

DEFENSA Y SEGURIDAD INTERNACIONALES ENTRE ARGENTINA Y ESTADOS UNIDOS EN LA TRIPLE FRONTERA (2003-2018). UN TERRITORIO DE CONFLICTO Y COOPERACIÓN

Carlos Alfredo da Silva
Ezequiel Fabricio Barolín
Luis Maximiliano Barreto

INTRODUCCIÓN

El Estado moderno no puede concebirse sin fronteras, porque éstas definen uno de sus atributos fundamentales: la territorialidad, de tal modo que, las fronteras no sólo se relacionan con la seguridad de la sociedad política dentro de sus límites, sino con la legitimidad del uso de la violencia y la aplicación de la ley en su interior.

Como concepto jurídico, la idea de frontera se volvió fundamental en la interacción de las relaciones internacionales y dotó de legitimidad a los reclamos de soberanía, incluso sobre espacios en los que ésta no se ejercía efectivamente. No obstante, es una categoría difusa que, en ocasiones, ha sido adjetivada para darle mayor precisión o contenido, tales son los ejemplos de *Frontera Interior* y *Triple Frontera*. Por su parte, en ellos puede observarse el uso temporal de los conceptos, así como la transformación en su relación con la idea de seguridad.

En el contexto de la construcción del Estado-Nación argentino, la idea de frontera interior buscaba diferenciar el espacio efectivo de soberanía del Estado de aquel aún dominado por los pueblos originarios e implicaba también la existencia de un “espacio sobre el que existían disputas internacionales con países limítrofes” (RATTO e LAGOS, 2011, p. 56). Este concepto nació y creció fuertemente politizado y relacionado con la necesidad estatal de apropiarse efectivamente de los territorios en disputa (RATTO e LAGOS, 2011, p. 68). Con el desarrollo de la historia nacional, se encontró refugio para proteger la idea de soberanía nacional, separando a la sociedad homogénea y criolla (o más bien pseudo europea) de la comunidad indígena, para finalmente reencontrarse con críticas que la definen como concepto etno-socio-céntrico. La importancia de la frontera se asoció al límite internacional primero, y luego se complejizó con el adjetivo “interior”, relacionado con la idea de espacio en disputa de soberanía, pero con pretensiones claras de afirmar su inclusión como parte del territorio: así la frontera interior resultó ser una excusa para la justificación teleológica del Estado-Nación argentino.

El caso de la Triple Frontera (TF) en su concepción actual, no tiene un uso político relacionado con la construcción de un Estado naciente, sino con la definición de un espacio percibido como desconocido y con características únicas. En el proceso de su formación como tal, existe la presencia de actores extranjeros, amenazas nuevas y concepciones novedosas de seguridad. Cabe decir que con el tiempo se creó algo *sui generis* ya que no se trata de la intersección de los límites de tres países, sino de la dinámica producida en un territorio con características que lo hacen único. Por tanto, la TF podría ser entendida, a grandes rasgos, como el límite territorial compartido por tres Estados donde cada uno de ellos actúa de manera soberana, o en otras palabras la intersección de las fronteras de tres países. La TF, compartida por Argentina, Brasil y Paraguay, así comprendida, tiene su origen jurídico (legal) en la Guerra de la Triple Alianza. En ella encontramos sus antecedentes más próximos, ya que intenta definir el alcance preciso de la soberanía territorial de Argentina, Brasil y Paraguay. El primer acercamiento a la noción de TF es geográfico, es decir, existe una delimitación territorial independientemente de la posesión efectiva del territorio.

Pero además de la noción geográfica y política, se encuentra la concepción regional, relacionada con la transformación de la TF como idea superadora de la anteriormente mencionada. No se trata de compartir límites, ya que ni siquiera se puede afirmar el ejercicio efectivo de una única soberanía sobre el territorio en cuestión, tampoco debemos comprenderla como separación -así lo hace de modo clásico Jean Baptiste Duroselle (1998)-, sino como espacio o región con características propias que la hacen diferente, y por tanto única: una región o zona de fronteras. En este sentido, la “región de fronteras” se caracteriza por estar constituida por relaciones múltiples y de diversos tipos (económicas, sociales, políticas, laborales, culturales, personales, etc.), pero también por actores de diversa naturaleza que promueven la configuración de un espacio transnacional (FOGEL, 2008, p. 270). Al respecto, Londoño Niño prefiere llamarla “zona fronteriza internacional o zona de frontera”, porque comparten áreas o regiones cercanas a la línea límite de dos o más países. La frontera no es entendida solamente como una división internacional sino como un espacio que la incluye y “en el que se construyen regiones con territorios de dos o más Estados, en torno de los cuales se dan procesos de interacción política, económica, social y cultural” (2015, p. 200).

