

*Security, frontiers and National Gendarmerie in Contemporary Argentina*

Glanc, Laura

Laura Glanc [lglanc@gmail.com](mailto:lglanc@gmail.com)  
Instituto Universitario de Gendarmería Nacional  
Argentina, Argentina

Delito y Sociedad  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSN: 2362-3306  
Periodicidad: Semestral  
núm. 53, e0055, 2022  
[delitoysociedad@unl.edu.ar](mailto:delitoysociedad@unl.edu.ar)

Recepción: 04 Diciembre 2020  
Aprobación: 03 Marzo 2021

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/284/2843274004/>

DOI: <https://doi.org/10.14409/dys.2022.53.e0055>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-  
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

**Resumen:** Gendarmería Nacional Argentina (GNA) es una fuerza de seguridad federal, de naturaleza militar con características de fuerza intermedia, dependiente del Ministerio de Seguridad de la Nación. Si bien la GNA surge con la finalidad de proteger el límite internacional de las fronteras nacionales, cuya función primordial ha estado relacionada con delitos federales y problemáticas de alta conflictividad, desde la década de 2000 se le añadió a sus actividades centrales, el policiamiento en «barrios urbanos conflictivos».<sup>2</sup> Recientemente, bajo la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019), los operativos de seguridad de GNA en zonas urbanas de conflicto siguieron ocupando un lugar destacado, pero, su discurso gubernamental al focalizar en la «lucha contra el narcotráfico», elevó el problema de la seguridad a un plano nacional. De aquí, la necesidad de fortalecer las «fronteras calientes»<sup>3</sup> para su protección. En este artículo focalizaremos en este proceso de gestión de la seguridad del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), a través del cual se puso énfasis en las «fronteras» como sector securitario para el tratamiento del «narcotráfico» como problema nacional. Por ello, principal atención se le dará a una frontera del norte argentino<sup>3</sup> que limita con Brasil y al rol en las tareas de seguridad que desempeña la GNA. La metodología utilizada fue primordialmente de carácter cualitativo. Se llevaron a cabo entrevistas a funcionarios civiles y también a uniformados de GNA,<sup>4</sup> las cuales se complementaron con el análisis de decretos y normativa relacionada.

**Palabras clave:** Gendarmería Nacional Argentina, Seguridad, Frontera, Narcotráfico.

**Abstract:** *Argentine National Gendarmerie (GNA) is a federal security force, of a military nature and with characteristics of an intermediate institution. GNA depends on the Ministry of Security of the Nation. Even though GNA arises with the purpose of protecting the international limit of national borders, whose primary function had been related to federal crimes and conflicts resolution of high intensity social problems, since the 2000s, policing in conflictive urban neighborhoods was added as a central activity to GNA. Recently, under the presidency of Mauricio Macri (2015-2019), GNA security operations in urban conflict zones continued to play a prominent role, but Macri's government discourse focusing on «the fight against drug trafficking» elevated security matters at a*

*national level. Hence, the need to strengthen «hot borders» for their protection. In this article, we will focus on that very security policy making process of Mauricio Macri (2015-2019)'s government, through which an emphasis was put on «hot borders» as security sectors for «drug trafficking» treatment considered as a national problem. Special attention will be given to a north Argentine frontier that borders Brazil. The methodology used was primarily qualitative, interviews were conducted with civil servants and also with GNA personnel, which were complemented with the analysis of decrees and related regulations.*

**Keywords:** *Argentine National Gendarmerie, security, frontier, drug trafficking.*

## Introducción

La GNA es una fuerza de seguridad federal, que actualmente depende del Ministerio de Seguridad de la Nación. Se la denomina como una fuerza de «naturaleza militar» con características de «fuerza intermedia», que desempeña su «misión y sus funciones en el marco de la Seguridad Interior, Defensa Nacional y apoyo a la Política Exterior» (Gendarmería Nacional).<sup>5</sup>

La GNA surge con la finalidad de proteger el límite internacional, cuya formación estaba basada en un régimen disciplinario castrense. Desde la década de 2000 bajo los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2016) se les añadió a sus tareas centrales, el patrullaje en centros urbanos conflictivos para velar por la «seguridad»<sup>6</sup> del país (AAVV, 2012; Salles Kobilanski, 2012; Frederic, 2012, 2014, 2015, 2019; Battaglino, 2016, entre otros). Sin embargo, a diferencia de los últimos años, bajo la gestión del entonces presidente Mauricio Macri (2015-2019), las políticas públicas de seguridad han puesto el foco en primera medida en la «lucha contra el narcotráfico», y para ello, en la necesidad de fortalecer las acciones de seguridad en las fronteras del norte de Argentina, argumentando que por allí «entraba» el «narcotráfico» a nuestro país. De esta manera, aunque no de forma excluyente, hubo un cambio en el énfasis en las amenazas a la seguridad y en las prioridades securitarias. Este trabajo se propone investigar el proceso de gestión de la seguridad bajo la administración de Mauricio Macri (2015-2019), junto con sus problemas y el tratamiento de los mismos. Mostraremos el proceso a través del cual el «narcotráfico» como problema social se elevó y posicionó como un problema nacional para la agenda de seguridad del gobierno anterior, teniendo un impacto en los espacios fronterizos y las tareas cotidianas de seguridad de la GNA.

Aunque excede los propósitos de este artículo, podrían estudiarse en investigaciones futuras, el cambio de foco en materia de seguridad, entre la gestión de Macri y la administración del Presidente Alberto Fernández (2019-presente). En efecto, ni bien comenzada su gestión, fue la entonces Ministra de Seguridad, la Dra. Frederic, quien enfatizó: «vamos a correr el eje»<sup>7</sup> (en relación a las políticas de seguridad de la gestión anterior).

La metodología que se utilizó fue primordialmente de carácter cualitativo. Principal atención se le dio a la realización de entrevistas en una frontera del norte

argentino que limita con Brasil,<sup>8</sup> junto con el análisis de decretos ejecutivos y normativa vigente. En relación con las entrevistas, si bien hasta el momento se han llevado a cabo 18 entrevistas, cuatro se realizaron durante la última mitad del año 2018 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Mientras las restantes las realizamos en la ciudad fronteriza, durante una semana en el mes de mayo de 2019. En dicha ciudad fronteriza, junto con una colega nos alojamos en un escuadrón de GNA, que para preservar su anonimato denominaremos «Escuadrón 1905». Allí, hemos entrevistado a gendarmes, suboficiales y oficiales de GNA, y a funcionarios públicos civiles que ejercían funciones en el Escuadrón 1905 y un puente internacional que une Argentina con Brasil.

¿Cuáles fueron los principales problemas en la agenda política de la seguridad bajo el gobierno del Mauricio Macri (2015-2019)? ¿Qué lugar ocuparon las fronteras? ¿Cómo se desempeña GNA en las fronteras? Estos son algunos de los interrogantes que intentamos indagar.

### **Antecedentes: democracia, seguridad y fronteras**

En este apartado focalizaremos en la relación entre seguridad, fronteras y GNA. Comenzaremos haciendo referencia a los estudios sobre relaciones cívico-militares. Luego, focalizaremos en las reformas policiales. Posteriormente, haremos mención al concepto de fronteras.

Luego de la re-apertura democrática de 1983 en Argentina, la seguridad ha sido primordialmente estudiada desde el análisis de las relaciones cívico-militares. En este sentido, académicos y expertos hicieron hincapié en la necesidad de subordinar a las fuerzas militares al poder civil, procediendo con su desmilitarización, prohibiendo la participación armada en materia de seguridad interior, (McSherry 1997; Pion Berlín, 2001; Saín 1997; Frederic, 2008; Battaglino, 2010; entre otros).

El esfuerzo más consistente que prohibía la intervención militar en asuntos internos se llevó a cabo a través de la sanción de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional de 1988, prohibición que fue reforzada a través de la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior de 1992 (McSherry 1997; Saín 1997; entre otros). En este marco, la seguridad fue un espacio de tensión entre el gobierno de Alfonsín y los militares (Nino, 1996:73) que se vio reflejada mediante un proceso de desmilitarización dentro de un contexto de democratización más amplio. Así, el marco normativo de la GNA que hace referencia a este proceso de democratización lo conforman los actuales sistemas de Defensa Nacional y de Seguridad Interior del cual dicha fuerza forma parte (Battaglino, 2016).

Debido a que la GNA ha sido una fuerza esencialmente militarizada, desde el advenimiento de la democracia ha habido esfuerzos reiterados para separar a esta institución de las Fuerzas Armadas (FFAA). Así, la GNA que históricamente dependía del Ejército fue trasladada al Ministerio de Defensa en 1984 y luego, en 1992, este Ministerio ha tenido una custodia compartida con el Ministerio del Interior. En 1996 la fuerza pasa a depender sólo del Ministerio del Interior (Palmieri, 1999). Con los cambios recientes, las Fuerzas Policiales (FFPP) y de Seguridad (FFSS) Federales, incluida la GNA, pasaron a depender de la órbita del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (2008), hasta que se crea el Ministerio de Seguridad (2010), del cual depende actualmente.

Sin embargo, en lo que respecta al marco legal sobre la intervención de las fuerzas de seguridad específicamente en las fronteras, zona de desempeño clave de GNA, los tiempos de desmilitarización no siempre fueron los mismos a aquellos de la democratización. Por tal motivo, nos parece relevante hacer una breve mención a la reglamentación pertinente en materia de frontera.<sup>9</sup>Tal como fue señalado por Martens (2018), en nuestro país la primera legislación en la temática se inicia y asocia a la sanción el decreto 15.385 de 1944 ratificado por la Ley 12.913/47 sobre la «Creación de Zonas de Seguridad», cuyo fin era «proveer a la seguridad de las zonas fronterizas del país» (Decreto 15385/44). Esta norma se enmarca dentro de visiones estratégicas clásicas de la época que respondían a las problemáticas propias de la Segunda Guerra Mundial. De este modo, el objetivo central de esta norma era crear y establecer «zonas de seguridad de fronteras» y «zonas de seguridad de interior» para reforzar la defensa nacional de nuestro territorio (art 1). Para ello, crea «la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, cuya misión será velar por los intereses de la defensa nacional en las referidas zonas» (art 5).

Con relación a la GNA específicamente el Decreto No. 15385/44 en su artículo 8, señala que:

(E)n las zonas de seguridad de fronteras, el servicio policial será ejercido (...) por las policías locales nacionales y provinciales o la Gendarmería Nacional, dentro de la jurisdicción territorial que tengan asignada o que en lo sucesivo se les asigne, para lo que respecta al servicio de seguridad y represión de los delitos comunes; y por la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina, en sus jurisdicciones respectivas, en cuanto atañe a la seguridad y represión de los delitos de competencia federal. En las zonas de seguridad del interior, el servicio de policía será ejercido por las policías locales antes mencionadas, para los delitos comunes, y por la Policía Federal, para los delitos propios de su jurisdicción. En caso necesario, el servicio de policía a cargo de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval Argentina podrá ser reforzado con personal y elementos de los Ministerios de Guerra y Marina respectivamente, y por contingentes de la Policía Federal (subrayado propio).

