

# NARCOTRÁFICO EN LA TRIPLE FRONTERA. COOPERACIÓN ENTRE ARGENTINA-PARAGUAY-BRASIL

## Cooperación e Integración

## Seguridad Internacional

Agustina González<sup>1</sup>

### Resumen:

El tráfico de drogas continúa siendo una amenaza para los países, su peligrosidad aumenta a la par de la complejidad que reviste la cadena del narcotráfico. La “Triple Frontera”, límite geográfico que comparten Argentina, Paraguay y Brasil, es uno de los lugares de tránsito y producción de drogas más importante del mundo. Este informe se propone analizar las políticas de cooperación que los países de la “Triple Frontera” acuerdan para afrontar la “lucha contra las drogas”. Previamente se realiza una descripción de las políticas públicas de cada país dependiendo de si las mismas exhiben un enfoque prohibicionista o regulacionista. El informe finaliza con una breve reflexión sobre la necesidad de fortalecer las instituciones dentro de cada país frente a la ineficiencia de los mismos y a considerar la asistencia de otros países, ya que la lucha contra las drogas, especialmente en la “Triple Frontera”, afecta a los vecinos de América Latina de una forma u otra.

**Palabras clave:** narcotráfico, Triple Frontera, cooperación, prohibición, regulación.

**Cita sugerida:** González, A. (2022). Narcotráfico en la Triple Frontera. Políticas de Cooperación entre Argentina-Paraguay y Brasil.. *Centro de Estudios Estratégicos de Relaciones Internacionales*, pp-1-10.

---

<sup>1</sup> González, Agustina A. es estudiante de la Licenciatura en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella. Mail: [agustinanahigonzalez@gmail.com](mailto:agustinanahigonzalez@gmail.com).

## 1. Introducción

Al abordar la problemática del narcotráfico en la región de América Latina es necesario comprender, en primer lugar, que el narcotráfico se define a través de una serie de acciones y actividades ilícitas en torno al tráfico ilegal de drogas. Según la “Declaración política del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas” (1998)" y la “Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema mundial de las Drogas, de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas (2009), el problema de las drogas abarca el cultivo, la producción, la fabricación, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el desvío de precursores y actividades delictivas conexas (OEA/CICAD, 2019, p. 7). Por su parte, Amaya (2016), refiere a que el narcotráfico no corresponde a un solo mercado, el tráfico de drogas ilícitas, sino que el fenómeno involucra la producción, consumo, tránsito, lavado de dinero y tráfico de precursores químicos. De modo que la comunidad internacional ha acordado en la necesidad de definir *el problema de las drogas* tomando en cuenta todos sus actores, impacto y los patrones involucrados.

De esta manera, los datos más recientes recogidos en el Informe Mundial sobre las Drogas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2022) señalan que, a pesar de la interrupción que sufrió el mercado de drogas debido a la pandemia, en la última década 284 millones de personas entre las edades de 15 y 64 años consumieron drogas, lo cual representa un aumento del consumo de un 26% con relación a la década anterior. En América Latina, los jóvenes menores de 35 años son el sector de la población que más drogas consume. El informe reporta que una de las posibles causas de este aumento en el consumo se debe a la legalización del cannabis. Este aumento puede verse especialmente en África y América del Sur y Central. Asimismo, recalca acerca de que ciertos contextos de inestabilidad política promueven aún más el consumo, en ese sentido, “las economías de drogas ilícitas pueden prosperar en situaciones de conflicto y donde el Estado de Derecho es débil, y a su vez pueden prolongar o exacerbar los conflictos” (UNODC, 2022).

Teniendo en cuenta estas definiciones, el presente informe se enfocará principalmente en el tráfico de drogas con el objetivo de analizar las políticas de cooperación que los países que conforman la "Triple Frontera" acuerdan para enfrentar la problemática. Para ello se realizará un breve repaso sobre “la guerra contra las drogas” llevada a cabo por parte de Argentina, Brasil y Paraguay. Finalmente, se esgrimirán algunas reflexiones acerca de las implicancias de la cooperación en la Triple Frontera.

