de grupos del crimen organizado transnacional, los cuales, diferente a lo que suele suponerse, “buscan justamente que se los identifiquen como un actor que no representa una amenaza al Estado, que no confronta culturalmente y que no tiene objetivos insurreccionales” (Balmaceda, 2009:p.45). Lo interesante para destacar es que las acciones de este actor no estatal, estuvieron asociadas a las dinámicas locales a través de las cuales la población, como señala Brígida Renoldi (2015:pp.419-421), combinó actividades legales e ilegales para vivir.

La tercera cuestión polémica sobre la TF, está relacionada con la sospecha de que la misma ha sido refugio terrorista, o bien fuente de financiamiento del terrorismo. Por esta cuestión el espacio transfronterizo fue incluido en la agenda de seguridad global, y cobró enorme notoriedad internacional después del golpe terrorista a Estados Unidos, en 2001. Ciertamente la prensa internacional tuvo que ver con la caracterización de la TF como foco del terrorismo (Lynn, 2008: p.67). A partir de este acontecimiento, el gobierno norteamericano mantuvo viva la duda sobre las actividades terroristas en la zona, lo cual implicó su involucramiento en la misma. Sin duda que esta situación fue un punto de inflexión en la historia y realidad de la TF, porque al incorporarse el hegemón como actor directo, se configuró una nueva estructura de relaciones políticas a través de la cual hubo cooperación sistémica entre los tres países y Estados Unidos, pero también hubo dispersión de intereses.

Precisamente las tres cuestiones vinculadas al espacio transfronterizo, han estado íntimamente relacionadas entre sí a través de la ponderación que los actores estatales hicieron de tal espacio. Por un lado han coincidido en necesidades comunes como la de frenar las acciones de grupos del crimen organizado transnacional, los cuales supieron aprovechar el circuito regional de integración de la ilegalidad, donde las decisiones gubernamentales no tenían anclaje.

Por otro lado, los actores estatales han discrepado en todo lo atinente a la tensión que se dio entre el concepto de seguridad vinculado a la amenaza terrorista y la noción de control periférico de los recursos naturales. Una discordancia muy fuerte que desarticuló el entendimiento entre gobiernos. Pero esto no es todo. Sobre cada cuestión alrededor de la TF, cada país tuvo un proceder determinado que -por razones de diversa índole- respondió a sus objetivos de política exterior, de modo tal que la zona transfronteriza se tornó en una problemática compleja.

Uno de los problemas principales de tal problemática ha sido la gobernanza¹, sobre la cual los actores estatales tuvieron coincidencias, diferencias y acciones dispares (Balmaceda, 2009:p.56. Bello, 2013:pp.115-116). Argentina no fue la excepción. El objetivo de este trabajo es analizar las interacciones entre los actores estatales relacionados con la gobernanza de la TF, haciendo foco en la participación de Argentina, para determinar la ponderación política que hizo de este espacio transfronterizo. Al respecto partimos de la premisa de que las cuestiones específicas relacionadas con la TF estuvieron enmarcadas en la política exterior, más precisamente en la variación del contexto de la misma.

UN ESPACIO COMPLEJO

El problema de la gobernanza estuvo relacionado fundamentalmente con el tema de la “autoridad”, como James Rosenau (1997:p.33) lo plantea desde la teoría al considerar la interacción entre la variedad de fuerzas globalizadas y localizadas. El espacio transfronterizo que nos ocupa ha puesto de manifiesto la competencia entre la autoridad del Estado y la autoridad de actores no estatales, territoriales y no territoriales². Siguiendo a Rosenau, se han conformado esferas de autoridad distintas a la autoridad estatal, lo cual complicó enormemente el patrón de orden ciudadano. La TF se convirtió en un espacio en el cual convergieron y se confundieron asuntos domésticos relacionados con el cosmopolitismo y la diversidad cultural, por citar un aspecto, y asuntos externos, como por ejemplo los intereses de grupos del crimen organizado transnacional, ligados al tráfico de personas, drogas y armas.

De esta confluencia y combinación de asuntos, surgieron distintas formas de relaciones de autoridad a través de las cuales se produjeron cambios muy importantes en la frontera trinacional, al menos desde los ochenta del siglo pasado. Si bien el sistema interestatal (Argentina, Brasil, Paraguay) se fue moldeando en una lógica de integración, las relaciones entre los

¹ Para el concepto de gobernanza seguimos la definición de Lawrence Finkelstein (1995) relacionada con la administración intergubernamental de una cuestión o espacio en común en el cual también interactúan actores no estatales.

² Claudio Fuentes (2008:19) denomina a la TF como “un territorio sin ley”, una zona más de las tantas de América Latina, donde “la protección del Estado de derecho es muy débil”. Añade: “Las dificultades geográficas, combinadas con una alta penetración del crimen organizado y el narcotráfico en las diversas instituciones del Estado, han generado desincentivos para que los principales actores nacionales encaren este tipo de problemas”.

ciudadanos, por actividades productivas y comerciales, legales e ilegales, fueron imponiendo una realidad lejana a la que podía manejar aquél sistema interestatal. La dinámica social de la TF tuvo mucha más velocidad que la implementación de políticas estatales, y esto generó varias “lealtades” en su población independientemente de la autoridad del Estado. Nos resulta útil adaptar el esquema de Turbulencia de Rosenau (1997:p.40) para representar esta situación tan singular, en la cual desaparecieron los límites entre lo interno y lo externo al tiempo que el Estado vio retroceder su autoridad.

En el nivel micro referido a los individuos, encontramos trabajadores que desarrollaron sus tareas entre lo regular e irregular acusando una absoluta desprotección social. Vale citar el “circuito sacoleiro” de trabajadores que transportaban ilegalmente mercancías de Ciudad del Este a Foz de Iguazú, convirtiéndose en una red de relaciones sociales aprovechada por terceros en detrimento de estos trabajadores que luchaban por subsistir (Cardin, 2012). Como bien analiza Edson de Souza (2009), estos trabajadores prácticamente han sido rehenes de la división socio-espacial del trabajo en la TF, en la cual estuvieron privados de mínimos derechos ciudadanos³. Sin embargo el problema de estos individuos de la frontera trinacional no ha sido solo laboral, también ha sido social en cuanto a actitudes xenofóbicas hacia ellos, por ejemplo de ciudadanos argentinos y brasileños contra ciudadanos paraguayos identificados por la pobreza y delincuencia. La gran actividad comercial que caracterizó al espacio transfronterizo produjo competencia pero también violencia, y los ciudadanos paraguayos fueron quienes más sufrieron por esta situación sobre la cual no hubo control interestatal (Neves y otros, 2015).

Tampoco hubo control interestatal en lo que correspondería al nivel intermedio del esquema de Rosenau. En este nivel es donde se planteó la mayor crisis de autoridad estatal frente a individuos relacionados con la producción y el comercio de la TF. A estos individuos podemos distinguirlos entre los que pertenecen a la población tradicional y los que son de la población reciente. Los primeros han estado vinculados a las colectividades libanesa, siria, palestina y taiwanesa que fueron asentándose durante los ochenta del siglo pasado bajo la cobertura del gobierno paraguayo de Alfredo Stroessner. Después se sumaron individuos de las colectividades coreana y china. El Puente Internacional de la Amistad fue clave para las transacciones comerciales realizadas por los individuos de estas colectividades. El establecimiento de tales colectividades en Ciudad del Este y, sobre todo, los negocios emprendidos por individuos de las mismas, contaron con la colaboración de funcionarios corruptos que les permitieron maniobrar comercialmente (Rosemberg, 2015. Giménez, 2011:pp.26-27).

Los individuos de la población reciente, han estado mayormente representados por empresarios brasileños dedicados a la explotación sojera, como propietarios de tierras en los

³A pesar de las regulaciones municipales, la precariedad de los trabajadores ha sido notable en Ciudad del Este; ver Fernando Rabossi (2011).

departamentos de Alto Paraná y Canindeyú, de Paraguay. Gracias a los altos precios de las *commodities* durante la primera década de este siglo y a los grandes volúmenes exportables, aquellos empresarios desplazaron a campesinos paraguayos, deforestaron y trabajaron con semilla transgénica. Se produjo lo que se dio en llamar la “brasileñización de la frontera”, lo cual originó una desigualdad pronunciada entre paraguayos pobres y brasileños “prósperos” habitantes de Foz de Iguazú. No obstante paraguayos y brasileños, por el modelo productivo basado en la semilla tecnológica, han procurado resistir la dependencia con la compañía multinacional Monsanto, la cual determinaba “qué, cómo, y para quién producir” (Fogel, 2008:pp.279-280). De todos modos, campesinos y empresarios no tuvieron expectativas de interposición de los actores estatales, Brasil y Paraguay, para morigerar la polarización social y para reorientar el modelo productivo, sencillamente porque quisieron conservar el beneficio de la venta sojera.