Empero es recién mediante el decreto 9329/63 donde se ratifica y establece la jurisdicción de la GNA en sus funciones de frontera.

Así, en lo que respecta a la transición democrática, si bien la temática de la seguridad a través de las FFAA fue un tema central en la agenda política, la cuestión fronteriza no ha sido un tema prioritario para los diferentes gobiernos de turno. Fue recién en 1996 que la legislación se actualiza con los trasposos jurisdiccionales que estaban sucediendo dentro de las fuerzas de seguridad federales. En este marco, en 1996 vía decreto número 660/96 se transfiere la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad (creada vía decreto 15385/44) de la órbita militar a la civil, la cual pasa a depender directamente del Ministerio del Interior y vía decreto 1409/96 que establece que el Ministerio del Interior estará a cargo de la totalidad de las funciones en materia de frontera, como ha ocurrido con el resto de la GNA. Se produce así, el inicio de un proceso de desmilitarización fronterizo dentro del proceso de democratización que ya estaba en curso.

Sin embargo, los cambios ministeriales relacionados con la creación del Ministerio de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos (2008) y del reciente

Ministerio de Seguridad (2010) no tuvieron un impacto en los cambios jurisdiccionales de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad. Es decir, hasta 2017 la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad siguió dependiendo del Ministerio del Interior. Es recién mediante el decreto 27/17 que la Comisión Nacional de Zonas de Fronteras pasa a depender directamente del Ministerio de Seguridad (Decreto 27/17), de la que hoy actualmente forma parte (Martens, 2018).

Paralelamente, para la década del 2000, bajo el gobierno de Néstor Kirchner, la problemática de la “inseguridad”, relacionada con la violencia social y el delito común, ha tenido un incremento constante en los medios de comunicación y se consolida en la agenda pública (Focas y Kessler, 2015; Kessler, 2009). Un reflejo de ello fue el gradual involucramiento de la GNA en tareas de seguridad urbana (CELS, 2012:121; GEPyFS, 2012; Salles Kobilanski, 2012; Frederic, 2014, 2019; Battaglino, 2016, entre otros).

De este modo, desde el punto de vista académico, las funciones de la GNA relacionadas a la seguridad urbana se podrían enmarcar dentro de un conjunto de estudios más amplio sobre la creciente militarización de la seguridad en América latina (Dammert y Bailey, 2006). Sin embargo, dichos estudios no tienden a focalizar sobre la necesidad específica de contar con fuerzas militarizadas intermedias en la seguridad interna (con excepción de Pion-Berlín y Trinkunas, 2011; Saín, 2008:245; Battaglino, 2016). Por el contrario, los análisis de las tareas policiales de seguridad urbana han estado asociados a la temática de la policía comunitaria, cuestión que en nuestra región ha estado primariamente anclada a las reformas policiales de la década de los 90s.

En nuestro país, con la problemática de la «inseguridad» en ascenso, sumados los casos de violencia policial (CELS y HRW, 1998; Tiscornia, 2008, 2004, 2009; Pita, 2006, entre otros) y la participación de las policías en casos de corrupción (Hinton, 2006:23), ha contribuido a generar un clima de desconfianza por parte de la sociedad hacia las policías (Dammert y Malone, 2002), fomentando que para finales de la década de 1990 se lleven a cabo diversas reformas policiales (Glanc y Glanc, 2014; Glanc, 2014).<sup>10</sup> En otras palabras, como hemos explicado en otro lado (Glanc y Glanc, 2014), la crisis de la «inseguridad», también puso en jaque viejos modos de ejercer el policiamiento y producir «seguridad», canalizándose entre otras formas, a partir de un proceso de reformas.

Es importante destacar que si bien las diversas reformas policiales lograron a alterar la discusión en torno a la «seguridad»/«inseguridad», pronto dicha discusión quedaría nuevamente hegemonizada por la demanda de seguridad en enclave policial que primaba en la ciudadanía (Tiscornia, 2009; Glanc y Glanc, 2014). Es en este marco que la GNA tomaría notoriedad en los años siguientes.

Ahora bien, en relación con la GNA, si bien la institución no ha sido sujeta a una reforma sustancial, como señala Saín (2008), una reforma policial o de seguridad no excluye el fortalecimiento precisamente de los cuerpos policiales militarizados. Por el contrario, ante ciertos desafíos de seguridad interna, la conformación de estos cuerpos configuraría un avance institucional, ya que no violaría la normativa vigente (Saín, 2008:245, Battaglino, 2016). Vamos a explicarnos un poco mejor. Una institución de formación castrense como es la GNA, pero que depende del Ministerio de Seguridad de Nación y está habilitada para ejercer, por un lado, (1) tareas de seguridad interior, a nivel legal

está capacitada para desplegar entre sus funciones patrullajes urbanos; mientras que por el otro, (2) también está habilitada para intervenir en la resolución de conflictos de seguridad fronterizos y de carácter complejo, delimitando a su vez el lugar normativo de las FFAA en las actuaciones policiales internas (Battaglino, 2016). En otras palabras, debido a que legalmente puede tener una doble actuación, tanto en actuaciones policiales como militares, no sería necesario la intervención de las FFAA en seguridad y así mantener la división normativa que requieren las leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interior en un Estado de Derecho. Esto es particularmente relevante en un marco donde la discusión «seguridad/inseguridad» seguía monopolizada por la problemática en torno al delito y la violencia. Un marco, donde la ciudadanía demandaba más vigilancia y control, y a la gestión política de la seguridad se le exigía responder con un mismo lenguaje, pero respetando el marco legal establecido luego del advenimiento democrático en 1983.

La «adaptabilidad/versatilidad» de la GNA para afrontar los distintos desafíos es una característica que es mencionada tanto expertos y políticos (Frederic, 2019, 2020) como integrantes de dicha institución. Es en este marco que para «enfrentar» a la denominada «inseguridad», la GNA en las últimas dos décadas, ha experimentado cambios significativos. Estos cambios se visualizan en un aumento de su personal, al Ministerio de Seguridad de Nación señalar que en el 2001 la Institución contaba con 18.282 gendarmes, mientras que para el 2013 la cifra había ascendido a 34.383, lo que significó un aumento del 88% (AAVV, 2014). Actualmente se calcula que la cifra asciende a 37.500 personas. Sin embargo, el principal cambio está relacionado con una ampliación en su política de actuación, pasando de operar mayormente en zonas de frontera a patrullar también las grandes ciudades (AAVV, 2012; Salles Kobilanski, 2012; Frederic, 2014, 2019, Battaglino, 2016; entre otros).

Como señalan varios autores (Salles Kobilanski, 2012; AAVV, 2012:48, 49; Frederic, 2014, 2015, 2019, 2020; Battaglino, 2016, entre otros) a partir de fines de 2010 los operativos policiales de GNA en las zonas «urbanas de conflicto» se intensificaron. Así, su notorio involucramiento comenzó a reflejar un claro control de la GNA en el conurbano bonaerense y la CABA, en detrimento de las FFPP federales y provinciales. Entre los principales operativos se han destacado el Operativo Centinela, CABA, Vigía y Cinturón Sur.<sup>11</sup>

Durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019), la «(in)seguridad» en enclave policial siguió siendo protagonista en la agenda pública, pero, como se ha mencionado más arriba, la misma ha estado monopolizada, en gran medida, por el «narcotráfico». De aquí, que se ha presentado como un problema de «máximo vigor» (decreto 228/2016), re-posicionando —al menos normativamente (Martens, 2018)— a la frontera en un lugar preponderante, y repensando, a su vez, muchas de las funciones que la GNA venía desarrollando. Son precisamente estas cuestiones las que nos interesa indagar durante el periodo mencionado.

## **Conceptualizando seguridad(es) y frontera(s)**

Para trabajar el proceso de gestión de la «seguridad» y el tratamiento que han recibido sus «amenazas», tomaremos el concepto de seguridad reformulado por

la teoría de securitización, de la Escuela de Copenhague (Buzan, Waever y De Wilde, 1998). Brevemente se puede señalar que para esta Escuela la categoría de seguridad es considerada como una práctica auto-referencial, ya que es en la práctica que un tema se convierte en un problema de seguridad (Buzan, Waever y De Wilde, 1998). Lo que califica como un problema de seguridad encuentra sus raíces en el pensamiento político-militar clásico. Es decir, según Buzan, Waever y De Wilde (1998:21), «la seguridad es principalmente una cuestión de supervivencia», es a lo que se invoca cuando un problema se posiciona como una amenaza existencial para los determinados objetos o sujetos a proteger, independientemente de si la amenaza es real o imaginaria.

Por lo tanto, la naturaleza de la seguridad, junto con sus amenazas, es lo que justifica el uso de medidas extraordinarias. Sin embargo, luego de la Guerra Fría, las amenazas a la seguridad se fueron desplazando desde el sector militar hacia otros campos (social, económico, ambiental, político). A nivel político, esto significaba que las amenazas habían cambiado a lo largo del tiempo; mientras que a nivel conceptual sacaba a relucir la dimensión social e histórica de aquello investigado (Buzan, Waever y De Wilde, 1998:21).

Así las cosas, tener en cuenta el carácter socialmente construido de las amenazas nos ayudará a analizar el problema del «narcotráfico» como una amenaza existencial; así como también comprender el proceso a través del cual bajo la administración de Macri las «fronteras» se presentaron como espacios de protección de primer orden.

De este modo, si entre principios de 2000 y 2010 lo que atentaba contra la «seguridad» estaba, en primera medida, representado por el «delito» proveniente mayoritariamente de los «barrios urbanos conflictivos», con la administración del entonces presidente Mauricio Macri se consolidaba la idea de que el criminalidad organizada, acuñada en la figura del «narcotráfico» constituía uno de los principales problemas de la «seguridad». Un problema que, a su vez, se podía «encontrar» y «procedía» principalmente de las zonas fronterizas del norte de nuestro país (señala Rodríguez Coy 2021:272).

Entonces, aunque no excluyente, se observa aquí un cambio en el posicionamiento de las amenazas a la «seguridad». La amenaza principal deja de ser la «criminalidad» sin rasgos precisamente delimitados, para tomar forma tangible, y luego quedar cristalizada en la imagen del «narcotráfico». En parte, esto es posible porque la presencia y avance de este problema logra encontrar una explicación política lo suficientemente convincente en el imaginario social para entender sus orígenes y su potencial tratamiento, al entonces Presidente Macri, sostener que «las fronteras eran un colador»<sup>12</sup> y por eso las FFSS federales tenían que recuperar su rol en las fronteras.

Es importante señalar que este énfasis en la «lucha contra el narcotráfico» no ocurre solamente en Argentina, sino que forma parte de una tendencia global de mayor fiscalización de drogas en la política criminal (TNI y WOLA, 2010, Giacomello, 2014, entre otros). Los delitos por estupefacientes o por posesión de drogas forman parte de una cadena que responden a la escala transnacional, haciendo de las fronteras espacios de consumo, pero también de comercio, tránsito y control.