Asimismo, este informe encuadra las políticas de cada país dependiendo de si las mismas tienen la intención de prohibir o regular la oferta y demanda de drogas. Las políticas “prohibicionistas” buscan “suprimir el cultivo, la producción, el procesamiento, el tráfico, la distribución, la comercialización, la financiación, la venta y el uso de un conjunto específico de sustancias psicoactivas declaradas

ilegales.” (CPCE, 2016). Éstas tienen como gran referente a los Estados Unidos. Por otro lado, el “regulacionismo” implica analizar cada sustancia como distinta de la otra, y aplicar distintas políticas en base a las causas y a los daños que las mismas generan en sus consumidores. Se tiene en cuenta la tesis de Juan Gabriel Tokatlian (2016), quien refiere que el prohibicionismo ha comenzado a fracasar, dando lugar a un Estado regulador que *“supervise más e intervenga mejor en un mercado que produce consecuencias devastadoras cuando opera sin control alguno”*. (CPCE, 2016). Por otra parte, las políticas de regulación exigen, según Tokatlian, atacar a toda la cadena, desde la demanda hasta la oferta, y no solamente la etapa final, es decir, la venta y el consumo.

## 2. Antecedentes

### 2.1. La situación de seguridad en la Triple Frontera

La Triple Frontera es el espacio geográfico que comprende las fronteras de Argentina, Brasil y Paraguay. Las débiles políticas públicas de los gobiernos nacionales provocaron que la Triple Frontera se vuelva un lugar de tránsito frecuente para las organizaciones criminales, facilitando el lavado de dinero, el tráfico de drogas y armas, el contrabando de bienes, entre otros crímenes.

Pero el lugar de prioridad que se ha dado a la seguridad en la Triple Frontera se inserta en las lógicas geopolíticas y espaciales del poder mundial. Así, luego del ataque a las Torres Gemelas en septiembre de 2001, el gobierno de los Estados Unidos se abocó a controlar la zona en su lucha contra el terrorismo, colaborando con los gobiernos implicados. Hasta el día de hoy, se conoce la existencia de dos organizaciones que se considera son las que concentran el mayor poder. La primera es el Primeiro Comando da Capital (PCC), la mayor organización criminal brasileña con más de 30.000 miembros, según un artículo de 2019 escrito por Leonardo Coutinho, el PCC ha mostrado tener vínculos con Hezbollah, un grupo terrorista libanés vinculado al lavado de dinero de los carteles de droga y la segunda organización más poderosa en la Triple Frontera. No obstante, una vez que Estados Unidos certificó que ninguna de las organizaciones implicaba una amenaza directa a su nación, se retiró de la zona para combatir el terrorismo en otros lugares del mundo, dejando la Triple Frontera en mano de los gobiernos nacionales, quienes contaban con escasos recursos para combatir a las organizaciones criminales en sus fronteras.

### 2.2. Respuestas individuales al narcotráfico

Para analizar las políticas de cooperación entre éstos países, es relevante hacer un repaso por la agenda nacional de cada país frente al narcotráfico y sus visiones frente a la misma.

#### 2.2.1. Argentina

Muchos autores coinciden en que el avance del narcotráfico en Argentina es mayor de lo que se había previsto. El país se encuentra en el puesto 19 de 30 en el Índice Global de Políticas sobre Drogas<sup>2</sup> y no sólo sigue siendo un lugar de tránsito para el tráfico de drogas, sino que también se ha convertido en uno de los mercados más importantes de producción de cocaína y pasta base después de Estados Unidos y Brasil (Calderón, 2018). Luego de la pandemia, si bien el mercado sufrió la interrupción temporal, se recuperó rápidamente y aumentaron la utilización de rutas terrestres, las vías de navegación y el envío de paquetes postales con fines criminales (Baisotti, 2022).

Con respecto a las políticas implementadas, en Argentina no existe mucha legislación contra el consumo y producción de drogas. Según el informe de 2019 del Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID) de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, la Argentina considera el uso o posesión de drogas como un *delito parcial*. Es decir, depende de la cantidad de droga incautada, si la persona se encuentra experimentando por primera vez (o no), o si el individuo presenta una drogadicción. Lo cual se encuentra regulado en la ley N° 23.737 que luego aumentó el mínimo de la pena tanto para los eslabones más peligrosos involucrados en la fabricación, producción y comercialización de estupefacientes, como también el mínimo de pena del tráfico de estupefacientes cuando se trata de pasta base de cocaína (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Argentina). Así, Argentina es un país reactivo al tráfico de drogas, es decir, tiende a generar políticas que prohíben el consumo de drogas, pero no lo evitan en una primera instancia.

Es importante recalcar lo poco clara que se encuentra la situación sobre el tráfico de drogas en la Argentina actualmente, a causa de las pocas estadísticas y datos encontradas tanto en páginas del gobierno como portales de noticias. Lo cual puede ser un reflejo de la poca centralidad que se le otorga a esta problemática.

