



**RIDAA**  
Repositorio Institucional  
Digital de Acceso Abierto de la  
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad  
Nacional  
de Quilmes

González, Héctor Gabriel

**Seguridad ciudadana y crimen organizado transnacional. La política de seguridad ciudadana y su influencia en el crimen organizado transnacional en Argentina. by Gendarmaría Nacional. 2010**



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

*Cita recomendada:*

González, H. G. (2021). *Seguridad ciudadana y crimen organizado transnacional. La política de seguridad by ciudadana y su influencia en el crimen organizado transnacional en Argentina 2016. (Trabajo final integrador). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3084>*

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

## **Seguridad ciudadana y crimen organizado transnacional. La Política de seguridad ciudadana y su influencia en el crimen organizado transnacional en Argentina. Gendarmería Nacional. 2010 – 2016.**

*Trabajo final integrador*

**Héctor Gabriel González**

hectorgonzalez15051970@yahoo.com.ar

### **Resumen**

La idea del presente trabajo nace de experiencias profesionales propias transcurridas en 30 años de servicio en Gendarmería Nacional Argentina (GNA). Habiendo observado numerosos cambios en su estructura así como en las actividades y tareas que le fueron encomendadas, a partir del año 2003 comenzó a transformarse su misión y funciones en el quehacer cotidiano al desplazarse espacialmente una parte importante de sus recursos humanos y materiales desde las fronteras hacia las ciudades a fin de coadyuvar en la seguridad ciudadana mediante operativos de prevención. De este modo, disminuyó su capacidad de control en la zona de seguridad de frontera, lugar donde por su sola presencia imponía el ejercicio de la ley, especialmente respecto de la prevención y conjuración de los delitos que se consideran dimensiones del crimen organizado transnacional (COT). La situación problemática de la seguridad ciudadana, que con vaivenes continúa hasta nuestros días, pudo ser controlada parcialmente por el aporte de la GNA al ser empeñada como instrumento de prevención en la seguridad ciudadana, pero simultáneamente no fue cubierto el vacío que provocó su desplazamiento de los recursos de GNA de la zona de frontera donde se encontraban, lo que consecuentemente dio lugar a facilitar las acciones propias del crimen organizado transnacional, pudiendo ser éste uno de los factores que influyeron desfavorablemente en el control de este fenómeno en la Argentina, con mayor énfasis a partir del año 2010 cuando se conformaron los “operativos de seguridad ciudadana”, caracterizados por su accionar preventivo mediante el empleo de numerosos contingentes de gendarmes. Luego, en 2011, el Estado Nacional intentó por medio de dispositivos especiales, (Ej.: el operativo “Escudo Norte”) compensar con el apoyo logístico y tecnológico de las Fuerzas Armadas la falta de recursos humanos en la zona de frontera para controlar el avance de algunas dimensiones del crimen organizado transnacional como el narcotráfico,

pero que a la luz de los resultados obtenidos, ellos demuestran en realidad la derrota en la llamada "guerra a las drogas", ya que no fue posible detener sus acciones, aunque cada vez los decomisos han sido mayores. Lo expuesto hasta aquí, me condujo a indagar y analizar en qué modo la decisión de emplear la GNA en actividades de prevención para la seguridad ciudadana afectó el control del crimen organizado transnacional en la zona de frontera, con intención de aproximarnos objetivamente en la conclusión, respecto a la necesidad de desarrollar políticas o estrategias de seguridad pública para un fenómeno como el de la seguridad ciudadana, considerando el impacto y las consecuencias sobre el control de otros fenómenos, en nuestro caso, el del crimen organizado transnacional.

## **Abstract**

The idea of this work, born of its own professional experiences, spent in 30 years of service in Gendarmería Nacional Argentina (GNA). Having seen numerous changes in its structure as well as in the activities and tasks entrusted to it, from 2003 began to transform its mission and functions in the daily work, by moving spatially an important part of its human and material resources to the cities in order to help in citizen security. Thus diminishing its capacity to control in the border security zone, in places where by its mere presence imposed the exercise of the law, especially for the prevention and conjuring of crimes that are considered dimensions of "transnational organized crime" (TOC). The problematic situation of citizen security that continues to this day, could be partially controlled by the contribution of the GNA to be pawned as an instrument of citizen security, but simultaneously the vacuum that caused its displacement of the places where these resources were located, which consequently led to facilitating the actions of transnational organized crime, this may be one of the factors that affected its expansion in Argentina, since 2010. Then, in 2011, the National State tried through special devices such as the operational "North Shield", to compensate with the logistical support of the Armed Forces, the lack of resources in the border area to control the advancement of some dimensions of transnational organized crime, such as drug trafficking, but which, in light of the results obtained, actually demonstrate the defeat in the so-called "war on drugs" , since it was not possible to stop their actions, even though the seizures have been greater. What has been stated so far led me to investigate how the decision to use the GNA for citizen security affected the control of organized crime in the border area, and thus affirm the need to consider in the development of public security policies or strategies made for a phenomenon such as that of citizen security, the consequences that emerging actions cause on the control of other phenomena, in our case, that of transnational organized crime.

Trabajo Final Integrador  
Especialización en Criminología  
Universidad Nacional de Quilmes

**Seguridad ciudadana y crimen organizado  
transnacional.**

La Política de seguridad ciudadana y su influencia en el crimen  
organizado transnacional en Argentina. Gendarmería Nacional.  
2010 – 2016.



**DIRECTORA:** Cecilia Della Penna

**ALUMNO:** Héctor Gabriel González

## INDICE

INDICE.	4
“INTRODUCCION”.	5 a 13
La seguridad ciudadana y el crimen organizado transnacional en Argentina.	5
Delimitación del tema.	5 a 6
Modalidad de TFI elegida.	6
Enfoque metodológico y plan de desarrollo.	6 a 10
Planteamiento del problema. Descripción del contexto. Interrogantes.	10 a 12
Definición del Problema.	12
Objetivos.	12 a 13
Justificación y viabilidad.	13
“MARCO CONCEPTUAL”.	13 a 31
Generalidades.	13 a 15
Seguridad ciudadana.	15 a 17
La óptica de la prevención.	17 a 19
Políticas de seguridad.	19 a 20
Gendarmería Nacional Argentina (GNA).	20 a 22
Marco jurídico de empleo de los instrumentos propios del Estado – GNA.	22 a 23
Crimen organizado transnacional. (COT).	23 a 28
Modalidades del crimen organizado transnacional.	28 a 31
“DESARROLLO Y ANALISIS DEL PROBLEMA DE INVESTIGACION”.	31 a 47
Fuentes de información.	31
Recolección de datos.	31
Procesamiento, Análisis e Interpretación.	31 a 33
Descripción del sujeto de investigación y su re-despliegue territorial: El empleo de la GNA.	33 a 38
El desarrollo del narcotráfico en nuestro país entre los años 2010 a 2016.	39 a 40
El desarrollo del contrabando en nuestro país entre los años 2010 a 2016.	40 a 41
El desarrollo de la Trata de Personas en nuestro país entre los años 2010 a 2016.	41
Resultado comparativo entre el empleo de la GNA y las modalidades del COT.	41 a 42
Operacionalización de la variable independiente: el movimiento de personal de GNA.	42 a 44
Operacionalización de variables dependientes (modalidades del COT).	44 a 47
"ANÁLISIS DESCRIPTIVO".	47 a 52
Del empleo del personal de GNA.	47 a 49
Del desarrollo del narcotráfico.	49 a 51
Del desarrollo de la trata de personas transnacional.	51
Del desarrollo del contrabando.	51 a 52
“CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PROPIAS”.	52 a 57
Conclusiones.	52 a 56
Propuestas.	56 a 57
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.	57 a 59
ANEXO 1: Cuadros estadísticos.	59 a 73
ANEXO 2: Entrevista.	74 a 75

## **“INTRODUCCION”**

### **La seguridad ciudadana y el crimen organizado transnacional en Argentina.**

La situación de la seguridad ciudadana y del crimen transnacionalmente organizado que afectan a la República Argentina han llegado a convertirse en una de las principales cuestiones a las que, tanto los gobiernos locales, provinciales como nacionales, desde hace algunos años dedican grandes esfuerzos.

Estos fenómenos se manifiestan de numerosas formas y magnitudes, siendo la respuesta a ambos responsabilidad de los gobernantes del Estado, quienes necesitan la colaboración de diversos sectores de la sociedad, sin distinción entre instituciones y ciudadanos, organismos públicos y empresas, partidos políticos y escuelas, más allá de las coyunturas de la economía o de vaivenes políticos, u otras variables que guían el destino de nuestra nación, para lograr los resultados esperados.

Sin embargo, la seguridad ciudadana y en particular los delitos que la afectan, son algo bien diferente de los hechos que pueden considerarse acciones del crimen organizado transnacional, siendo fenómenos de los cuales cada uno tiene su realidad propia. En la República Argentina puede considerarse según ciertos parámetros, que la situación de la seguridad ciudadana ha empeorado relativamente con respecto a épocas pasadas, (por ejemplo si consideramos un indicador como es la tasa de los homicidios dolosos por habitantes), pero que aún no ha llegado a la gravedad de los hechos delictivos que ocurren en otros países de la región. En cambio, el crimen organizado transnacional, en sus distintas dimensiones, ha tenido un desarrollo constante, en aparente incremento que se refleja en el número de hechos de esa naturaleza, tal cual ocurre en particular con el narcotráfico, donde en los últimos años se observan decomisos de cantidades nunca antes vistas de estupefacientes en nuestro país.

### **Delimitación del tema.**

Se va a enfocar en indagar si el crimen organizado transnacional en nuestro país, fue influido por haberse movilizad recursos del Estado y en particular de GNA hacia las ciudades, los que se encontraban espacialmente ubicados en los límites del territorio nacional ya que allí realizaban tareas para controlar dicho fenómeno además de cumplir con otras funciones, por ejemplo en la vigilancia de fronteras actividad que forma parte de la defensa nacional.

El año 2010, significa un hito en la historia de la gestión política de la seguridad ya que la conducción de las fuerzas de seguridad como GNA y las policías, comenzó a regirse bajo lineamientos políticos determinados por el Ministerio de Seguridad, y desde ese año se inicio el desplazamiento en mayor cantidad de los recursos de GNA. He considerado pertinente el período desde ese momento hasta el 2016, año anterior al del comienzo de la recolección de información para este trabajo de investigación, en tanto que el límite espacial por tratarse GNA de una fuerza que tiene su distribución de sus recursos en todas las provincias del país, lo consideré abarcando a todo el territorio nacional.

Así, en este trabajo final integrador se pretende indagar el impacto que puede haber causado en el fenómeno del COT el traslado de las fuerzas de seguridad de la GNA de la zona de fronteras a las ciudades en el marco de la implementación de las políticas de seguridad ciudadana entre el año 2010 y 2016. Respecto del COT nos referiremos particularmente a tres de sus modalidades: el narcotráfico, el contrabando y la trata de personas transnacional, en razón de su importancia. En particular, se observará no dejar de considerar que hay otros factores que pueden haber influido en el posible aumento de estas modalidades del COT, ya que no hay fenómenos sociales unicausales.

#### **Modalidad de TFI elegida.**

Conforme al Art 2 del Reglamento 566/2013, la modalidad seleccionada es la mencionada en el acápite e), “Estudio diagnóstico”. Considero que encuadra en esa categoría, dado que el tema de investigación consiste en conocer si las políticas destinadas a la seguridad pública ciudadana que modificaron la distribución de la GNA en el territorio tuvieron influencia en el fenómeno de la criminalidad organizada transnacional en las modalidades de narcotráfico, contrabando y trata de personas, entre los años 2010 a 2016 en nuestro país.

#### **Enfoque metodológico y plan de desarrollo**

El enfoque metodológico es predominantemente descriptivo, por enmarcar el diagnóstico de una situación de hechos delictivos que conforman el crimen organizado transnacional, como también la distribución espacial de los recursos de GNA, pero aunque sea inusual para este enfoque metodológico, conserva la particularidad de hacerlo desde un planteo o hipótesis. Se puede definir la hipótesis general de la investigación como:

H1: El cambio en el modo de empleo de la Gendarmería Nacional Argentina en el ámbito de la seguridad pública ciudadana, conforme políticas con la óptica de la prevención, pudo influir negativamente en el desarrollo de ciertas modalidades del crimen organizado transnacional en nuestro país, durante los años 2010 al 2016.

Ello nos lleva a la necesidad de obtener datos fidedignos que puedan ser comparados, en forma cuantitativa, para conocer aumentos o disminuciones de cada fenómeno o modalidad del crimen organizado objeto de estudio, como así de la cantidad de recursos de la GNA que relacionaremos espacio-temporalmente a los hechos delictivos de esas modalidades (la trata de personas, el narcotráfico y el contrabando) ocurridos contemporáneamente.

Consecuentemente surge un inconveniente metodológico. La “objetividad científica” de las estadísticas criminales argentinas históricamente ha sido muy cuestionable, habiendo mantenido la impronta positivista, aunque con sello local, prácticamente hasta el siglo XIX (Olaeta, 2013). Según Olaeta (2013) también se reconoce en esta etapa, que “Desde esta perspectiva, y más allá de lo cuestionable metodológica e ideológicamente de sus conclusiones, se sostuvo la necesidad de llevar a cabo estudios sociales antes de aventurarse a la implementaciones de soluciones” (p. 105).

Además de la dificultad de la objetividad científica de las estadísticas criminales, también es una dificultad su interpretación, ya que poseen un sesgo propio. Al respecto, la Dirección del Sistema Nacional de Información Criminal, dependiente del Ministerio de Seguridad de la Nación (SNIC), en su informe anual de estadísticas criminales del año 2017, expone las condiciones que existen en la obtención e interpretación de los datos, las que pueden sintetizarse en las siguientes: “(...) son el reflejo de la interacción entre tres conjuntos de acciones: los hechos delictivos que se producen, las respuestas de las víctimas registradas en denuncias, y los esfuerzos de las fuerzas policiales para descubrirlos y registrarlos (...)” (SNIC, 2018, p. 47). Es decir, que hay una parte de la realidad problemática, de los hechos delictivos que se producen en cada uno de los crímenes organizados transnacionales que nos ocupan, que es desconocida ya sea porque no hay quien los denuncie, o ninguna fuerza policial o de seguridad que los haya detectado y actuado de oficio.

En particular, respecto a la interpretación de datos el mismo informe a modo de ejemplo agrega las posibles interpretaciones para las estadísticas de los fenómenos del crimen organizado que investigamos en este trabajo, diciendo que:

“(…) un aumento en la cantidad de víctimas de trata de personas puede ser el resultado de: - un aumento de la verdadera cantidad de víctimas de trata de personas, - y/o un aumento de las denuncias de delincuentes implicados en la trata de personas por parte de la población, por ejemplo debido a una mayor preocupación en la sociedad por este fenómeno delictivo, - y/o un aumento del esfuerzo de la policía en la lucha contra la trata de personas. Asimismo, un aumento de las incautaciones de cocaína puede ser el producto de: - un aumento de la magnitud verdadera del narcotráfico para este tipo de droga, - y/o un aumento de las denuncias de traficantes por parte de la población, porque, por ejemplo, sufre más de sus consecuencias, - y/o un aumento del esfuerzo de la policía en la lucha contra el narcotráfico (…)” (SNIC, 2018, p. 48).

Lo cierto, es que en cualquier caso el aumento de víctimas de trata de personas rescatadas, o de las incautaciones de estupefacientes, nunca indican directamente la disminución del fenómeno criminal, y por ende que su control por parte de las autoridades alcance su objetivo, cual es el de reducir las modalidades del crimen organizado transnacional que se tratan.

En ese orden, para decidir el criterio más acertado dentro de la trilogía de interpretaciones posibles de las estadísticas propuesta por el SNIC, se partirá de la analogía con otros fenómenos que afectan a la sociedad, encontrando similitud con la salud pública. Esta, para su observación, igualmente a la seguridad pública, es un área de responsabilidad gubernamental que puede medirse por medio de los hechos registrados oficialmente. Por lo tanto, a mayor número de casos, (en relación a una población determinada) mayor es el fenómeno en ese universo de estudio. Por consiguiente, se dedujo que para realizar las comparaciones necesarias, a fin de reducir errores de interpretación de los datos, en particular los de los hechos criminales que analizamos, debían ser obtenidos de fuentes oficiales que cuando menos hayan registrado los mismos con un método constante durante el período de análisis, y a fin de considerar estable o constante la influencia de otros factores distintos al desplazamiento de recursos de la GNA, y que se relacionen al aumento o disminución de las modalidades del crimen organizado que nos ocupan, simultáneamente observar también el crecimiento de la población.