Ante esta situación, se observan al menos tres cuestiones. En primer lugar, esta tendencia hacia una mayor fiscalización en las políticas anti-drogas tiene su

contracara en un creciente endurecimiento de las penas por delitos asociados al «narcotráfico», teniendo un impacto directo en el incremento de detenciones y arrestos tanto en las cárceles como guardias de detención de América Latina, incluida la Argentina (TNI y WOLA, 2010, Sain, 2009, entrevistas de campo). Es en este contexto que podrá comprenderse porqué las guardias de detención de GNA estaban en gran medida habitadas por personas que han estado involucradas en este tipo de delitos (entrevistas de campo, 2019).<sup>13</sup>

La fiscalización sostenida hacia el negocio del «narcotráfico» ha repercutido en que en la mayoría de los países los delitos por tráfico de drogas no sean excarcelables, nuestro país no es la excepción<sup>14</sup> (TNI y WOLA, 2010; Giacomello, 2013). Como señalan diversos expertos, la contracara de este problema es la sobrepoblación de los sistemas penitenciarios y el amplio uso de la prisión preventiva (Carranza, 2012; PNUD, 2013, entre otros). Es en este marco que Souto Zabaleta, Delfino y Sarti (2019) sostienen que:

Esta perspectiva (de mayor fiscalización de drogas) contrasta con la postura de gran parte de la comunidad internacional, que está planteando un abandono de estas políticas en pos de un paradigma que integre como prioritaria a la salud pública y que atienda a una visión más amplia del problema (Souto Zabaleta, Delfino y Sarti, 2019:74).

En segundo lugar, pero no excluyente con el primero, esta mayor fiscalización de drogas, siguiendo a Renoldi (2013b:37), expresa el hecho que el «narcotráfico» como una cuestión social relevante adquirió primordialmente el estatus de un problema social relacionado con la seguridad. Como señala esta autora (Renoldi, 2013b:37) «las drogas están planteadas como problema para y por la sociedad moderna». Ahora bien, como veremos, bajo la presidencia de Macri no sólo consideró al «narcotráfico» como un problema local de seguridad, sino que se elevó esta categoría y se la trató como un problema nacional. Así, se posicionó al «narcotráfico» como una amenaza nacional para la soberanía estatal. Velar por la «seguridad» del país consistía en recuperar la soberanía estatal (Frederic, 2020:141). En este proceso, las FFSS federales, y la GNA en particular, tomaron un rol preponderantes en la custodia de las fronteras. En este marco, las tareas de vigilancia, control y represión del «narcotráfico» ocuparon un papel central en la configuración de la relación entre seguridad y fronteras (Renoldi, Millán, Benedetti, Frederic, Schleider, Nicosia y Bogarín, 2020:14).

En tercer lugar, se observa que la política por una mayor fiscalización de drogas no sólo condicionaba la relación entre las formas de entender y producir «seguridad» e intervenir en las «fronteras», sino que a su vez ponía de manifiesto el hecho que el principal problema de seguridad en Argentina no se relacionaba necesariamente con una división física entre dos estados soberanos. Por el contrario, los problemas de seguridad en los espacios fronterizos excedían la separación entre un país y otro, expresándose en términos de movilidad, pero también de demarcación y conflicto. En términos conceptuales, esta situación nos lleva a reflexionar sobre cómo entender las fronteras en nuestro país.

En la región son muchos los trabajos que han enriquecido los estudios sobre las fronteras, con foco en la zona norte de Argentina, (Grimson, 2004; Rabossi, 2011; Renoldi, 2013a, 2013b; Renoldi *et al.*, 2020; Moncada Paredes, 2016; entre otros) y con los que el este artículo dialoga, al nosotros sostener la complejidad de las fronteras y que las mismas no pueden ser entendidas



simplemente como lugares de contacto y cooperación con el país vecino, sino principalmente como espacios que expresan conflictos y desigualdades (Grimson, 2004:16). Las fronteras, como espacios social y políticamente construidos, lejos de ser estáticas, son móviles y se pasan de un ámbito a otro (Renoldi, 2013b:288), excediendo los límites y problemas estatales. «Ellas son el encuentro y la separación continuos» (Renoldi, 2013b:287). Estos puntos de encuentro y separación, ponen de manifiesto la conformación de un problema social como marco divisorio, actualmente representado por la imagen del «narcotráfico».

En términos conceptuales esto implica problematizar divisiones y mostrar el carácter móvil y polisémico de las fronteras en el norte de Argentina. Pero, principalmente, esto implica remarcar que la manera que conceptualizamos las fronteras no puede quedar dissociada de la manera que construimos un problema de «seguridad» donde las fronteras se presentan como herramientas constitutivas para explicar la realidad social. Es decir, el proceso de conceptualización de las fronteras implica también visibilizar la demarcación de una política de seguridad principalmente expresada en la división de la «seguridad» y aquello que la amenazaba (el «narcotráfico»). La «amenaza» podía coexistir y ubicarse dentro del mismo Estado Nacional, hasta en sus urbes. Esta manera de entender la realidad tuvo un impacto considerable, no sólo en el accionar de GNA, sino también en el funcionamiento y concepción de las mismas fronteras.

Es en este marco que siguiendo a Mezzadra y Neilson (2017:22), a partir de tomar a Balibar, podemos pensar «que las fronteras [como espacios polisémicos] también desempeñan simultáneamente “diversas funciones de demarcación y territorialización”» (Balibar, 2002:79 en Mezzadra y Neilson, 2017:22).

Tomar esta problematización sobre las fronteras nos permite pensar que el «narcotráfico», considerado como una amenaza nacional, dibuja fronteras y demarca territorio como si éste estuviera ubicado mayoritariamente en los bordes, en las ciudades fronterizas. Sin embargo, estas fronteras se superponen y desdibujan otras, al permitir que este problema nacional se corra y localice también en «zonas urbanas conflictivas». Así, siguiendo a Frederic (2020:141), podemos entender porque la soberanía estatal también puede ser recuperada desde adentro, desde las grandes urbes, teniendo esto un impacto en la demarcación de las fronteras. En todos estos trazos, los operativos de control policiales eran de central importancia, puesto que ofrecen al ciudadano afectado una respuesta comprensible y coherente frente a la complejidad del problema, materializándose, por ejemplo, en operativos de ruta concretos con un alto número de incautaciones (Souto Zabaleta, Delfino y Sarti, 2019).

Así, los límites divisorios que marcan lo externo de lo interno no son neutrales. Muy por el contrario, son límites antagónicos (Laclau, 1996) que intentan marcar, excluir una amenaza existencial (narcotráfico), primordialmente a través de mecanismos internos centrados en técnicas de regulación y control (Mezzadra y Neilson, 2017). A continuación, nos focalizaremos en las políticas de seguridad en la frontera.

## Políticas públicas contemporáneas: seguridad y frontera

Como se dijo más arriba, bajo la administración del ex Presidente Macri, el «narcotráfico» se presentó como un problema primordial. Dicho problema estaba íntimamente relacionado con la desprotección de los canales fronterizos que permitían el ingreso y desarrollo de esta actividad en nuestro país. Así, a las fronteras desde un comienzo se las intentó colocar como a un sector clave a proteger, de las denominadas «nuevas amenazas».

En este marco el entonces presidente Macri sancionó una serie de medidas en torno a la seguridad pública, que puso el eje en las fronteras, con foco en la cuestión del «narcotráfico» como delito federal. Dada la centralidad del asunto, través del decreto 228/16, se definieron las categorías del delito complejo y el crimen organizado, que a pesar de estar compuestas por en una extensa secuencia de once puntos,<sup>15</sup> la «producción, tráfico y comercialización de estupefacientes previstos en la Ley N° 23.737» (Decreto 228/16) fue colocada como primera en la lista de delitos. Es decir, el delito comúnmente denominado «narcotráfico» era nombrado, colocado y tratado como un problema central para la agenda gubernamental (Renoldi, 2013b:37). Entre algunas de las medidas tomadas, que destacaban la noción de «frontera» asociada al problema del «tráfico de estupefacientes» como claves en la agenda política, es la declaración de la emergencia de seguridad pública en 2016 vía decreto 228/16. En esta normativa, la «lucha contra el narcotráfico» aparece como de «máximo vigor», por tal motivo, luego sería extendida por un año más.

A su vez, conjuntamente con este Decreto hay un apoyo político-normativo explícito hacia las FFSS federales, especialmente a la GNA y Prefectura para la protección y control de las fronteras. Así, recién asumido el gobierno anterior, vía Decreto 15/16 constituye la Secretaría de Frontera, como órgano de trabajo de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad.

Sin embargo, es recién en 2017 que la Comisión Nacional de zonas de seguridad se transfiere al Ministerio de Seguridad (mediante Decreto 27/17). A su vez, para 2018 (vía decreto 174/18) la flamante Secretaría de Frontera pasó a cambiar su estatus de Secretaría a Subsecretaría de Vigilancia y Control de Frontera. Esto último se da en un contexto de ajuste estatal generalizado de cargos y agencias estatales.<sup>16</sup> Aunque esta medida modificó el organigrama dentro del Ministerio de Seguridad de Nación, en la práctica, la misma no tuvo un impacto público tal. Por el contrario, desde sus comienzos, Mauricio Macri, de la mano de una de sus ministros más fuertes, Patricia Bullrich, presentó la política anti-drogas —junto con un discurso de protección fronteriza— como una de las políticas centrales de la gestión.<sup>17</sup> El «Programa Argentina Sin Narcotráfico», un plan de seguridad macro, es la prueba más contundente de aquello.<sup>18</sup>

En este sentido, si retomamos el decreto de emergencia de Seguridad Pública (228/16), se puede señalar también la renovación del «Operativo Escudo Norte» (Decreto 1091/11), y el rediseño del mismo con el nombre de «Operativo de Fronteras» (Decreto 228/16).<sup>19</sup> El argumento de este cambio se basaba en que «para la nueva administración (el operativo Escudo norte) no ha dado los resultados esperados» (Decreto 228/16) (ver también Rodríguez Coy, 2021).

Empero, tanto para el Operativo de Fronteras (2016) como para el Operativo Escudo Norte (2011), la principal preocupación estaba relacionada con «el control del contrabando», «trata de personas» y «narcotráfico». De este modo, si bien el operativo de Fronteras (decreto 228/16) —y luego se suma el de Integración Norte (2018)— pueden tener diferencias con los operativos de las gestiones políticas anteriores, lo que principalmente manifiestan pareciera ser, en primer lugar, un respaldo político a la política de seguridad anti-drogas que se despliega en la frontera, cuyo notable impacto se ha descrito más arriba. En particular, para reforzar la política anti-drogas, el operativo de Integración Norte (2018) menciona también la necesidad de contar con la colaboración de las FFAA y de realizar trabajos conjuntos entre los Ministerios de Seguridad y Defensa. Este proceso de militarización en la fiscalización de delitos complejos no es nuevo. Según Souto Zabaleta, Delfino y Sarti (2019:74), citando a Saín, comienza a implementarse durante la última gestión de Cristina Fernández de Kirchner, cuando se establece que el ejército pueda realizar tareas de patrullamiento y vigilancia en la frontera norte (Pol, 2015).