### 2.2.2. Paraguay

Paraguay es un actor importante dentro de las redes de narcotráfico en Sudamérica, constituyéndose como un punto clave en el transporte, en especial de la ruta entre Bolivia y Argentina con destino a Europa (Riera, 2022), así como en la producción de drogas. Sobre su rol de productor, históricamente se ha asociado con la producción de marihuana; no obstante, a lo largo de los últimos años, se ha identificado que se ha incursionado también en el campo de la cocaína.

A la par con la significancia del narcotráfico en el país, se ha buscado reducirla. Para ello, se han implementado diferentes políticas, creado distintas unidades y leyes. Dentro del marco legal, los principales instrumentos son los siguientes: la Constitución Nacional (1992), la Ley N°1340/88, Ley

---

<sup>2</sup> Disponible en: <https://globaldrugpolicyindex.net/country-profile/argentina>

Nº 1881/02, el Código Penal Paraguayo y el Código Procesal Penal (Ministerio Público - República de Paraguay, s/f). Paraguay se presenta como un Estado regulacionista, lo cual puede verse en los objetivos presentados con su Política Nacional de Drogas 2017-2022. En ella, se incluye el “*fortalecimiento institucional, reducción de la demanda, reducción de la oferta, medidas de control y cooperación institucional*” (OEA, 2019). Sin embargo, pese a estos esfuerzos y avances, la amenaza de seguridad ha incrementado, generando que su influencia se penetre en los poderes del estado, las empresas privadas y en grupos de la sociedad (IDPC, 2017). Paraguay ha presentado un aumento de la influencia de las organizaciones criminales en las altas esferas políticas, como así también un aumento de la corrupción y, en consecuencia, una ineficacia institucional en la “lucha contra el narcotráfico”. El asesinato al fiscal paraguayo Marcelo Pecci demostró ser “*un mensaje para todos aquellos que tenían pretensiones de investigar a fondo las mafias, el narcotráfico y la corrupción*” (La Nación, 2022).

### 2.2.3. Brasil

Brasil es el último país en el ranking del Índice Global de Políticas sobre Drogas<sup>3</sup>, según el último informe de 2021. Es el segundo país que más cocaína consume en el mundo y tiene una de las organizaciones más peligrosas que opera en la Triple Frontera, el PCC. Según un artículo publicado en 2015 por Luciana Boiteux, “la actividad económica ligada al tráfico de drogas se alimenta de la pobreza y de la exclusión social, pues da oportunidades de ganancia” (Nueva Sociedad, 2015).

En materia de políticas públicas, al igual que Argentina y Paraguay, Brasil sigue una estrategia prohibicionista. La Ley de Drogas 11.343 aprobada el 23 de agosto de 2006 diferencia vagamente entre consumo y tráfico de drogas. Según el Instituto Transnacional (TNI, por sus siglas en inglés), “esta diferenciación se debe determinar teniendo en cuenta la cantidad, la naturaleza (o calidad) de la droga y otros elementos, tales como el lugar y demás circunstancias objetivas, además de subjetivas, como la existencia de antecedentes, circunstancias sociales y personales” (TNI). De esta forma, no queda claro que tipo de persona entraría en cada categoría de la cadena de producción, tráfico y consumo de drogas. Por otro lado, la ley aplica condenas más graves a aquellas personas vinculadas al tráfico de drogas, elevando el mínimo de condena de 3 a 5 años y hasta 15 años en prisión.

## 3. Cooperación entre Argentina, Paraguay y Brasil

### 3.1. Acuerdo Operativo

Según el autor Pawet Trefler (2020), el primer antecedente de cooperación entre los países fue el 18 de mayo de 1996 con la firma del Acuerdo Operativo en Puerto Iguazú. El mismo tenía como objetivo

---

<sup>3</sup> *Op. cit.*

aumentar el control en la Triple Frontera a través de la colaboración entre las fuerzas policiales y especiales de cada país. Días después, se conformó con el apoyo de Estados Unidos el “Comando Tripartito de la Triple Frontera”, que incluía unidades de policía, servicios fronterizos y servicios especiales de Argentina, Paraguay y Brasil (Trefler, 2020).