Para ello, por suponerse su fiabilidad como fuentes y para tener una representación lo mas amplia posible de cada modalidad delictiva del COT que nos interesa investigar, se consideraron los datos que existen en organismos internacionales, y también nacionales, se buscó entre aquellos del mas alto nivel; entre ellos fueron consultados los informes que presenta Naciones Unidas en materia de crimen organizado transnacional y las Memorias detalladas del Estado de la Nación.

Cabe aclarar que los informes del Presidente de la Nación y el Jefe de Gabinete de Ministros que presentan anualmente en ocasión del inicio de sesiones del Congreso Nacional, en cumplimiento del art 104 de la Constitución Nacional, constituyen el documento oficial que presenta el poder Ejecutivo Nacional al Poder Legislativo, siendo por sus características y forma de obtención de datos, un medio oficial y coherente en el paso del tiempo, y a su vez de carácter rigurosamente formal, del más alto nivel de la administración nacional, precisamente para rendir cuentas de la gestión de gobierno en cada ministerio, ante los representantes de la sociedad en el congreso. Su característica relevante, es abarcar los resultados generales de la gestión en el control de las modalidades del crimen organizado que nos ocupan (entre otros), ya que en definitiva y en concordancia con los objetivos propuestos en este estudio, interesa la política de seguridad pública ciudadana y sus efectos o impacto que indirectamente ocasionaron en el narcotráfico, el contrabando y la trata de personas en todo el país, no solo del ámbito de acción de la GNA (es decir, no solo en determinada región, provincia o ciudad del país, como puede ser la zona de frontera, ámbito que históricamente ha sido de actuación de GNA donde se han visto reducidos sus recursos).

Asimismo se reunió la información referente a las intervenciones de GNA en el marco de los delitos que se encuadran en las modalidades de crimen organizado transnacional que se investigaron, tomando la información de la oficina que es responsable del registro de los mismos dentro de la GNA, el Centro de comando y control, único habilitado a brindar información estadística al respecto conforme a la base de datos de la actividad policial y de seguridad, propia de la Institución, denominada Sistema de gestión operativa.

Del mismo modo, los datos de los recursos humanos de la GNA, son necesarios cuantitativa y cualitativamente, dado que se deseaba conocer, aquellos que se hallaban disponibles en la frontera para realizar tareas de prevención o conjuración del contrabando, la trata de personas y el narcotráfico, y que fueron desplazados territorialmente a la seguridad ciudadana en el marco

de los dispositivos conformados por los operativos ya mencionados. Ellos fueron obtenidos de la oficina de recursos humanos de la GNA, denominada Dirección de recursos humanos, en la cual se planifican y registran los movimientos de personal de todo el despliegue.

Obtenidos los datos, la siguiente etapa del plan de desarrollo, consistió en registrar los datos y analizarlos para indagar sobre la existencia de posibles relaciones que se aproximen a la hipótesis. Para conocer si existieron cambios en el COT, analizaremos los hechos delictivos según las estadísticas de las fuentes consultadas, y por otra parte las modificaciones en la distribución geográfica del personal de GNA. Se examinó la situación existente desde el año 2010, siguiendo su evolución anual hasta el 2016. Finalmente, para el análisis y conclusiones, se proyecta emplear un diseño metodológico mixto para establecer la influencia que tuvo la forma en que fue empleada GNA como instrumento propio del Estado en actividades de seguridad ciudadana, respecto del crimen organizado transnacional en las dimensiones mencionadas.

### **Planteamiento del problema. Descripción del contexto. Interrogantes.**

En el año 2010, el poder ejecutivo nacional impulsó la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación. Esta acción puso de manifiesto la preocupación gubernamental por un fenómeno que pasó a ser central en la agenda de gobierno, al igual que en otros lugares del mundo. Según el Departamento de Seguridad Pública de la Organización de Estados Americanos, la cuestión de la seguridad pública en la Argentina se considera un problema de Gobierno relevante desde mediados de la década del 90'y, aún hoy representa, una de las principales preocupaciones de los argentinos compitiendo con cuestiones como la economía o el desempleo. Por ello la problemática de la seguridad pública, y en particular la ciudadana es considerada un factor influyente en la gobernabilidad.

Así se vio priorizado gestionar el control de los problemas de la seguridad ciudadana sobre otras situaciones o fenómenos que no afectan la gobernabilidad de la misma manera. La prevención del delito mediante el policiamiento y la óptica de la prevención situacional, fue la principal respuesta ante el incremento de la inseguridad, y no han prosperado en igual medida intentos de otra índole como la prevención social o comunitaria, o en el otro extremo, imponer un nivel de mayor coerción como el empleo de las fuerzas armadas en forma enteramente protagónica, opción que queda excluida en nuestro país por la legislación vigente.

En tal sentido, cabe destacar que la complejidad de las medidas que deben tomarse para controlar cada uno de los fenómenos o dimensiones que componen la problemática de la seguridad pública, no son las mismas, ni tampoco son cosa sencilla, ni mucho menos de efectos inmediatos, y que excederían el tiempo de una sola gestión o mandato presidencial. Se requiere un proceso de planificación que integre a numerosos actores y sectores de la sociedad, traducidos a políticas públicas con objetivos a diferentes plazos, y que por lo tanto pueden generar altos costos y resultados poco visibles en el tiempo del cual dispone una sola gestión de gobierno.

En este contexto, nació la política de “emergencia” en seguridad pública, en un clima de cierto consenso entre las fuerzas políticas y con el propósito de darle al gobierno en turno, posibilidades de disponer de recursos e instrumentos con mayor celeridad y discrecionalidad. Dando inicio a la emergencia, se planificaron diferentes acciones, pero sobresalió la ejecución o puesta en práctica de las políticas de seguridad ciudadana, condicionadas a un empleo de recursos de forma ostensible, y garantizar su exposición y permanencia en el espacio público ciudadano, para controlar una situación que políticamente requería dar respuestas con extrema urgencia.

Esa posibilidad de emplear los recursos con mas autonomía le permitió al gobierno nacional, no solo como utilizarlos, sino también modificarlos. Por ello tuvo impacto, entre otros efectos, en los recursos propios como las fuerzas de seguridad, ya que se modificaron sus organizaciones y actividades, y en el caso particular de GNA como explica Bataglino (2015), “(...) también provocó un crecimiento de la organización sin precedentes (...)” (p. 77), pero que fue insuficiente para cubrir los espacios de la zona de frontera. Desde entonces y de este modo, los recursos propios como las fuerzas policiales y de seguridad federales, se destinaron cada vez en mayor medida a las tareas de prevención situacional en seguridad ciudadana mediante el policiamiento en detrimento de otras funciones o tareas destinadas al control de fenómenos delictivos que GNA desarrollaba en el resto del territorio nacional, especialmente en las áreas fronterizas, donde actuaba contra el narcotráfico, el contrabando, y la trata de personas.

Y que ese policiamiento haya sido en particular con gendarmes, se explica desde los dos aspectos que refiere Frederic (2020) “(...) su aceptación social o legitimidad se debieron en gran medida a que la faz represiva de sus intervenciones estuvo fuertemente contenida (...) [y] paso a ser la garantía última de la autoridad estatal y fuente principal de la soberanía del Estado (...)” (p. 24, 240). Se puede afirmar en nuestra experiencia que, estos factores entre otros como su

amplio despliegue territorial, la diferenciaron y diferencian de las demás policías, y que han influido en su elección para cumplir con el control de la seguridad ciudadana.

Para el tema elegido, de acuerdo a la hipótesis y teniendo en cuenta el contexto en período de estudio seleccionado, surgen los siguientes interrogantes:

- ¿De qué forma desde el año 2010 al 2016 se ha incrementado el empleo de la GNA para la prevención en seguridad ciudadana?
- ¿Los recursos de la GNA empleados en la prevención en seguridad ciudadana a partir del 2010 hasta el 2016, surgieron del desplazamiento de los que se empleaban para el control del COT en las modalidades del narcotráfico, el contrabando y la trata de personas transnacional en la zona de frontera?
- ¿Desde el año 2010 hasta el 2016, se modificó el fenómeno del COT en las modalidades del narcotráfico, el contrabando y la trata de personas transnacional en nuestro país?

### **Definición del Problema.**

Consecuentemente, de estos interrogantes pasamos a la definición del problema. Teniendo en cuenta la forma que adoptó el empleo de GNA desplazándose espacialmente sus recursos de las fronteras a las ciudades para cumplir actividades de prevención de seguridad ciudadana, donde conformó distintos operativos entre 2010 y 2016, y considerando el COT como una categoría que describe un fenómeno definido por un conjunto de diversas modalidades delictivas con características en común, y separado de los hechos que atentan contra la seguridad ciudadana, el problema lo vamos a definir en los límites implícitos en la siguiente pregunta:

“¿Cómo influyó en ciertas modalidades del fenómeno del COT, el narcotráfico, el contrabando y la trata de personas, el empleo de recursos de la GNA en seguridad ciudadana desde la óptica de la prevención, a partir del año 2010 al 2016 en nuestro país?”

### **Objetivos.**

**Objetivo General:** Analizar el impacto en el fenómeno del crimen organizado transnacional que causó el traslado de recursos de la GNA de la zona de fronteras a las ciudades en el marco de la implementación de las políticas de seguridad ciudadana entre el año 2010 y 2016.

Objetivo específico 1: Analizar el modo en que se modificaron las funciones y tareas de la GNA en el marco de la implementación de la política de seguridad ciudadana en el periodo del año 2010 al 2016.

Objetivo específico 2: Determinar si la política de seguridad ciudadana del 2010 a 2016 fue de la óptica de la prevención.

Objetivo específico 3: Determinar si los recursos de la GNA empleados en la seguridad ciudadana a partir del 2010 hasta el 2016, fueron provenientes de los que se empleaban para el control del narcotráfico, el contrabando y la trata de personas transnacional (como modalidades del COT) en la zona de fronteras.

Objetivo específico 4: Analizar estadísticas del desarrollo de hechos delictivos del narcotráfico, contrabando y trata de personas transnacional, (como modalidades del COT) en nuestro país entre el 2010 y 2016.

### **Justificación y viabilidad.**

La investigación del tema tiene justificación al considerarse la seguridad ciudadana, un aspecto inherente a la gobernabilidad, el que persiste para toda la sociedad pese a los esfuerzos realizados por distintas gestiones de gobierno transcurridas durante la última década en la Argentina como afirman Escobar et al (2005), “(...) Desde hace mas de una década, la Seguridad Ciudadana se ha instalado como un aspecto central en la agenda pública en todos los países de América Latina (...)” (p. 13). La relevancia, se encuentra en que las decisiones respecto al control de fenómenos tan distintos como el crimen organizado y la seguridad ciudadana, aplicadas mediante políticas que se ejecutan en simultaneo y con los comúnmente escasos recursos del Estado, constituyen un dilema para las autoridades políticas, ya que luego de varios años aun se debe continuar con el estatus de emergencia en seguridad pública, la llamada “guerra contra el narcotráfico”, la trata de personas con distintos fines, los delitos en las ciudades contra la vida, la salud, la propiedad, la libertad, etc..

Sobre la viabilidad del trabajo, el investigador cuenta con libre acceso a la información necesaria por ser parte de la GNA que es objeto de estudio, y que existen en la Institución áreas que almacenan los datos necesarios.

## **“MARCO CONCEPTUAL”**

### **Generalidades**

Para analizar como el PEN elige implementar sus medidas de control del crimen organizado transnacional y la seguridad ciudadana mediante políticas públicas, vamos a partir de considerar que la criminalidad debe ser atendida desde diferentes perspectivas y no solo desde la seguridad, ya que es un problema multicausal, resultado de distintos fenómenos relacionados, que para ser controlados requieren como explican Escobar et al (2005), “(...)un manejo intersectorial coordinado de recursos de diferente tipo: policiales, judiciales, de acción social, políticos, de comunicación, todos necesarios para alcanzar soluciones globalmente satisfactorias(...)” (p. 16). Es por eso que sostendremos que el debate sobre la seguridad pública excede al Ministerio de Seguridad de la Nación, ya que no es la única cartera encargada de medidas tendientes a controlar el crimen.

Asimismo las fuerzas de seguridad nacionales que le dependen, entre ellas GNA, por su estructura, recursos, capacitación, misión, despliegue territorial, entrenamiento, etc., como veremos en el ordenamiento legal, están destinadas primordialmente al control de los delitos del fuero federal que incluyen a las modalidades del COT que nos interesan, y de forma alternativa o secundaria, para la prevención y conjuración de fenómenos delictivos como el robo, el hurto, el homicidio, el secuestro, etc., que se tipifican como delitos del fuero ordinario, que suceden mayormente en el espacio de la seguridad ciudadana, cuyo control es parte de las tareas propias de la actuación de las policías.

Aunque claramente son fenómenos diferentes, - el delito común que afecta la seguridad ciudadana y el crimen organizado transnacional -, para la ciudadanía en general, un concepto muy generalizado de seguridad pública, se compone además de los delitos que realmente le ocurren, de todo aquello que percibe que pueda afectar a cada individuo o su entorno, en las situaciones en que se considera ser potencial víctima, y ello sin importar que si se trata de un fenómeno del crimen organizado o no.

En tal sentido, la respuesta al control de las amenazas a la seguridad ciudadana se ve más afectada por la amplia difusión de estos hechos a través de los medios de comunicación social, lo cual contribuye a la inseguridad subjetiva, o como la define Kessler; a la “sensación de inseguridad” (Kessler, 2008, p. 209), aspecto que con el crimen organizado suele ser muy distinto.

Por ello, para resolver el problema de los efectos de las políticas públicas de seguridad ciudadana en relación con ciertas dimensiones del fenómeno del COT, es importante previamente definir

esos términos, dada la profusa bibliografía dedicada a describir dichos fenómenos, para luego abordar el conocimiento existente de las relaciones e influencia entre ambos fenómenos, considerando el rol de las fuerzas de seguridad, y en el caso particular de GNA.

### **Seguridad ciudadana**

El concepto de seguridad ciudadana es polisémico, y se confunden muchas de las definiciones existentes de seguridad ciudadana con la definición de seguridad pública interna o seguridad interior. Por otra parte, la seguridad ciudadana es en realidad una dimensión específica de la seguridad pública, que se aleja de la idea de seguridad nacional, donde el Estado era el objeto y sujeto de las políticas, como así de otras ideas o conceptos de sus dimensiones. También al existir muchas definiciones, deben considerarse los aspectos en común para afirmar un concepto. Una de las peculiaridades de la seguridad ciudadana, es que describe el escenario urbanizado del cual se desprende parte de la situación que observamos en el fenómeno de estudio, y por tal, la que se caracteriza por requerir una respuesta determinada, que como se observa en nuestro caso se relacionó a conceptos de prevención situacional y policiamiento.

Además considerando que los hechos delictivos que caracterizan la situación de la seguridad ciudadana, son principalmente los que atentan contra la vida y el patrimonio de las personas, es importante resaltar que a nivel universal, entre todos los indicadores posibles es tomada en cuenta la tasa de homicidios de un país, como medida estandarizada de apreciación de su situación de seguridad. La oficina de las Naciones Unidas, contra la droga y el delito (UNODOC), en su estudio mundial sobre el homicidio del año 2013, como organismo multinacional considera sobre la utilidad de la tasa de homicidios, y la define como indicador diciendo que “El homicidio constituye uno de los indicadores más completos, comparables y precisos para medir la violencia (...), con el paso del tiempo los patrones de homicidio arrojan luz sobre las diferencias regionales, en especial al revisar las tendencias de largo plazo” (UNODOC, 2013, p 3).

Sin embargo, es importante mencionar, que no considera en la conformación del indicador “tasa de homicidios” los fenómenos que motivaron esos homicidios, (lo que en verdad son las causas, y no los efectos, es decir las motivaciones, por ejemplo si son por “ajustes de cuentas del crimen organizado” o “femicidios por violencia de género”) como tampoco la apreciación subjetiva que la población pueda tener en cada región o país sobre el homicidio.