Así como individuos de las colectividades de Ciudad del Este y sojeros brasileños de Foz de Iguazú, tuvieron una relación ambivalente con el Estado, el nivel macro -siguiendo el esquema roseneano- lo conformó el sistema interestatal, interactuando con actores diversos que en la TF han tenido “autoridad” paralela a la estructura estatal. Uno de estos actores, que justamente cooperó con Argentina, Brasil y Paraguay contra la posición de Estados Unidos, fueron las organizaciones no gubernamentales movilizadas por la intención norteamericana de estigmatizar el espacio transfronterizo como enclave de amenaza terrorista. Estas organizaciones desarrollaron una perspectiva diferente a la que el gobierno estadounidense y la prensa internacional pretendieron difundir Lynn, (2008:p.74). Fue una perspectiva contraria al concepto de seguridad de Washington y, fundamentalmente, una férrea oposición a la militarización de la zona como a todo tipo de intervención humanitaria (Abínzano, 2015).

Pero en este nivel macro coexistió otro actor que disputó dominio territorial con el sistema estatal trinacional como han sido los grupos del crimen organizado transnacional, los cuales afectaron el subcomplejo de seguridad del Mercosur (Dreyfus, 2005). Estos grupos, que con el tiempo fueron definiendo una modalidad social de organización a través de la informalidad y clandestinidad, supieron utilizar estructuras y procedimientos comerciales para producir y distribuir ilegalmente bienes y servicios, como así también supieron influir en torno a los distintos poderes gubernamentales y sobre diferentes medios de comunicación masiva.⁴ Contrariamente a otros grupos del crimen organizado que nacieron desde la territorialidad, las formaciones específicas de la TF fueron radicadas y activadas por efectos de la globalización comercial y financiera. De manera que se relocalizaron en el espacio transfronterizo para desde allí operar a escala mundial. Esta realidad fue contundente. Esos grupos aprovecharon adecuadamente las conexiones transnacionales, de modo tal que lograron obrar por arriba de la autoridad estatal.

⁴ Ver, Camilo Carneiro (2012).

MERCOSUR y 3+1

La creencia sobre la TF como refugio terrorista, implicó una cooperación sistémica entre actores estatales que se desarrolló intensamente en dos planos, en el Mercosur y en el Foro Permanente de Cooperación en la Lucha contra el Terrorismo, denominado Grupo 3+1 (Argentina, Brasil, Paraguay, más Estados Unidos). La actividad diplomática del Mercosur vinculada al espacio transfronterizo que nos ocupa, estuvo muy subordinada a situaciones contextuales. Después de los atentados terroristas en Buenos Aires a la Embajada de Israel y a la AMIA (Asociación Mutual Israelita Argentina), en 1992 y 1994, respectivamente, la situación de la TF fue un tema que en algunas circunstancias se tornó relevante y en otra irrelevante en la agenda de seguridad del Mercosur. Hasta ese momento tal espacio geográfico había sido considerado solo como foco de delito del contrabando y tráfico de drogas y armas. Una zona de porosidad fronteriza similar a tantas otras que existían en el mundo, y que supuestamente carecía de preeminencia en términos de seguridad.

El lugar que ocupó la TF en la agenda mercosureana fue bastante fuerte, hasta el punto que en 1998 el medio multilateral acordó un Plan General de Seguridad para tal espacio tri-nacional, a través del cual los Estados Parte se comprometían a la lucha contra el terrorismo, narcotráfico, crimen organizado y contrabando de armas. Este plan no fue casual. Fue el resultado de las reuniones de ministros de Interior (Argentina y Paraguay) y de Justicia (Brasil) al entender que las operaciones tanto del Comando Tripartito interpolicial, como del sistema de vigilancia conjunta en la zona, ameritaban un instrumento de regulación conjunta, a lo cual sumaron el SISME (Sistema de Información de Seguridad) y un registro de control de armas de fuego sobre las actividades fronterizas⁵. Estas iniciativas se apoyaron en los conceptos de cooperación y asistencia recíproca para reforzar la gobernanza de la región, dando por supuesto que habría fluidez entre los tres países bajo la ilusión de configurar un control absoluto de las fronteras comunes.

En esa época predominó la idea de las “nuevas amenazas” a la seguridad estatal (Abbott y otros, 2006), y el Mercosur asumió la decisión de afrontarlas como bloque de integración. Junto a aquella idea existió el intento norteamericano de militarizar el combate, a lo cual se opusieron los países mercosureanos considerando que la lucha no debía enmarcarse en términos de defensa sino de seguridad a través de fuerzas policiales y de seguridad interior. La negativa a la doctrina militar estadounidense derivó en un acuerdo entre los ministros de Interior y Justicia del Mercosur, los cuales confeccionaron el Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional, que finalmente los Jefes de Estado convalidaron en diciembre de 1999. Pero la generosidad dispositiva de este instrumento, si bien fue importante como política de seguridad para el bloque, cometió el pecado de restarle valor estratégico a la

⁵ Un desarrollo más extenso en Daniel Flandes y Michael Radseck (2012), y en José Ugarte (2014).

situación de la TF. El citado plan fue un variopinto de viejos y nuevos temas de seguridad, y la frontera trinacional dejó ser percibida como un espacio de seguridad compleja.

Sin embargo tal abandono duró muy poco tiempo porque el ataque de Al Qaeda del 11-S, hizo que el gobierno de George Bush incluyera a la TF en la agenda de seguridad internacional como uno de los reductos de asentamiento de células terroristas en el mundo. La presión estadounidense sobre los países mercosureanos forzó la ampliación del número de miembros que integraba el GTP (Grupo de Trabajo Permanente sobre Terrorismo) como el CTE (Grupo de Trabajo Especializado), ambos constituidos en foro para el intercambio de información relativo al terrorismo. Además de los funcionarios habituales de los ministerios de Interior y de Justicia, comenzaron a participar en las actividades del GTP y CTE, profesionales de las cancillerías y personal de los servicios de inteligencia. Estos grupos desempeñaron un rol destacado al contrarrestar, fundadamente, las sospechas del gobierno norteamericano de que en la TF radicaban grupos terroristas, como así también al desmentir la difusión internacional de tal sospecha.

Después de estas acciones que sin duda fueron muy constructivas y autónomas, e institucionalmente trascendentes porque en junio de 2003 la XII Reunión de ministros del Interior del Mercosur pudo declarar -de manera oficial- que en el espacio transfronterizo en cuestión no había terroristas, la situación de este espacio volvió a perder valor estratégico en la agenda de seguridad del bloque. En efecto, la situación de la TF quedó absorbida por la aprobación, en 2006, de la iniciativa brasileña del Acuerdo Marco sobre Cooperación en materia de Seguridad Regional, el cual transformó el Plan General de 1999 redefiniendo las amenazas y el entendimiento entre los Estados Parte. El texto buscó apartar la concentración de la atención en el terrorismo priorizando el combate contra el crimen organizado transnacional. De algún modo fue una respuesta política del bloque al objetivo del gobierno busheano, el cual insistía en que la lucha contra el terrorismo internacional estaba muy por encima de otros temas.

La volatilidad del Mercosur para tratar específicamente la situación de la frontera trinacional quedó desplazada por la cooperación política impulsada a través del Grupo 3+1. Obviamente esta cooperación estuvo centrada en el tema del terrorismo, lo cual significó una coincidencia entre los cuatro países sobre el rechazo a esta actividad, pero al mismo tiempo una disputa entre Argentina y Brasil por un lado, y Estados Unidos por el otro, sobre la magnitud de tal actividad en el espacio geográfico en cuestión. Precisamente Argentina y Brasil resistieron la intromisión del gobierno busheano. A todas luces parecía que Estados Unidos reinventaba su esfera de influencia hemisférica al caracterizar a la TF como “zona de riesgo”, expresión utilizada durante la Guerra Fría cuando se creía que había amenaza comunista en un determinado lugar. Tanto el secretario de Estado adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental, como el subsecretario, Roger Noriega y Curtis Struble respectivamente, fueron terminantes en esta tipificación. Pero la contundencia de la oposición argentino-brasileña a la

participación militar norteamericana en la región transfronteriza, empujó a la Casa Blanca a tratar la situación de esta región a través de la dimensión político-diplomática.