### 3.3. Grupo 3 + 1

Como se mencionó, el interés de Estados Unidos en la Triple Frontera funcionó como un mecanismo de presión hacia los gobiernos de Argentina, Paraguay y Brasil para eliminar a las organizaciones criminales y a las células terroristas del espacio geográfico comprendido entre las tres fronteras. Es en ese contexto que en 2002, se acordó el Grupo 3 + 1 dentro del cual formaban parte Argentina, Paraguay, Brasil y Estados Unidos. El objetivo principal del Grupo era *“intercambiar información de inteligencia sobre presuntas células terroristas activas en la TF dirigidas por los inmigrantes libaneses y los grupos criminales relacionados sospechosos de proporcionar a los terroristas recursos financieros y materiales principalmente de narcotráfico”*. (Trefler, 2020). Sin embargo, con la llegada de los gobiernos de izquierda a los tres países latinoamericanos, la relación con Estados Unidos se fue debilitando y el Grupo 3+1 se terminó por extinguir .

### 3.4. Cooperación dentro del MERCOSUR

Dentro del MERCOSUR se han llevado a cabo distintas políticas de cooperación en la lucha contra el narcotráfico. Según Trefler (2020), dentro de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR (RIM) en 1998, se ha discutido específicamente la necesidad de aumentar el control en la Triple Frontera. Esto será lo que después origina el “Plan General de Seguridad para la Triple Frontera”. En el mismo año, el documento más importante dentro del tópico de seguridad, el “Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional del MERCOSUR”. A partir de este acuerdo, sumado al “Acuerdo Marco de Cooperación en Materia de Seguridad Regional de Belo Horizonte” firmado en 2004, los países pudieron generar iniciativas en conjunto para la seguridad en la Triple Frontera.

Por otro lado, en diciembre de 1999 se creó el Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR (SISME), el equivalente al Sistema de Información de Schengen (SIS) en Europa, con el objetivo de intercambiar información no solo entre los países sino entre los mismos y la INTERPOL.

Una de las políticas más recientes fue la creación de los Equipos Conjuntos de Investigación que implica “la investigación conjunta de delitos relacionados con el tráfico ilícito de drogas, corrupción, lavado de dinero, tráfico de seres humanos, armas y todas las formas de la DOT, así como

actos de terrorismo”. (Trefler, 2020). Por último, en 2018 Brasil presentó el proyecto para crear el Mercopol, una policía fronteriza similar al Europol, no obstante esta idea aún no ha sido aprobada ni llevada a cabo.

#### **4. Conclusiones**

En este informe se ha presentado un breve análisis sobre la situación del tráfico ilícito de drogas en la Triple Frontera. Hemos visto un enfoque prohibicionista en Argentina y Brasil y una intención de regulacionismo en Paraguay. A pesar de esto, encontramos un elemento que resulta de la debilidad institucional que los mismos presentan y que dificulta la implementación de políticas claras y objetivas en la lucha contra el narcotráfico. Si bien se han llevado a cabo esfuerzos de cooperación tanto entre Argentina, Brasil y Paraguay en el Grupo 3 + 1, como dentro de organismos multilaterales como el MERCOSUR, fortalecer las instituciones nacionales de seguridad y defensa es fundamental antes de discutir si es óptimo implementar una política prohibicionista o regulacionista. Además, se debe tomar en consideración la asistencia de otros países, ya que no solo es un problema para aquellos países que comparten el límite geográfico, sino también para los países que se ven afectados por la Triple Frontera como uno de los lugares principales de tránsito y producción de drogas en el mundo.

## 5. Bibliografía

El antimodelo brasileño. Prohibicionismo, encarcelamiento y selectividad penal frente al tráfico de drogas | Nueva Sociedad. (2015, 1 enero). *Nueva Sociedad | Democracia y política en América Latina*.

<https://nuso.org/articulo/el-antimodelo-brasileno-prohibicionismo-encarcelamiento-y-selectividad-penal-frente-al-trafico-de-drogas/>

Baisotti, P. (2022). Drogas, narcotráfico y pandemia en Argentina. *Small Wars Journal*.  
<https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/drogas-narcotrafico-y-pandemia-en-argentina>

Bosqued, L. R. (2022, 31 mayo). Paraguay y Brasil dan un golpe al narcotráfico con la destrucción de 836 toneladas de marihuana. *euronews*.  
<https://es.euronews.com/2022/05/31/paraguay-y-brasil-dan-un-golpe-al-narcotrafico-con-la-destruccion-de-836-toneladas-de-mari>

Consulado General de la República del Paraguay en Buenos Aires, República Argentina. (2018). *La Política Nacional sobre Drogas del Paraguay fue presentada en acto realizado en la Cancillería*. Asunción: Ministerio de Relaciones Exteriores.  
<https://www.mre.gov.py/congralpar-buenos-aires/index.php/noticias/la-politica-nacional-sobre-drogas-del-paraguay-fue-presentada-en-acto-realizado-en-la-cancilleria>