Tampoco es adecuado considerar que solamente los índices de la desigualdad y la exclusión social son indicadores fidedignos, como si fueran por si solos los únicos productores de la criminalidad y la violencia, lo que nos haría suponer que mapeando el delito y separando barrios con murallas según los segmentos socioeconómicos, o bien remediando solo dichos factores de desigualdad se lograría la seguridad esperada. Al respecto las nuevas teorías del desarrollo, presentan a la seguridad de un modo integral, y postulan el concepto de “seguridad humana” y “desarrollo humano”. Para Escobar et al (2005) sus indicadores son los niveles de educación, salubridad, distribución del ingreso, desarrollo infraestructural y tecnológico, calidad ambiental, paz social y libertad. La seguridad es según su decir de este concepto, “(...) un bien que apunta a la calidad de vida integral de los ciudadanos y no solo a la ausencia de delitos o amenaza de los mismos (...)” (p. 15).

Para Kaminsky (2005) según las ciencias sociales, el concepto de seguridad remite a las relaciones constitutivas entre Estado y ciudadanía ya que “(...) se alude a la capacidad de los ciudadanos a resguardar sus derechos en su calidad de agentes activos, y no como un agregado o una masa relativamente pasiva que peticiona o exige seguridad ante una instancia superior existente (...)” (p. 27).

En ese sentido, es interesante el concepto de seguridad ciudadana relacionado al de seguridad humana propuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que la concibe como:

“(...) la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados (...)”

Se destaca que este concepto considera que es la ciudadanía el principal objeto de la protección estatal. En suma, la seguridad ciudadana deviene una condición necesaria –aunque no suficiente– de la seguridad humana que finalmente, es la última garantía del desarrollo humano. En los últimos años se ha logrado una mejor aproximación conceptual de la seguridad ciudadana desde la definición anterior que además relaciona con la gobernabilidad, y que por su generalidad y enfoque, es la definición que adoptaremos. Efectivamente, para la CIDH (2009), es:

“(...) la situación donde se encuentran aquellos derechos de los que son titulares todos los miembros de una sociedad, de forma tal que puedan desenvolver su vida cotidiana con el

menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes, a la vez que los problemas de seguridad ciudadana, se refieren a la generalización de una situación en la cual el Estado no cumple, total o parcialmente, con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo que significa una grave interrupción de la relación básica entre gobernantes y gobernados (...)"

Vemos que, al final de la definición ya se considera el problema de la gobernabilidad, al hablar de la interrupción entre gobernantes y gobernados a causa que los primeros no logren brindar protección a los segundos contra el crimen y la violencia.

### **La óptica de la prevención.**

Al respecto, la óptica de prevención en materia de seguridad ciudadana, es aquella en la que “se utilizan los instrumentos que reduzcan riesgos de victimización, por sobre otros mecanismos que actúen en las causas de los fenómenos delictivos que la aquejan, concibiendo a la sociedad de hoy, organizada bajo una idea de prevención en todos los sentidos, ante el temor de la población a ser víctima de algunos de esos riesgos (en la salud, en accidentes, en seguridad, etc.)” (Pitch, 2009). Por ello es, que al centrarse en esta óptica de la “prevención”, las políticas de seguridad pública ciudadana tienen por componente fundamental el empleo de las policías y las fuerzas de seguridad, como medio de las principales acciones de Gobierno que materializan la ejecución de este aspecto de las políticas públicas de seguridad.

También es importante destacar, que esa materialización de la política pública, debe satisfacer la demanda de la sociedad, ya que mas allá de ser eficiente en el control de los hechos delictivos que atentan contra la seguridad ciudadana, también debe ser percibida por los ciudadanos como tal, como explica Escobar et al (2005) “(...) en la sociedad moderna no es lo mismo "Seguridad Ciudadana efectiva" que "clima de seguridad" (...)” (p. 32). Por ello las encuestas de victimización han cobrado relevancia, ya que como sostiene el mismo autor:

“(...) poco sirve demostrar que otros delitos más graves, como los homicidios o las lesiones, disminuyen, y que, en general, los esfuerzos de los gobiernos democráticos han introducido mejoras sensibles en el control de la delincuencia. Lo importante es lo que la gente percibe como una amenaza y transforma en una demanda de castigo que debe ser satisfecha por las autoridades (...)” (p. 26).

Al respecto, debe considerarse que “se corre el riesgo de crear desigualdades por las medidas de prevención situacional” (Pitch, 2009). En la taxonomía elaborada por la autora de los modelos

de prevención francés (prevención orientada a lo social y comunitario) e inglés (prevención orientada a lo situacional y ambiental), vemos que en el caso de Argentina predomina el modelo inglés, según los rasgos y la preponderancia de la policía en las políticas de seguridad ciudadana según afirma Selmini (2008) “(...) el rol determinante de la policía en la conducción de los programas preventivos (...)”. (p. 51). Ello es así, comprobándolo con solo considerar el despliegue de fuerzas federales en la ciudad y conurbano bonaerense, asimismo en otras grandes ciudades del interior del país. Ello queda demostrado con el empleo de GNA, y también por el crecimiento de las policías provinciales, como lo fue el de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, en el mismo período (paso de 54000 a 100000 efectivos).

Lo cierto, es que en muchos países en la actualidad, se responde con un gran esfuerzo en el modelo predominantemente securitario desde la prevención situacional y el policiamiento en materia de seguridad pública ciudadana, y en menor medida mediante otras alternativas políticas tendientes a mejorar la situación desde lo social, la educación, etc. como se va a explicar en la definición de políticas de seguridad pública más adelante. Los operativos públicos que se dependen de dichas políticas, tienen como centro al ciudadano como posible víctima, y se caracterizan por organizarse para que como explica Sozzo (2008), “(...) los potenciales ofensores tienen que ser disuadidos en situaciones o ambientes precisos a través de intervenciones que hagan más difícil cometer con éxito una acción delictiva (...)”. Por consiguiente, el concepto de óptica de prevención que se observó, se refiere a aquella orientada a lo situacional y ambiental, que es el modelo que en materia de seguridad pública ciudadana implementó el Estado Nacional con GNA, y el que más se aproxima a las acciones de “mano dura” o “tolerancia cero”. En este sentido, la intervención para dar respuesta al problema de la seguridad ciudadana, se ha caracterizado por el policiamiento, con el enfoque de prevención que comenta Alzueta (2016) “(...) prevenir significa demorarse en aquellas conductas incivilizadas que si bien no constituyen un delito estarían creando las condiciones para que este tenga lugar (...)” (p. 18). Un claro ejemplo del modelo de accionar de “mano dura” de la GNA en la seguridad ciudadana, se refleja en una crónica del periodista Cristian Alarcón “...aun cuando muestre que el consentimiento ganado por la Gendarmería en Fuerte Apache incluyó abuso de fuerza y prejuicios mutuos: (...)” (Frederic, 2020, p.17). Es decir, en el período de análisis se observa en las políticas de seguridad, una influencia de las criminologías de la nueva derecha norteamericana, propias del neoliberalismo, que cuentan con adhesión de sectores sociales muy importantes, entre ellos los medios de comunicación social, pero que encuentran

cuestionamientos de otros sectores y organismos, especialmente aquellos defensores de los derechos humanos, en los límites del respeto por los derechos naturales de todos los ciudadanos.

### **Políticas de seguridad.**

El Estado, como se ha dicho, es el máximo garante de la seguridad de los habitantes al día de hoy, y es la manera en la que aplica sus políticas en materia de seguridad ciudadana lo que determina su eficacia, afectando a la gobernabilidad. En el contexto internacional actual existe una gran preocupación por asegurar que las acciones de los distintos Estados para garantizar dicha seguridad no acaben amenazando los derechos de los ciudadanos. En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2009) se ha pronunciado en los siguientes términos:

(...) En las Américas, y en especial en América Latina y el Caribe, los altos niveles de criminalidad acompañada por violencia contra las personas, genera también alarmas para la gobernabilidad democrática y la vigencia del Estado de Derecho, lo que se traduce en los bajos índices de confianza que la población manifiesta tener hacia el gobierno, el parlamento, la policía y el sistema judicial (...) (CIDH, 2009, p. 12)

Binder (2004), por su parte, afirma que:

“(...) también, las políticas en seguridad pública, conforman un sistema de gestión de la conflictividad, que involucra las políticas de seguridad interior, la política criminal y, muchas veces, la política judicial, son formas de la política de orden interior (...) [y] (...) construyen el sistema institucional de gestión de la conflictividad (...)” (p. 25)

Siguiendo con el concepto del mismo autor, se puede afirmar que toda política del Estado tiene un determinado marco de referencia, de índole valorativa y conceptual, sin el cual ella no puede entenderse. Este concepto es muy relevante a la hora de analizar las políticas públicas (como por ejemplo, las de seguridad), ya que plantea la manera en que los tomadores de decisiones las comprenden, y se explica así, porqué las formulan, como las formulan y en la forma en que son implementadas y gestionadas, fundamentalmente porque también evidencian los prejuicios y valores arraigados y que conforman ese marco de referencia tan ineludible a la hora de plantearlas. Por ello, también las ideas de donde parten las políticas de seguridad pública, se enmarcan en determinados paradigmas, en particular referentes a la gestión de la conflictividad, o a la idea de orden, y conforman un sistema institucional. (Binder, 2004).

Es importante considerar, que en la actualidad se ha avanzado en esta idea de “sistema” que plantea Binder, ya que se sostiene el concepto de “seguridad humana”, mas extendido como explica Escobar et al (2005) , “(...) las modernas teorías del desarrollo han empezado a definir la seguridad de un modo integral y hablan de una Seguridad Humana y un Desarrollo Humano (...)” (p. 11) . Es por eso que afirmamos que el concepto de seguridad pública debe interpretarse desde una perspectiva integral y que involucra a múltiples actores, no solo a los que comúnmente se considera sus protagonistas, es decir las instituciones como las fuerzas de seguridad y policiales, el sistema judicial y el sistema penitenciario, el Ministerio de Seguridad, etc.. Teniendo en cuenta el marco de referencia que menciona Binder se explica el porqué de la trascendencia dada a la prevención en las políticas de seguridad ciudadana.

En tal sentido, Saín explica que surgen directamente de la traducción de intereses sociales y políticos que parten de las demandas de acción pública (Saín, 2016). Por su actualidad y relación con el propósito de este trabajo, elegimos la definición de Saín, que entiende que la política de seguridad pública;

“(...) es el conjunto de estrategias e intervenciones públicas llevadas a cabo por diferentes actores estatales y sociales – públicos y privados, a los efectos de abordar y resolver aquellos conflictos concretos o previsibles – de carácter violento y/o delictivo, que lesionen los derechos y libertades de las personas en un determinado ámbito espacio-temporal (...)” (p. 2).

### **Gendarmería Nacional Argentina.**

Se denomina instrumentos propios, a los organismos o instituciones del Estado, que constituyen los medios para la ejecución de sus políticas, en este caso, las de seguridad, fuerzas policiales y de seguridad. Sain y Rodriguez (2009) los definen como “(...) el núcleo fundamental de la política de seguridad pública (...)”.(p. 5). Son las herramientas para el control del delito en todas sus formas, que actúan en cooperación con el poder judicial y el ministerio público. En la Argentina se encuentran organizados en instituciones diferentes, las que se rigen por sus propias leyes de creación, con sus ámbitos de actuación, misiones y funciones principales. A su vez todas dependen del Ministerio de Seguridad.

GNA es una de ellas, pero tiene características particulares. Es la única fuerza intermedia y con personal con estado militar, dualidad por la que puede actuar en la seguridad interior y en la defensa nacional, como lo ejemplifican algunas de sus tareas permanentes en salvaguarda de la

soberanía, tales como la vigilancia de fronteras, la seguridad de objetivos estratégicos, su participación en la Guerra de Malvinas, entre otras. Esto influye en el perfil de la institución, ya que sus integrantes tienen una formación policial y militar, por lo que se ganó el mote de “mano dura” del que ya hicimos mención, y que como afirma Escolar (2017):

(...) vertebró sobre la Gendarmería una incipiente militarización en la represión de la protesta. La militarización no se produjo por llamar al Ejército, sino por recurrir a las capacidades operativas, disuasorias y de potencia de fuego de la Gendarmería, en tanto institución con formación doctrinaria y organización militar (...) (p. 44).

Por otra parte existe una definición legal de la Institución, que se encuentra en la Ley Nro 19.349 del año 1971:

Artículo 1°.- Gendarmería Nacional es una fuerza de seguridad militarizada, dependiente del Comando en Jefe del Ejército, estructurada para cumplir las misiones que precisa esta ley, en la zona de Seguridad de Fronteras y demás lugares que se determinen al efecto. (INFOLEG, p. 1).

Por su parte, el Reglamento de Doctrina y Elaboración de Documentos (RCS-4-01) de GNA que data del año 2015, tiene un concepto diferente de la definición de GNA del que está en la Ley, mas acorde a su desempeño y que adoptaremos por su actualidad y amplitud. Así el RCS-4-01 (2015) define a GNA como:

(...) una fuerza de seguridad [intermedia] con capacidades para disuadir y responder a amenazas, crisis, contingencias e incidentes en los ámbitos de la Seguridad Interior y de la Defensa Nacional y en apoyo a la política exterior de la Nación. Tiene responsabilidad en el control de la frontera terrestre, seguridad vial en rutas, puentes y túneles de jurisdicción nacional, y seguridad ciudadana donde la autoridad política lo disponga. En caso de ataque militar exterior forma parte del Sistema de Defensa Nacional (...) (p. 13).

Agregamos a la anterior definición el término “intermedia”, por pertenecer GNA a la categoría mencionada según una clasificación diferente pero que también la incluye, ya que es considerada como fuerza de seguridad intermedia, según el RCS-01-04 (2015)

(...) toda fuerza de seguridad existente entre lo militar y lo policial, con estado militar, y capacidades para disuadir y responder en forma flexible acorde a la gradación de las amenazas, crisis, contingencias e incidentes, en los ámbitos de la Seguridad Interior y de la

Defensa Nacional, generando, además, aptitudes para ser empeñada en operaciones de apoyo a la política exterior de la Nación(...) (p. 15).

### **Marco jurídico de empleo de los instrumentos propios del Estado – GNA**

Siendo los instrumentos propios, ya definidos en párrafos anteriores, las herramientas para enfrentar tanto el fenómeno del crimen organizado como del delito común, es de interés particular para este trabajo la legislación concerniente al accionar de la GNA, institución que no era empleada en gran medida para la prevención en seguridad ciudadana. Su estructura organizacional y despliegue territorial se mantuvo sin mayores modificaciones desde sus orígenes en conformidad a lo preceptuado en el artículo 1 de la Ley Nro 19.349 ya mencionada, hasta el año 2010 con la creación de los operativos y unidades con la misión de actuar en seguridad ciudadana.

Claramente, desde un enfoque pragmático, según la ley el principal ámbito de responsabilidad espacial de GNA, es el definido en la “zona de seguridad de fronteras”, y luego, los “demás lugares que se determinen”, ya que en el primer espacio, el de la frontera, cumple además de las funciones de seguridad pública las de defensa nacional con la actividad permanente de vigilancia de fronteras, por lo que en ese sector del territorio, comprendido por una franja que se extiende por todo el límite internacional y con un ancho de aproximadamente 100 kilómetros, desarrolla tareas tanto policiales como militares en tiempo permanente. Por lo tanto la zona de seguridad de fronteras, es el espacio territorial donde GNA tiene mayor concentración de funciones, misiones, actividades y tareas propias, y en el que se encuentra también la mayor parte de su historia, ya que lo ocupa desde sus orígenes en 1938, siendo en cambio los “demás lugares que se determinen al efecto” aquellos que por todo tipo de situaciones y dentro de sus capacidades puedan requerir de su empleo, el que ha tenido antecedentes de forma ocasional y por tiempo transitorio.

Cabe aclarar, que la promulgación de la Ley Nro 24.059 de Seguridad Interior, puso límites al empleo de las fuerzas armadas en la seguridad interior, pero habilitó expresamente el empleo de las fuerzas de seguridad (en el caso de GNA, con arreglo al Art 1 de la Ley 19.349) ante la incapacidad de respuesta por parte de las policías, modificando los límites naturales de la actuación entre dichos instrumentos propios, según los previstos en la Ley N° 18.711 (que determina las misiones, funciones y jurisdicciones correspondientes a Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Policía Federal Argentina).