En tal sentido, hay una construcción histórica que se inicia con la delimitación jurídica y avanza en torno a la construcción de una zona de frontera con base en la interacción de esas regiones, muchas veces condicionada o estimulada, consciente o inconscientemente, por la voluntad política. La consolidación como región se inició como proceso a partir de 1950, mientras que su nacimiento mediático, es decir la identidad imputada a la TF desde los medios de comunicación, tuvo su origen a partir de la década del noventa, fortaleciéndose en los inicios del nuevo milenio.

LA TRANSFORMACIÓN DE LA IDEA DE “SEGURIDAD”: DE LA FRONTERA INTERIOR A LA TRIPLE FRONTERA

Durante el período de la formación del Estado nacional argentino, la frontera interior estuvo fuertemente asociada a la seguridad del Estado, y a la consolidación de su reclamada soberanía. Se trataba de una seguridad unidimensional, concepción extendida hasta prácticamente el fin de la Guerra Fría inclusive. Son los Estados nacionales los principales responsables y destinatarios de la seguridad. En

términos tradicionales, la seguridad se asocia al “[...] estudio de la amenaza, uso y control de la fuerza militar” (WALT, 1991, p. 212). Por este motivo era tan importante la cuestión de los fortines, no sólo para protegerse de los ataques indígenas, sino también para organizar desde allí el ejercicio de la soberanía y avanzar en la defensa del territorio contra otros Estados ávidos de la posesión de esas mismas tierras. La integridad territorial y la soberanía son elementos fundamentales en las relaciones con otros actores del sistema internacional, las hipótesis de conflictos son una constante y cualquier Estado puede ser considerado como un potencial enemigo y por ende una amenaza. Como sostienen Mariano Bartolomé y Carolina Sampó (2013, p. 3-4), la seguridad se asimila a la defensa, y son las Fuerzas Armadas (FF.AA.) el instrumento que prevalece para la solución de los conflictos. Tenemos así un concepto de seguridad westfaliano, es decir, de raigambre estatocentrista asociado a una noción unidimensional del poder: el militar.

En tal sentido, la frontera interior adquiere estas valoraciones; no así la TF, cuya representación surge en un contexto de transformación en los estudios sobre la seguridad. Es a inicios de la década de los ochenta que se inicia un proceso de debate sobre el concepto y las concepciones de la seguridad internacional, (AMARAL, 2007, p. 45).

En el año 1983, Richard Ullman publica un artículo pionero en *Internacional Security* poniendo en debate la necesidad de ampliar la idea de seguridad, describiendo otras tantas fuentes de las misma (ULLMAN, 1983, p. 133). Otras dimensiones de la seguridad empiezan a ser consideradas, como las cuestiones medioambientales, o el control de los recursos estratégicos. También Buzan (1983), en la misma dirección, apela a la necesidad de una ampliación de la seguridad, enumerando cinco nuevos sectores como fuentes de amenaza: militar, político, económico, societal y ambiental. Una tendencia que se consolidará en la década siguiente.

Como hemos mencionado, la idea de seguridad en términos tradicionales, se encuentra asociada a la protección de los elementos que conforman al Estado: territorio, población, soberanía. Sin embargo, a partir del final de la Guerra Fría, estas concepciones se ampliaron, especialmente a partir de la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) que modificó el carácter de la amenaza. Si la Guerra Fría permitió definir claramente un enemigo, y demostrar que esa amenaza tenía un carácter fundamentalmente ideológico-militar, con la caída de la URSS y el fin del comunismo, la seguridad se alteró profundamente en sus elementos definitorios permitiendo acceder a una aproximación de mayor complejidad. Las transformaciones a nivel internacional, permitieron que la atención de los Estados se difuminara hacia otras áreas y dimensiones de su seguridad.

Para divisar cómo estas transformaciones se observan en la representación de la TF, proponemos considerar los elementos que definen la seguridad en sus términos tradicionales (unidimensional) y la seguridad en su nueva conceptualización (multidimensional), haciéndolo a partir del esquema propuesto por Abad Quintanal. El objetivo es demostrar el funcionamiento de la lógica tradicional de seguridad y su transformación en la TF, donde adquiere significancia bajo la lógica multidimensional, al punto tal que es esta nueva concepción de seguridad la que permite consolidar su identidad, haciendo hincapié en sus aspectos negativos por sobre los positivos (ABAD QUINTANAL, 2015, p. 42). Procederemos teniendo en cuenta el contenido del concepto seguridad, los valores a proteger y la naturaleza de los desafíos. Al transformarse dichos elementos, evidentemente el contenido muta y el concepto en sí, cambia también.