Garat, G. (2016). *Paraguay: la tierra escondida. Examen del mayor productor de cannabis de América del Sur*.  
<https://idpc.net/es/publications/2017/10/paraguay-la-tierra-escondida-examen-del-mayor-productor-de-cannabis-de-america-del-sur>

Gdcs, R. (2020, 11 octubre). *La zona de triple Frontera: Seguridad y crimen organizado*. Grupo DC Solutions.  
<https://www.grupodcsolutions.com/post/la-zona-de-triple-frontera-seguridad-y-crimen-organizado>

Hernández, A. (2019). Brasil, segundo mayor consumidor mundial de cocaína. *DW.COM*.  
<https://www.dw.com/es/brasil-el-segundo-mayor-consumidor-de-coca%C3%ADna-del-mundo-y-uno-de-los-m%C3%A1s-violentos-parte-i/a-50169426>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Argentina. (2002, 18 diciembre). *Argentina, Brasil, Paraguay y EE.UU. («3+1») analizaron cuestión «Triple Frontera»* [Comunicado de prensa].  
<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/argentina-brasil-paraguay-y-eeuu-31-analizaron-cuestion-triple-frontera>



Montenegro, G., Sain, M. F., & Tokatlian, J. G. (2018). Estados Unidos y la militarización del fenómeno de las drogas en América Latina. En *De militares a policías: La «guerra contra las drogas» y la militarización de Argentina* (pp. 13–87). Capital Intelectual.

Organización de los Estados Americanos. (2019). *Paraguay. Informe de Evaluación sobre Políticas de Drogas*. [http://www.cicad.oas.org/mem/reports/7/Full\\_Eval/Paraguay-7thRd-ESP.pdf](http://www.cicad.oas.org/mem/reports/7/Full_Eval/Paraguay-7thRd-ESP.pdf)

Organización de los Estados Americanos. (2019). *Brasil. Informe de Evaluación sobre Políticas de Drogas*.

[http://www.cicad.oas.org/mem/reports/7/Full\\_Eval/Paraguay-7thRd-ESP.pdf](http://www.cicad.oas.org/mem/reports/7/Full_Eval/Paraguay-7thRd-ESP.pdf)

Peris-Castiglioni, C. A. (2021). Development and perspectives of cocaine in Paraguay. 2016–2020. *Población y Desarrollo*, 27(53), 42–54. <https://doi.org/10.18004/pdfce/2076-054x/2021.027.53.042>

Philip Morris International. (2019, 13 diciembre). *The growing threat of organized crime groups in the tri-border area of South America*. PMI - Philip Morris International. <https://www.pmi.com/illicit-trade-prevention/blog/the-growing-threat-of-organized-crime-groups-in-the-tri-border-area-of-south-america>

PRISM, National Defense University. (2019, 19 febrero). The Evolution of the Most Lethal Criminal Organization in Brazil—the PCC. *PRISM | National Defense University*, 8(1). <https://cco.ndu.edu/News/Article/1761039/the-evolution-of-the-most-lethal-criminal-organization-in-brazilthe-pcc/>

Santos, G. D. L. (2022, 15 mayo). El crimen del fiscal: cómo Paraguay se transformó en un centro del narcotráfico en América del Sur. *LA NACIÓN*. <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/el-asesinato-del-fiscal-paraguayo-y-sus-ramificaciones-en-la-argentina-nid15052022/>

The Global Drug Policy Index. (2021, 7 noviembre). *Home*. <https://globaldrugpolicyindex.net/>

The Transnational Institute. (2017, 19 diciembre). *Sobre reforma de la ley de drogas en Brasil*. Transnational Institute. <https://www.tni.org/en/node/16230>

Tokatlian, J. G. (2015). Drogas: de la prohibición a la regulación. *Consejo Profesional de Ciencias Económicas de La CABA*. <https://archivo.consejo.org.ar/consejodigital/RC36/tokatlian.html>

Trefler, P. (2020). Las iniciativas de cooperación en seguridad en la Triple Frontera. *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 10(1), 187. <https://doi.org/10.17951/al.2020.10.187-201>

*Unidad Especializada en la Lucha Contra el Narcotráfico.* (2022). Asunción: Ministerio Público  
República del Paraguay.  
<https://ministeriopublico.gov.py/unidad-especializada-en-la-lucha-contra-el-narcotrafico->