En tal sentido, es facultad del Gobierno desde el 2010 por medio del Ministerio de Seguridad, administrar todos sus recursos disponibles como lo son las fuerzas policiales y de seguridad. En particular GNA, conforme a la definición que consta en el Art 1 de la Ley 19.349, debe prestar servicio en primer lugar, en las “Zonas de Seguridad de Fronteras” y luego, en segundo lugar, en los “demás lugares que se determinen al efecto”, estableciendo una prioridad entre un espacio territorial y otro, por lo cual el diseño original que adoptó su forma o estructura organizacional, la que se mantuvo con ciertas modificaciones por casi 3/4 partes de su vida institucional (60 años), por lo que a la fecha de inicio del periodo investigado contaba con la mayor parte de sus recursos distribuidos espacialmente hacia los límites fronterizos (donde es preponderante sobre otras fuerzas de seguridad e incluso policiales en algunos lugares del interior de los territorios de las provincias fronterizas), y una mínima parte que era concentrada en las ciudades (donde ya tenían predominio otras fuerzas de seguridad o policiales).

Conociendo además la historia de GNA, puedo afirmar que se caracterizó en todo momento por su subordinación plena a la gestión de los distintos Gobiernos nacionales, y en particular, en el trayecto de su pasado reciente, comprendido desde que dejó de depender del Comando en Jefe del Ejército por ley 23.023 a partir del año 1983 con la vuelta a la democracia, llegando hasta la actual dependencia del Ministerio de Seguridad, conforme al Decreto 2009/10 del 15 de diciembre de 2010.

En tal sentido, no fue excepción la respuesta de GNA a las políticas en materia de seguridad pública adoptadas por el Gobierno Nacional entre los años 2010 a 2016. Ello se concretó en distintas intervenciones de GNA, pero en la seguridad ciudadana lo concreto especialmente mediante los llamados “operativos”, que se ejecutaron bajo la óptica de prevención en el período de estudio, y que como afirma Pitch (2009) se basan en “(...) las estrategias que reducen los riesgos de victimización (...)”.

### **Crimen organizado transnacional.**

El crimen organizado transnacional, no es un fenómeno que pueda definirse sencillamente, y sobre él, existen diversas conceptualizaciones. A decir de Zaffaroni (2007) “(...) un concepto de origen periodístico, que nunca alcanzó una satisfactoria definición criminológica (...)” (p. 1). En principio, si bien es un fenómeno que afecta a la seguridad pública, puede y debe distinguirse del delito común. El crimen, no se limita a los escenarios de pobreza, violencia física y marginalidad

en los que habitualmente se lo recluye, exhibe y estudia, más bien asociado a la seguridad ciudadana, sino que en ocasiones irrumpe desde esferas presuntamente más respetables y prestigiosas, como el ámbito de la política, las finanzas, el mercado y los sectores altos de la sociedad y podemos agregar desde la tecnología, con los delitos informáticos. Es el caso de los delitos económicos, la corrupción y otras formas de criminalidad organizada, como la de matriz mafiosa, que caracteriza al crimen organizado transnacional, en sus distintas variantes. La primer gran distinción en las categorías de la criminalidad, es la que describió Sutherland (1940), con su definición del delito de “White collar”, poniendo en la historia de la sociología americana y de la criminología un hito en la definición o categoría de delincuentes y delitos, al evidenciar aquellos hechos que por su “obscenidad” quedan inadvertidos a la sociedad en general, y pese a ocasionar graves consecuencias, durante su ejecución y aún luego, paradójicamente no intimidan al público como lo pueden hacer otros delitos comunes.

Es decir, se puede considerar que hay sustanciales diferencias entre el delito común y el crimen organizado. Se hace notar en definiciones posteriores y más elaboradas del crimen organizado, que se distingue por su organización estructurada, permanencia, etc., características que no comparte con el delito común. Según Garzón (2008), “(...) mientras el crimen organizado distribuye nuevos bienes y servicios, el delito común redistribuye unas rentas existentes previamente (...) Esto permite diferenciar una banda que roba bancos de una pandilla que atraca transeúntes (...)”. Por su parte, Sain y Rodriguez (2016) sostienen que “(...) la diferencia está dada porque el crimen organizado consiste de la estructuración de un grupo que tiene un cierto desarrollo operativo y logístico, y con permanencia temporal (...)”. En cambio Tokatlian (2000), explica que existe una multiplicidad de términos para definirlo [al crimen organizado], ro hace una aproximación mediante los que denomina “elementos” que lo constituyen: una prohibición concreta, una estructura capitalista, una dimensión integral, con medios preferente pero no exclusivamente violentos, etc. (TOKATLIAN, 2000, p. 60) pe En esta definición, objetamos que el crimen organizado se desarrolle exclusivamente en “una estructura capitalista”, porque, en tiempos de la URSS, ya existía la mafia rusa. Otra definición, es la de Naciones Unidas, en la cual se considera crimen organizado a

“(...)las actividades colectivas de tres o más personas, unidas por vínculos jerárquicos o de relación personal, que permitan a sus dirigentes obtener beneficios o controlar territorios o mercados, nacionales o extranjeros, mediante la violencia, la intimidación o la corrupción,

tanto al servicio de la actividad delictiva como con fines de infiltrarse en la economía legítima (...)" (Naciones Unidas 2000, Artículo 2.a).

Saín (2005) lo define como "(...)un negocio económico protagonizado por grupos delictivos de varias personas que se organizan y funcionan (...) durante cierto tiempo, (...) para obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material..." (p. 2). En esta definición, se puede inferir que se excluye al terrorismo, ya que solo involucra fines económicos o materiales, mientras que aquel también tiene un objetivo político. Podrían ser citadas otras definiciones más amplias, como la de Williams (2001) quien dice que es "(...) la continuación del comercio por medios ilegales, con organizaciones delictivas transnacionales como contrapartes ilícitas de las corporaciones multinacionales (...)".

Entre los organismos oficiales internacionales, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2004), definió el concepto del crimen organizado transnacional mediante la resolución de la "Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos" en el Anexo 1 (artículo 2), en lo siguiente:

(...) para los fines de la presente Convención: a) Por "grupo delictivo organizado" se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material (...) (p. 5).

En particular, el crimen organizado tiene implícita una característica distintiva, en lo que puede considerarse su exposición o "visibilidad". En este fenómeno, se desarrolla un estado doble y ambiguo; por un lado visible y legal; por el otro, como afirma Simonetti (2017)

(...) hay un espacio opaco en el que se resuelven las cosas importantes; un poder obscuro y fuera de la escena, donde se suspenden los fundamentos de la democracia política, del Estado de Derecho y se enturbian la representación y los principios de legalidad, publicidad, visibilidad, controlabilidad y responsabilidad de los poderes públicos..." (p. 1).

Por último, aceptamos por encontrarse entre las más amplias, la definición de Garzon (2008), que entiende al crimen organizado como

(...) un sistema de relaciones, con jerarquías y asociaciones temporales [transnacionales]; centrado no sólo en depredar sino en suministrar bienes y servicios ilegales en un mercado diverso; con capacidad de coacción y uso de la violencia contra quienes le retan (grupos criminales rivales o el Estado); durante cierto tiempo—en todo caso longevo (...) (p. 30).

Pero, agregamos que dado el fenómeno que se analiza, se complementa con la característica de considerar que el COT, desde nuestro concepto debe contar sistemas de relaciones que traspasen las fronteras, como afirma Williams (2001).

Como podemos observar, hay tantas definiciones de crimen organizado como autores existen, pero para los fines de este trabajo entendemos que la dimensión económica, tal como lo entiende Williams es la característica fundamental para que se considere una acción delictiva enmarcada en este fenómeno, y porque ello además lo diferencia al COT del terrorismo, ya que éste último se concibe con fines políticos más que económicos.

Otras características relevantes, son la estructuración de algún tipo, y que esa asociación o agrupamiento criminal tenga por objetivo su perpetuación y no la comisión de un único delito. Y en particular, la condición de existencia de acciones que traspasan los límites de nuestras fronteras, para que revista el carácter de transnacionalidad.

Respecto al desarrollo del COT en nuestro país, hay muchas investigaciones y autores dedicados al tema. La mayoría concuerdan en que contemporáneamente a la aplicación de estrategias desde la óptica de la Prevención en materia de seguridad ciudadana, algunos sucesos acontecidos en distintos lugares de nuestro país, demuestran que el crimen organizado transnacional, a pesar de las acciones del Estado para controlarlo, continuó sus actividades. Para explicar si existió un aumento de la actividad criminal organizada, son útiles las definiciones que conceptualizan cómo evoluciona el fenómeno del crimen organizado. Para ello comparto el concepto que Sain (2015) aporta respecto a las etapas del desarrollo del crimen organizado, que en sus comienzos llama “predatoria”, luego “parasitaria”, y en último término la “simbiótica”, a la que define refiriendo a Lupsha (1997):

(...) consiste de la consolidación del grupo criminal y, en especial, el incremento significativo de su capacidad económica, política e institucional, le permite establecer una

relación de “mutualidad” con –y hasta de subordinación de– los sectores económicos y políticos, en un contexto signado por el control de las estructuras gubernamentales y, en particular, de las instituciones policiales y judiciales del Estado. (...) los medios tradicionales del Estado para hacer cumplir la ley ya no funcionan, pues el crimen organizado se ha vuelto parte del Estado; un Estado dentro del estado (...) (p. 27-29).

Hay características descritas en esta definición de la etapa “simbiótica”, que ya se observan en la realidad de nuestro país, para el período de análisis elegido. En otro orden, De Simone (2014) afirma que es importante destacar, que es una tarea dificultosa conocer la tendencia al aumento o disminución del crimen organizado o de la seguridad ciudadana en nuestro país, por la falta de fuentes fidedignas, siendo necesario mejorar el sistema de estadística criminal y contar con indicadores que permitan diagnósticos y análisis con rigor científica, (p. 101). No obstante existen estudios que por su contemporaneidad con el período investigado, permiten hacer aproximaciones a la realidad. Al referirnos al avance del narcotráfico, una de las modalidades de crimen organizado transnacional que más se desarrolla no solo en nuestro país, sino a escala mundial, describe la existencia de factores estructurales que lo favorecieron, y el mismo De Simone menciona que “(...) Por supuesto que el narcotráfico no es nuevo en Argentina, empero, sí parece manifiesto un crecimiento en las últimas décadas de las actividades relacionadas a su desarrollo, así como tendencias antes inexistentes (...)”.(p. 17).

Sin caer en la presunción que el avance de una modalidad, implique que las demás formas de COT también se hayan incrementado, es innegable que tienen factores estructurales en común, por ejemplo. En ese sentido, Arévalo (2014) menciona que la dificultad de medir el crimen organizado transnacional, tiene como una de las investigaciones más citadas la del profesor holandés del Instituto Internacional de Victimología de la Universidad de Tilburg, Dr. Jan Van Dijk, quien ha elaborado un Índice Compuesto del Crimen Organizado (ICCO). Este índice combina distintos registros; índice de percepción de prevalencia del crimen organizado, índice de homicidios no resueltos, índice de corrupción, índice de blanqueo de capitales y extensión de la economía informal (la mayoría de estos datos proceden de las encuestas anuales del World Economic Forum, las evaluaciones de riesgo de inversión del Merchant International Group, los estudios del Instituto del banco mundial y las estadísticas oficiales). En el Índice Compuesto del crimen organizado de Van Dijk, muestra que dentro de los 20 países con índice más alto, corresponden a países de la región. Si observamos la tabla que señala el “Índice de Van Dijk” para algunos países, vemos entre ellos el correspondiente a Argentina, en el puesto 16 en orden

decreciente entre 27 naciones. (Ver anexo 1, cuadro nro 1). Dado que en nuestro país, son de muy difícil obtención los datos que componen el Índice de Van Dijk, y en función de los objetivos de la presente investigación, basaremos la medición en algunos de ellos, conformando la operacionalización en las dimensiones más estudiadas del fenómeno, tales como las que circunscriben el ámbito transnacional a los mercados ilícitos más rentables en el mundo, que son el tráfico de drogas, la trata de personas, y el contrabando (dado que la corrupción, y la coacción o violencia son de muy difícil medición).

Cabe mencionar que la preocupación por la medición del crimen organizado transnacional está siempre presente en los debates políticos sobre los mercados globales ligados a actividades ilícitas. Esto se refleja, en los intentos de medir su tamaño, la magnitud de los distintos flujos ilícitos y la eficacia de las políticas para luchar contra ellos. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, estimó que en el año 2009, la delincuencia organizada transnacional generaba US\$870 mil millones anuales, representando el 1,5% del PIB mundial, el 7% de las exportaciones mundiales y el narcotráfico representaba US\$320 mil millones anuales. De hecho, esa cantidad representa seis veces más de lo que se gasta en todo el mundo en ayuda al desarrollo y si ese dinero constituyera el PBI de un país, sería una de las 20 mayores economías del planeta.

### **Modalidades del crimen organizado transnacional**

Son muy variados los hechos que pueden incluirse en la categoría de crimen, algunas menos en el concepto de crimen organizado, y de estas a su vez un subgrupo, lo constituyen las que pueden considerarse modalidades del COT como el narcotráfico, el contrabando y la trata de personas. Las actividades ilegales de las organizaciones del crimen organizado han sido objeto de tratamiento por parte de la Organización de las Naciones Unidas, donde los Estados han firmado convenciones específicas para el control de este fenómeno. Se contemplan conceptos de las tres modalidades de crimen organizado transnacional que por sus características corresponden a aquellas en las que mas frecuentemente la GNA actúa en la zona de fronteras: narcotráfico, contrabando y trata de personas transnacional. Esta elección hace más accesible la información para diagnosticar la evolución de su accionar en el periodo de estudio en nuestro país, siendo representativas del COT. También encontramos definiciones consensuadas por diferentes países en los organismos internacionales que incluyen expresamente a las modalidades de COT mencionadas como parte de dicho fenómeno. Tal es así la elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2013) que señala que modalidades criminales se consideran delincuencia organizada;

(...) la delincuencia organizada incluye toda acción delictiva organizada y prolongada en el tiempo, cuya capacidad de sustraer y proveer bienes y servicios recae en el uso de la corrupción, la coacción y, en algunos casos, la violencia, cuya dimensión transnacional se manifiesta en el caso de la trata de personas, y el tráfico de drogas, personas o armas (...)

Pero para un correcto análisis, debemos precisar una definición de cada una de las categorías o modalidades del COT que consideramos, y encontramos como mas adecuado utilizar la interpretación por la que la normativa legal define a las mismas y son aceptadas en nuestro país, para la forma que adquieren y queda al alcance del control de la GNA.

La definición de narcotráfico que vamos a considerar se encuentra dentro de las leyes 22415, 23717 y sus modificatorias hasta la más reciente, la Ley 27302 del año 2016 (en sus artículos 2 a 6), donde se tipifican todas las acciones constitutivas de éste delito, y que dan lugar a los hechos que fueron registrados en las fuentes consultadas, enmarcando así a aquellos que vamos a considerar para nuestra investigación en lo siguiente:

(...) el que introdujera al país estupefacientes fabricados o en cualquier etapa de su fabricación, (...) que por su cantidad estuviesen inequívocamente destinados a ser comercializados dentro o fuera del territorio nacional (...) (artículos 2 y 10).

Respecto a la trata de personas transnacional, para nuestra definición, encontramos similitud con la definición internacional del fenómeno, establecida en el “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” (Anexo 2), que en su art 3, define que se entenderá por trata de personas como:

(...) la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (...) (p. 45).

Cabe agregar que como se investiga esta modalidad en el marco del COT, se tomará en consideración solamente los registros de aquellos hechos que confirmen la característica de ser transnacionales, basándonos en la nacionalidad de origen de las víctimas para determinar el movimiento de las mismas de otros países hacia el nuestro.