La conformación del 3+1 fue posible una vez que Estados Unidos aceptó, en diciembre de 2002, la inexistencia de células terroristas en la TF luego de las numerosas declaraciones realizadas por funcionarios del gobierno de Bush sobre la supuesta presencia de estas células, desde su vicepresidente Dick Cheney hasta el administrador de la DEA (Administración de Control de Drogas) Asa Hutchinson, como también el director de la CIA, George Tenet, y Otto Reich al asumir el cargo de secretario adjunto de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental⁶. Estados Unidos, en todo momento, había pugnado por fundamentar su tesis sosteniendo que la TF había estado comprometida con los atentados terroristas perpetrados en Argentina. Sin embargo dejó de lado esta tesis -transitoriamente- una vez que percibió la colaboración que prestaban, tanto Argentina como Brasil, en el combate al terrorismo. Justamente a principios de 2004, el embajador para la Misión Especial y Coordinación de la Lucha contra el Terrorismo, Joseph Cofer Black, que integraba el 3+1 representando a Estados Unidos, destacó que Argentina era “un jugador clave en la guerra contra el terrorismo”, lo cual -señaló- se visibilizaba en el trabajo desarrollado de manera conjunta con Brasil en la frontera trinacional.

El grupo tuvo la voluntad de progresar en el intercambio de información como quedó demostrado en la IV Reunión Plenaria realizada en Brasilia, en diciembre de 2005. Pero la desconfianza mutua gravitó considerablemente, lo cual fue puesto de manifiesto en la V Reunión Plenaria llevada a cabo en Buenos Aires, en 2006. En el Comunicado Conjunto, los tres países sudamericanos compartieron la posición de que la información proporcionada por Estados Unidos sobre actividades relacionadas con el terrorismo en la TF o su financiación, era inconsistente⁷. Como luego desarrollaremos, las diferencias que se activaron en el 3+1 estaban vinculadas al predominio del disenso en las relaciones bilaterales de Argentina y de Brasil con Estados Unidos. Por ello no fue fortuito que el gobierno norteamericano manejara el tema de la TF, como ha sido frecuente en la relación del hegemón con el mundo, a través de dos andariveles distintos.

Por un lado apoyó la actividad del 3+1, y se alineó detrás del mecanismo del consenso para acordar medidas conjuntas. En este esquema, el grupo no respondió a las expectativas

⁶ En la información para la prensa, con fecha 18 de diciembre de 2002, se explicitó: “Hubo acuerdo de las delegaciones 3+1 en que no se han detectado en este momento actividades operativas de terrorismo en la Triple Frontera de grupo radicalizados tales como Hezbollah, Hamas o Al Qaeda, ya sea actividades de entrenamiento, o de formación de cuadros de organizaciones terroristas o células “dormidas”. Hubo coincidencias en que ningún lugar del planeta está exento de esa posibilidad. Por eso es necesario mantener la vigilancia y fortalecer los controles policiales y migratorios”, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, República Argentina, 2002.

⁷ En la información para la prensa, con fecha 6 de diciembre de 2006, se expresó: “De acuerdo a la información presentada en las capitales recientemente, y como parte de un esfuerzo de dos años, la delegación de Estados Unidos presentó información relativa a una lista de nueve individuos y dos entidades que el Gobierno de Estados Unidos piensa designar por el financiamiento del terrorismo, de acuerdo con su legislación interna. Argentina, Brasil y Paraguay manifestaron que la información presentada por los Estados Unidos no aporta nuevos elementos que pudieran permitirles afirmar la existencia de actividades terroristas en la región, incluyendo el financiamiento del terrorismo”, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, República Argentina, 2006.

norteamericanas y el gobierno de Bush se vio imposibilitado de liderarlo. Entonces, la diplomacia estadounidense entendió que el 3+1 obró a favor de Argentina y Brasil como contención a sus objetivos, lo cual no estaba lejos de la realidad. No obstante permaneció en el grupo en señal de cooperación. Pero por otro lado, unilateralmente, siguió predicando su sospecha de que el terrorismo estaba presente en la región transfronteriza, al menos insistiendo que era una fuente de financiamiento del mismo⁸. Justamente en diciembre de 2006, el subsecretario del Tesoro estadounidense, Patrick O'Brien, argumentó que la TF era proveedora de divisas para grupos terroristas, y dos meses después, el vocero del Departamento de Estado, Sean Mc Cormack, renovó el relato de que tales grupos estaban operativos en la región. A partir de esta postura Estados Unidos, dada su limitación política en el seno del 3+1, no archivó el designio de entremeterse militarmente en el espacio geográfico en cuestión.

LOS BILATERALISMOS: SUS RAZONES

Los convenios de cooperación policial, la red de información regional y la firma de un acuerdo marco, fueron “importantes avances en materia de seguridad interior en el contexto del Mercosur”, como señala Jorge Riquelme (2013:p.299), pero las acciones emprendidas sobre la situación de la TF no arrojaron los resultados esperados en base a tales avances institucionales. Tampoco los escasos entendimientos enhebrados en el ámbito de las reuniones plenarias del 3+1 resultaron fructíferos. Las relaciones políticas entre los tres países de la región y de las de cada uno de estos con Estados Unidos, en gran medida explican la frustración por aquellos intentos orgánicos, en el caso del bloque, y diplomáticos en el caso del grupo adhoc. Los intereses políticos y económicos de cada actor estatal superaron, ampliamente, la cooperación sistémica que ellos mismos encauzaron en busca de la gobernanza del espacio transfronterizo.

Una de las relaciones bilaterales más emparentadas con la TF, ha sido la encaminada entre Paraguay y Estados Unidos. Ambos países tuvieron, por distintos motivos, un vínculo histórico más que intenso. Entre los aspectos más vigorosos de este vínculo sobresalieron las relaciones políticas y militares, las cuales se incrementaron una vez que el gobierno norteamericano de Bill Clinton ponderara objetivos estratégicos direccionados hacia la articulación global de intereses económicos y de seguridad, entre los cuales aparecía el control de recursos naturales (Klare, 2003). Después del 11-S Bush continuó con aquellos objetivos, y la conjetura que asociaba la denuncia estadounidense de terroristas presentes en la TF con la tentativa de dominar el Sistema Acuífero Guaraní, cobró fuerza entre políticos, periodistas y académicos.

⁸El embajador estadounidense acreditado en Asunción, John Keane, ratificó que para su gobierno en la Triple Frontera había actividad de financiamiento a grupos terroristas. La canciller paraguaya, Leila Rachid, desmintió esta afirmación. Diario *La Nación*, 17 de enero de 2004 y 16 de marzo de 2004.

Esta hipótesis se ensamblaba con la premisa de que Estados Unidos buscaba la proyección del control hemisférico de recursos estratégicos, impulsando proyectos privatizadores para asegurarse, por ejemplo, el negocio del agua dulce (Delgado, 2003).

Más allá de la conjetura, hubo condiciones objetivas que preocuparon y molestaron tanto a Argentina como a Brasil. No fue casual que en 2008 Estados Unidos reacondicionara su Comando Sur y reactivara la IV Flota, después de 58 años⁹. Obviamente que para el hegemón hubo razones de peso, como la influencia china y rusa en Sudamérica, el proyecto político del presidente de Venezuela Hugo Chávez y el conflicto entre Colombia y Ecuador, por citar algunas de esas razones. La decisión norteamericana tampoco estaba dissociada de la importancia geopolítica y geoeconómica de la Amazonia y del Sistema Acuífero Guaraní. Al respecto vale considerar el dato que daba cuenta de la utilización militar de Estados Unidos de la base aérea paraguaya Mariscal Estigarribia¹⁰. Las ratificaciones y desmentidas sobre este hecho no pudieron ocultar los ejercicios e intercambios militares bilaterales entre Estados Unidos y Paraguay, que entrañaron el desembarco regular de marines norteamericanos en territorio guaraní con inmunidad equivalente a la de “funcionarios diplomáticos administrativos”.

La desconfianza de Brasil hacia Paraguay, en 2005, por haber autorizado éste país el ingreso de tropas estadounidenses a su territorio, fue muy evidente. El gobierno brasileño creyó que esta maniobra militar implicaba un mayor control norteamericano sobre la TF hasta el punto de calificar de “indeseable” la presencia de los marines estadounidenses¹¹. Dos años después, cuando se renovó la tensión entre Brasil y Paraguay, el canciller paraguayo Rubén Ramírez debió viajar a Brasilia para despejar la información sobre la posible construcción de un muro en la frontera común. Ciertamente Brasil mostró intranquilidad por las operaciones militares, y Paraguay no pudo esconder su perturbación por el malestar de Brasilia. Sin embargo en la relación bilateral hubo una cuestión que impedía que la escalada diplomática pasara a mayores, y esa cuestión era la conexión económica de los dos países en torno a la TF.