### **Se militariza el «narcotráfico»**

Sin embargo, con la gestión de Mauricio Macri, como veremos en los siguientes decretos, la militarización del tratamiento del «narcotráfico» ha ido en crescendo. Un punto clave de este proceso fue la sanción de los controversiales decretos 683<sup>20</sup> y 703/18. Ambos ponen el foco en que las fuerzas militares brindarían apoyo logístico en seguridad interior a las FFSS, para la prevención y tratamiento del «narcotráfico», en las fronteras. En este marco, el decreto 683 modifica la norma 727/2006 sancionada por el gobierno de Néstor Kirchner donde se señalaba que se rechazaba la utilización de las FFAA para disuadir o tratar las «nuevas amenazas». Ya que según el decreto 727/06 esto sería responsabilidad de las FFSS. Y, asimismo, se establecía que las FFAA serían empleadas ante la agresión de origen externo por parte de un/otros Estados. En cambio, el Decreto 683/18 establece en su Artículo 1° que, las FFAA «serán empleadas en forma disuasiva o efectiva ante agresiones de origen externo» pero ya no se menciona la figura de «otro/s» Estado/s, como sí aparecía en el decreto 727, que se señala «otro/s Estado/s».

Con los presentes decretos observamos que el borde divisorio de agresión externa se modifica. Siguiendo a Souto Zabaleta, Delfino y Sarti (2019:74) podemos pensar que la contracara política de esta modificación es un proceso de desdibujamiento de los límites normativos de las legislaciones vigentes en materia de defensa (23.554) y seguridad (24.059) sancionadas una vez retornada la democracia en nuestro país. Así, el proceso de producción de límites que focalizaba exclusivamente en las FFPP y FFSS federales como personal a cargo de «combatir el narcotráfico» o las «nuevas amenazas» quedaba en suspenso. El «narcotráfico» como problema nacional se presentaba como una amenaza existencial que requería la presencia de aquellos que en el imaginario social estuvieran preparados para eliminar el peligro que avanzaba y ponía en riesgo la soberanía nacional. Los mecanismos de policiamiento internos centrados en técnicas de regulación y control (Mezzadra y Neilson, 2017) parecerían por momentos necesitar refuerzos.

Integrada principalmente por los Ministerios de Seguridad y de Interior, otro aspecto normativo importante a señalar de la gestión de la política de seguridad fronteriza reciente es la creación de la Comisión Nacional de Frontera, mediante decreto 68/2017. Como señala Bustamante en su presentación (s/d:6), mediante «el decreto 68/2017 se crea la CNF (Comisión Nacional de Frontera) como organismo regulador y coordinador del funcionamiento de los Pasos Internacionales<sup>21</sup> y Centros de Frontera<sup>22</sup> que vinculan a la República Argentina con los países limítrofes».

Dicha Comisión era presidida por el jefe de gabinete de ministros. Entre sus integrantes se encontraban las máximas autoridades de PNA y GNA, ya que los pasos internacionales y centros fronterizos son responsabilidad tanto de la GNA como PNA. Por cierta relevancia ciertos pasos internacionales son declarados centros de frontera (Bustamante, s/d), como es el caso por ejemplo, de la ciudad fronteriza que hemos visitado y que a continuación vamos a describir.

Una vez creada la Secretaría de Frontera, mediante un acuerdo entre el Ministerio de Seguridad y de Interior se estableció que los 14 centros de frontera estarían a cargo del Ministerio del Interior, mientras que los 146 pasos internacionales pasarían a estar a cargo del Ministerio de Seguridad, coordinados por la Subsecretaría de Vigilancia de Control y Frontera. Por otra parte, los centros fronterizos estarían a cargo de una conducción civil, aunque igualmente cada uno de ellos contara con un coordinador zonal intersectorial perteneciente a la GNA que trabajaba y articulaba con la conducción civil. Según fuentes de la GNA los 14 centros de frontera involucran más del 90% del flujo fronterizo. Un ejemplo de ello es el caso de la ciudad fronteriza que describiremos más abajo.

## **El caso de una ciudad fronteriza del norte argentino**

Un oficial de GNA, quien trabajaba en un puente internacional de la ciudad fronteriza visitada, señalaba que en dicha ciudad se encuentra uno de los centros fronterizos más relevantes de Argentina. Asimismo el entrevistado mencionaba «El puente es un brazo importante de la economía argentina, porque el puente es una economía en tránsito (...) acá tenemos un complejo de carga de aproximadamente 3000 Metros» (Entrevista, oficial GNA, 2019).

En este marco, personal de migraciones del lugar señalaban que, «El tránsito de cargas es el primero en tránsito de cargas del país, con 650-700 cargas por día (...) (Asimismo) En el paso fronterizo hay 40.000 tránsitos diarios en temporada alta y 9500 en temporada baja» (Entrevista, autoridades de migraciones, 2019).

Debido a la magnitud del centro de frontera, el mismo se compone de un control integrado compuesto por:

1. Migraciones
2. Aduana
3. GNA
4. Receita Federal, y
5. Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Senasa)

Teniendo en cuenta su composición, una persona de migraciones sostenía que:

las políticas de frontera en Argentina son buenas, buenas, en principios y normas (...). La Ley 25871<sup>23</sup> de migraciones permite un registro y control de la frontera. (...), Cuando uno se va o entra a Argentina se registra, mientras que Brasil no siempre registra. Hay una incompatibilidad jurídica en Brasil (Entrevista, migraciones, 2019).

Esta situación, para la persona entrevistada generaba «deficiencias estructurales». Es decir, esto ocasionaba una dificultad para planificar políticas coordinadas con Brasil (Entrevista, personal de coordinación del centro fronterizo, 2019). A las «deficiencias estructurales», se le sumaban la «falta de recursos» que, según un oficial de GNA, era el principal problema de «seguridad» en la frontera. Este oficial de GNA que trabajaba en el puente señalaba que el complejo de carga recibía un caudal de más de 10.000 vehículos de carga anuales y no contaba con alambres muy seguros. Esto es particularmente relevante si se tiene en cuenta que al lado de dicho complejo, también por falta de infraestructura, se encontraba la guardia de detención femenina, —las detenciones en su mayoría estaban relacionadas con el tráfico de estupefacientes—. Según nos relataba este oficial de GNA, para mayo de 2019, la guardia de detención de GNA alojaba aproximadamente 10 detenidas. De este modo, comenzamos a ver cómo el puente internacional era un punto clave para el funcionamiento de la frontera, pero también para la organización y logística en las tareas de seguridad de GNA en un contexto donde el problema del «narcotráfico» marcaba la agenda.

En efecto, para llevar a cabo el despliegue operativo de este puente internacional, el personal de GNA se apoyaba y estaba en permanente articulación con el Escuadrón 1905, ubicado a aproximadamente 1 kilómetro de distancia. Aún más, en materia de seguridad el puente internacional no podía dissociarse de las actividades de dicho Escuadrón, ni el Escuadrón de las actividades que sucedían en el puente. Las principales actividades de seguridad coordinadas giraban en torno a tareas de vigilancia y control, ya sean en el mismo puente, sobre una ruta nacional cercana que les competía, o los caminos aledaños que conectan las rutas principales que esta frontera norte comunicaba.

El Escuadrón 1905 es una base principalmente operativa, donde muchos de los operativos, al momento de nuestra visita, involucraban al puente internacional y al armado e implementación de la seguridad misma, de aquí la estrecha relación entre un espacio y otro. Por ejemplo, mientras que las detenciones por delitos federales a personas identificadas con el género femenino se llevaban a cabo en el puente, las detenciones efectuadas al género masculino se llevaban a cabo en el Escuadrón 1905 de GNA.

Es importante destacar que aunque el Escuadrón 1905 era meramente operativo, allí también se llevaban a cabo tareas de formación educativa, ya que funcionaba el Centro Educativo de Perfeccionamiento Especializado (CEPE)<sup>24</sup> 1905. Sin embargo, a través de una entrevista con una docente del CEPE se nos informó que hasta la capacitación educativa giraba en torno a las necesidades operativas de seguridad del Escuadrón, ya que por ejemplo, los proyectos del Trabajo Integrador Final se tenían que enmarcar y relacionar con la realidad fronteriza del lugar. Otro aspecto a destacar es que en el predio donde se ubica el Escuadrón 1905, desde hace unos años, también funciona una cárcel provincial masculina.

Si bien GNA, en su órbita federal, y el sistema penitenciario provincial desempeñan funciones distintas y habitan diferentes jurisdicciones, el trato entre ambas dependencias parecía ser fluido, articulado y funcional a las tareas operativas del Escuadrón. Según lo relatado, esto se observaba por ejemplo en relación con la necesidad de alojar algún detenido por un delito federal (mayoritariamente relacionado con el tráfico de drogas) en la dependencia provincial cuando la guardia estaba llena y el otro espacio contaba con disponibilidad.

En este marco, en otra entrevista, una suboficial señalaba, por ejemplo, el caso de un joven de unos veinticinco años, detenido en la cárcel provincial —debido a la falta de espacio en la guardia de detención del Escuadrón—. Este joven estaba detenido hacía aproximadamente un mes por tráfico de estupefacientes, delito cometido bajo la modalidad de «encomienda»,<sup>25</sup> cuya causa dependía de un juzgado local. El muchacho iba a permanecer en la cárcel provincial hasta que el juzgado local dictara su sentencia (Entrevista, suboficial de GNA, 2019).

De lo narrado por los entrevistados en los párrafos anteriores observamos que tanto las políticas migratorias como las de seguridad excedían los límites geográficos que dividen Argentina con Brasil. Es decir, en términos conceptuales tal vez se podría conjeturar que la relación física mapa/territorio entre Brasil y Argentina quedaba de alguna manera a travesada por la «incompatibilidad» jurídica y la falta de recursos en infraestructura, requiriendo así de un mayor esfuerzo de los actores para responder a los problemas de seguridad a los que se enfrentaban, en su mayoría relacionados al «narcotráfico». Asimismo, desde las buenas relaciones interinstitucionales que se mantenían con la cárcel provincial hasta las actividades educativas intentaban dar respuesta a los problemas de seguridad de la agenda política nacional de seguridad. Así, como veremos más abajo, el problema del «narcotráfico» no solo dominaba las actividades operativas del Escuadrón 1905, sino también las relaciones interpersonales con las otras FFSS provinciales y federales y el movimiento mismo del puente internacional que conecta los dos países.

## **Seguridad y narcotráfico en la frontera: entre el Escuadrón y el puente internacional. Perfiles de los y las detenidas**

Como señala la literatura experta (Carranza, 2012, UNDOC, 2008, entre otros) y es relatado por la mayoría de los entrevistados, los perfiles de los y las detenidas, en términos generales, eran relativamente similares entre sí: jóvenes, ya sean varones o mujeres, menores de 35 años, de nacionalidad argentina, con nivel de instrucción bajo (primario completo o incompleto o ningún nivel de instrucción), que antes de su detención estaban desocupados o tenían una ocupación de tiempo parcial, sin oficio ni profesión (...) También se observa (...) una creciente participación de imputados por infracción a la ley 23.737 (estupefacientes) (Durand, s/d:25).