En cuanto al primer elemento mencionado, es decir, el objeto referente de la seguridad, podemos afirmar que en la construcción de la idea de frontera interior prevaleció la protección del reclamado territorio argentino frente a otros Estados (especialmente Chile, en el oeste-sur) y otras naciones (aunque genéricamente se los llame “salvajes”). Claro que el interés incluyó salvaguardar a la población en general, pero ésta fue considerada como uno de los elementos conformadores del Estado sin consideración de los derechos humanos en sí. Por su parte, en el desarrollo de la TF como tal, se produjo una paralela transformación de la noción de seguridad incluyendo, ahora, al individuo, a los grupos humanos, a las colectividades y a la sociedad en general. No es un Estado a construir o un territorio a proteger por su posible pérdida frente a otros, sino la presencia del hombre y la protección genérica del ejercicio de sus derechos. La noción amplia de seguridad fue cobrando relevancia por el impulso dado a partir de las Naciones Unidas (ONU) y sus organismos dependientes, particularmente con la idea de seguridad humana, caracterizada por la preeminencia del individuo que, incluso, desarrolla su vida material excediendo los límites que establecen las fronteras políticas tradicionales de un determinado Estado. El Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de ONU para el Desarrollo amplió el concepto de seguridad, adicionando el adjetivo de humana, permitiendo múltiples dimensiones o ámbitos de la seguridad, como la seguridad alimentaria, seguridad económica, seguridad energética, seguridad democrática, etcétera (BAROLIN e SERRA, 2018, p. 52).

Teniendo en cuenta estas consideraciones, los valores a proteger se verán modificados. Si tradicionalmente la seguridad estuvo asociada a la defensa territorial o de la soberanía en general, ahora, deben incluirse la protección del medioambiente, los derechos humanos o el bienestar general del hombre. La seguridad en sus múltiples facetas es abordada por los gobiernos de la región en relación a la TF, haciendo de ella un territorio de especial relevancia en su estudio ya que confluyen las distintas percepciones de seguridad, ya no siendo exclusivamente interestatal.

Finalmente, en lo que respecta a los elementos característicos de la idea de seguridad propuestos por Abad Quintanal, nos falta considerar la naturaleza de los desafíos. La frontera interior buscaba imponer la soberanía del Estado sobre un espacio restringido, acotado, de alcance limitado y hasta podría afirmarse que es era espacio virtualmente “nacional”. En la TF, la seguridad se manifiesta con características novedosas, ya no se trata de una seguridad restringida al espacio nacional, por el contrario, es la transnacionalidad de las amenazas lo que la identifica. Existen, pues, cuestiones que afectan a más de un Estado como el narcotráfico, el contrabando o temas relacionados con el medioambiente o el crimen organizado, por dar algunos ejemplos. Battaglini (2008) en igual sintonía con Abad Quintanal (2015),

afirma la expansión del concepto de seguridad en tres direcciones. En primer lugar, hacia nuevos temas de agenda, en segundo lugar, hacia una nueva relación con el objeto referente (el sujeto de protección es el individuo), y finalmente, la tercera dirección se vincula con los agentes que causan las amenazas, “dado que los Estados han dejado de ser la amenaza principal, en su lugar, las principales potencias perciben la acción de actores no estatales como la principal fuente de inseguridad internacional” (BATTAGLINO, 2008, p. 28). Paralelamente a esta transformación en los agentes causantes de la amenaza, que ya no son únicamente los Estados o las naciones, se diluye la imagen del enemigo, planteando desafíos crecientes en relación a la creación de políticas públicas capaces de combatir esa amenaza. La relación simbiótica entre política exterior y política de defensa quedó prácticamente rota. El *hardpower* ni siquiera es factible de aplicarse sin daños colaterales a la población en general, afectando sus derechos, además de demostrar su incapacidad para solucionar problemas atípicos o no tradicionales. Las amenazas se tornan cada vez más difusas y complejas, incluso difíciles de clasificar como amenazas internas o externas. Claramente, esto se hace ejemplificador en la TF, especialmente a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S) en Nueva York. El Estado más importante tanto en lo económico como en lo militar, era atacado al interior de sus fronteras. Todo su poderío resultaba prácticamente obsoleto. En cuanto a su enemigo: ni siquiera podía identificarse a partir de una visión tradicional de la amenaza. El terrorismo y la seguridad internacional serán los principales temas de agenda de los organismos internacionales y la TF, un espacio difuso y capaz de entrar en la órbita de intervención de Estados Unidos (EE.UU.).