Ciudad del Este se convirtió en un “puerto sin mar” (Dreyfus, 2007) a través del cual Paraguay supo transportar gran parte de su producción nacional hacia el Atlántico por territorio brasileño, lo cual fue decisivo para la economía de este país mediterráneo. A esto debemos agregar que el aumento -en buena medida- de los flujos de inversión de empresas brasileñas en territorio paraguayo giraron alrededor del espacio transfronterizo. Para Brasil la extensión de sus intereses allende las fronteras nacionales fue valiosa. A pesar de la informalidad comercial y los pro-

⁹ Sobre decisiones militares estadounidenses en esa época, Craig Deare (2008:30) desarrolla detalles interesantes en el marco de la política exterior.

¹⁰ Al respecto, ver André Varella (2013:p.63).

¹¹ Diario *Folha São Paulo*, 24 de setiembre de 2009. Por otra parte, en 2005 el canciller brasileño Celso Amorim pidió transparencia en el acuerdo militar entre Estados Unidos y Paraguay. Por otra parte en agosto de ese año el secretario de Defensa norteamericano, Donald Rumsfeld, visitó Asunción y se reunió con su par paraguayo, Roberto González, y altos mandos de las Fuerzas Armadas de Paraguay.

blemas socioeconómicos que recurrentemente inquietaron al gobierno brasileño (Souza, 2009), la asociación entre Ciudad del Este y Foz de Iguazú tuvo que ver bastante con el incremento de más del 300% del flujo comercial de Brasil y Paraguay, en el período 2002-2013.

Otra de las relaciones bilaterales que tuvieron a la TF en su respectiva agenda, ha sido la entablada entre Brasil y Estados Unidos, la cual se caracterizó por los roces políticos a propósito de la situación de tal región¹². Estados Unidos fue responsable de erosionar el vínculo histórico que tenía con su estado pivote¹³. Sistemáticamente recaló que las actividades del espacio transfronterizo relacionadas con “armas, narcóticos y tráfico de personas, falsificación, contrabando y lavado de dinero (eran) todas fuentes potenciales de financiamiento de organizaciones terroristas”, como rezó -por ejemplo- el *Informe sobre Terrorismo en 2013* del Departamento de Estado norteamericano, el cual identificó a Hezbollah como el principal beneficiario de tal financiamiento, similar a lo que había planteado en 2006¹⁴. En la obstinación, Estados Unidos subrayó críticamente que Brasil no tenía voluntad de profundizar la lucha contra el terrorismo, poniendo como ejemplo su inacción sobre la TF.¹⁵

El gobierno brasileño percibió que detrás de la demonización de la TF como santuario del financiamiento terrorista, estaba la intención norteamericana de inmiscuirse en tal geografía apoyándose en inteligencia, lo cual incomodaba enormemente a Brasilia¹⁶. Sin duda Estados Unidos quiso incrementar su participación en el espacio trinacional bajo el argumento de que podía ayudar al Comando Tripartito y al SISME¹⁷. Roger Pardo-Maurer, subsecretario del Departamento de Defensa para el Hemisferio Occidental, señaló puntualmente que a la cooperación desarrollada entre Argentina, Brasil y Paraguay le faltaba logística e inteligencia norteamericana. Pero las sugerencias del hegemon a Brasil sobre el tema en cuestión se convirtieron en crisis diplomática bilateral.

En este sentido la queja formal del embajador brasileño Roberto Abdenur, acreditado en Washington, fue contundente frente al proyecto de la representante republicana Ileana Ros-Lehtinen, de crear un grupo de trabajo de lucha contra el terrorismo destinado a la TF. Sin

¹² En su libro titulado “Disenso con Washington”, el ex embajador brasileño Rubens Barbosa señala que después del 11-S, el Comando Sur norteamericano fue una fuente de fricción entre Brasil y Estados Unidos, lo cual se vio claramente en el tema de la Triple Frontera. Diario *Folha de S. Paulo*, 26 de setiembre de 2011.

¹³ Sobre la condición brasileña de estado pivote, ver Robert Chase, Emily Hill y Paul Kennedy (1996).

¹⁴ Mariano Bartolomé (2013:48), aun cuando todo indicaba lo contrario, mantuvo su tesis de 2002 de que la TF era una zona “funcional a las organizaciones terroristas”, y sentencia que “numerosas pesquisas pusieron al descubierto que, en el marco de la comunidad chiita libanesa asentada en el lugar, se desarrollaban tareas de ocultamiento, recolección de fondos y reclutamiento de combatientes para Hez-bollah, en muchos casos apelando a actividades ilícitas y al lavado de dinero”.

¹⁵ Diario *Folha São Paulo*, 29 de abril de 2006. Vale consignar que en 2003 el presidente brasileño, Luiz Lula da Silva, aprovechó el ámbito de la Asamblea General de Naciones Unidas para criticar la política antiterrorista de Estados Unidos y su tentación de intromisión en los asuntos internos de otros países.

¹⁶ Fue sostenido y sistemático el rechazo brasileño a la idea norteamericana de la presencia terrorista en la TF, como así también de esta zona en tanto fuente de financiación de grupos armados (Sennes, Onuki y Oliveira, 2006:20-21).

¹⁷ Ver, Arthur Bernardes do Amaral (2007).

embargo el objetivo de este proyecto ingresado en 2006 a la Cámara de Representantes era mayor, entre otras aspectos, porque pretendía que el mismo se transformara en el eje de una propuesta a realizar en la OEA creando la “fuerza de tareas” antiterrorista para la región trina-cional. Esta decisión avalada por Bush no solo desconocía el funcionamiento del 3+1, también produjo una dura reacción política en el mismo Senado estadounidense. Por primera vez el tema de la TF alteraba la macrorelación bilateral hasta el extremo en que el senador republica-no Richard Lugar ordenó archivar el mencionado proyecto, el cual -según afirmó- contrariaba a un “socio vital para Estados Unidos” como era Brasil.¹⁸

Brasil, por su parte, supo cuidar la relación con Estados Unidos brindándole una res-puesta directa al intento “colaboracionista” del gobierno norteamericano de realizar inteli-gencia conjunta en el espacio transfronterizo. Para bloquear tal intento forjó la creación del Centro Regional de Inteligencia, junto a Argentina y Paraguay, con sede en la Policía Federal brasileña de Foz de Iguazú. Itamaraty se encargó de destacar que esta iniciativa era de coo-peración entre los tres países sudamericanos, los cuales tratarían con el gobierno estadouni-dense la información obtenida a través del citado centro en el marco del 3+1. De todos modos la hibridez de este grupo fue cubierta por el entendimiento bilateral entre Brasil y Estados Unidos. En 2010 el gobierno norteamericano reconoció tal entendimiento entre los servicios de seguridad de ambos países al confirmar la inexistencia de grupos terroristas en la TF, in-dependientemente de las diferencias que tenían sobre supuestos soportes financieros para el terrorismo surgidos en esta región.

A pesar de esta coincidencia, Brasil no pudo disimular que el rótulo de terrorismo colga-do por Estados Unidos a la TF le afectaba intereses concretos, como era su relación con Irán, país integrante -según la cosmovisión de Bush- del llamado “eje del mal”. Durante los gobier-nos de Lula el vínculo interestatal entre Brasil e Irán arrojó buenas relaciones bilaterales, tanto políticas como económicas. Las relaciones políticas fueron inéditas y extendidas, y en este sen-tido merece destacarse el apoyo de Lula al programa nuclear iraní, siempre y cuando estuviera conforme a leyes internacionales, como así también el propósito del presidente brasileño de interceder entre Teherán y países occidentales para re-encauzar las negociaciones llevadas a cabo por estos actores sobre tal programa (Actis, 2010).

Sin embargo lo más interesante del bilateralismo en cuestión estuvo en las relaciones económicas, dado que en 2010 Brasil pasó a ser el mayor socio comercial de Irán en América Latina, con un intercambio que superaba los 1.600 millones de dólares teniendo el país sud-americano un amplio superávit (Ministerio das Relações Exteriores, República Federativa do Brasil, 2016. Gonçalves y Cerioli, 2012). Al mismo tiempo habían crecido las expectativas de incrementar el comercio bilateral en petróleo, gas y productos agrícolas. Por otra parte Petro-

¹⁸ Diario Folha São Paulo, 27 de julio de 2006.

bras participó de exploraciones en el Golfo Pérsico con la posibilidad de extenderlas al Mar Caspio. Este nivel de relacionamiento fue más que importante para la vocación autonomista de Brasil, porque le permitió mejorar el equilibrio de sus relaciones internacionales en cuanto a actores y regiones. Por ello no fue caprichosa la abstención brasileña en la Asamblea General de Interpol al votarse el pedido argentino de alertas para la captura internacional de cinco ciudadanos iraníes sospechados de estar involucrados en el ataque a la AMIA.