## Narcotráfico como principal delito de las detenciones: mujeres en rol de cómplices, varones como protagonistas

A través de los diferentes relatos, el principal motivo de las detenciones tanto de mujeres como de varones, ya sea en el centro de detención en el puente o en la guardia del Escuadrón 1905 respectivamente, era por «microtráfico de drogas». La «encomienda» era una de las modalidades más frecuentes de detención.

Para mayo de 2019, el centro de detención ubicado en el puente alojaba cerca de 10 mujeres. Según el oficial entrevistado, algunas detenidas requerían mayor atención en un contexto de escasos recursos. Entre ellas, el oficial mencionó la presencia de una mujer embarazada, una mujer con artritis que debido a ello caminaba con dificultad y requería, no sin generar molestias, ayuda de sus compañeras de detención. El oficial de GNA relató el constante trabajo que requerían las guardias, «siempre hay un problema nuevo» (Entrevista, oficial de GNA, 2019). Es decir, siempre hay un imprevisto que el oficial a cargo tiene que resolver, un imprevisto ocasionado por una detenida. Estos imprevistos solían ser variados y de diferente índole, así como también lo eran las detenidas. De esta manera, encontramos una estrecha relación entre los «problemas» que surgían y las detenidas ahí alojadas.

En la guardia del Escuadrón 1905 se alojaban alrededor de 45 detenidos masculinos, un número de detenidos mucho mayor de lo que habitualmente había. Según subrayaba un entrevistado con más de 20 años de servicio, años anteriores, la cantidad de detenciones rondaba entre los 15-20 detenciones, «tal vez 25», pero desde 2018 había un promedio de 45 detenidos (Entrevista, Suboficial de GNA, 2019). En este sentido, otro gendarme entrevistado señalaba que en ese momento el Escuadrón recibía un promedio de 2-3 detenciones por semana, principalmente como resultado de los operativos de control que la GNA realizaba (entrevista, Gendarme, 2019).

Ahora bien, aunque el «microtráfico de estupefacientes» aparece como el principal motivo de las detenciones, el rol que desempeñan varones y mujeres en la cadena del delito es diferente. Es decir, según explica la literatura experta, los tipos de delitos que comúnmente llevan a cabo varones y mujeres son distintos (Garré, 2014). Así, según las entrevistas, mientras que los varones tienen un rol más activo en la concreción del delito, las mujeres se relacionan más en calidad de «cómplices»<sup>26</sup> (Entrevista, suboficial de GNA, 2019). Un ejemplo de ello se puede ver en el relato de la misma suboficial cuando contó que, a raíz de un allanamiento a una vivienda, se denunció a la mujer que allí vivía en calidad de «cómplice». Según relataba la suboficial, la vivienda era una casa familiar habitada por una pareja y dos niños pequeños, «donde había cocaína, marihuana (...) junto a toda la ropa sucia». Mientras se llevaba a cabo el allanamiento, la mujer argumentaba desconocer la existencia de las drogas que el personal uniformado iba encontrando en su casa. Pero la suboficial dudaba de su palabra, ya que después, personal de GNA encontró dinero, y la mujer dijo «no, está plata sí es mía». Según la suboficial entrevistada, la mujer no podía desconocer el trabajo ilegal que llevaba adelante su pareja, sin embargo eso no quería decir que ella estuviera directamente involucrada en el delito (Entrevista, suboficial de GNA, 2019).

En rol de cómplices, protagonistas, las detenciones relacionadas con el motivo del «narcotráfico» iban en aumento. Como veremos en el apartado de abajo, muchas de las detenciones se llevaban a cabo a partir de los operativos de ruta que a continuación mostraremos.

## **Narcotráfico y controles de ruta: entre el Escuadrón 1905 y el Puente Internacional**

El «narcotráfico» no solo dominaba el motivo de las detenciones, sino también del mismo funcionamiento del Escuadrón 1905 y los movimientos del puente. Desde hacía al menos dos años antes de nuestra visita, gendarmes y suboficiales, tanto varones como mujeres en el Escuadrón coincidían en señalar que cada cuatro días tenían que salir a realizar controles de rutas. Así, una suboficial comentaba que trabajaba de lunes a jueves o de jueves a domingo, pero «cada 4 días se tiene que hacer control de ruta» (Entrevista, Suboficial de GNA, 2019, ver también Renoldi, 2013b:38).

### **Composición de los operativos**

Según los relatos, en los operativos, la presencia de personal masculino y femenino de GNA es en general de 4/2 o 5/1 respectivamente: «en los operativos siempre hay una mujer por si tiene que hacer requisas», a otra mujer, o personas identificadas con el género femenino (Entrevista, suboficial de GNA, 2019). Es decir, según la suboficial entrevistada, esta modalidad estaba fundada en que dado que las requisas requieren el palpado sobre el cuerpo de la persona demorada, aquella persona pueda ser revisada por el género que aquella se identificada. Un ejemplo de ello, ocurrió en un operativo reciente donde se encontró un auto «envainado».<sup>27</sup> En el auto viajaban dos hombres y una mujer, embarazada. Los dos hombres luego fueron trasladados a la guardia del Escuadrón y la chica detenida a la guardia del puente (Entrevista, suboficial de GNA, 2019).

Así, como se mencionaba más arriba, el «narcotráfico» se presentaba como uno de los problemas centrales que marcaba los tiempos, las tareas, la composición de los equipos de trabajo y los objetivos en los operativos de seguridad, concentrados en gran medida en los controles de ruta como método preventivo y conjurativo del delito. A través del despliegue de mecanismos de seguridad internos, centrados primordialmente en los controles de ruta, la conducción política de la seguridad intentaba dar respuestas a un problema nacional que avanzaba y se movía, poniendo en riesgo la soberanía estatal. Debido a la gravedad del asunto, a los controles de ruta, también se les añadió la coordinación conjunta entre FFSS federales y provinciales, y las FFSS federales junto con las FFAA. Era necesario reafirmar la demarcación de las rutas, caminos, «fronteras», a través de reforzar los posibles espacios por donde se podría ubicar, transitar y trasladar el problema.



## **Operativo Conjunto Abierto de Frontera (OCAFs): coordinación conjunta entre policías provinciales y fuerzas de seguridad federales**

Con relación a la coordinación conjunta entre las FFSS, un oficial de GNA que desempeña gran parte de sus tareas en el puente internacional, nos contaba que a principios de 2019 le propuso a las autoridades realizar el «Operativo circuito»,<sup>28</sup> cuya idea consiste en cerrar las vías de aproximación al puente (internacional) (...) en forma de cuadrado co-coordinado con Prefectura». El oficial nos comentaba que dicha propuesta «fue muy bien recibida por las autoridades». De esta manera, de forma sorpresiva, los controles de ruta se hacían de forma conjunta con la Prefectura a través del «Operativo circuito» (Entrevista, oficial de GNA, 2019).

En este sentido, el «Operativo circuito» tenía una modalidad similar a la normativa establecida a través de los «Operativos Conjunto Abierto de Frontera» (OCAF) (decreto 27/17). Según señala el Decreto, los OCAFs son un mecanismo de cooperación y de trabajo inter-fuerzas compuesto por las cuatro fuerzas federales y provinciales entre los distintos pasos fronterizos. En un principio los operativos estaban coordinados por la Secretaría de Fronteras, y luego de la modificatoria del organigrama (Decreto 174/18) pasaron a ser coordinados por la Subsecretaría de Control y Vigilancia de Fronteras.<sup>29</sup>

Ahora bien, si bien los OCAFs son reglamentados mediante una normativa en 2017, como señalaba un oficial de GNA, el trabajo interfuerzas ya existía, en un principio era la coordinación espontánea por ejemplo entre PNA y GNA (Entrevista, oficial de GNA, 2018). Y luego se pasó a la coordinación programada como se observó en el «Operativo circuito» (Entrevista, oficial de GNA, 2019).

En palabras de un oficial de GNA:

empezamos a trabajar en conjunto PNA, GNA, y la policía de una provincia de una zona de frontera (...) Antes cada cual trabajaba en su jurisdicción, yo no entraba a la jurisdicción de la PFA ni de PNA (...) Yo por ejemplo era el jefe operativo de posadas (...) y con la autorización de mi jefe buscaba el par operativo de PNA. Y ahí uno va evaluando si la persona es creíble para trabajar (...), con códigos. (...) porque mira si te dejan mal parados institucionalmente.... Y así se empezó a involucrar a la policía de la provincia (...) De hacer 15kgs anualmente pasamos a hacer 20.000 kilos (Entrevista, oficial de GNA, 2018).

A través de los OCAFs observamos el trabajo mancomunado entre las FFSS y FFPP federales y locales, algo que no era nuevo pero tampoco una práctica cotidiana. El afianzamiento de este trabajo conjunto, a su vez, pone de manifiesto la consolidación de una corriente política, colocando a la protección de las fronteras como un problema central en la agenda de seguridad; y por lo tanto que no podía esperar. A problemas urgentes, soluciones extraordinarias, que se van incorporando a la rutina diaria. En ese sentido, reforzar las tareas de localización del problema de manera co-coordinada entre las diferentes fuerzas federales era clave para la protección de las fronteras. En este proceso observamos por un lado, una demarcación más firme en los procedimientos de control internos para delinear un problema, ya que las diferentes FFSS federales y provinciales actuaban en «bloque». Por el otro lado, notamos que para que esto sea posible, los límites

interinstitucionales que separan a las distintas fuerzas entre sí debían relajarse un poco para lograr un trabajo conjunto.

## **Operativos conjuntos entre Fuerzas de Seguridad y Fuerzas Armadas**

Como hemos señalado más arriba, el proceso de militarización en la fiscalización de delitos complejos no es nuevo. Es decir, las FFSS han trabajado en diversas oportunidades con las FFAA (Souto Zabaleta, Delfino y Sarti, 2019). Sin embargo, a medida que crecía la preocupación por los delitos complejos, focalizados principalmente en el «narcotráfico», la colaboración conjunta ha ido creciendo, recurriendo al uso de personal de las FFAA y a planes de reforma para el apoyo logístico en materia de seguridad.<sup>30</sup> Dada su doble funcionalidad, en seguridad interior y defensa nacional, la GNA participó desde un comienzo en dichos operativos. Cómo se desempeñaban las FFAA en seguridad y cómo interactuaban con las FFSS eran dos interrogantes que intentamos explorar.

Entrevistado en la CABA, un oficial de GNA que hace algunos años formó parte de operativos conjuntos con las FFAA nos contaba que la coordinación entre FFAA y fuerzas de seguridad era de forma aislada:

Ellos (las FFAA) recibían sus órdenes y patrullaje y se iban (...) Ellos por ley no están facultados a detener a una persona. Como me decía el Capitán, si yo veo un ilícito voy a tratar de repeler ilícito, pero por Ley no lo pueden hacer y entonces llamaban y decían tenemos unos bultos que podrían ser estupefacientes o cualquier cosa, pueden venir y nosotros íbamos, eran 300/500kg de marihuana. Ellos estaban patrullando en el monte, los narcos escuchaban que venían, y se iban y dejaban abandonada las cargas (...) Hacían un círculo perimetral, nos llamaban a nosotros, así como a prefectura e íbamos. Nosotros hacíamos el comunicado al juzgado, y ellos lo único que hacían era un acta de que andaban patrullando y encontraron eso. (...) Esa es mi experiencia de ese momento, ahora no sé (oficial de GNA, entrevista 2018).