COOPERACIÓN Y CONFLICTO EN LA TRIPLE FRONTERA

Así como dijimos que las transformaciones teóricas de los años “80 en las nociones de seguridad elevaron el carácter estratégico de la actual TF, en la década del “90 dos sucesos consolidaron la identidad de esta región: por un lado, el atentado a la Embajada de Israel (1992) y, por otro, el atentado a la Asociación Mutual Israelita Argentina (Amia) de 1994, ocurridos en Buenos Aires. Se reflexionaba que las causales de estos acontecimientos podían provenir de un ambiente propicio para el establecimiento de células terroristas en la TF –dado el nivel de debilidad estatal, las fronteras porosas y una economía ilegal en ascenso–, y asociados a asentamientos de Hezbollah y milicias terroristas libanesas con apoyo de Irán. Fue la lectura de Washington la que alimentó esta tesis, la cual se exacerbó tras los atentados del 11-S. Aunque Medio Oriente y Asia Central fueron los escenarios prioritarios en la “guerra contra el terrorismo”, se sostenía que en la TF existían células terroristas islámicas “dormidas” y de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc). Si bien con el paso del tiempo sólo se pudo probar la existencia de personas recaudadoras de fondos para Hamas y Hezbollah sin vínculo entre esas organizaciones y Al Qaeda, la percepción estadounidense se volvió central al momento de reflexionar sobre la evolución identitaria de la TF y su persistencia como un punto sensible de la seguridad internacional en el Cono Sur. En efecto, la presencia de EE.UU. en la región, su percepción sobre la misma y las políticas dirigidas hacia ella, convirtieron a la TF en un espacio de cooperación y conflicto. Dado el alcance de este capítulo, entendemos a estas últimas nociones es simplemente como un *continuum* donde, en un extremo, el polo cooperativo describe relaciones bilaterales distensionadas y, en el otro, el polo conflictivo describe relaciones de tensión bilateral. A lo largo del *continuum* se producen una gran variedad de posiciones que oscilan entre ambos polos ideales, siendo todas las situaciones atravesadas por la asimetría a favor de Washington y dependientes de la relación bilateral global.

Cabe decir que el enfoque estadounidense diseñado para abordar la problemática de la TF es de por sí incompatible con la legislación argentina. Ello debido a que cuando la Casa Blanca se dirige a la región en función de dar apoyo al combate de las denominadas “nuevas amenazas” (narcotráfico, terrorismo, crimen organizado, entre otras), sostiene conductas o políticas que propician un ambiente favorable –afín– al involucramiento militar (BARRETO, 2018, p. 166). En la normativa argentina, por el contrario, las FF.AA. encuentran límites para conjurar amenazas de ese tipo –propias del ámbito doméstico– tal como lo sostienen desde 1988 las leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior (1991), Reestructuración de las FF.AA. (1997), Ley de Inteligencia Nacional (2001) y su modificatoria, y el Decreto 717 (2006). Dadas estas normas, las FF.AA. solo han quedado habilitadas para repeler amenazas de origen externo de carácter estatal-militar⁶⁰. En este sentido, existe –en primera instancia– una tensión “natural” en las relaciones bilaterales en materia del combate a las nuevas amenazas y, específicamente en torno a la TF, por la presencia allí de flagelos de ese tipo. No obstante, ello no quita la posibilidad de cooperación ni significa una situación de tensión o conflicto inevitable. En Argentina, las llamadas Fuerzas de Seguridad (FF.SS.), conformadas por la Policía Federal y las policías provinciales, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y la Policía de Seguridad Aeroportuaria, están perfectamente habilitadas para dicha tarea: combatir las nuevas amenazas o accionar en la esfera de la seguridad doméstica. En efecto, el relacionamiento en su sentido positivo (cooperación) podrá darse a) cuando no haya incompatibilidades entre la normativa argentina y la propuesta/enfoque estadounidense; si las hubiere, b) al encontrar el gobierno argentino márgenes de acción frente a EE.UU. que le permitan adecuar las acciones a su normativa; o c) al encontrar márgenes de acción (vericuetos) frente a la normativa nacional y poder ir más allá de lo que estrictamente la letra permite. En los casos donde alguna de estas posibilidades no pueda ser resuelta las relaciones quedarán obturadas o adquirirán un carácter de tensión y conflicto.