En tanto del concepto de contrabando, dentro del fenómeno del COT, por definición no hay ambigüedades respecto a la transnacionalidad, pero si respecto al movimiento que puede ser desde otros países o desde el nuestro, y de la especie o rubro de la mercadería que se trate, ya que en el narcotráfico también es una mercadería que circula desde un país a otro. Por lo tanto, vamos a excluir de esta dimensión a aquellos hechos que se hayan tipificado como narcotráfico a los que la ley 22415 los considera por separado en el art 866, y también a los hechos de contrabando de exportación, es decir de mercaderías que egresan ilegalmente del país, por ser de menor frecuencia. Queda entonces definido como contrabando, lo estipulado en la Ley 22415 art 864 y concordantes, abarcando así un gran número de variantes o modalidades, como de sustancias, bienes o capitales que son susceptibles de ser objeto de este delito y que fluctúan constantemente, por influencia de situaciones de la economía, particularmente la del valor cambiario de la moneda nacional respecto a su valor con otras monedas en países vecinos. También es importante considerar que existen numerosas definiciones de contrabando, por lo que es preciso adoptar la que más se asemeja a la modalidad de estudio o análisis que nos ocupa. Nos interesa destacar dentro de las múltiples acciones que tipifica la ley, aquellas que consideramos dentro de los hechos en que GNA actúa conforme al planteamiento de esta investigación, definiendo en las acciones de aquel que:

(...) Importare o exportare mercadería en horas o por lugares no habilitados al efecto, la desviare de las rutas señaladas para la importación o la exportación o de cualquier modo la sustrajere al control que corresponde ejercer al servicio aduanero sobre tales actos (...) [y] ocultare, disimulare, sustituyere o desviare, total o parcialmente, mercadería sometida o que debiere someterse a control aduanero, con motivo de su importación o de su exportación (...) (Art 864, a) y d)).

Así las cosas, para el estudio de desarrollo del fenómeno del contrabando, se consideraron los hechos conocidos en que mercaderías de diferentes rubros fueron importadas al país en la forma constitutiva del delito o infracción aduanera, excluyéndose otros hechos de contrabando con configuraciones penales diferentes (ej: encubrimiento de contrabando, o la tentativa de contrabando según los tipos penales establecidos, u otros hechos de contrabando que por su

especie particular, también se encuadran en otras normas específicas, tal cual el caso de los estupefacientes, cuyo ingreso y/o egreso del país, ya lo consideramos como parte del fenómeno del narcotráfico).

### **Parte 3: “DESARROLLO Y ANALISIS DEL PROBLEMA DE INVESTIGACION”**

#### **Fuentes de información**

Conforme al enfoque metodológico establecido y objetivos planteados surge, se plantea la necesidad de una extensa cantidad de datos sobre los fenómenos de estudio, que dado el tiempo disponible para la elaboración del presente trabajo final, ello dirige a recurrir a fuentes secundarias, fundamentalmente de los organismos públicos y gubernamentales mencionados, y en particular de GNA. Las mismas son de información de registros oficiales (como ya se expresara precedentemente) y complementadas por fuentes humanas seleccionadas por el conocimiento particular de su área laboral. En particular, se entrevistó al Director General de Personal de Gendarmería Nacional, Comandante General Silvino Raúl Contreras, quien ocupara dicho cargo hasta el año 2019, a fin de conocer la opinión de una autoridad de la gestión de recursos de GNA de aspectos particulares del movimiento del personal en el período 2010 al 2016.

#### **Recolección de datos**

La recolección de datos se basó en técnicas del análisis documental de las fuentes secundarias, las que fueron extraídas por medio de internet de sitios web oficiales donde se publican los documentos procedentes de organismos públicos, completando aquellos datos que comúnmente no se encuentren en informes o estudios estadísticos oficiales (por ejemplo, de no existir registros completos o no ser confiables) por medio de la técnica de entrevistas estandarizadas abiertas monotemáticas a entrevistados especiales (como ya se mencionó, a personal jerárquico del área de recursos humanos y/o logísticos de GNA, etc.), así como también con base a bibliografía perteneciente a los seminarios cursados en la especialización, al igual que otra de interés.

#### **Procesamiento, Análisis e Interpretación**

Según las variables y los respectivos indicadores “operacionalizados”, se completó una matriz o base de datos, para organizar información cuantitativa. La misma fue organizada considerando relacionar los datos, de cada una de las modalidades del COT elegidas para conocer su evolución, lo que permitió su confrontación con la distribución geográfica de los recursos de la GNA para el mismo período de tiempo en que se registraron los hechos delictivos.

Para el análisis, una vez reunida la información para los indicadores elegidos, se procedió en una primera fase, mediante la aplicación de tablas para la carga de los datos a fin de organizar la información y diagnosticar la magnitud de las distintas variables: independiente (el movimiento de personal de GNA), y dependientes (crimen organizado transnacional: narcotráfico, contrabando y trata de personas transnacional).

En una segunda fase del análisis, (siempre teniendo en cuenta que las relaciones entre las variables no son estrictamente “directas”, ya que son fenómenos sociales multicausales y pluridimensionales), se observó la correlación entre variables, (nula, positiva o negativa).

El aspecto correlacional entre las variables, se desarrolló procesando los archivos de las tablas de datos mediante una aplicación informática, para la fórmula de “Coeficiente de Pearson”. Se explica la utilidad dada en estadística, del coeficiente de correlación de Pearson, “por relacionar en una medida lineal entre dos variables aleatorias cuantitativas. A diferencia de la covarianza, la correlación de Pearson es independiente de la escala de medida de las variables” (Wessein, 2019). De manera menos formal, podemos definir el coeficiente de correlación de Pearson como un índice que puede utilizarse para medir el grado de relación de dos variables siempre y cuando ambas sean cuantitativas y continuas. El valor del índice de correlación varía en el intervalo  $[-1,1]$ , indicando el signo el sentido de la relación:

- Si  $r = +1$ , existe una correlación positiva perfecta. El índice indica una dependencia total entre las dos variables denominada relación directa: cuando una de ellas aumenta, la otra también lo hace en proporción constante.
- Si  $0 < r < +1$ , existe una correlación positiva.
- Si  $r = 0$ , no existe relación lineal. Pero esto no necesariamente implica que las variables son independientes: pueden existir todavía relaciones no lineales entre las dos variables.
- Si  $-1 < r < 0$ , existe una correlación negativa.

Si  $r = -1$ , existe una correlación negativa perfecta. El índice indica una dependencia total entre las dos variables llamada relación inversa: cuando una de ellas aumenta, la otra disminuye en proporción constante.

De acuerdo a los resultados de las distintas vinculaciones entre variables, se pasó a una tercera fase, en la que se estimaron las conclusiones. La Interpretación, partió de la estimación de conclusiones obtenida en el análisis, y se efectuó con especial énfasis en considerar lo establecido en el marco teórico y en la triangulación metodológica efectuada entre los resultados del análisis documental (cuantitativos) y la entrevista semiestructurada (cualitativo), ya que en cada dimensión del crimen organizado transnacional, si bien pueden mantener una matriz similar, se pudo haber diversificado de forma distinta el empleo que en particular se haya hecho de los instrumentos propios que previamente existían o no para el control de alguna de esas dimensiones del crimen organizado transnacional, y que por tratarse de delitos diferentes, los indicadores de su desarrollo, también presentaron particularidades.

### **Descripción del sujeto de investigación y su re-despliegue territorial en los años 2010 a 2016: El empleo de la GNA**

En ese período, se puede observar el debilitamiento del dispositivo territorial del despliegue fronterizo que históricamente ha tenido GNA, el cual ya era deficitario en recursos, conforme al Informe Sectorial del Presidente de la Auditoría General de la Nación (Despuy, 2014) donde se empleaban sus recursos en coincidencia con las misiones y funciones propias que tenían prioridad y que se relacionan al control del crimen organizado transnacional.

Para comprender esa forma de empleo de GNA, hay que interpretar sus funciones las que se encuentran establecidas en la ley 19.349 de Gendarmería Nacional, particularmente en su artículo 3: Incisos a. “policía de seguridad y judicial en el fuero federal” –[la mayoría de los delitos del crimen organizado que puede prevenir y conjurar GNA son del fuero federal], b. “Policía auxiliar aduanera, de migraciones y sanitaria, donde haya autoridad establecida por las respectivas administraciones y dentro de las horas habilitadas por ellas” [el informe de Despouy menciona que el 95% de los pasos fronterizos – Legales y clandestinos – están en la zona de actuación de GNA], c. “Policía de prevención y represión del contrabando, migraciones clandestinas e infracciones sanitarias en los lugares no comprendidos en el inciso anterior, como así también en éstos, fuera del horario habilitado por las respectivas administraciones” [las migraciones clandestinas también se relacionan a la trata de personas], d. “Ejercer por

delegación, mediante acuerdo, funciones inherentes a los organismos aduaneros, de migración y sanitarios en los lugares que en cada caso se establezca” [Aun hoy hay pasos internacionales donde las funciones migratorias y aduaneras son delegadas a GN], e. “Policía de prevención y represión de infracciones que le determinen leyes y decretos especiales”.

Entre esas leyes especiales se encuentran la ley 23.737 de narcotráfico y la ley 26.364 de trata de personas, así como también, en otras normativas que lo reafirman: Ley 18.711 “Funciones y Jurisdicciones de las Fuerzas de Seguridad”, Decreto Nacional 10/95, Decreto 1091/2011 “Operativo Escudo Norte”, entre otros.

En efecto, desde el año 2003 se comenzó a movilizar una cantidad cada vez mayor de los ya escasos recursos que se encontraban en la zona de seguridad de frontera, para ser destinados a los operativos de seguridad ciudadana, quedando así más vulnerable la zona de frontera al desarrollo de algunas modalidades del crimen organizado transnacional. Como afirma Williams (2001), “(...) el crimen organizado florecerá donde la capacidad estatal sea limitada, donde los Estados no tengan control total sobre su territorio y donde las instituciones sean permeables a influencias externas (...)” (p. 140).

Pero en tal sentido, evidentemente desde el 2010 se hizo mas ostensible la estrategia de seguridad ciudadana de reforzar con las fuerzas de seguridad los territorios o espacios de las ciudades más importantes, en el paradigma de la “mano dura”, que siguiendo a Binder (2012), solo consigue ocultar las verdaderas causas de la criminalidad:

(...) la retórica de la mano dura aparece como la forma más eficaz de conjugar todas estas formas de lucro con un discurso social aparentemente preocupado pero incapaz de construir soluciones complejas y serias a un problema de gran magnitud. En primer lugar plantea el problema como una cuestión de debilidad y por lo tanto la solución como un problema de fortaleza. Nada más alejado de la realidad. El binomio debilidad-fortaleza es inútil a la hora de diseñar política de seguridad o de comprender el problema de la criminalidad. En consecuencia su visión del problema es de un simplismo que oculta las causas más evidentes y por ello es funcional al mantenimiento de buena parte de las condiciones de ineficacia en el control de la criminalidad (...) (p. 17).

Si este paradigma del control por medio de la “mano dura”, solo consigue disimular las causas del problema de la criminalidad, al que obviamente no le pone fin, también significa que debemos cuestionar si en realidad vivimos en una sociedad verdaderamente democrática, al

emplear a una fuerza de seguridad “militarizada” como es GNA, tal cual un fetiche capaz de solucionar todo problema de seguridad ciudadana que nos aqueja.

Los operativos en que actuaron estos instrumentos, con los recursos humanos y materiales que los componen, obligaron a reorganizar las fuerzas federales, las que debieron extraerlos de sus tareas en diferentes lugares del país, cambiando las actividades y tareas propias de las misiones y funciones que ejecutaban tradicionalmente, a las cuales ya no continuaron cumpliendo completamente o del mismo modo. Entre ellas, las actividades y tareas que se desarrollaban para prevenir o conjurar, hechos relacionados a algunas modalidades del crimen organizado transnacional, como la trata de personas, el narcotráfico o el contrabando, entre otros, en aquellas fases o etapas en que los individuos actores necesariamente deben transitar las zonas fronterizas y del interior del país por medios terrestres.

Es uno de los aspectos centrales de nuestro objeto de estudio, que constituye el cambio de su forma de empeñamiento territorial o espacial. Para Gendarmería, estas modificaciones se traducen en “operaciones”, las que surgen de un proceso de planeamiento elaborado por los integrantes de los organismos de Gendarmería que el Ministerio de Seguridad dispuso sean los responsables de cada “operativo” (un “operativo” puede ser organizado con personal y efectos logísticos de varias unidades de GNA diferentes).

En la reorganización espacial de la GNA, cabe agregar algunas consideraciones. Nuestro país, cuenta con una extensa frontera de aproximadamente 9376 kms y gran cantidad de pasos fronterizos (habilitados y clandestinos), que permiten conectar por medio de las vías de comunicación terrestres con naciones vecinas. Cada paso fronterizo, y también las rutas y caminos en el interior del territorio nacional, son los que permiten el movimiento de bienes, personas y capitales. En ese orden, constituyen la infraestructura a ser empleada tanto para actividades lícitas como ilícitas. Por ello debe concebirse la importancia de los pasos fronterizos como lugares físicos de mayor importancia para las actividades de control que realizan los organismos del Estado, responsables del contralor migratorio, aduanero y de otras funciones, así como las rutas que conducen a los mismos, siendo estos extensos espacios los que GNA tiene bajo su responsabilidad o control en la zona de seguridad de fronteras, que además reúnen características de climas extremos, relieve, vegetación, etc., que dificultan aún mas las tareas de las funciones específicas.

En la actualidad, dichas tareas son compartidas con funcionarios de los organismos correspondientes: Dirección Nacional de Migraciones, Administración Nacional de Aduanas, etc. de forma regular en los centros de frontera y en algunos de los pasos fronterizos habilitados y zona que se determine al efecto (ej. zona primaria aduanera). Pero fuera de estos lugares específicos, (que constituyen una porción de la extensión del límite fronterizo) y aun en zona de seguridad de frontera, es principalmente GNA la que con mayor protagonismo actúa por delegación supliendo las funciones aduaneras y migratorias, entre otras, como parte de sus funciones específicas incluidas en el art 3 de la Ley 19349 ya mencionadas, interviniendo en forma de prevención o conjuración del conjunto de delitos que integran las modalidades del crimen organizado transnacional y que son objeto de esta investigación, en todos los caminos secundarios y los innumerables pasos “clandestinos” (no habilitados), donde suceden también y en gran medida los hechos delictivos de esta naturaleza.

Por lo expuesto, y para medir la disminución de la capacidad de control de los fenómenos delictivos que nos interesan, se tuvieron en cuenta exclusivamente los recursos de la GNA que existían en las unidades de GNA con jurisdicción en la zona de seguridad de fronteras entre los años 2010 al 2016, y que fueron movilizados, con objeto de su empleo en seguridad ciudadana, y no reemplazados en cantidad o aptitudes necesarias, lo cual se observó agravado por el crecimiento de la población residente como en tránsito. Para ello, también se investigó a donde fueron dirigidos esos recursos, a fin de confirmar la relación con los empleados en operativos de seguridad ciudadana.

La aparición de los nuevos agrupamientos (los operativos que mencionamos a continuación), con la misión de brindar seguridad ciudadana mediante intervenciones de forma ostensible y en actitud disuasoria, explica el destino dado a dichos recursos (principalmente de personal). Así las intervenciones del Estado nacional, se organizaron en los llamados “operativos de seguridad ciudadana”, siendo los más importantes:

- Operativo “Centinela”: inicio el 29 de diciembre de 2010, con un total de 6000 gendarmes, ubicado en el conurbano bonaerense (provincia de Buenos Aires). (Dec 2099/2010). (Luego en 2012 el número se redujo a 3500, para volver a aumentar en 2013 a 4031 efectivos, acercándose nuevamente a la cifra inicial).
- Operativo “Plan Unidad Cinturón Sur”: inicio el 04 de julio de 2011, con un total de 1250 gendarmes, ubicado en los barrios del sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Dec

864/2011). (En total había 2500 efectivos, siendo los 1250 restantes de la Prefectura Naval Argentina).

- Operativo de seguridad ciudadana “Rosario”: inicio en abril de 2014, con un total de 1500 gendarmes, ubicado en los alrededores y ciudad de Rosario (Provincia de Santa Fe).
- Operativo “Vigía”: inicio en enero de 2012, con un total de aproximadamente 500 gendarmes, ubicados en la terminal de retiro CABA, en el parador de 197 y panamericana, y en la frontera norte NOA (Res MS 1285/2011).
- Operativo “Control de accesos C.A.B.A.”: 2014, 1200 gendarmes
- Cuerpos de Prevención Barrial “Unidades de Prevención Barrial Fátima, Zavaleta y 1-11-14”: marzo de 2014, 1700 gendarmes
- Seguridad Ferrocarriles: General Roca y Tren de la Costa;
- Operativo Saturación; Operativos Especiales de Seguridad Ciudadana en las ciudades de Bahía Blanca, Mar del Plata, Zárate, San Pedro, Baradero, Vicente López, Berisso, Ensenada y El Calafate: 2014, 1200 gendarmes

Hay que mencionar, que dentro del período de estudio, se implementó el llamado Operativo “Escudo Norte”, que se realizaba con apoyo logístico del Ejército Argentino y de la Fuerza Aérea Argentina: inicio en 2011, ubicado principalmente en provincias del Norte Argentino, como Salta, Jujuy, Formosa, Chaco, Misiones, y Corrientes, el que buscaba apoyar a las unidades del despliegue de la GNA de la zona de frontera que disminuyeron sus recursos y se encontraban actuando contra el crimen organizado transnacional.