Agregaba el entrevistado, «se le saca 600kg del mercado pero sin responsable porque es NN» (Oficial de GNA, 2018).

En este sentido, citando al politólogo Rosendo Fraga:

la movilización en la frontera como forma de frenar el narcotráfico no se justifica (...) No estamos ante un fenómeno de una dimensión que amerite involucrar a las Fuerzas Armadas (...) Pero entiendo la lógica de la decisión: el 60% de la Gendarmería, que es la fuerza encargada de custodiar la frontera, ha sido desplazada para reforzar la seguridad en el área metropolitana. Alguien tiene que cubrir el área que quedó desprotegida (Rosendo Fraga, en *La Nación*, 19-8-2018).

Los operativos conjuntos entre las FFAA y de seguridad sacaban a relucir nuevamente viejos debates. Por un lado, la (des) protección fronteriza; mientras que por el otro el peso de las demandas por seguridad desde los centros urbanos. En este marco, las preguntas giraron en torno a dos ejes: (1) ¿qué se necesitaría entonces para proteger las fronteras? y (2) ¿dónde deberían estar los gendarmes?

Así, para la primera pregunta, ¿qué se necesitaría entonces para proteger las fronteras?, un oficial de GNA respondía: «hay que implementar tecnología». En este marco, nos contaba que en una ciudad del norte de Argentina se implementaron radares de una empresa Israelí. La ventaja de los radares era que te permite reducir la cantidad de gente con la que se trabaja:

Yo entro al monitoreo, porque no necesito tanta gente. No necesito sacar veinte hombres, sino cinco o diez. Se pone un radar o cámaras infrarrojas que determinan elementos nocturnos (...) con el elemento tecnológico se optimiza el recurso humano (oficial de GNA, entrevista 2018).

Lo relatado por este entrevistado, va sintonía con lo señalado por un informe realizado por el Ministerio de Seguridad de Nación (Renoldi *et al.*, 2020), donde también se menciona que la implementación de tecnología es valorada de manera positiva por las FFPP y FFSS federales, ya sea por ahorrar en recursos humanos, como por ofrecer una mayor agilidad a labor cotidiana. Sin embargo, la implementación de tecnología puede ocasionar que el delito se disperse hacia otros sectores, o que quienes transportan mercancías y/u otros productos ilícitos no modifiquen sus conductas. Así, si bien un aumento en su uso puede contribuir a mejorar las labores policiales, esto no implica una disminución automática del delito en zonas de frontera (Renoldi *et al.*, 2020:206 y 220).

Por otro lado, en relación a la segunda pregunta realizada a los entrevistados, la cual refería a dónde deberían estar los gendarmes, un oficial de GNA señalaba:

Originalmente Gendarmería se crea para eso (la frontera), porque los delincuentes venían de otros países (...). Hoy el requerimiento de la seguridad está en las grandes urbes (...). El gendarme no anda recorriendo la zona rural, (...) el gendarme está en la zona limítrofe. No piden como acá (haciendo referencia a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), que si hay un gendarme en la esquina estoy más seguro, allá no (...) Allá al gendarme lo ven en la ruta, controlando vehículos. En la (ciudad de) frontera no veo que pidan gendarmes, al contrario, piden policías al gobierno provincial (oficial de GNA, entrevista, 2018)

A través de esta cita podemos reflexionar al menos tres cuestiones, cuestiones que intentaron ser trabajadas a lo largo de este artículo. En primer lugar, podemos pensar que la demanda por mayor seguridad asociada a una mayor presencia del personal de la GNA en las ciudades posiciona al delito ya no simplemente como un conflicto social más, sino como un problema de supervivencia de carácter nacional que ponía en riesgo la soberanía estatal. En el imaginario social, la peligrosidad inmanente que conllevan los bordes nacionales (Renoldi *et al.*, 2020:14) hace que este se presente como una amenaza existencial, y justifique la necesidad de respuestas extraordinarias, encontrando esas repuestas una realidad expresada en términos antagónicos, más allá de si la amenaza es real o percibida (Kessler, 2009; Buzan, Waever y De Wilde, 1998:21). Es en este marco, que la presencia de GNA por las calles urbanas sea vista como un discurso creíble y necesario para combatir la delincuencia común y, más recientemente, la criminalidad organizada, sintetizada en la cuestión del «narcotráfico».

En segundo lugar, dado que en las ciudades fronterizas, o al menos en aquella mencionada por el entrevistado, el delito no es percibido como un problema nacional, la población no demanda que sea tratado como una amenaza existencial. Al contrario, al pedir por una mayor presencia policial provincial, podemos pensar que el delito es considerado como un problema mundano más, y no ya de carácter primordial, como sí es contemplado en las grandes urbes y en los límites fronterizos. Esto es porque el delito como problema social, históricamente construido, no siempre representa el mismo conflicto para las distintas personas o grupos. Por lo tanto, su demanda por mayor seguridad tampoco es unívoca.

Esto último, nos hace pensar, en tercer lugar que, los límites que conforman las ciudades fronterizas, o al menos aquella ciudad mencionada por el gendarme, no necesariamente coinciden, con los límites a los que estuvimos haciendo referencia en este artículo. Es decir, los límites a los cuales nosotros nos referimos, no denotan una mera continuidad entre un país y otro, sino que demarcan un antagonismo, una exclusión (Laclau, 1996), una amenaza, en términos de la Escuela de Copenhague (Waever y De Wilde, 1998). Una amenaza que se puede expresar en el límite fronterizo y no necesariamente en su ciudad de frontera. Una amenaza que, si bien es tratada como una peligrosidad nacional, puede también estar presente en las grandes urbes y no solamente en los bordes. Sin embargo, lo que caracteriza esta amenaza es que deja huellas y es constitutiva también en el armado interno y movimiento de las propias fronteras (Renoldi, 2013b). En otras palabras, si el «narcotráfico» como problema nacional es la amenaza que intentamos excluir, este proceso de exclusión dependía del éxito en el despliegue de mecanismos de seguridad internos centrados en la regulación, vigilancia y control para «combatir» este problema (Mezzadra y Neilson, 2017) en el marco de un Estado democrático.

## Conclusión

Para la realización de este artículo se visitó en mayo de 2019 un Escuadrón de GNA ubicado en el norte argentino que limita con Brasil, el cual denominamos Escuadrón 1905. Nuestro interés en visitar una dependencia localizada en una zona de frontera está relacionado con la predominancia que han vuelto a tener las fronteras en la agenda de la seguridad para la gestión presidencial de Mauricio Macri (2015-2019). Los operativos de seguridad de GNA en las «zonas urbanas conflictivas» siguieron ocupando un lugar destacado. Sin embargo, sin ignorar la situación en las grandes urbes y muchas veces apelando a la gravedad que ellas experimentaban, la agenda de seguridad del poder ejecutivo de la mano del «narcotráfico» se elevó y logró consolidar la problemática del delito a un plano nacional. Es en este marco que las fronteras pasaron a ocupar un lugar destacado. ¿Por qué y cuál fue el proceso a través del cual las fronteras han vuelto a tomar relevancia para los problemas de seguridad? ¿Qué ha sucedido con los problemas de seguridad y su tratamiento bajo el gobierno de Mauricio Macri?

Intentamos trabajar estos interrogantes a través de analizar el proceso de gestión de la seguridad bajo el gobierno de Mauricio Macri, junto a sus principales desafíos. Con tal propósito se entrevistaron mayoritariamente a funcionarios civiles y personal uniformado de GNA que se desempeñan en el Escuadrón 1905 y un puente internacional. El aporte de cada funcionario civil y de las fuerzas de seguridad fue clave para dejar entrever la complejidad de los espacios fronterizos, muchas veces atravesada por la propia creatividad de los actores en el desempeño cotidiano de sus tareas de seguridad en la frontera. El límite fronterizo entre Argentina y Brasil sacaba a relucir el funcionamiento al máximo del Escuadrón y el puente internacional en un contexto donde el tráfico de estupefacientes se presentaba como una política central del poder ejecutivo nacional. Sin embargo, a partir de tomar la voz de los actores, era este preciso contexto, de política de seguridad anti-droga, el que también ponía de manifiesto el hecho que los límites nacionales claramente excedían la cartografía tradicional.

Es decir, la imagen clásica del mapamundi demarcando con una línea divisoria dos estados soberanos no necesariamente era el reflejo de la agenda geopolítica actual en nuestro país.

Por el contrario, durante la gestión de Mauricio Macri el «narcotráfico» como problema nacional se presentaba como una de las principales amenazas que ponía en riesgo la soberanía estatal. En este salvataje a la soberanía estatal primaba una noción de la «seguridad» asociada a «combatir» el «narcotráfico», problema que gradualmente fue monopolizando la agenda de la denominada «inseguridad». Esto fue posible, en parte, debido a la predominancia política de una relación de seguridad y fronteras expresada principalmente a través de las técnicas de vigilancia y control (Renoldi *et al.*, 2020:14).

De este modo, el objetivo central de este artículo fue analizar el proceso de gestión de la seguridad bajo el gobierno de Mauricio Macri. Principalmente, porque en dicho proceso observábamos un cambio de eje, aunque no excluyente, en la conformación y consolidación de los problemas de la seguridad y el tratamiento político que han tenido los mismos. Específicamente, observamos cómo la categoría social de «narcotráfico» no sólo se consolidaba como problema, sino que a su vez se elevaba y posicionaba como un problema de estatus nacional (Renoldi, 2013b). La relevancia del «narcotráfico» como problema nacional en la agenda de la seguridad se mantuvo de manera sostenida durante toda la gestión de Macri (Kessler, 2009; Renoldi, 2013b). Esto se vio reflejado en el terreno, en las voces y acciones de cada una de las personas entrevistadas. Así, las políticas de seguridad se consolidaban, teniendo un impacto concreto en los actores, arquitectura y dinámicas del espacio fronterizo visitado.

De esta manera, el «narcotráfico» dejaba de ser considerado un problema de seguridad más, para ser proyectado como una amenaza a la «seguridad» del país. La forma más convincente de tratar esta amenaza, como señala la Escuela de Copenhague, fue apelando a respuestas extraordinarias, sea a través de la GNA y las FFAA. Para que esta operación fuera posible, fue de suma importancia incorporar al discurso gubernamental de la gestión del entonces presidente Macri, por un lado, el estado de «desprotección» de las fronteras nacionales. Por el otro, la necesidad de contar con una fuerza de seguridad capaz de llevar a cabo tal desafío. Una fuerza de seguridad que pueda legalmente «luchar» contra la «peligrosidad» inmanente que conllevan los bordes nacionales, y que al mismo tiempo sea socialmente aceptada por la ciudadanía argentina. La GNA se presentaba como aquella fuerza de seguridad capaz de articular exitosamente la dimensión legal, moral y operativa en materia de seguridad. Vamos a explayarnos mejor.