Los primeros años del período temporal abordado en este capítulo –aproximadamente 2003-2005–, se enmarcan en relaciones Argentina-EE.UU. mayormente cooperativas. Desde la perspectiva estadounidense el punto de partida fue la identificación del “terrorismo global” como un enemigo a su seguridad nacional y cobró peso la necesidad de encontrar aliados en esta lucha. Dada esta ponderación del terrorismo, la TF se jerarquizó como una de las zonas sensibles en el Cono Sur y este hecho condujo a un punto de inflexión en la historia y realidad de la TF porque incorporó a Washington como un actor directo (MIRANDA, 2018, p. 32). Pese a que en estos años la postura de la Casa Blanca fue sumamente agresiva, a fines de 2002, dejó de lado transitoriamente la tesis de la existencia de células terroristas en la TF y contribuyó a habilitar canales más cooperativos. Desde Washington D.C. se comenzó a tratar la problemática de esta región a través de la

dimensión político-diplomática (MIRANDA, 2018, p. 34) y se evitaron las dificultades que hubieran sido ocasionadas por una incompatibilidad entre enfoque y ley. Como ya dijimos, en función de la normativa argentina, un tratamiento militarizado de la problemática se encuentra inhabilitado. Por su parte, en la perspectiva argentina cobró peso la crisis post 2001. En este sentido, EE.UU. era un actor necesario en las negociaciones de la salida del *default*. Así, en los primeros años –coincidentes con la etapa inicial de negociación del canje de la deuda–, las vinculaciones globales tuvieron un pragmático carácter cooperativo, sin que ello implique la inexistencia de tensiones tanto para Argentina como para EE.UU. que apostó, con el apoyo a Buenos Aires a la estabilidad regional. Cabe decir que los principales desacuerdos se produjeron al calor de sucesos externos como los atentados de Madrid de 2004 en tanto insumos que volvieron a poner el foco en la TF como una potencial zona terrorista y el empeño del gobierno argentino por explicitar la ausencia de indicios sobre posibles atentados en territorio nacional. No obstante, al ser positivo el marco general de las relaciones, los desacuerdos quedaron en segundo plano. Siguiendo a Miranda (2018, p. 40), en esta fase, Argentina accedió a ratificar el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, la Convención Interamericana contra el Terrorismo y modificó la ley contra el lavado del dinero. Estos tres instrumentos jurídicos eran una fuerte demanda de la Casa Blanca en estrecha relación con sus preocupaciones por la TF.

Más allá del estricto plano bilateral, podemos observar tres instancias donde se evidenció el clima de cooperación en estos años. En primer lugar, en las reuniones del Foro Permanente de Cooperación en la Lucha contra el Terrorismo entre Argentina, Brasil, Paraguay y EE.UU. en la frontera compartida, también conocido como Grupo o Mecanismo 3 + 1. En segundo lugar, en el marco del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) dependiente de OEA y, por último, a nivel Mercosur a través del GTP (Grupo de Trabajo Permanente sobre Terrorismo) y el CTE (Grupo de Trabajo Especializado), ambos constituidos en foros para el intercambio de información relativa al terrorismo.

En el plano discursivo, algunos ejemplos ilustran la buena sintonía: en 2004, el coordinador de la Oficina Antiterrorista del Departamento de Estado Joseph Cofer Black (2004), destacó que Argentina era “un jugador clave en la guerra contra el terrorismo”. Observando la documentación publicada por el CICTE (2005, p. 2), podemos ver qué manifestación similar tuvo lugar en 2005 en la voz de Deborah McCarthy, Consejera en Terrorismo del Departamento de Estado, quien reconoció la satisfacción de EE.UU. con las políticas antiterroristas adoptadas por Argentina, especialmente en la TF, y señaló que en el país era un socio clave.

Ahora bien, hacia mediados de 2005 el clima comenzó a cambiar. Indirectamente, en junio se generaron tensiones a raíz de la inmunidad diplomática concedida por el parlamento paraguayo a tropas estadounidenses, autorización que se hizo de manera secreta. Esa carencia de publicidad hizo resurgir rumores sobre la posibilidad de que Washington instalara una base militar en Mariscal Estigarribia, donde en la década del “80 técnicos estadounidenses ya habían construido un aeropuerto con una pista de operaciones (LYNN, 2008, p. 71). Un par de meses después, la cumbre de Mar del Plata (2005) que rechazó la implementación del Alca marcó fuertemente la relación. Observando el ámbito específico, la actuación conjunta de Argentina y Brasil fue resintiendo a la Casa Blanca. En junio de 2006, en la LXIII Reunión Extraordinaria del Grupo Mercado Común se aprobó una iniciativa brasileña llamada “Acuerdo Marco sobre Cooperación en materia de Seguridad Regional”, que buscó reducir la atención puesta en el terrorismo priorizando el combate contra el crimen organizado transnacional. De algún modo, esta proposición frustró el objetivo del gobierno de G. W. Bush de mantener la primacía de la lucha contra el terrorismo internacional por encima de otros temas (MIRANDA, 2018, p. 36). En los primeros días de diciembre de 2006, se realizó en Buenos Aires la V Reunión Plenaria del Mecanismo 3+1 donde la delegación de EE.UU. presentó información que vinculaba a individuos y entidades con el financiamiento del terrorismo. En un clima de desconfianza, dicho informe fue resistido por Argentina, Brasil y Paraguay, quienes manifestaron la ausencia de nuevos elementos que pudieran afirmar la existencia de actividades terroristas en la región, incluyendo el financiamiento del terrorismo.