No obstante, la participación de GNA se completaba con el personal que ya se encontraba destinado en las provincias mencionadas, y un mínimo proveniente de otros destinos, generalmente de los de la zona sur del país, apoyados por aeronaves y radares. Hasta la fecha continúa bajo otras denominaciones pero con la misma finalidad. De algún modo, su implementación aparece como un “refuerzo” de medios en la zona de frontera, el que hasta el presente mantuvo escasos resultados en relación al elevado costo que implicó.

También es relevante que para integrar los operativos de seguridad ciudadana, fue necesario contar con personal experimentado de diferentes jerarquías, en su mayoría, ya que la

complejidad de la tarea de seguridad ciudadana implícitamente excluye la posibilidad de emplear personal recientemente egresado de institutos de formación (parte del crecimiento sin precedentes que tuvo la planta permanente de GNA en el período de estudio) que hayan sido recientemente incorporados a la fuerza. Ello a su vez implicó que entonces, los egresados de institutos de formación sean el reemplazo de aquellos recursos humanos que se encontraban en el despliegue en las unidades de frontera de GNA, para que los más expertos puedan movilizarse a los operativos de seguridad ciudadana. (Ver Anexo 1, cuadro Nro 2).

Consecuentemente este reemplazo implicó un efecto negativo adicional para el control de GNA en las unidades de frontera y del interior del país, al pasar a contar con personal menos eficiente por ser menos experimentados. Como era necesario restablecer personal de GNA en aquellos lugares de los cuales se movilizó al que fue enviado a integrar los operativos, el Estado Nacional acordó incrementar la incorporación y mantener más efectivos, ampliando así la planta permanente como afirma Battaglino (2016) en una cantidad “(...) sin precedentes: pasó de contar en 2002, con casi 17500 efectivos, a alcanzar en 2014 los 36000 efectivos aproximadamente (...) (p. 77).

Lo que debe considerarse al respecto, es que en ese período, también otras unidades o elementos fueron creados (como por ejemplo, los “escuadrones de seguridad vial”, con nuevas misiones y funciones diferentes que el PEN le encomendó a GNA, exclusivamente para velar por la seguridad vial, situados en los corredores viales más importantes, pero alejados de los pasos de frontera. (Ver Anexo 1, cuadro nro 3.), por lo cual ese incremento de personal también fue en parte empleado para completar los elementos nuevos y operativos de seguridad ciudadana, contribuyendo dicha decisión a mantener el déficit de recursos en la zona de seguridad de fronteras y en los pasos fronterizos. La Dirección de recursos humanos de GNA, a través de su departamento de movimiento de personal, es la oficina donde se registran los desplazamientos de efectivos dentro y fuera del territorio nacional, siendo entonces el organismo al que se recurrió para conocer la distribución del personal en el período de interés, y la Dirección de planeamiento, organización y doctrina, la encargada de diseñar la creación de las unidades de GNA, siendo la fuente para conocer aquellas que se inauguraron en todo el país durante el período de estudio.

## **El desarrollo del narcotráfico en nuestro país entre los años 2010 a 2016. Características cuali/cuantitativas del fenómeno.**

Para Sampó (2017), el avance del crimen organizado, y en especial del narcotráfico, es innegable. Afirma que “(...) ha dejado de ser un país de tránsito de droga para convertirse en productor y consumidor (...) [y] consideramos que el narcotráfico se ha constituido como la mayor amenaza a la seguridad pública (...)” (p. 1). Entre las causas de este fenómeno, muchos autores señalan que es multicausal, pero que existen cuatro precondiciones, determinantes o más importantes, entre ellas la denominada “porosidad” de las fronteras (Las otras precondiciones, son nuestro emplazamiento territorial como país, vecino de productores de estupefacientes, y los vínculos socioculturales con ellos, es decir, Paraguay, Bolivia y Perú; la debilidad del estado para hacer cumplir la ley; y la corrupción). Respecto a la porosidad, es interesante que describe a esta característica, como las de un espacio territorial, al que la misma autora caracteriza diciendo que “(...) se extiende por miles de kilómetros (...) [y] con características geográficas complejas (...)” (Sampo, 2017, p. 1). Justamente, es el área territorial donde se desempeña GNA históricamente, y a donde encontramos el debilitamiento del dispositivo de su despliegue, especialmente en relación de la cantidad de gendarmes respecto a la cantidad de personas (residentes o en tránsito) en su “zona de responsabilidad” o área donde es responsable del control de cada unidad de frontera.

Así, podemos afirmar que la ausencia de la GNA en la zona de frontera o la disminución de su presencia, contribuye a que la “porosidad” sea aún más fácilmente aprovechada para evadir el accionar del Estado, por las organizaciones criminales. Es decir, las carencias en el ejercicio de lo que Krasner (2001) denomina “soberanía interna”; concretamente, la falta de control en los movimientos de los flujos de personas y mercancías que se producen en el interior del territorio nacional, siendo la franja fronteriza, el espacio físico de mayor concentración de dicho flujo. Ello concuerda con la descripción de Despouy (2014) referente al déficit de recursos del Estado en la zona de frontera.

Un indicador importante del incremento de este fenómeno, es el que propone la CICAD (2011) en un estudio denominado “Informe Hemisférico”. Allí se menciona que, la cantidad de decomisos se correlaciona a la cantidad de estupefaciente que circula, lo cual concuerda con la descripción de una de las interpretaciones de los indicadores estadísticos según el SNIC. Asimismo, se observó el fenómeno del narcotráfico y su evolución desde una perspectiva global,

regional, nacional y propia del ámbito espacial de la GNA. (Ver anexo 1, cuadros números 4 al 10).

A fin de considerar una línea de base para este fenómeno, se tomaran en cuenta los datos hemisféricos, los nacionales y en particular de GNA, a fin de apreciar si el control del narcotráfico que pudo efectuar GNA, siguió la tendencia o no, respecto de los demostrados por el contexto internacional y nacional, desde el comienzo del período de investigación.

Observando las tendencias mundiales, nacionales y exclusiva de GNA, en la comparación de las incautaciones se observan notorias diferencias, ya que a nivel mundial, para la marihuana (Hierba y resina de cannabis) y para la cocaína (clorhidrato de cocaína, pasta base, etc.) existió entre 2010 y 2014 un índice constante, en el ámbito nacional el fenómeno tuvo una tendencia altamente positiva, casi alcanzando a triplicar las cantidades hacia el fin del periodo investigado, y de menor aumento, luego disminución, en las incautaciones de GNA. (Ver anexo 1, cuadros números 4, 11 y 12)

Otra consideración que demuestran los cuadros números 11 y 12, es que las incautaciones de marihuana y cocaína realizadas por GNA, representan la mayoría del total que secuestran todas las fuerzas de seguridad y policiales del país, por lo que la disminución de los resultados de esta Fuerza de Seguridad es más significativa que lo ocurrido con otras instituciones.

### **El desarrollo del contrabando en nuestro país entre los años 2010 a 2016. Características cuali/cuantitativas del fenómeno.**

En tal sentido, teniendo en cuenta la definición adoptada, no se consideraron acciones que si bien encuadran en el tipo penal, suceden fuera del marco conceptual de los límites impuestos a la investigación, y que exceden a los hechos de contrabando que por sus características nos interesan para la presente investigación, y que hemos definido. Por consiguiente, habiéndonos acotado a aquellas acciones de contrabando que podrían ser controladas por la GNA conforme a las actividades y tareas que debe desempeñar en la zona de seguridad de frontera, los resultados los encontramos reflejados en los cuadros respectivos. (Ver anexo 1, cuadro número 13). Allí vemos que, el fenómeno del contrabando, ocurre mayormente en su modalidad de importación de productos de diversos rubros, y puede constituir infracciones o delitos según determinadas características del hecho que se trate, predominando la ocurrencia de las primeras sobre los segundos en el ámbito de actuación de GNA. En el período investigado, se observó una

tendencia variada de este fenómeno, apreciando una disminución al comienzo, para finalizar con un incremento ostensible.

### **El desarrollo de la Trata de Personas en nuestro país entre los años 2010 a 2016.**

#### **Características cuali/cuantitativas del fenómeno.**

Para analizar este fenómeno, se tuvo en cuenta por la definición adoptada que se trata de un proceso, en el cual se observan claramente distintas etapas en la comisión del delito, que presentan diferentes posibilidades de actuación por parte de GNA según de cual etapa se trate, ya que influye el escenario donde suceden como un factor relacionado a los recursos disponibles. De hecho, al respecto encontramos similitud con la definición que adoptamos del fenómeno, Por su dispositivo de empujamiento en la zona de seguridad de fronteras, la GNA tiene mayores oportunidades de actuar de oficio en aquellos hechos de trata de personas que se estén ejecutando en las fases de reclutamiento o captación y de traslado al lugar de recibimiento de las víctimas, que en las demás etapas, donde es más eficiente la actuación por medio de investigaciones judiciales. A fin de especificar dentro del fenómeno de trata de personas, la porción en la que intervino GNA desde la perspectiva de la investigación, nos remitimos a la forma de accionar de acuerdo al despliegue espacial de sus recursos que aquí analizamos, por lo que su desempeño es mayormente en las posibilidades de prevenir un hecho en su etapa de traslado o transporte de la víctima, desde o hacia el exterior del país. Teniendo en cuenta que las víctimas de trata provienen en el caso de GNA desde la etapa inicial de captación, provenientes del exterior o poblaciones limítrofes, su nacionalidad define cuales son aquellas que deberían haber sido liberadas antes de llegar a la etapa final de la explotación. De acuerdo a los datos de los informes anuales de la UFASE, la mayoría de las víctimas son de nacionalidad extranjera; (aproximadamente el 60 %). (Ver anexo 1, cuadros 14 y 15).

Asimismo, como dato de interés se reporta que respecto al tramo del hecho que nos ocupa, la actuación de GNA se encuentra dentro del segmento comprendido por la captación y el traslado, del que ocupa un porcentaje de entre el 29 al 43 % (compartido con las demás fuerzas de seguridad y policiales que también actúan en prevención del delito en las fases de captación y traslado).

#### **Resultado comparativo entre el empleo de la GNA y las modalidades del crimen organizado**

La etapa de análisis puede ser denominada fase sintética dado que, consiste en identificar los patrones o elementos comunes en los datos relevados y, en ese sentido, constituye un proceso de síntesis analítica de los elementos dispersos. En el caso de estudio y conforme la hipótesis planteada, esos elementos dispersos pueden agruparse en dos categorías de variables: los datos del movimiento espacial del personal de GNA, que constituye la ejecución de la política de seguridad ciudadana, (como variable independiente), y los datos del crimen organizado transnacional en las modalidades de contrabando, narcotráfico y trata de personas para el mismo espacio temporal (como variable dependiente). Se obtuvo distintos resultados de cada comparación con cada modalidad del COT.

### **Operacionalización de la variable independiente: el movimiento de personal de GNA.**

El primer factor que incide es el movimiento de personal en si mismo. Como ya se mencionara, en el período de investigación se implementó una política de seguridad pública que incluyó el empleo de los recursos humanos de la GNA en la seguridad ciudadana, lo que representó el desplazamiento de personal de su lugar en la zona de frontera. Ese lugar de donde provenían, que denominaremos “Elementos de origen” (también denominado en GNA como Unidades o Escuadrones de Frontera, y a su conjunto se lo llama despliegue), implicó una disminución de los recursos a fin de conformar o completar los nuevos destinos creados para atender la seguridad ciudadana que llamaremos “Elementos de destino” ya que los que fueron movilizadas no fueron reemplazados en su totalidad. La cantidad de personal en cada uno de los elementos de GNA se denomina “Fuerza Efectiva”. (Ver anexo 1, cuadro nro 16 y 17).

Además existe otro factor que incidió de forma negativa en cuanto al movimiento de personal, y que no forma parte de la política de seguridad que se analiza, por provenir de otro fenómeno que son el incremento poblacional y de movimiento de personas en la zona de responsabilidad de cada elemento de origen. En tal sentido, incide de forma negativa para las tareas de GNA, (de prevención y conjuración de delitos) si en un determinado espacio territorial, se incrementa el número de personas que debe controlar, y simultáneamente disminuyen sus recursos para hacerlo (además de la ya mencionada “porosidad” de la frontera nacional, la que por su extensión y relieve suman dificultad en las tareas de control de GNA).

Para considerar los movimientos migratorios, se tomó en cuenta la información de aquellos puntos de ingreso y egreso al país, donde existen registros, y que se encuentran en las zona de responsabilidad de los elementos de origen, teniendo especial interés los de mayor movimiento

migratorio y que coinciden con las rutas terrestres utilizadas por el narcotráfico, la trata de personas y el contrabando (no se incluye información de pasos no habilitados o clandestinos, los que también se utilizan generalmente para estos hechos delictivos ya que no se cuenta con registros oficiales al respecto, pero en todo caso expondrían un mayor déficit de recursos de GNA).

Para considerar el incremento poblacional de las zonas de responsabilidad de los elementos de origen, se tomo en cuenta el censo INDEC 2010 y de proyecciones de la ONU. Se observa que la densidad poblacional aumento de 15 a 16 h/km<sup>2</sup>, según los datos del sitio web “Datosmacro.com”.

Por lo tanto, la variable “movimiento de personal de GNA”, se compone de estos dos factores, para lo cual se conformó un índice que las agrupe en un solo valor que facilite su comparación con las demás variables.

Para obtener los datos del primer factor (movimiento de personal), se obtuvo la fuerza efectiva de los elementos de origen debiendo recurrir a la Dirección de recursos humanos de GNA para obtener los mismos. Además de los datos cuantitativos, se confirmó que los elementos de origen fueron aquellos situados espacialmente en el interior del país, en su mayoría los que están en la zona de frontera.

Para el segundo factor, y considerando que el lugar del territorio donde se observó la mayor disminución de recursos de la GNA fue en la zona fronteriza, como ya se menciona precedentemente, se tomó la información del INDEC para conocer el crecimiento poblacional de esas mismas regiones, y de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) para conocer el incremento de flujo de personas en las áreas de frontera coincidentes, (centros de frontera, pasos internacionales habilitados) donde GNA desarrolla la mayor cantidad de tareas en prevención y represión de los delitos del crimen organizado transnacional que nos ocupa. No se consideró el transito interior de personas y mercaderías, el que ya se encuentra representado en alguna medida al destacar el crecimiento poblacional, como tampoco los movimientos migratorios ocurridos en puertos y aeropuertos, los que son jurisdicción de la Prefectura Naval Argentina o de la Policía de Seguridad Aeronáutica, respectivamente. (ver anexo 1, cuadro nro 18).

De acuerdo a la descripción de la variable, esta puede resumirse en una dimensión: la proporción existente entre el personal (recursos humanos) que hay en un elemento y la población que existe en su “zona de responsabilidad” compuesta por las personas que están residiendo o en tránsito,

por ej, migrantes, en el área de control de ese elemento de origen, lo cual se consideró como una “proporción” entre las cantidades de personal de GNA, y de los habitantes que residen en la zona de responsabilidad y migrantes, dentro de un mismo periodo anual.

La siguiente matriz, simplifica las variantes que pueden existir, mediante un valor escalar:

TIPO	Valor escalar (PEARSON)	INDICADOR: cantidad de personal en Elemento de Origen entre 2010 y 2016, y su proporción respecto a los habitantes (población y migrantes) de su Zona de Responsabilidad
A	+1	Disminución de personal de GNA
B	0	Cantidad constante de personal de GNA
C	-1	Aumento de personal de GNA

Los tipos “B” y “C”, se alejan de la hipótesis de trabajo, no obstante se mencionan (con su valor escalar inverso o nulo) ya que en el universo de las unidades de análisis, los Elementos de Origen, hasta haber reunido la información, no se conocía la magnitud de casos que hayan encuadrado en esas características, pudiendo existir situaciones contrarias a la hipótesis. Así solo tendrá valor positivo esta variable, cuando se registre la situación de la hipótesis de trabajo, interesando particularmente el resultado del conjunto de unidades de análisis.