ARGENTINA Y ESTADOS UNIDOS

Argentina y Brasil creyeron en los instrumentos institucionales que ambos se dieron en el Mercosur para abordar las cuestiones de la TF, principalmente en todo lo atinente al terrorismo. También cifraron sus ilusiones en acciones de cooperación entre fuerzas policiales, de seguridad y de inteligencia. Supieron compatibilizar posiciones en reuniones plenarias del 3+1 frente a objetivos norteamericanos. Convinieron en que no había grupos terroristas en el espacio transfronterizo, como tampoco habían detectado desde este espacio el financiamiento del terrorismo internacional. Pero la relación de uno y otro con Irán los ponía en un lugar diferente. Brasil chocaba con Estados Unidos por el vínculo especial que tenía con Teherán, y no atendía las acusaciones del gobierno norteamericano sobre la presencia de Hezbollah en la TF. Argentina, en cambio, hasta 2009 le reclamaba a Irán que compareciera ante la justicia por presunción de participación en el atentado a la mutual israelita, y en este punto estuvo acompañada por Estados Unidos.

El contraste de realidades distintas entre Argentina y Brasil equivalió a que cada uno, aún con las convergencias mencionadas precedentemente, desarrollara políticas diferentes en torno a la TF testimoniando -de este modo- un vacío de estrategia conjunta sobre la pluralidad de cuestiones que hacían a la problemática de tal territorio. La disparidad de la relación de uno y otro con Estados Unidos incidió en la suerte que corrió el espacio transfronterizo. La relación bilateral de Argentina con Estados Unidos tuvo un tiempo de entendimiento y otro de distanciamiento. El entendimiento rotó alrededor de dos ejes. Uno fue la necesidad de resolver el *default* argentino para lo cual el hegemón no retaceó complicidad en aras de la estabilidad regional (Miranda, 2014). El otro eje estuvo relacionado con la ampliación de la agenda bilateral, que incluyó respuestas políticas de Argentina a demandas norteamericanas¹⁹. Así en 2005 ratificó el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas, de diciembre de 1999, como la Convención Interamericana contra el Terrorismo, de junio de 2002.

¹⁹ Alejandro Simonoff (2009:p.84) sostiene que en este tiempo de entendimiento "el linkage buscado con la agenda de seguridad norteamericana por los atentados a la Embajada de Israel y a la AMIA funcionó como un límite a la relación con Chávez".

Ambas ratificaciones fueron el resultado de presiones estadounidenses para que Argentina adaptara su legislación de acuerdo a uno y otro instrumento internacional, pues de lo contrario corría con la dificultad de ser declarado “país riesgoso” o “país no cooperativo” por el GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional), lo cual -entre otros aspectos- le provocaría consecuencias económicas no deseadas. La presión norteamericana también apuntó a la reforma de la llamada ley Carrió contra el lavado de dinero, de 2000. El informe del Departamento de Estado sobre “Lavado de Dinero y Crímenes Financieros”, de 2006, señalando la gravedad de las demoras de la UIF (Unidad de Información Financiera), forzaron al Congreso argentino a legislar reformando la ley Carrió, como asimismo a cumplir con la exigencia norteamericana de sancionar una ley específica de lucha contra el financiamiento del terrorismo, formalización que sucedió en 2007.

Previo al 11-S, durante el fin del segundo gobierno de Carlos Menem, Argentina había colaborado con Estados Unidos en el tema del terrorismo siguiendo el Libro Blanco de 1999 que adscribía a la doctrina militar de preservación del país de las “nuevas amenazas”. Después del ataque de Al Qaeda, Argentina continuó cooperando con Washington sobre el citado tema a pesar de la negativa del Congreso a autorizar el ingreso de tropas norteamericanas en la provincia de Misiones, a mediados de 2002. Los informes anuales del Departamento de Estado, durante la gestión de Néstor Kirchner, destacaban la colaboración argentina tanto por haber ratificado los convenios internacionales relativos a la lucha contra el terrorismo, como por haber promulgado nuevas piezas jurídicas sobre lavado de dinero, todos mencionados anteriormente. Más aún, senadores estadounidenses visitaron Buenos Aires para subrayar -junto al embajador Lino Gutiérrez- el compromiso de Argentina en la lucha contra el terrorismo, lo cual fue refrendado por el embajador acreditado en Washington, José Bordón, que remarcó que la cooperación se centraba en las operaciones llevadas a cabo en la TF.

El tiempo del distanciamiento en la relación bilateral de Argentina con Estados Unidos estuvo vinculado a una serie de episodios de tensión y crisis. Así, la política exterior se movió en otro contexto²⁰. Al respecto podemos considerar cuando en ocasión de la IV Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata, durante noviembre de 2005, el gobierno argentino como anfitrión de esta reunión facilitó la realización paralela de la III Cumbre de los Pueblos (conocida como Contra-cumbre) en la cual Chávez cuestionó duramente a Estados Unidos²¹. Otro episodio fue cuando en enero de 2007, Kirchner no acordó con Nicholas Burns, subsecretario de Estado para Asuntos Políticos del Departamento de Estado norteamericano, aislar internacionalmente al presidente venezolano.²²

²⁰ Para Felipe de la Balze (2010:p.124), “la política exterior adquirió un sesgo aislacionista e introspectivo e incurrió en costos”.

²¹ En opinión de Elsa Llenderozas (2011:253), el apoyo del gobierno de Néstor Kirchner a Chávez, determinó el comienzo de “una etapa de tensión y desconfianza de Washington hacia Buenos Aires”.

²² El tiempo del distanciamiento, según Roberto Russell y Juan Tokatlian (2013:p.254), también tuvo que ver con la “creciente indiferencia de Washington” hacia Argentina, la cual -según estos autores- aumentó durante este siglo. Al respecto añaden que Argentina no ha tenido “un lugar prominente en ninguna de las cuestiones prioritarias de la agenda latinoamericana de Estados Unidos: comercio, migración, drogas, terrorismo y seguridad pública y energía”.

La relación de Argentina con Estados Unidos mostraba roces y desencuentros, curiosamente menores a los que Brasil tenía con el hegemón. Pero la diferencia estaba en que la asimetría de la interdependencia de Argentina con Estados Unidos era mayor a la asimetría de la interdependencia de Brasil con la superpotencia. La relevancia estratégica de uno y otro hacía que Estados Unidos considerara a Brasil muy por encima de Argentina. En el juego político Washington priorizaba a Brasilia, de modo tal que las divergencias no eran tan decisivas y agudas como las que tenía con Buenos Aires, pues el nivel negociador hacia uno era disímil hacia el otro en función de la posesión de poder de Brasil y de Argentina, y de sus respectivos posicionamientos internacionales. Esta realidad en parte explica las diferencias entre Argentina y Brasil sobre las dificultades que tuvieron para cooperar conjuntamente en la TF. Por otra parte la relación entre Argentina y Estados Unidos también explica las contrariedades y pasividad que ambos tuvieron para tratar las cuestiones del espacio transfronterizo. Al respecto es posible mencionar tres situaciones que profundizaron el distanciamiento interestatal entre Argentina y Estados Unidos y que, directa o indirectamente, tuvieron vinculación con la TF.

Una situación crítica fue la controversia de 2010 originada por el uso que Argentina hizo de información de inteligencia sobre operaciones financieras de personas y empresas producida por la FinCen (Red de Combate de Crímenes Financieros), dependiente del Departamento del Tesoro. El gobierno norteamericano interpretó a esa acción como una violación del principio de confidencialidad, suspendiendo la transmisión de datos a través de la cita red y dejando a Buenos Aires sin notificaciones en torno a negocios en la TF. Justamente en este espacio geográfico se habían detectado dos operaciones de lavado de dinero. Al año siguiente la FinCen señaló el crecimiento de informes sospechosos de lavado de dinero de argentinos, alrededor de 85 entre noviembre de 2009 y junio de 2011, y ubicó al país en el segundo lugar en el mundo con más operaciones dudosas en el mercado estadounidense.