Fueron pasando los meses y el vínculo siguió escalando en desconfianza y tensión. a) En enero de 2007, Argentina rechazó aislar internacionalmente al presidente venezolano, Hugo Chávez; b) ese mismo año se produjo la aparición en un aeropuerto argentino de una valija con dinero no declarado que el Buró Federal de Investigaciones (FBI) denunció destinado a financiar la campaña presidencial de la entonces primera dama, Cristina Fernández; c) en 2008 –ya bajo la primera administración de Cristina Fernández– EE.UU. reacondicionó su Comando Sur y reactivó la IV Flota, después de 58 años; d) en 2010 se acusó a Argentina de usar información de inteligencia sobre operaciones financieras producida por la Red de Combate de Crímenes Financieros (FinCen) dependiente del Departamento del Tesoro. Entonces EE.UU. suspendió la transmisión de datos a Buenos Aires quien se quedó sin notificaciones sobre los negocios en la TF. Al año siguiente la FinCen advirtió sobre el incremento de informes sobre lavado de dinero de argentinos y ubicó al país como el segundo lugar en el mundo con más operaciones sospechosas en el mercado estadounidense. Pero, sin dudas, e) el incidente de 2011 por la incautación de material sensible en un avión militar estadounidense en el aeropuerto de Ezeiza fue un parteaguas. Luego de este altercado, el gobierno estadounidense confirmó 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”. Por si todo lo apuntado fuera poco, otros sucesos siguieron deprimiendo el vínculo: f) firma del Memorandum de entendimiento entre Argentina e Irán; g) consideración por parte de Argentina de Irán y Rusia como países amigos; h) informe sobre la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos de 2011 del Departamento de Estado que sobreestimó la cantidad de cocaína que habría circulado por la Argentina durante 2010; i) informe de EE.UU. donde se indica que “la combinación de debilidad institucional y un sistema judicial politizado e ineficaz disminuyen las posibilidades de combatir la corrupción” (JEFATURA DE MINISTROS, 2012); y podrían sumarse j) las tensiones por el conflicto con los “fondos buitres” y las crecientes disputas comerciales⁶¹.

A lo largo de estos años, la “tensión natural” que más arriba señalamos dada por la oposición entre el enfoque estadounidense contra las nuevas amenazas y la legislación argentina, fue una preocupación para las autoridades argentinas. Al respecto, existió el cuidado por no superponer las tareas de la seguridad con la defensa y ello pudo verse en la revisión del Acuerdo por canje de notas y el Memorándum de Entendimiento entre Argentina y EE.UU. de 1964. –instrumentos marco de las relaciones militares argentino-estadounidenses– donde el concepto de defensa incluía al de seguridad interior (JEFATURA DE MINISTROS, 2011). Esta inquietud no tuvo el mismo rango en la nueva gestión argentina iniciada en diciembre de 2015. El gobierno encabezado por Mauricio Macri llegó con la idea de realizar una reforma en las FF.AA. y tal incluía asociarlas al combate de algunas nuevas amenazas como el narcotráfico. En este marco, la nueva administración abrió paso a la posibilidad de buscar vericuetos legales en caso de existir incompatibilidades entre el enfoque estadounidense y la ley argentina e, inclusive, se consideraba una nueva opción: modificar la normativa. Así ocurrió en 2018 por medio del Decreto 683, que eliminó la restricción establecida por el Decreto 727, abriendo un espacio de ambigüedad en torno a las amenazas que pueden repeler las fuerzas militares. Es interesante poner de relieve que, en vista de la política de alineación de la Casa Rosada con EE.UU., la opción de ampliar los márgenes de maniobra pasó a ser una chance secundaria. Se dejaba atrás, por ejemplo, la estrategia de aunar una postura con Brasil rechazando la militarización de las cuestiones.