Como explicamos más arriba en el artículo, con el retorno a la democracia en 1983 y las leyes que dividían los campos de seguridad interior y defensa nacional en marcha, la GNA se caracterizó por ser la fuerza de seguridad federal militarizada capaz de tener una doble actuación, e intervenir tanto en el policiamiento interno como actuar militarmente en temas de defensa nacional, si la situación lo requiriera. Más aún, la GNA se caracterizó por ser aquella fuerza de seguridad capaz de darle una respuesta política a la sociedad frente a la delincuencia y la crisis institucional que experimentaban las policías provinciales y federales en un contexto democrático. Su facultad de «adaptación» era valorada y aparecía como protagonista en el imaginario político y social (Frederic,

2020).<sup>31</sup> Es en este contexto que gradualmente se comenzó a trasladar a la GNA a los «centros urbanos conflictivos» en detrimento de las FFPP, así como también sus tareas se han intensificado en las fronteras, pero principalmente se la empezó a convocar cada vez que un problema de seguridad se presentaba como relevante. El caso del «narcotráfico» no fue la excepción.

## Referencias bibliográficas

- AA. VV. Grupo de Estudio sobre Policías y Fuerzas de Seguridad CAS-IDES. (2012). Seguridad para todos: territorios y policiamientos. *Revista Voces en el Fénix, Plan Fénix*, 3(15), 46-51.
- Bailey, J. y Dammert, L. (2006). Public Security and Police Reform in the Americas. En Bailey, J. y Dammert, L. (Eds.), *Public Security and Police Reform in the Americas* (1-23). Pittsburgh, Estados Unidos: Universidad de Pittsburgh Press.
- Battaglino, J. (2016). Fuerzas intermedias y lucha contra el tráfico de drogas: el caso de la Gendarmería en Argentina. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 18, 76-89.
- Bustamante, E. (S/D). “Gestión integrada de fronteras”, Presentación para Seminario Diálogo para la construcción del espacio fronterizo argentino – brasileño. Recuperado de: <https://estudiosfronterasregiones.files.wordpress.com/2017/12/16-eduardo-bustamante.pdf>
- Buzan, B., Waeber, O. y De Wilde, J. (1998). *Security: A new Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner.
- Carranza, E. (2012). Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer? *Anuario de Derechos Humanos*, (8), 31 - 66.
- CELS y Human Rights Watch. (1998). *La inseguridad policial: Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*. Buenos Aires: CELS: EUDEBA: Human Rights Watch.
- CELS. (2012). *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2012*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57. Recuperado de: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>
- Durand, V (S/D). *Una aproximación a los perfiles sociodemográficos y a la vida en situación de cárcel, de los privados de libertad en establecimientos de ejecución penal de Argentina. Años 2002 a 2016*. Recuperado de: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sneep\\_15\\_anos\\_-\\_perfil\\_sociodemografico\\_detenidos.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sneep_15_anos_-_perfil_sociodemografico_detenidos.pdf)
- Frederic, S. (2008). *Los Usos de la Fuerza Pública. Debates sobre militares y policiales en las ciencias sociales de la democracia*. Buenos Aires: Biblioteca Nacional, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Frederic, S. (2012). “Ways of Giving. Police Interventions in Segregated Urban Areas of Buenos Aires or How to Protect Without Stigmatizing?”, trabajo presentado en el Congreso Internacional de Americanistas (ICA), Viena.
- Frederic, S. (2014). “Modos de dar seguridad, adaptación y obediencia en el escenario de re-despliegue territorial de la Gendarmería Nacional Argentina”. *Revista Estudios*, 32, 219–242.

- Frederic, S. (2015). “¿Militares, Asalariados o Trabajadores? Moral y emoción en un conflicto gremial de la Gendarmería Nacional Argentina”. *Dilemas Revista de Estudios del Control Social*, 8(3), 529-557.
- Frederic, S. (2019). “Ni policías, ni militares: obediencia, resistencia y rebeldía de gendarmes en operaciones urbanas de Buenos Aires”. *Desacatos*, 60(4), 12-33.
- Frederic, S. (2020). *La Gendarmería desde adentro. De centinelas de la patria al trabajo en los barrios, cuáles son sus verdaderas funciones en el siglo xxi*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Garré, N. (2014). “La seguridad ciudadana en clave de género”, *Voces, La revista del Plan Fénix*, 5(32).
- Glanc, L. (2014) “Caught between Soldiers and Police Officers: Police Violence in Contemporary Argentina”. *Policing and Society. International Journal of research and policy*. 24(4), 479-496.
- Glanc, L. y Glanc, P. (2014). La paradoja de la seguridad en la Ciudad de Buenos Aires: ¿proteger a las “amenazas urbanas” de los “garantes” de la “seguridad”? En Frederic, S., Galvani, M., Garrida, J. y Renoldi, B. (Eds.) *De Armas Llevar. Estudios socio antropológicos sobre quehaceres policiales y de las fuerzas de seguridad* (209-240). La Plata: UNLP.
- Grimson, A (2004) “Fronteras, naciones y región”, *Fórum Social das Américas*, Quito, Ecuador, 25 a 30 de julio de 2004.
- Guillermo Martens (2018) (Comandante Mayor), Dirección de Fronteras y Asuntos Internacionales, presentación realizada en el marco de la Diplomatura de Fronteras que se dicta en la Unidad Académica Escuela Superior “GRL BR D Manuel María Calderón”, Instituto Universitario Gendarmería Nacional Argentina.
- Hinton, M. S. (2006). *The State on the Streets: Police and Politics in Argentina and Brazil*. Londres: Lynne Rienner.
- Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH). (2012). *Producción y gestión de información y conocimiento en el campo de la seguridad ciudadana: los casos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, Buenos Aires- Santiago de Chile*. Recuperado de: <https://www.ippdh.mercosur.int/publicaciones/produccion-y-gestion-de-informacion-y-conocimiento-en-el-campo-de-la-seguridad-ciudadana-los-casos-de-argentina-brasil-paraguay-y-uruguay/>
- Laclau, E. (1996). *Emancipation(s)*. London: Verso.
- López, M. C. (2019). Educación Universitaria de una Fuerza de Seguridad: relevancia de un estudio Etnográfico sobre la Formación de los Oficiales de Gendarmería Nacional Argentina. *Revista Educación*, X(17), 203-220.
- McSherry, P. J. (1997). *Incomplete Transition: Military power and Democracy in Argentina*. Londres: MacMillan Press.
- Mezzadra, S. y Neilson, B. (2017). *La frontera como método*. Traficantes de sueños: Madrid.
- Moncada Paredes, M. (2016). “Fronteras y seguridad en el nuevo regionalismo estratégico”. En AA. VV. *Desafíos, perspectivas y horizontes de la integración en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2018). *Informe Mundial Sobre Las Drogas 2018. Resumen, conclusiones y consecuencias en materia de políticas*. Recuperado de: [https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18\\_ExSum\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_ExSum_Spanish.pdf)

- Palmieri, G. (1999). Reformas en las instituciones policiales. En CELS, *Informe de derechos humanos en la Argentina 1998* (149-163). Buenos Aires: CELS: EUDEBA.
- Pion-Berlín, D. (2001). *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*. Londres: The University of North Carolina Press.
- Pion-Berlín, D. y Trinkunas, H. (2011). Latin America's Growing Security Gap. *Journal of Democracy*, 22 (1), 39-53.
- Pol, L. (2015). Nuevos embates al principio de demarcación entre seguridad y defensa. Lecciones de la historia de la Argentina y de la región. En CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2015*. CELS- Siglo XXI: Buenos Aires.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2013-2014 Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina*. Estados Unidos: PNUD.
- Rabossi, F. (2011) "Como pensamos a Tríplice Fronteira?" En: Macagno, L., Montenegro, S. e Giménez Belivau, V. (Orgs.) *A Tríplice Fronteira: espaços nacionais e dinâmicas locais*, (1-23). Curitiba: UFPR.
- Renoldi, B., Millán, M. d. R., Benedetti, A., Frederic, S., Schleider, T., Nicosia, S. y Bogarín, D. (2020) *Diagnóstico sobre la percepción de la seguridad en población que habita la frontera norte argentina*. Posadas: Edunam
- Renoldi, B. (2013a) "Fronteras que caminan: relaciones y movimiento en la frontera tripartita de Argentina, Paraguay y Brasil", *Transporte y territorio*, 9, 123-140.
- Renoldi, B. (2013b) *Carne de carátula: experiencias etnográficas de investigación, juzgamiento y narcotráfico*. La Plata: Al Margen.
- Rodríguez Coy, D. M. (2021) "La construcción de una frontera "caliente". Securitización del fenómeno del tráfico de marihuana y cocaína en la zona fronteriza argentino-paraguaya (2010-2018)". En Porcaro, T. y Silva Sandes, E. (Comps.) *Fronteras en construcción: prácticas sociales, políticas públicas y representaciones espaciales desde Sudamérica*. TeseoPress Design: Buenos Aires.
- Rodríguez, E. (Coordinador). (2011). *Seguridad y derechos humanos: herramientas para la reflexión sobre la seguridad ciudadana y democrática*. Buenos Aires: Ministerio de Seguridad de la Nación.
- Sáin, M. F. (1997). La democratización y el desafío de la desmilitarización y del control democrático de los organismos de seguridad e inteligencia del Estado. En CELS, *Control Democrático de los Organismos de Seguridad Interior en la República Argentina*, 7-8 abril. Buenos Aires. Recuperado de: [https://www.cels.org.ar/common/documentos/control\\_democratico2.pdf](https://www.cels.org.ar/common/documentos/control_democratico2.pdf)
- Sáin, M. F. (2008). *El Leviatán Azul. Policía y Política en Argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Salles Kobilanski, F. (2012). ¿Militarización sin militares? Los gendarmes en las calles argentinas durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012). *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 12, 13-24.
- Souto Zabaleta, M., Delfino, P. y Sarti, S. S. (2019). Consideraciones críticas sobre el abordaje del problema del narcotráfico en Argentina. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, Nueva época*, 13(44), 51-88.
- Tiscornia, S. (2004). Entre el imperio del "estado de policía" y los límites del derecho. Seguridad ciudadana y policía en Argentina. *Revista Nueva Sociedad*, 191, 78-89.
- Tiscornia, S. (2008). *Activismos de los derechos humanos y burocracias estatales: el caso Bulacio*. Buenos Aires: CELS: Editores del Puerto.



Tiscornia, S. (2009). La Seguridad pública como tema de investigación de la universidad y las organizaciones de derechos humanos. *Cuadernos de Seguridad*, 9 (4), 63-69.