Otra situación fue el incidente por el procedimiento llevado a cabo por autoridades argentinas en el aeropuerto de Ezeiza, en 2011, sobre un avión militar de Estados Unidos que portaba “material sensible”. El incidente trastocó nuevamente la relación bilateral entre Buenos Aires y Washington, y a las marchas y contramarchas en las que cayó el mismo gobierno argentino por el curso que tomó el suceso, se sumó la reacción del Congreso en el cual algunos legisladores se preocuparon por el ribete diplomático del acontecimiento, mientras otros se preguntaron por la magnitud del “material sensible” oficialmente identificado por Cancillería. La escalada del diferendo bilateral no solo puso en tensión al gobierno argentino con el Departamento de Estado norteamericano, también debió responder al malestar del Departamento de Defensa por el material incautado. No fue casual que después de esta disputa, más simbólica que de otro tipo, el gobierno estadounidense afirmó que la colaboración argentina en la lucha contra el terrorismo se había recortado, y sobre la TF expresó: “la cooperación policial y

de seguridad se redujo significativamente luego de que las autoridades se apoderaron de equipos sensibles destinados a capacitar a la Policía Federal”.²³

La tercera y última situación que acentuó el distanciamiento bilateral, fue la firma del Memorándum de entendimiento entre Argentina e Irán, en enero de 2013, para resolver el diferendo judicial sobre la acusación a los ciudadanos iraníes. Esta decisión no fue una sorpresa para Estados Unidos. El gobierno argentino en la 65^o Asamblea General de Naciones Unidas, realizada en 2010, le había ofrecido a Irán la elección de un tercer país para que laudara sobre el tema, lo cual fue rechazado por el presidente Hahmud Ahmadineyad. Dos años después perfeccionó la propuesta -también denegada por Teherán- que consistió en querer otorgarle a Irán un trato equivalente al que en su momento se le dio a Libia, país que fue acusado de hacer explotar un avión de Pan Am en territorio británico en 1988, conocido como el caso Lockerbie. Después de una negociación muy hermética surgió el citado memorándum, el cual generó desaprobación por parte de la oposición dada la incertidumbre sobre lo transado políticamente para su elaboración. Junto a esta impugnación, Israel y la colectividad judía de Argentina recuperaron protagonismo como actores, y renovaron la tesis del vínculo de la TF con los atentados de 1992 y 1994.

LA COPIA

La firma del Memorándum de entendimiento concentró un abanico de acusaciones y presiones de diferentes actores estatales y no estatales. Mientras el gobierno argentino negaba que como consecuencia del citado memorándum se iban a dejar sin efecto las notificaciones rojas de Interpol a cambio de la provisión de petróleo iraní, gran parte de la oposición política y de los medios de comunicación masiva, entendían que detrás de tal pieza diplomática se escondían objetivos cuyo ocultamiento afectaban la institucionalidad del país. A esto se agregó la denuncia del fiscal Alberto Nisman -designado en 2004 por Néstor Kirchner como jefe de una unidad especial destinada a investigar la causa AMIA- sobre la supuesta “confabulación criminal” del gobierno de Cristina Kirchner al firmar el memorándum con Irán. La extraña muerte de Nisman a horas de presentarse en el Congreso para desarrollar su acusación, tensó aún más la relación de Argentina con Estados Unidos e Israel, y dividió a la colectividad judía entre quienes apoyaban su alegato y quienes entendían que era vago y ambiguo.

Si bien el Parlamento iraní no trató el citado Memorándum y la justicia argentina lo declaró inconstitucional, la tesis referida a la relación de la TF con las explosiones en la Embajada de Israel y en la AMIA, sobre todo en la mutual, estuvo asociada a la tensión que existía

²³ U.S. DEPARTMENT OF STATE (2012).

entre Estados Unidos e Irán por el programa nuclear de éste país. En realidad el gobierno norteamericano, por un lado ejercía presión sobre países occidentales para que colaboraran en la desactivación del proyecto nuclear iraní, y por el otro, al Congreso estadounidense le preocupaba -en particular- la creciente presencia persa en América Latina a través de los países del ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América).

Desde 2011 Estados Unidos insistía en la hipótesis del triángulo entre Argentina, Irán y Venezuela²⁴. Esta hipótesis argumentaba que Chávez, a pedido de Ahmadineyad, intercedía ante Cristina Kirchner para que su gobierno facilitara el acceso iraní a tecnología nuclear argentina²⁵. Argentina no era miembro del ALBA, ni explicitaba compromiso con el socialismo del siglo XXI de Chávez, pero el gobierno y la prensa gráfica norteamericanas habían investido de chavismo a las gestiones kirchneristas, dadas las intensas y densas relaciones entre Buenos Aires y Caracas. Por otra parte Chávez vinculaba a Argentina con China, Cuba, Irán, Nicaragua y Rusia para configurar un nuevo orden internacional, multipolar y contra-hegemónico. Entre la etiqueta chavista confeccionada por Estados Unidos para identificar al gobierno kirchnerista, y la sobre estimación realizada por Chávez acerca de las posibilidades de un nuevo orden internacional, Argentina quedó ubicada en una situación diferente a la que tenía a pesar de haber rechazado sistemáticamente la proliferación nuclear elogiada por Washington, como de reclamar a Teherán su colaboración para esclarecer lo sucedido en la AMIA.²⁶

El distanciamiento con Estados Unidos y otras cuestiones de política exterior que escapan al objeto de este trabajo, estuvieron relacionadas con la decisión argentina de sumar potencias como Irán y Rusia a su limitada lista de países “amigos”. Sobre el acercamiento a Irán, es posible inferir que el gobierno argentino procuró emular la posición de Brasil con respecto a ese país. El crecimiento del intercambio comercial entre Brasil e Irán fue visto por Argentina como una posibilidad cierta para reproducir tal intercambio en su relación con los persas. En 2007, de prácticamente cero dólar en el comercio bilateral pasó a 400 millones de dólares, y en 2010 tal comercio trepó a más de 1400 millones de dólares²⁷. Lo notable ha sido que la im-

²⁴ Vale citar la carta con fecha 8 de julio de 2011, de los miembros del Congreso de Estados Unidos, Ileana Ros-Lehtinen, Connie Mack y David Rivera, dirigida a la secretaria de Estado Hillary Clinton en la cual muestran inquietud por la supuesta cooperación nuclear de Argentina con Irán a través de Venezuela. En tal carta referencian reportes de 2007 en los que Ahmadineyad le pedía a Chávez su interposición ante Néstor Kirchner para que le permitiera a Irán adquirir tecnología nuclear argentina (<https://storify.com/mis2centavos/congresistas-de-los-ee-uu-sobre-la-relacion-entre>. Consultado 12 setiembre de 2015).

²⁵ La revista *Veja* (2015) entrevistó a altos funcionarios del gobierno chavista exiliados en Estados Unidos que revelaron el supuesto pedido de Ahmadineyad a Chávez, a lo cual agregaron otra solicitud del presidente iraní: “desaliente a la Argentina de insistir con Interpol para que capture a las autoridades de mi país”.

²⁶ Es importante tener en cuenta que durante el primer gobierno de Cristina Kirchner, Argentina tuvo -según Francisco Corigliano (2011:p.24) “una conducta ambivalente”, pues la conexión de Chávez con Irán y el parentesco político con dirigentes kirchneristas, afrontó el límite de la cooperación entre Buenos Aires y Washington en cuestiones de “alta sensibilidad” para Estados Unidos como narcotráfico, no proliferación nuclear, terrorismo internacional y operaciones de mantenimiento de la paz.

²⁷ Según Marcelo Elizondo, director de la consultora DNI (Desarrollo de Negocios Internacionales), “Irán es el mercado de más relevante crecimiento en los últimos años para Argentina”. Después de 2010 el intercambio estuvo en torno a los 1100 millones de dólares aproximadamente (Di Santi, 2015).

portación de productos iraníes fue extremadamente exigua, además sin registro de compra de petróleo (solo ocurrió en 1999), arrojando para Argentina una balanza muy favorable.²⁸

Sin duda Argentina consideró la variable comercial en el bilateralismo con Irán para mejorar la diversificación de sus relaciones exteriores²⁹, teniendo en cuenta que la estructura exportadora estaba concentrada en Brasil y China bajo un esquema de dependencia, después de haber estado apoyada en un patrón de interdependencia asimétrica. Pero la emulación de Argentina a la posición brasileña no estuvo referida solo al comercio bilateral. Así como Brasil se desentendió de las fuertes presiones norteamericanas sobre la supuesta existencia de actividades de Hezbollah en la TF, Argentina buscó reducir el nivel de exposición del tema que vinculaba el espacio transfronterizo con terrorismo, y en consecuencia sobre los atentados de 1992 y 1994. Para el gobierno argentino la posición brasileña representó una decisión autonomista que lo sedujo a la copia.