Evidentemente, esta situación de aquiescencia en las relaciones bilaterales auguró en torno a la TF una nueva etapa de cooperación. La visita de Barack Obama en marzo de 2016 significó el relanzamiento de un vínculo que, como vimos, venía muy deprimido desde la gestión anterior. Si repasamos la Hoja Informativa de la Casa Blanca (2016) y la Nota para la prensa de la Cancillería Argentina (2016) publicadas en dicha visita, podemos realizar dos observaciones. Por un lado, los numerosos compromisos allí explicitados constituyeron el marco de las vinculaciones hacia la TF y, por otro, una de las *issue-areas* principales y transversales de esta renovada cooperación, que se conoce como la “diplomacia financiera”, esto es, la cooperación internacional para el intercambio de información sensible ante las amenazas externas de terrorismo (DINATALE, 2018). Estas dos apreciaciones se cristalizan en algunos de los siguientes ejemplos: el acuerdo entre el Ministerio de Seguridad argentino y el Departamento de Seguridad Nacional de EE.UU. de cooperación sobre crímenes graves; el Memorándum de Entendimiento entre la Unidad de Información Financiera (UIF) de Argentina y el Financial Crimes Enforcement Network de EE.UU. sobre intercambio de información relacionada con el lavado de activos y financiamiento del terrorismo; el compromiso de creación de Centros de Fusión de Inteligencia para realizar intercambios interagencias de información sobre terrorismo y el crimen organizado; el compromiso sobre capacitaciones y entrenamiento para las FF.SS. argentinas con la Academia Internacional para el Cumplimiento de la Ley en coordinación con la Administración para el Control de Drogas (DEA) y el FBI; el apoyo de EE.UU. para desarrollar la capacidad de las autoridades del orden público argentinas, incluyendo la asistencia del Departamento de Justicia con relación al terrorismo y al financiamiento del terrorismo en la región de la Triple Frontera y la asistencia de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de EE.UU. para el mejoramiento de la seguridad fronteriza argentina.

Aunque la llegada de Donald Trump a la presidencia de EE.UU. generó incertidumbre, las relaciones continuaron siendo cooperativas. El discurso de Trump volvió a potenciar el carácter de la TF como punto sensible de la seguridad regional ya que, en términos generales, su retórica parece recordar la doctrina Bush –guerra contra el terrorismo– y, particularmente, al identificar al “terrorismo radical islámico” y al “terrorismo iraní” como sus enemigos, según consta en la Estrategia Nacional Anti-Terrorista (2018). En ese marco, en el 2019 volvió a escena la posibilidad de montar un mecanismo de cooperación regional similar al 3+1 y se reactivó la ponderación de Hezbollah como una potencial amenaza para Argentina, incluyendo a la TF. Argentina hizo concesiones al respecto y añadió a esta agrupación en el Registro Nacional de Personas y Organizaciones Sospechosas de Terrorismo (Renapost), pedido reiterado desde hacía tiempo por parte de Trump (DINATALE, 2019) y que la detención en 2018 de Assad Ahmad Barakat perteneciente al “clan Barakat” había reforzado. Para las autoridades argentinas la aprehensión de Barakat había desmantelado en la TF una importante célula terrorista de extensión global. Cabe decir que en este período las relaciones bilaterales son nutridas con el influjo de un tercer actor: Israel y sus informes de inteligencia.

Como dijimos más arriba, la Hoja informativa de 2016 fue el mapa de ruta que trascendió la sucesión de Obama por Trump y así pudo verse en la concreción de algunos hechos enmarcados en aquellos compromisos. Tal como se preveía, a) se estableció en Salta y luego en el noreste una *taskforce* con cobertura sobre la TF, y b) se realizó una misión de expertos del Departamento del Tesoro en la TF (junio 2017) para relevar información sobre los riesgos derivados del lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y otras actividades ilícitas. Es importante mencionar que, por ejemplo, esta misión se encontró asociada con un foro recientemente creado: la Audif (Diálogo Argentina-EE.UU. sobre Finanzas Ilícitas), con la idea de avanzar en la identificación de amenazas de ilícitos financieros y desarrollar estrategias conjuntas para abordarlas. En otro plano, c) se han organizado talleres y capacitaciones sobre la lucha contra los grupos terroristas transnacionales en la zona de la TF, con el patrocinio de diferentes agencias estadounidenses; y d) se han mejorado las capacidades de aplicación de la ley de las autoridades argentinas en puestos de alto riesgo en la frontera norte con la asistencia estadounidense.

Finalmente, se observa que los documentos confeccionados por distintas agencias de EE.UU. también expresan la buena sintonía. El Country Reports on Terrorism 2018 ponderó positivamente la cooperación con Argentina durante 2017, a la que calificó de “robusta”, y avaló, entre otros, los esfuerzos por ajustar su código penal para cumplir con los estándares internacionales sobre ciberterrorismo y financiamiento del terrorismo.

CONSIDERACIONES FINALES

La frontera es una noción compleja. Hemos visto que como concepto se encuentra en constante transformación, cambiando su contenido en relación con los nuevos contextos. Lo mismo ocurre con sus adjetivaciones específicas (frontera interior y Triple Frontera) al vincularse con la idea de seguridad. En este sentido, se observa una mutación en los usos de los conceptos de frontera funcional a los cambios que experimenta la idea de seguridad.