### **VARIABLES DEPENDIENTES (MODALIDADES DEL COT).**

Dado que se tomó para la observación del fenómeno del crimen organizado transnacional, a través de tres modalidades de matriz semejante pero con características distintas (el narcotráfico, el contrabando y la trata de personas, se asemejan en la “transnacionalidad”, pero mantienen otras características diferentes como su estructura y organización delictiva), se consideró la construcción de forma individual por cada modalidad criminal considerada.

Al igual que en la variable Movimiento de Personal de GNA, surgen factores que complementan o inciden de forma distinta en las variables “narcotráfico”, “contrabando”, y “trata de personas”. El principal factor es el de la problemática de medir el delito, que como ya fuera expresado, se basa en que en nuestro país no existen datos estadísticos muy fiables acerca de los hechos delictivos registrados en relación a los que realmente ocurren, mas cuando los registros provienen de los propios organismos que deben intervenir en su solución (para nuestro caso las fuentes policiales, judiciales, etc.). Pero más allá de éste, hay otro factor que puede considerarse, y que implica una perspectiva o paradigma respecto a la observación que puede hacerse de las estadísticas. Vulgarmente se puede considerar que a mayores registros de datos de

procedimientos realizados, se está disminuyendo el delito del que se trate (por ejemplo, cuantos mayores secuestros en kilogramos de cocaína se realicen, mas ha disminuido el narcotráfico). Este “indicador”, no se asienta en ninguna base científica, por lo que la información cuantitativa de los hechos delictivos de las modalidades de crimen organizado transnacional consideradas que se hayan registrado (aún con deficiencias), debe ser interpretada desde otra perspectiva. Para ello tomamos como ejemplo, otros fenómenos donde existen estadísticas más exactas, y seguimos la interpretación que se hace de los mismos. Se consideró como ejemplo la salud pública: en este campo, a medida que una determinada enfermedad comienza a esparcirse en la población, se comienzan a identificar mayor número de casos en el sistema de salud, pudiendo llegar a considerarse la existencia de una situación grave (un ejemplo relacionado a la criminalidad; es el de la OMS que considera que una tasa de homicidios de 10 o más cada 100000 habitantes, es una epidemia), por lo que el fenómeno es mayor cuantos más casos se presentan en un tiempo determinado para una población dada.

En ese sentido, contando con los informes estadísticos de las tres modalidades de crimen organizado transnacional que nos interesan, se observa según el informe del SNIC, que los aumentos de procedimientos pueden significar un mejor registro de los hechos delictivos, o un mayor esfuerzo de las fuerzas de seguridad y policiales, pero difícilmente puede interpretarse que signifiquen una reducción de las modalidades del crimen organizado que se consideran en la presente investigación. Afirma esta interpretación el hecho que el Estado nacional ha prorrogado en varias oportunidades la “Emergencia en seguridad”, ya que durante el período de investigación, la seguridad pública continuó viéndose afectada, lo que evidencia que continúan los esfuerzos por controlar los fenómenos que afectan a la seguridad pública, lo que no está mal y es una obligación del Estado, pero que en cuanto a la política de seguridad y su ejecución significa que no ha resultado. Por lo tanto, es consistente el criterio de establecer que a mayor cantidad / calidad de hechos delictivos registrados (kilos de estupefacientes, víctimas rescatadas e infracciones aduaneras constatadas por las intervenciones de GNA y a nivel nacional por todos los instrumentos del estado correspondientes), la magnitud de la modalidad criminal o dimensión considerada, en realidad se ha incrementado.

Asimismo, se observó el impacto que tuvo la distribución espacial de los recursos humanos de la GNA con respecto al fenómeno del crimen organizado transnacional en las modalidades mencionadas y en todo el país, por lo que los datos correspondientes a las mismas (narcotráfico, contrabando y trata de personas) se tomarán respecto a los hechos registrados en todo el territorio, ya que si solo se correlacionan con los conocidos en la zona de responsabilidad de los

EO que habrían disminuido sus recursos humanos, tendrían el sesgo de no conocer el posible efecto favorable a su control (lo contrario a la hipótesis planteada) que el movimiento de ese personal de GNA (como otros factores, tales como la actividad de otras fuerzas de seguridad y policiales), pudiera haber ocurrido.

Siguiendo entonces el criterio mencionado en el párrafo precedente, se va a presentar la matriz de la variable “narcotráfico”, con valor escalar positivo a mayor cantidad / calidad de procedimientos, observable en el aumento de cantidad / calidad de procedimientos policiales, reflejados en los decomisos o secuestros (en kilogramos) de estupefacientes, para simplificar la recolección de datos se observaron los que se consideran de mayor consumo: cocaína y marihuana, relacionado al criterio de estimar el crecimiento del narcotráfico a mayor cantidad de secuestros de estupefacientes. Para ello se analizó la relación por cada año del período de estudio, interesando particularmente el resultado de la comparación de todo el período investigado.

TIPO	Valor escalar (PEARSON)	INDICADOR: cantidad de estupefacientes secuestrados por año respecto a personal movilizado de GNA, y su relación a la población (habitantes y migrantes) de 2010 a 2016.
A	+1	Aumento en cantidad de estupefacientes secuestrados
B	0	Constante cantidad de estupefacientes secuestrados
C	-1	Disminución de cantidad de estupefacientes secuestrados

Con similar criterio mencionado para la variable narcotráfico, se va a presentar la matriz de la variable “contrabando”, con valor escalar positivo a mayor cantidad / calidad de procedimientos, observable en el aumento de cantidad / calidad de procedimientos por infracción aduanera, reflejados en los decomisos o secuestros de mercaderías de todos los rubros.

En particular cabe aclarar que se obtuvieron los datos de los procedimientos del Centro de Comando y Control de GNA, área que cumple funciones de estadísticas policiales. Para ello se analizara la relación por cada año del período de estudio.

TIPO	Valor escalar	INDICADOR: cantidad de partes de contrabando (infracciones aduaneras) intervenidos por GNA
A	+1	Mayor cantidad de partes de contrabando a mayor personal GNA movilizado
B	0	Igual cantidad de partes de contrabando a igual personal a mayor personal GNA movilizado

C	-1	Menor cantidad de partes de contrabando a mayor personal GNA movilizado
---	----	-------------------------------------------------------------------------

También con idéntico criterio que para las otras modalidades del COT, se va a presentar la matriz de la variable “trata de personas”, con valor escalar positivo a mayor cantidad de víctimas rescatadas. Para ello se analizara la relación por cada año del período de estudio.

TIPO	Valor escalar	INDICADOR: cantidad de víctimas de trata de personas rescatadas
A	+1	Mayor cantidad de víctimas rescatadas en etapa de captación/traslado, a mayor personal GNA movilizado
B	0	Igual cantidad de víctimas rescatadas en etapa de captación/traslado, a mayor personal GNA movilizado
C	-1	Menor cantidad de víctimas rescatadas en etapa de captación/traslado, a mayor personal GNA movilizado

### **Análisis descriptivo.**

Se analizaron los resultados de:

La variable Movimiento de Personal de GNA en el conjunto de los Elemento de Origen de GNA (Unidades objeto de estudio) en el período considerado, en comparación al crecimiento de la población en el mismo territorio, es decir la zona de responsabilidad de cada uno, y el aumento de personas que ingresaron o egresaron del país en la misma zona. (Ver anexo 1, cuadro nro 19).

Las variables narcotráfico, contrabando y trata de personas, en todo el país y en los resultados de los procedimientos de GNA, también pueden observarse cambios en su evolución en el período de estudio, y la correlación a la movilización de gendarmes en aplicación de las políticas de seguridad ciudadana, provenientes de los distintos Elementos de Origen. (ver anexo 1, cuadros números 20 a 28).

### **Del empleo del personal de GNA.**

Se tuvo en cuenta como universo de estudio, la totalidad de unidades de GNA, diferenciándolas en dos categorías: las que se pueden agrupar por su ubicación espacial, también denominada zona de responsabilidad, emplazadas en la zona de frontera y con funciones, destinadas a prevenir y reprimir los delitos del crimen organizado en las modalidades elegidas (narcotráfico, contrabando y trata de personas) a las que se denominó “elementos de origen”; y a las que cuentan con otras misiones y funciones, que se encuentren emplazados en las ciudades,

generalmente con tareas de seguridad ciudadana, o administrativas para apoyo logístico o de gestión, denominadas “elementos de destino”. Según este criterio, durante cada año del período de investigación, se fueron modificando las cantidades y ubicación espacial de los recursos humanos de GNA entre estas unidades, pasando el personal de unos elementos a otros.

Cuantitativamente, el resultado de la variable “movimiento de personal de GNA” es de tipo “A”, ya que la correlación existente entre disminución de personal en los elementos de origen respecto a la población de su zona de responsabilidad, es de tipo directa, con un valor “r” 0,8617047, lo que indica que simultáneamente se produjo la disminución de personal de GNA mientras que se incrementaba a la cantidad de habitantes y personas que transitan o habitan el espacio bajo el control de las unidades en la zona de seguridad de fronteras e interior del país.

Cualitativamente se observaron importantes cambios en la estructura de la organización y en el empleo que se dio a sus recursos tanto respecto al espacio territorial que paso a ocupar, como a la misión o servicio de seguridad ciudadana que le fue siendo encomendado.

El primer cambio, en coincidencia a como lo describe Battaglino (2017), es el significativo incremento de su personal, el que según nuestro análisis mostró un aumento del 32 % durante el período considerado (7 años), pasando de una fuerza efectiva de 27982 gendarmes en el año 2010, a alcanzar un total de 36937 gendarmes en el año 2016. Significa que creció aproximadamente un 33% en menos del 10 % de su vida institucional.

El segundo es el que surge de la forma de empleo del personal de GNA, su “empeñamiento” o cambio del “esfuerzo principal”, que se fue trasladando espacialmente desde el interior y áreas de frontera hacia las nuevas unidades u operativos en las ciudades. Se observa la implementación en modo creciente de personal de GNA en seguridad ciudadana, lo que constituyó una nueva tarea para los gendarmes allí empleados, y que simultáneamente, el personal abocado a las tareas tradicionales en la zona de seguridad de frontera se mantuvo o disminuyó en cada unidad de análisis, o sea, en los elementos de origen. En cierto modo, significó un cambio trascendente respecto a la prioridad de la misión de GNA según su ley orgánica, donde claramente se expresa que su ámbito espacial de actuación es la “zona de seguridad de fronteras” y luego, “los lugares que se determinen” (Ley 19.349, art 2). En particular, este cambio observado, refleja claramente la política de seguridad ciudadana, dentro del paradigma de la óptica de la prevención que Tamar Pitch enuncia, ya que evidencia el sesgo de utilizar “la mano dura” que representa el empleo de una fuerza de seguridad militar (como es GNA) a fin de disuadir con su presencia situaciones de

inseguridad (tanto de posibles hechos delictivos que atentan contra la seguridad pública ciudadana, como para controlar la seguridad subjetiva o “sensación de inseguridad”).

El tercer cambio es el que se observa en la disminución en la cantidad de gendarmes respecto a las personas a controlar en la zona de seguridad de fronteras e interior del país. Si observamos la cantidad de personal o fuerza efectiva de cada unidad de GNA, se comprobó que en algunos casos se mantuvo la misma cantidad de personal, o bien algún leve incremento durante el periodo investigado. Pero al analizar qué relación hubo entre esa cantidad de personal y la de habitantes en la zona de responsabilidad, se registró un incremento poblacional del país en general y de las áreas de frontera y provincias del interior en particular. Allí se observa en una línea de tiempo que, desde el inicio de la movilización de recursos humanos de GNA a los operativos de seguridad ciudadana, se redujo la cantidad de personal de GNA, en relación a la cantidad de ciudadanos que residían o transitaban por la zona de responsabilidad de los elementos de origen, es decir en la zona de seguridad de fronteras e interior del país. Este dato se puede contrastar con la ubicación espacial de las nuevas unidades como las de “seguridad vial” y las áreas donde actuaron los operativos destinados a brindar seguridad ciudadana (Operativo “Centinela”, Operativo “Plan Unidad Cinturón Sur”, Operativo de seguridad ciudadana “Rosario”, Operativo “Vigía”, Operativo “Control de accesos C.A.B.A.”, Cuerpos de Prevención Barrial “Unidades de Prevención Barrial Fátima, Zavaleta y 1-11-14”, Seguridad Ferrocarriles: General Roca y Tren de la Costa, Operativo Saturación, Operativos Especiales de Seguridad Ciudadana en las ciudades de Bahía Blanca, Mar del Plata, Zárate, San Pedro, Baradero, Vicente López, Berisso, Ensenada y El Calafate). Lo expuesto se ratifica en un fragmento de la entrevista realizada al Director General de Personal de GNA, Comandante General Silvino Raúl Contreras: “... las unidades de fronteras siempre cubrieron el ejercicio de su misión. La falta de personal, se suplió con un mayor despliegue en medios. Luego, paulatinamente se recuperó la fuerza efectiva de esas unidades...”, según sus palabras se produjo temporalmente la falta de personal en las unidades de frontera por la movilización de los mismos para integrar los operativos de seguridad ciudadana, para luego reponer la cantidad original de personal (no un incremento acorde al aumento de población), indicando los datos reunidos que dicha situación ocurrió durante los años del período de estudio.

### **Del desarrollo del narcotráfico**

Cuantitativamente, la correlación entre la variación de personal de GNA en su desplazamiento territorial representada por el aumento de personal en los elementos de destino, respecto a la

incautación de estupefacientes, demuestra que para las dos clases de sustancias prohibidas cuyos procedimientos fueron considerados como indicador de narcotráfico, en todas las alternativas analizadas presentaron resultados de relación directa, siendo el valor más alto de  $r: 0,8558216$ , para la correlación entre el total de estupefacientes que se secuestraron en todo el país por parte de todas las fuerzas de seguridad y policiales, y los gendarmes movilizados a los elementos de destino en las ciudades, lo que significa que aumentaron las incautaciones de estupefacientes mientras que simultáneamente disminuía el personal en los elementos de origen situados en la zona de frontera (y por ende según el postulado que adoptamos, se demuestra por este medio que hay relación con el incremento del narcotráfico).

Cualitativamente, como se observa en los resultados de las incautaciones de los tipos de estupefacientes que se seleccionaron para el estudio (Marihuana y Cocaína), y teniendo en cuenta la inferencia de la CICAD, afirmada por el SNIC como una alternativa de lo que expresan las estadísticas al respecto de modo general podemos concluir que el fenómeno del narcotráfico durante el período investigado, tanto en la región como en nuestro país, se incrementó teniendo en cuenta la cantidad creciente de estupefacientes que se incautaron, lo cual si se vincula a que dichos resultados en su mayoría se obtienen de los procedimientos que efectúan las fuerzas de seguridad y policiales, y que en particular la porción más significativa es la que logra la GNA, tienen una relación aún más directa con la forma que adopta su accionar.

En el accionar de GNA en el control del narcotráfico, se observa que es el instrumento público que logra el mayor volumen de incautaciones, superando por si sola al total que obtienen otras fuerzas de seguridad y policiales en su conjunto. La mayor porción de las incautaciones proviene de procedimientos realizados en actividades de prevención y la menor parte como resultado de investigaciones judiciales. No obstante, durante el período investigado, se observó que teniendo como línea de base el total de incautaciones anuales, fue disminuyendo paulatinamente la participación de GNA respecto a los logros de otras fuerzas de seguridad y policiales, que si pudieron incrementarlos, aunque como ya se señaló, no llegaron a superar las incautaciones de GNA.

En comparación con el contexto internacional y regional, el fenómeno del narcotráfico en nuestro país mostró una tendencia a su incremento, coincidiendo con Lupsha en que ya presentó en el período de investigación, algunas de las características propias de la “etapa simbiótica”. Sin embargo, no puede incluirse a la Argentina completamente en dicha situación, ya que aún no se observan todos los extremos de gravedad que dicho concepto plantea. Si puede afirmarse que se

observa una coincidencia en la tendencia de aumento de incautación de estupefacientes, por igual que en el contexto regional e internacional.