Sin embargo la imitación no arrojó el mismo resultado que había obtenido Brasil a través de su posición. Una razón fue que Brasil no había sufrido ataques terroristas como los que tuvo Argentina en los noventa. Pero hubo otros dos motivos por los cuales existía una diferencia importante entre Argentina y Brasil con respecto a Estados Unidos. Por un lado Brasil siguió siendo Estado-pivot en el diseño hemisférico norteamericano, como pieza que Washington consideraba fundamental para conservar Latinoamérica dentro de su esfera de influencia estratégica (Pecequillo, 2012:p.106). Por otro lado Brasil contó con suficientes recursos de poder para sostener su posición autonomista, sobre todo duradera frente a las exigencias estadounidenses. A pesar de tener con Estados Unidos una agenda común dominada por diferencias en varios temas bilaterales, el gobierno norteamericano le reconocía a Brasil el lado político de su condición de potencia regional, lo cual significaba aceptarle un amplio margen de maniobrabilidad internacional del que Argentina no disponía.³⁰

Es cierto que Argentina, junto a Brasil, centró la atención en defender la tesis de la inexistencia terrorista en la TF, pero también es cierto que paradójicamente atenuó esta tesis al poner las relaciones bilaterales con Estados Unidos e Irán por encima de su interés específico en el espacio transfronterizo. A medida que el vínculo con el gobierno norteamericano no mejoraba y que la relación con Irán se acentuaba, su interés por el problema de la gobernanza

²⁸ Recuerda Santiago Villar (2014), que el canciller Rafael Bielsa había señalado que los iraníes varias veces intentaron levantar las órdenes de detención a cambio de comprar granos. Al mismo tiempo repasa que el aumento del comercio bilateral entre Argentina e Irán, durante los gobiernos de Cristina Kirchner, curiosamente se produjo cuando pidió la captura de funcionarios iraníes acusado por la justicia en la causa AMIA. Añade Villar, que el canciller Jorge Taiana afirmó que Argentina no había cambiado sino Irán.

²⁹ “En los primeros cuatro años de gobierno de la presidenta Fernández de Kirchner, las exportaciones a Irán aumentaron un 234%. El intercambio con Argentina, segundo socio comercial en América Latina, subió en 2012 un 11.5%, llegando a 1.343 millones de dólares” (Moya, 2014:pp.21-22).

³⁰ Ver, Ricardo Sennes (2008).

de la TF se debilitaba. Esta debilidad fue notoria en dos aspectos. Por un lado, “acompañando” a Brasil en la no generación de iniciativas relacionadas con el Sistema Acuífero Guaraní, lo cual indirectamente benefició las apetencias de empresas transnacionales que han estado esperando (y esperan) estudios del Banco Mundial sobre tal reservorio, para su eventual explotación y comercialización. Sin duda una señal negativa revelando la ausencia de proyectos de control geopolítico. Una contrariedad notable después de haber sostenido discursos que alertaban sobre la privatización del sistema respaldada por países céntricos. Por otro lado, el gobierno argentino no avanzó en el combate contra grupos del crimen organizado transnacional con medidas directas y contundentes, más allá de lo acordado en el Mercosur donde, paralelamente, Brasil había tenido mayor protagonismo. Esta inacción puso de manifiesto el escaso valor político que el gobierno argentino le asignaba a la TF, enfatizado con el mayor acercamiento a Irán, y facilitándole argumentos a Estados Unidos para que fabulara sobre la presencia terrorista en la zona en cuestión.

CONCLUSIONES

El déficit de gobernanza de la TF estuvo relacionado con la lógica de los intereses nacionales, la cual superó a la lógica de la integración que se suponía dominante. Los avances logrados tanto en el sistema institucional del Mercosur, como en los acuerdos diplomáticos del 3+1, conformaron un camino paralelo a las acciones desplegadas por cada uno de los actores estatales en función de sus intereses nacionales. Estas acciones tuvieron mayor gravitación que lo dispuesto por el bloque, como por lo acordado mediante el grupo ad hoc. La TF fue prenda de lo que cada país quería para sus objetivos en desmedro de un orden político transfronterizo. Es más, la importancia de la coincidencia entre Argentina, Brasil y Paraguay para frenar la tentativa norteamericana de ataviar de terrorismo a la zona, perdió fuerza cuando estos países no profundizaron la integración a través de planes compartidos como ejecutivos, orientados a proteger la cuenca hídrica, luchar contra la informalidad e ilegalidad y reducir el conflicto social.

Quedó claro que tal convergencia tripartita, en realidad sellada fuertemente entre Argentina y Brasil, respondió a la coyuntura que siguió al 11-S. Uno y otro país supieron resistir, airosamente, la reinversión que Estados Unidos buscó de su esfera de influencia hemisférica a través del control geopolítico de la zona. Pero también fue evidente que, junto a esta resistencia, cada país determinó su participación en la TF de acuerdo al tipo de relación bilateral conservado con Washington. De modo que en lugar de compatibilizar posiciones para afrontar

la complejidad del espacio transfronterizo, los países de la región terminaron reforzando el problema de la competencia por la “autoridad” de este espacio librada entre los Estados y los actores no estatales, lo cual tornó más complicada la gobernanza.

Cada país de la región se desentendió de la necesidad de la autoridad estatal en la TF porque, como señalamos más arriba, priorizaron sus intereses. Brasil en cierto sentido lideró el destino de la TF por el vínculo económico con Paraguay. Esta relación estructural fue tan decisiva que la razón del rechazo del gobierno brasileño a la intromisión norteamericana, en parte, se basó en la producción y comercialización sojera de sus empresarios asentados en territorio paraguayo. Al mismo tiempo Paraguay estuvo decidido a sostener esta dependencia por la importancia que tenía para su economía, mientras desde el punto de vista político procuraba no contradecir a Estados Unidos en materia de terrorismo, a cambio de diferir el tratamiento de otras cuestiones sensibles del espacio trinacional que le convenía encapsular.

Argentina no tuvo un interés tan concreto como el que deslizaron sus vecinos. El gobierno depositó su esfuerzo sobre la TF a través del Mercosur, pensando que las políticas del bloque eran suficientes para la gobernanza de esta zona y para abordar las diferentes cuestiones que la afectaban. De manera que su participación efectiva en el citado espacio transfronterizo fue espasmódica. La acción vital de impedir, junto a Brasil, el avance norteamericano en torno a tal espacio le sirvió para intentar llevar a cabo un ejercicio autonomista a través de la relación con Irán, desde el giro que le dio a su política exterior. Para ello copió lo realizado por Brasil, pero no obtuvo la consecuencia esperada. Al contrario, provocó un efecto perverso. Revivió la sospecha de que el atentado a la AMIA se había pergeñado en la TF.

Si bien Argentina dio señales de querer atender el problema de la gobernanza de la zona, su participación terminó por reflejar el descuido que tuvo sobre este problema. La alta ponderación que en un principio sostuvo sobre este espacio a través de la cooperación institucional y diplomática, se transformó en baja cuando la política exterior puso por encima de esta modalidad interestatal la amistad o enemistad con terceros países, como sucedió en las relaciones con Irán y Estados Unidos. La actitud política que adoptó cuando la TF estuvo en agenda internacional, de formular propuestas relacionadas con el Sistema Acuífero Guaraní, como vinculadas a la lucha contra grupos del crimen organizado transnacional, declinó en una conducta pasiva al no ahondar decisiones gubernamentales sobre una y otra cuestión, por cierto muy ligadas a sus necesidades económicas y de seguridad pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abinzano, Roberto (2015) “Geopolítica, regiones de frontera y procesos emergentes”, ponencia en Jornadas de Investigadores, Universidad Nacional de Misiones. <http://www.fhycs.unam.edu.ar/jinvestigadores/antropologia-de-las-relaciones-transnacionales-en-las-regiones-de-frontera/> Consultado el 6 de julio de 2016.

Abbott, Chris, Rogers, Paul y Sloboda, John (2006) *Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI*. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Documento de Trabajo núm. 27.

Actis, Esteban (2010) “La relación entre Brasilia y Teherán en el marco de la política exterior de Brasil ¿comienzo del fin de la Autonomía Heterodoxa?”, ponencia en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Buenos Aires.

Amaral, Arthur (2007) “A Tríplice Fronteira e a Guerra ao Terror: dinâmicas da ameaça terrorista no Cone Sul”, *Carta Internacional*, octubre, 41-51.

Amin, Samir (1997) *Los desafíos de la mundialización*. México: Siglo XXI.

Balmaceda, Leonardo (2009) “La Triple Frontera: el riesgo de la ingobernabilidad”, *Relaciones Internacionales*, núm.37, 39-64.

Balze, Felipe de la (2010) “La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009)”, *Estudios Internacionales*, núm.166, 121-140.

Bartolomé, Mariano (2013) “Una visión de América Latina desde la perspectiva de la agenda de la seguridad internacional contemporánea”, *Relaciones Internacionales*, Geri, núm.23, 35-64.

Bello, Daniel (2013) “La Triple Frontera como polo de atracción de actividades ilícitas: condiciones endógenas institucionales e ilegalidad”, *Atenea*, núm.508, 101-120.

Cardin, Eric (2012) “Trabalho e práticas de contrabando na fronteira do Brasil com o Paraguai”, *Geopolítica (s)*, vol.3, núm.2, 207-234.

Carneiro, Camilo (2012) “Tríplice Fronteira Brasil-Argentina-Paraguai: Transfronteirização através do Crime”, *Relações Internacionais no Mundo Atual*, vol.2, núm.16, 84-101.