Por otro lado, destacamos que el concepto de seguridad no puede ser utilizado del mismo modo en todo tiempo y espacio, razón por la cual, antes de avanzar en las relaciones de EE.UU. y Argentina en torno a la TF hemos advertido la especial distinción que presenta para en este último país. En el período 2003-2018, las concepciones rivales en torno a la idea de seguridad-defensa delinean una tensión intrínseca respecto de la TF, sin embargo, el estado de las relaciones bilaterales globales es lo que alimenta la situación de cooperación-conflicto. La tensión natural entre el enfoque estadounidense y la legislación argentina no obturan el vínculo, sino que son las relaciones políticas entre los dos actores las que potencian o debilitan la cooperación en la TF. En este sentido, cobran peso las percepciones de los gobiernos de turno hacia el otro interlocutor. Haciendo un balance, la postura de EE.UU. a lo largo del período parece ser comparativamente más constante que la posición argentina, la cual cambia, inclusive, dentro de un mismo gobierno. Es el caso de la primera administración de Néstor Kirchner finalizando el 2005 y durante la gestión de Cristina Kirchner hacia 2011 con el incidente de Ezeiza. Claramente, con la llegada de Mauricio Macri se produjo un nuevo acercamiento con EE.UU. que le permitió a la Casa Blanca recuperar una capacidad de iniciativa similar a los años inmediatos al 11-S.

REFERENCIAS

- ABAD QUINTANAL, G. El concepto de seguridad: su transformación. **Journal of International Relations**, n. 4, p. 41-51, 2015.
- AMARAL, A. B. do. Tríplice Fronteira e a Guerra ao Terror: dinâmicas de constituição da ameaça terrorista no Cone Sul. **Carta Internacional**, 2, n. 2, p. 41-51, oct. 2007.
- BAROLIN, E.; SERRA, B. Seguridad y defensa en América Latina: mutaciones en sus concepciones e incidencia en los mecanismos de integración suramericanos a partir del siglo XX. **Revista e-l@tina**, 16, n. 63, p. 47-63, abril/junio 2017.
- BARRETO, L. Conceptualizando las relaciones argentino-estadounidenses recientes en materia de seguridad y defensa ¿Una relación de afinidades electivas? **Relaciones Internacionales**, n. 55, p. 165-176, 2018.
- BARTOLOMÉ, M.; SAMPÓ, C. Seguridad y violencia en el actual escenario latinoamericano: de la teoría a la praxis. **Relaciones Internacionales**, 22, n. 45, p. 1-22, 2013.
- BATTAGLINO, J. Transformaciones en la seguridad internacional en la post Guerra Fría: su impacto en América del Sur. **Estudios Internacionales**, n. 160, p. 7-33, 2008.
- BUZAN, B. **People, states and fear**. Brighton: Harvester Wheatsheaf, 1983.
- COMITÉ INTERAMERICANO CONTRA EL TERRORISMO (CICTE). **Informe #**, n. 27, p. 1-5, 2005.
- DINATALE, M. Argentina reforzará todos los mecanismos de lucha contra el grupo terrorista Hezbollah. **Infobae**, dic. 2018.
- DINATALE, M. RENAPOST, 3+1 y AUDIF: las herramientas que usará Macri para combatir el terrorismo en la Argentina. **Infobae**, jul. 2019.
- DUROSELLE, J. B. **Todo imperio perecerá**. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- FOGEL, R. La región de la triple frontera: territorios de integración y desintegración. **Sociologias**, n. 7, jul./dic. 2005.
- JEFATURA DE MINISTROS. **Informe del Jefe de Gabinete de Ministros ante el Honorable Congreso de la Nación**. N. 79, 2011.
- JEFATURA DE MINISTROS. **Informe del Jefe de Gabinete de Ministros ante el Honorable Congreso de la Nación**. N. 81, 2012.
- LYNN, J. La Triple Frontera y la amenaza terrorista ¿realidad o mito? In: RIVERA VÉLEZ, F. (ed.) **Seguridad multidimensional en América Latina**. Quito: Flacso, 2008.
- LONDOÑO NIÑO, E. A. La frontera como factor de integración regional. Análisis a partir del caso de la frontera entre Colombia y Perú. **Agenda Internacional**, Año XXII, n. 33, 2015.
- MIRANDA, R. Diplomacia de la Triple Frontera. La participación argentina. **Revista de la Facultad de Ciencias Económicas**, n. 20, p. 27-53, 2018.
- RATTO, S.; LAGOS, M. El concepto de "frontera interior": de la política a la historiografía". **Entrepasados**, Año XIX, n. 36-37, p. 51-71, 2011.
- ULLMAN, R. Redefining Security. **International Security**, vol. 8, p. 129-153, 1983.
- WALT, S. M. The Renaissance of Security Studies. **International Studies Quarterly**, n. 35 (2), p. 211-239, 1991.