### **Normativas consultadas:**

Ley de Defensa Nacional (23.554) y  
Ley de Seguridad Interior (24.059)  
Ley 23.737  
Decreto 228/16  
Decreto 15/16  
Decreto 27/17  
Decreto 174/18  
Decreto 1091/11  
Decretos 683/18  
Decreto 703/18  
Decreto 727/06

### **Entrevistas realizadas:**

Oficiales de GNA  
Suboficiales de GNA  
Autoridades de migraciones  
Autoridades del Centro Fronterizo  
Docente del CEPE, Escuadrón 1905

### **Periódicos consultados:**

Clarín y La Nación

### **Notas**

- 1 Agradezco a las autoridades de la Escuela Superior Grl. Br. D. Manuel María Calderón del Instituto Universitario de Gendarmería Nacional Argentina (IUGNA) por su colaboración en el proceso de elaboración de este artículo. A su vez, quiero agradecer a Canela López por su ayuda en la realización de entrevistas. Por último, también quiero agradecer a los revisores anónimos por todos sus comentarios, que sin duda contribuyeron a generar una mejor versión de este documento.
- 2 Por «zonas urbanas de conflicto» nos referimos a aquellas zonas según la opinión pública están asociadas a focos de violencia criminal, capaz de expandirse hacia otros barrios. Generalmente, en los ojos de la población, estas «zonas urbanas de conflicto» se encuentran en la zona sur de Buenos Aires, lugar de mayor concentración de villas de emergencia en la ciudad (Frederic, 2012). A la zona también se le suma la Ciudad de Rosario, Santa Fé.
- 3 A los fines de proteger el anonimato de la frontera, su nombre no será mencionado.
- 4 Es importante señalar, que en la mayoría de las entrevistas realizadas se han firmado acuerdos de confidencialidad y anonimato con los/as entrevistados/as. En los pocos

casos donde los acuerdos no han sido firmados, ha habido un explícito consentimiento por parte del/ la entrevistado/a que la información podía ser usada siempre y cuando se salvaguarde la identidad de los/as entrevistados/a.

- 5 Ver: <http://gendarmeria.gob.ar/institucional/>
- 6 Estamos al tanto que la noción de «seguridad» es un concepto en pugna y en disputa. Excede los límites de este artículo entrar en la discusión detallada sobre los significados y diferentes significaciones que se le ha otorgado a la «seguridad», principalmente en relación con las nociones de seguridad pública vs seguridad ciudadana, cuyo primer término está primordialmente asociado al mantenimiento de un orden sobre la protección de las garantías individuales de las personas, esta última idea, noción que nuclea a la concepción de seguridad ciudadana. Para ampliar en ese particular ver: Rodríguez, 2011; Tiscornia, 2004; CIDH, 2009; IPPDH, 2012; Rangugni, 2014; Glanc y Glanc, 2014; Glanc y Page, 2019.
- 7 Ver declaraciones de la entonces Ministra Frederic, quien desde un comienzo intentó diferenciarse de su antecesora, la entonces Ministra Bullrich. Para la Ministra Frederic las Fuerzas de Seguridad bajo la gestión de la Patricia Bullrich ponían el foco en el micro-tráfico, de aquí que mencioné, «las fuerzas federales no están para perseguir consumidores sino para ir contra redes grandes de narcotráfico y cuestiones vinculadas al delito complejo» (...) (asimismo) «El tema de la droga o la drogadicción no debiera ser solo un tema de Seguridad». en <https://www.ambito.com/informacion-general/drogas/mas-del-80-las-incautaciones-droga-los-ultimos-cuatro-anos-fueron-menos-100-gramos-n5081197>
- 8 A los fines de proteger el anonimato de la frontera no se mencionará el nombre de la frontera y el nombre del escuadrón de GNA de y los actores entrevistados serán cambiados.
- 9 Para expandir sobre el marco normativo de las fronteras argentinas, ver presentación realizada por el Comandante Mayor Guillermo Martens, Dirección de Fronteras y Asuntos Internacionales, en el marco de la Diplomatura en Fronteras que se dicta en la Unidad Académica Escuela Superior «GRL BR D Manuel María Calderón», Instituto Universitario Gendarmería Nacional Argentina, 2018.
- 10 Ver por ejemplo, las reformas policiales de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fé y Mendoza; así como también en la ciudad de Buenos Aires, Palmieri, CELS, 1999:149-162.
- 11 Por ejemplo, en Julio de 2011 se lanzó el «Plan Unidad Cinturón Sur», programa a través del cual se añadió agentes de la GNA y PNA en los barrios del sur de la ciudad (CELS, 2012:108).
- 12 Ver declaraciones de Mauricio Macri: Clarín, 17-10-2019. [https://www.clarin.com/politica/mauricio-macri-alcoholico-recurrente-inflacion-0\\_wGBva5Q3.html](https://www.clarin.com/politica/mauricio-macri-alcoholico-recurrente-inflacion-0_wGBva5Q3.html)
- 13 Esto puede verse con mayor detalle en la nota del periódico La Nación 12-11-2019, donde se señala que en su mayoría aquellos que resultan detenidos por tráfico de drogas son quienes pertenecen al último eslabón del negocio. Ver: <https://www.lanacion.com.ar/comunidad/las-mal-llamadas-mulas-historias-mujeres-arriesgan-nid2304810>
- 14 En argentina «se incorporan los delitos de narcotráfico y tráfico de estupefacientes de la Ley 23.737» y se aumentan el mínimo de pena y la escala penal de prisión. Ver: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/nuevocodigopenal/temas/narcotrafico>
- 15 Según el Decreto 228/16, el gobierno define por delito complejo y crimen organizado lo siguiente: a) Delitos de producción, tráfico y comercialización de estupefacientes previstos en la Ley N° 23.737. b) Delitos de contrabando de armas y contrabando de estupefacientes previstos en la Ley N° 22.415. c) Delitos relacionados con las actividades de una asociación ilícita calificada en los términos del artículo 210 bis del Código Penal o de una asociación ilícita terrorista en los términos del artículo 41 quinquies del Código Penal. d) Delitos cometidos por asociaciones ilícitas (artículo 210 del Código Penal) organizadas para cometer delitos por fines políticos o raciales. e) Delitos de fraude contra la Administración Pública (artículo 174, inciso 5°, del Código Penal). f) Delitos contra la Administración Pública previstos en los Capítulos VI, VII, VIII, IX y IX bis del Título XI del Libro Segundo del Código Penal. g) Delitos de prostitución de menores y pornografía infantil, previstos en los artículos 125, 125 bis y 128 del Código Penal. h) Delitos de financiación del terrorismo (artículo 306

- del Código Penal). i) Delitos de extorsión (artículo 168 del Código Penal). j) Delitos previstos en la Ley N° 24.769. k) Delitos de trata de personas (Ley N° 26.364).
- 16 Ver: <https://www.infobae.com/economia/2018/03/05/el-nuevo-estado-de-macri-as-i-se-reordenaron-los-ministerios-mas-importantes-del-gobierno/>
  - 17 Ver portales gubernamentales y periódicos de tirada nacional: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/mauricio-macri-la-lucha-contra-el-narcotrafico-hoy-es-una-politica-de-estado>. También ver: <https://www.infobae.com/politica/2019/07/22/en-plena-campana-macri-puso-la-seguridad-y-el-narcotrafico-en-el-primer-lugar-de-la-agenda-electoral/> Ver: <https://www.lanacion.com.ar/2143000-macri-presento-el-plan-para-fortalecer-la-justicia-federal-y-combatir-el-narcotrafico>
  - 18 Ver: <https://www.lanacion.com.ar/2143000-macri-presento-el-plan-para-fortalecer-la-justicia-federal-y-combatir-el-narcotrafico>
  - 19 Título II operativo fronteras y fortalecimiento del control de puertos, hidrovías y mar argentino. Ver: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/258047/norma.htm>
  - 20 A través del decreto 683/18, en agosto de ese año se lanzó el «Operativo Integración Norte», mediante el cual se establecía que se emplearía mayor personal de las FFAA para el apoyo en materia logística y de comunicaciones, pero que no podrán detener, ni decomisar, temas que están reservados a la Gendarmería. Ver: <http://misionesonline.net/2018/08/16/lucha-narcotrafico-macri-encabeza-la-quiaca-envio-500-militares-la-frontera-norte/>
  - 21 «Son pasos internacionales aquellos puntos del límite internacional habilitados para el ingreso y egreso de personas, transportes, bienes y/o mercaderías, a y desde la República Argentina» (Bustamante, S/D:9).
  - 22 Será considerado centro de frontera, el complejo que reúna una área delimitada y próxima a un paso internacional habilitado, a los organismos nacionales cuya misión del tránsito de personas, transporte de mercaderías, desde y hacia el país, como así mismo de todos los servicios auxiliares, playas de carga y descarga, y de estacionamiento de transportes (Bustamante, S/D:10).
  - 23 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/texact.htm>
  - 24 Para ampliar sobre los Centros Educativos de Perfeccionamiento Especializado (CEPE) ver: López, M. C. (2019) “Educación Universitaria de una Fuerza de Seguridad: relevancia de un estudio Etnográfico sobre la Formación de los Oficiales de Gendarmería Nacional Argentina”, *Revista Educación*, Año X, 17, 203-220.
  - 25 Según señalaban los entrevistados, la modalidad de detención por “encomienda” hace referencia a cuando una persona trafica un ilícito vía una encomienda. En el algún lugar del trayecto esa encomienda es interceptada, revisada y, se prosigue a confiscar la droga o material ilícito. No se avisa al destinatario del procedimiento ocurrido y cuando el/la destinatario/a se presenta a buscar su encomienda queda detenido/a. Ver por ejemplo el siguiente caso aquí: <https://prensagendarmeria.gob.ar/prensa/Detienen-a-dos-personas-que-intentaban-retirar-una-encomienda-con-marihuana/974>
  - 26 Si bien no ha surgido el tema en las entrevistas en su especificidad, en su mayoría, las funciones ejercidas de las mujeres detenidas por tráfico de estupefacientes son de menor rango (UNODC, 2008:8), como puede ser el rol de «cómplice». Generalmente, estos crímenes están asociados con los denominados «crímenes de la pobreza», ya que la posibilidad de ser pobre y de cometer un crimen relacionado con la pobreza no es azarosa en la pirámide poblacional, siendo las mujeres más proclives a padecerlas. Esta situación se conoce bajo el término «feminización de la pobreza» (CEPAL, 2004). Para ampliar sobre este particular ver: UNODC, 2008, CEPAL, 2004, entre otros.
  - 27 En un auto «envainado» la droga generalmente se la esconde en los paragolpes. También se puede encontrar en los asientos traseros. En un caso, los asientos traseros estaban muy altos, a tal punto que la mujer que viajaba venía recostada.
  - 28 El nombre del operativo ha sido cambiado.
  - 29 Con la gestión actual del Presidente Alberto Fernández, el organigrama que contemplaba a la subsecretaría de Control y Vigilancia de Fronteras fue modificado, pasando a ser una Dirección Nacional de Control de Fronteras e Hidrovías. Ver: <http://www.argentina.gob.ar/seguridad/intervencion/fronteras>

- 30 Para ampliar en este particular ver la propuesta de reforma militar y el envío de personal militar a la frontera norte ver: <https://www.nytimes.com/es/2018/08/17/espanol/opinion/opinion-fuerzas-armadas-decreto-macri.html>. También, <https://www.lanacion.com.ar/politica/macri-llamo-a-saldar-la-deuda-historica-con-las-fuerzas-armadas-de-la-democracia-nid2158104>
- 31 Ver también: Entrevista a Sabina Frederic en: <https://www.pagina12.com.ar/290132-la-gendarmeria-desde-adentro>