Chase, Robert, Hill, Emily y Kennedy, Paul (1996) “Pivotal States and US Strategy”, *Foreign Affairs*, vol.75, núm.1, 33-51.

Corigliano, Francisco (2011) “La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: una típica política peronista del siglo XXI”, *Mural Internacional*, núm.1, 22-27.

Deare, Craig (2008) “La militarización en América Latina y el papel de Estados Unidos”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol.8, núm.3, 22-34.

Delgado, Gian Carlo (2003) “Privatización y saqueo del agua en Mesoamérica”, *Nueva Sociedad*, núm.183, 91-105.

Diario *Folha de São Paulo*, “O Paraguai os EUA”, São Paulo, 24 de setiembre de 2005.

Diario *Folha de São Paulo*, “Guerra sem Limites. Para EUA, Brasil falha na guerra ao terror”, São Paulo, 29 de abril de 2006.

Diario *Folha São Paulo*, “Moção sobre Tríplice Fronteira provoca mal-estar nos EUA”, São Paulo 27 de julio de 2006.

Diario *Folha de São Paulo*, “Comando Sul provocan atritos entre EUA e Brasil”, São Paulo, 26 de setiembre de 2011.

Diario *La Nación*, “Paraguay: ‘En la Triple Frontera se financian grupos terroristas’”, Buenos Aires, 17 de enero de 2004.

Diario *La Nación*, “Rachid: ‘En la Triple Frontera no hay células terroristas’”, Buenos Aires, 16 de marzo de 2004.

Di Santi, Matías (2015) “Cómo evolucionaron las relaciones comerciales entre la Argentina e Irán”, 15 de enero de 2015, <http://chequeado.com/el-explicador/como-evolucionaron-las-relaciones-comerciales-entre-la-argentina-e-iran/> Consultado 14.08.2016.

Dreyfus, Pablo (2005) “Agenda de Seguridad en el Mercosur: La Triple Frontera como espacio de *inseguridad regional*”, trabajo de apoyo para los fundamentos y planeamiento del Programa Internacional de Seguridad Humana, Río de Janeiro <http://www.comunidadsegura.org.br/files/DreyfusTriplefrontera.pdf> Consultado el 14 de agosto de 2015.

Dreyfus, Pablo (2007) “La Triple Frontera: zona de encuentros y desencuentros”, en Autores Varios, *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos*. Río de Janeiro: Flacso-K.Adenauer, 103-130.

Finkelstein, Lawrence (1995) “What Is Global Governance?”, *Global Governance*, núm.1, 367-372.

Flemes, Daniel y Radseck, Michael (2012) “Gobernanza multinivel de seguridad en América del Sur”, *Papel Político*, vol.17, núm.1, 203-238.

Fogel, Ramón (2008) “La región de la triple frontera: territorios de integración y desintegración”, *Sociologías*, núm.20, 270-290.

Fuentes, Claudio (2008) “Fronteras calientes”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol.8, núm.3, 12-24.

Giménez, Verónica (2011) “La ‘triple frontera’ y sus representaciones. Políticos y funcionarios piensan la frontera”, *Frontera Norte*, vol.23, núm.46, 7-34.

Gonçalves, Natália y Cerioli, Luíza (2012) “As relações bilaterais do Brasil com a Turquia e o Irã”, ponencia en Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, 20 a 22 de junho de 2012.

Klare, Michael (2003) *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*. Barcelona: Ediciones Urano.

Llenderozas, Elsa (2011) “La política exterior de los gobiernos kirchneristas”, en Autores Varios, *La política en tiempos de los Kirchner*. Bs.As.: Eudeba, 251-261.

Lynn, Josefina (2008) “La Triple Frontera y la amenaza terrorista ¿realidad o mito?”, en Fredy Rivera (ed.) *Seguridad Multidimensional en América Latina*. Quito: Flacso, 57-80.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, República Argentina, “Argentina, Brasil, Paraguay y Estados Unidos (3+1) analizaron cuestión Triple Frontera”, Información para la prensa n° 197/2002

<http://www.paginadigital.com.ar/ARTICULOS/2002rest/2002oct/noticias9/ee30-12.html>

http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/departamentos/americadelnorte/2003_de_duhalde_a_kirchner.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, República Argentina, “V Reunión Plenaria del Mecanismo 3+1 sobre la seguridad en la Triple Frontera”, Información para la prensa n° 591/06 <http://www.altosestudios.com.br/?p=43367>

http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/47661/V_Reuni%C3%B3n_Plenaria_del_Mecanismo_%223_1%22_sobre_la_seguridad_en_la_triple_frontera__3_p_.pdf?sequence=1

Ministerio das Relações Exteriores, República Federativa do Brasil, “Invest & Export Brasil. Brasil x Irã, octubre de 2016 <https://investexportbrasil.dpr.gov.br/arquivos/IndicadoresEconomicos/web/pdf/SUMIraOUT2016.pdf> Consultado 2 de diciembre de 2016.

Miranda, Roberto (2014) “El rol político de Estados Unidos en el *default* de Argentina”, *Austral. Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, vol. 3, núm. 5, 227-246.

Moya, Sergio (2014) “Entre las grandes expectativas y la demonización: las relaciones entre Irán y América Latina, 2005-2013”, *Perspectivas Internacionales*, vol.10, núm.2, 15-36.

Neves, Pedro, Camargo, Fernando y Neves, Gabriel (2015) “Tríplice fronteira: Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazu”, *Interface*, núm.10, 70-78.

Pecequillo, Cristina (2012) *As relações Brasil-Estados Unidos*. Belo Horizonte: Fino Traço Editora.

Rabossi, Fernando (2011) “Negociações, associações e monopólios: a política da rua em Ciudad del Este (Paraguai)”, *Etnográfica*, vol.15 (1), 83-107.

Renoldi, Brígida (2015) “Estados posibles: travesías, ilegalismos y controles en la Triple Frontera”, *Etnográfica*, vol.19 (3), 417-440.

Revista *Veja*, “Chavistas confirman conspiração denunciada por Nisman”, São Paulo, 14 de marzo de 2015 <http://veja.abril.com.br/mundo/chavistas-confirmam-conspiracao-denunciada-por-nisman> Consultado 11 de marzo de 2016.

Riquelme, Jorge (2013) “La relación entre integración y seguridad en el Mercosur y sus proyecciones hacia Sudamérica”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, núm.8 (1), 279-308.

Rosemberg, Velvet (2015) “La Triple Frontera y el Islam desde las acepciones del concepto de frontera”, *Revista Convergencia Crítica*, vol.1, núm.6, 113-141.

Rosenau, James (1997) *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge University Press.

Russell, Roberto y Tokatlian, Juan (2013) "Implications of the Global and Regional Changes for Argentina's Foreign Relations", *Journal of Iberian and Latin American Research*, vol.19, núm2, 251-267.

Sennes, Ricardo (2008) "Las relaciones Brasil-Estados Unidos: un acuerdo tácito", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol.8, núm.4, 83-91.

Sennes, Ricardo, Onuki, Janina y Oliveira, Amancio (2006) "La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, núm.3-4, 3-26.

Simonoff, Alejandro (2009) "Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner", *Confines*, num.10, 71-86.

Souza, Edson (2009) "Tríplice Fronteira: fluxos da regio Oeste do Paraná com o Paraguai e Argentina", *Terra@Plural*, vol.3, núm.1, 103-116.

Ugarte, José (2014) "Seguridad, defensa e integración regional en América del Sur", *Anuario de Integración*, núm.10, 531-546.

U.S. Department of State (2012) "Country Reports on Terrorism" <https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2012/index.htm> Consultado 18 de febrero de 2016].

Varella, André (2013) "A geopolítica da Amazônia no século XXI: O pensamento de Mário Travassos revisitado", *Anais do VII Encontro Nacional de Associação Brasileira de Estudos de Defesa*, 51-65.

Villar, Santiago (2015) "Argentina-Irán: Vaivenes comerciales, políticos y judiciales", *Opinión América Latina*, 11 de febrero de 2015, núm.302 http://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/america_latina/argentina_iran_vaivenes_comerciales_politicos_y_judiciales Consultado 29 de julio de 2016.

COMO CITAR ESTE ARTÍCULO:

MIRANDA, Roberto. Diplomacia de la Triple Frontera. La participación argentina. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas – UNNE*. Número 20, otoño 2018, ISSN 1668 - 6365. Págs. 27 - 53. DOI: <http://dx.doi.org/10.30972/rfce.0203254>

CURRICULUM VITAE

Roberto Miranda

Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Profesor Titular en la Universidad Nacional de Rosario y profesor de postgrado en la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

robertoxmiranda@yahoo.com.ar