También se observa que en nuestro país, la evolución de las incautaciones no fue la misma según el tipo de estupefacientes que se trate. A lo largo del período investigado, las incautaciones de marihuana mostraron una tendencia aumentando constantemente año a año, pasando de 65739 kg en 2010 a 146250 kg en 2015. En tanto que las incautaciones de cocaína también aumentaron pero con altibajos, (2231 kg en 2010, 6006 kg en 2011, 4511 kg en 2012, 4833 kg en 2013, 4304 kg en 2015, y 5508 kg en 2016).

Así las cosas, la correlación que se observa entre las incautaciones de estupefacientes que representan el desarrollo del narcotráfico y el personal de GNA movilizado a los operativos de seguridad ciudadana es altamente positiva, mas aun al comparar con los resultados de otras fuerzas de seguridad o policiales.

### **Resultado del desarrollo de la trata de personas transnacional**

Partiendo del criterio determinado, sobre la base de medir la magnitud de la trata de personas por el número de víctimas rescatadas en las etapas de captación y traslado, durante el periodo investigado, se observan resultados dispares, pero al final del mismo la cantidad casi se duplicó (de 400 víctimas en 2010, a 709 víctimas en 2016).

También se comprobó que, entre las distintas fases que componen el delito de trata de personas, aquellas en la cuales transcurren los procedimientos que realiza GNA en la zona de seguridad de fronteras y en el interior del país, (la captación y el traslado), se incrementó significativamente.

No obstante aun habiendo una tendencia positiva en este segmento, la correlación con la variable movimiento de personal de GNA, que representa el movimiento del personal de GNA hacia los operativos de seguridad ciudadana, es muy baja.

### **Resultado del desarrollo del contrabando.**

Con relación al contrabando, las estadísticas de secuestros de mercaderías de todos los rubros por infracciones aduaneras de importación ilegal, llamadas “Partes de contrabando de importación” que realizó GNA, muestran una tendencia variable en el período de investigación.

Mientras que desde 2010 a 2013, la cantidad de partes de contrabando efectuados por GNA fue disminuyendo año a año, en tanto que desde 2013 a 2016, la cantidad fue en aumento año a año.

Para explicar el cambio se analizaron los factores que influyen en el contrabando, entre los cuales, de los más conocidos que variaron, resultó que en 2013 la estabilidad cambiaria se modificó, haciendo que sea mucho más conveniente adquirir productos en el extranjero e ingresarlos de modo ilegal para obtener mayores utilidades. El aumento de la moneda extranjera Dólar estadounidense respecto al Peso, pasó de 3,97/4,10 en 2010, a 15,82/16,30 en 2016. Al respecto, la devaluación de la moneda nacional provocó el incremento en los precios de distintos rubros en el mercado local, lo que fomentó que se procure adquirir los productos de esos rubros en el exterior donde su valor era menor, al haber estabilidad cambiaria respecto a las monedas de esos países (Por ejemplo Paraguay, Brasil, Bolivia o Chile).

Así se observan dos tipos de correlación durante el período investigado entre el fenómeno del contrabando y el personal de GNA movilizado a operativos de seguridad. Para el período 2010 a 2013, caracterizado por la estabilidad cambiaria en nuestro país, GNA redujo la cantidad de secuestro de mercadería por partes de contrabando. En tanto que desde 2013 a 2016, la cantidad de secuestros de mercaderías por partes de contrabando se incrementaron sensiblemente, pudiendo atribuirse a la mayor devaluación de la moneda en los países limítrofes respecto a la ocurrida entre el Dólar y la moneda nacional.

Consecuentemente, en el periodo 2010 a 2013, no se puede establecer influencia de la movilización de personal de la GNA respecto al fenómeno del contrabando, inclusive la correlación resulta inversa. En tanto que desde el 2013 a 2016, la correlación fue altamente positiva.

## **“CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PROPIAS”**

### **Conclusiones**

En relación a los objetivos propuestos en la investigación, podemos concluir que:

El primer objetivo particular, de conocer de qué forma desde el 2010 al 2016 se modificaron las funciones y tareas de la GNA en seguridad ciudadana, se cumplió al observar cada año el incremento del empleo del personal que fue movilizado a los operativos de seguridad ciudadana y a unidades creadas en el ámbito espacial de las ciudades con esa misión y funciones.

En el segundo objetivo particular, se pudo concluir que en virtud a la modalidad de los dispositivos que adoptó la GNA en el ámbito de las ciudades, estos se enmarcaron en el empleo de sus recursos con fines a la prevención situacional, mediante el accionar de los operativos de seguridad ciudadana, con un despliegue ostensible en la vía pública del personal uniformado, en aquellos barrios o zonas del conurbano bonaerense que se consideraron con más hechos de inseguridad.

En el tercer objetivo particular, se planteó si los recursos de GNA utilizados en la seguridad ciudadana fueron enviados desde las unidades de GNA de la zona fronteriza e interior del país, comprobando que si bien se incrementó la planta de personal de GNA de forma significativa, igualmente se vieron afectados aquellos que se encontraban realizando tareas de control y prevención del narcotráfico, contrabando y de trata de personas propias de la misión y funciones de los elementos de origen ubicados en la zona de frontera, ya que los mismos fueron reemplazados paulatinamente por personal que era recientemente incorporado a la GNA y en menor cantidad, para destinar a los más experimentados o con más especializaciones a las tareas de seguridad ciudadana. Aunque se incrementó notoriamente el número total de gendarmes, la mayoría de ellos fueron asignados a reforzar la seguridad ciudadana, y menos a las unidades de frontera. Estas unidades de GNA de frontera tuvieron un incremento menor en su cantidad de recursos, y que en comparación a la cantidad de personas (habitantes y en tránsito) en la zona de frontera e interior del país, fue disminuyendo cada año.

En el cuarto objetivo, se pudo analizar las modalidades del COT y observar que estos fenómenos sufrieron variaciones que, en mayor o menor medida, dejaron ver su incremento (el narcotráfico mostró un aumento decisivo y con una correlación directa con la movilización del personal de GNA de la frontera hacia las unidades dedicadas a la seguridad ciudadana, la trata de personas se correlacionó en menor medida, y con respecto al contrabando, se midieron dos etapas en el período de investigación, siendo la primera de correlación negativa con el movimiento del personal de GNA y la segunda de correlación positiva).

Finalmente y en relación al objetivo general, podemos concluir que al afectar recursos de GNA a la seguridad ciudadana, que eran empeñados en la zona de seguridad de fronteras e interior del país, se observó una fuerte correlación en el incremento del narcotráfico, y en menor medida con otros fenómenos del crimen organizado como el contrabando y la trata de personas. Así cuando la GNA pasó a ser empeñada como parte de la política de seguridad pública ciudadana destinada al control de delitos desde la óptica de la prevención, y que ello implicó una disminución en su

capacidad de cumplir con su misión, funciones, actividades y tareas correspondientes al control de delitos que forman parte de algunas modalidades del fenómeno del crimen organizado transnacional, que no impactan del mismo modo en la sensación de seguridad de la ciudadanía, especialmente de las grandes áreas poblacionales, ámbito de la seguridad ciudadana, y por ende en la gobernabilidad.

Al respecto, al momento de comenzar la etapa de análisis y conclusiones de este trabajo, (diciembre de 2019) observamos que el Gobierno Nacional, representado por las autoridades del Ministerio de Seguridad, anunciaban un nuevo lanzamiento en materia de seguridad pública ciudadana, mediante la implementación del despliegue de GNA en la Ciudad de Mar del Plata, y algunos meses después, (luego de las PASO) se conoció la noticia de estadísticas del Ministerio de Seguridad que mostraban una disminución de la Tasa de Homicidios, a niveles comparables a los del año 2001 (que por cierto son bajos en comparación a los más altos de la región, pero superiores a países como Chile).

Cuando el estado argentino definió que las políticas de seguridad ciudadana eran las prioritarias, los objetivos de GNA fueron redirigidos a la implementación de dichas políticas debiendo cambiar la estrategia de acción. Así, el empeñamiento de sus recursos tanto materiales como humanos a fin de re-adeclararlos a las políticas públicas destinadas a lo que pasó a ser su “esfuerzo principal”, la seguridad pública ciudadana con la óptica de la prevención, quedando como “esfuerzo secundario” el control y /o la neutralización de delitos complejos que son parte del crimen organizado transnacional, con menor cantidad de recursos disponibles para las funciones específicas.

Evidentemente, la necesidad y urgencia de controlar el fenómeno de los delitos que atentan contra la seguridad ciudadana, por su incidencia desfavorable en la gobernabilidad, se antepuso al control del crimen organizado transnacional, y se observa según algunas estadísticas como la tasa de homicidios, que esta política ha surtido efecto parcial ya que se ha logrado su control en alguna medida según este indicador de violencia e inseguridad, especialmente en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires (a excepción de barrios considerados zonas vulnerables, como villa 31, 1-11-14, etc donde se han incrementado), por lo que el PEN en base a esa necesidad y urgencia resolvió mediante DNU acciones destinadas a ese propósito (por ejemplo declarando la “emergencia en seguridad”, o con la creación de los “operativos de seguridad ciudadana” por parte del Ministerio de Seguridad).

Al respecto, es muy valorada internacionalmente la medición de la seguridad mediante la tasa de homicidios de una población. Considerando este concepto, se observa que nuestro país, ubicado en Latinoamérica, forma parte de la región del mundo con mayor tasa de homicidios. Un informe de Rojas (2005), Secretario General de FLACSO, correspondiente a la década 2000 - 2010, daba cuenta que la región latinoamericana alcanzaba al 15,5 homicidios cada 100.000 habitantes, siguiéndole en segundo lugar la región de África con 5,9 homicidios cada 100.000 habitantes, siendo el promedio mundial 3,1 en el mismo indicador, lo cual nos da una aproximación a la gravedad de la situación de la seguridad ciudadana que se vivía en la región.

Aunque dentro de la misma la situación de nuestro país respecto a este indicador en promedio ha sido históricamente más baja, es sin dudar una muestra objetiva de la preocupante situación de inseguridad de nuestra sociedad y su relación con la gobernabilidad.

También queda demostrado que a pesar de ser fenómenos distintos (el crimen organizado transnacional y la inseguridad ciudadana), al no contar el Estado con la capacidad de administrar recursos necesarios para atender eficientemente en forma simultánea el control de ambos, los instrumentos públicos que son las fuerzas de seguridad y policiales, terminaron siendo utilizados en mayor medida para la seguridad ciudadana, y que ello dio lugar a reducir posibilidades de control del crimen organizado, lo cual pudo contribuir a que este fenómeno continúe desarrollándose, aunque no puede afirmarse que esta sea la única causa de tal expansión. (Muchos autores, coinciden en que hay otros factores estructurales, como por ejemplo los que toma en cuenta el Índice de Van Dijk, siendo difícil determinar en qué proporción o medida influye cada uno).

En tal sentido, respecto a la disminución del control de distintas modalidades del crimen organizado transnacional en las zonas de frontera, luego del período investigado, en el año 2017 el Gobierno Nacional formalizó la decisión de adoptar otras medidas además de sostener con otros nombres la renovación de los operativos de despliegue de recursos logísticos de las fuerzas armadas para apoyo, reforzar el control mediante otras medidas, establecidas en el Decreto PEN 68/2017, destinado a fortalecer las áreas limítrofes en pos del cumplimiento efectivo de sus considerandos en todos los centros de frontera, áreas de control integrado, pasos internacionales habilitados y en toda la zona de seguridad de fronteras, donde estableció la intención de contrarrestar el avance de las dimensiones del crimen organizado transnacional como el narcotráfico, la trata de personas y el contrabando, pero hasta la fecha no se han realizado

avances significativos que permitan afirmar la efectividad de dicha expresión de política de seguridad.

Por otra parte, al disminuir el personal de GNA en la zona de seguridad de fronteras, colateralmente se cuenta también con menos recursos para afrontar otras necesidades o servicios: los atinentes a la defensa nacional en tiempos de paz, como la vigilancia de fronteras (por ejemplo para patrullaje de reconocimiento de hitos) o ante eventuales catástrofes climatológicas (ejemplo: inundaciones), que afectan a pobladores de las inhóspitas y despobladas áreas fronterizas.

## **PROPUESTAS**

Desde la implementación de los dispositivos de ejecución de políticas de seguridad ciudadana, durante el periodo considerado, el crimen organizado transnacional, según las estadísticas de hechos delictivos en sus dimensiones narcotráfico, contrabando y trata de personas, muestran que han aumentado, y que luego de varios años de continuar con el estatus de emergencia, también los hechos delictivos de seguridad ciudadana han continuado.

Esta persistencia de los problemas de seguridad que siguen afectando la gobernabilidad, y los resultados del presente trabajo de investigación, permiten sostener la afirmación que a cada problema criminal o tipo de delito, se requieren estrategias particulares, pero también plantea la necesidad de desarrollarlas sin dejar de actuar en el control de otros fenómenos criminales, considerándolos de forma holística, multicausal e interdisciplinaria. Se proponen entonces, algunas sugerencias o recomendaciones que permitirían un mayor equilibrio en el empleo de los instrumentos públicos destinados a la seguridad.

En primer lugar, es que las estrategias del PEN para con la seguridad pública, deberían tener un control parlamentario tal, que no le permitan la discrecionalidad de favorecer una determinada área del país si ello implica el detrimento de las condiciones de seguridad pública en otras.

Segundo, las estrategias y políticas emanadas del PEN, deben ser lo suficientemente amplias, como para tener en cuenta que, al dirigirse a atender un fenómeno criminal o delito en particular, no deben afectar indirectamente el control de otros fenómenos delictivos a los que no está dirigida dicha política en seguridad pública, ya que como se demuestra en el presente trabajo, atender la seguridad ciudadana en desmedro del control del crimen organizado transnacional, puede tener consecuencia no deseadas o esperadas, tal como el crecimiento de otras formas de ilegalidad.

En tercer lugar, es necesario que las políticas de control de la criminalidad involucren decididamente a todas las áreas de gobierno que sean necesarias, más que centrarse con tanta preponderancia en la cartera de seguridad, ya que no se constituye en la única responsable de las soluciones integrales que requieren los problemas o situaciones que causan la criminalidad.

Para ello el PEN debe requerir la acción conjunta de toda su administración, y de la participación y consenso de los gobiernos provinciales, dando una óptica federal a la adopción de estrategias y políticas para enfrentar los desafíos que presenta en nuestro país el control de la seguridad pública, tanto en las ciudades, como en el interior del territorio nacional hasta sus límites fronterizos, en cada forma de delincuencia que desde cualquier lugar afecte los derechos de todos sus ciudadanos.

### **REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

ARÉVALO SARCE, Alejandro (2014), Crimen Organizado Transnacional y Nuevas Perspectivas en el Diseño de Políticas de Cooperación en Las Américas, Revista Estudios de Seguridad y Defensa N° 4.

BINDER, Alberto M. (2004), El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual. Instituto de Ciencia Procesal Penal.

BATTAGLINO, Jorge (2016), Fuerzas intermedias y lucha contra el tráfico de drogas: el caso de la Gendarmería en Argentina. URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad No. 18 - Quito, junio 2016 - pp.76-89 - © RELASEDOR y FLACSO Sede Ecuador.

DE SIMONE, Martín E., (2014), Crimen organizado en Argentina, Buenos Aires, Argentina. La otra trama. ACIJ.

DINATALE, Martín (2015) Diario INFOBAE. Política. El dilema de Cambiemos: la lucha contra el narcotráfico versus el combate a la inseguridad. <http://www.infobae.com/politica/2017/07/30/el-dilema-de-cambiemos-la-lucha-contra-el-narcotrafico-versus-el-combate-a-la-inseguridad/>

DESPOUY, Leandro (2014) Informe sectorial del Presidente de la Auditoría General de la Nación, “El control de aduanas y fronteras”, <http://leandroespouy.com/wp-content/uploads/2014/12/3-El-control-en-aduanas-y-fronteras.pdf>

ESCOBAR, Santiago y otros, (2005) “La seguridad ciudadana como política de Estado”, Nueva Sociedad, Caracas, Colombia

ESCOLAR, Diego (2017) Gendarmería Los límites de la obediencia, Editorial SB, Buenos Aires, Argentina

FREDERIC, Sabina (2020) La Gendarmería desde adentro, Ed Siglo XXI, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

GARRE, Nilda (2012) Discurso pronunciado por la Ministra de Seguridad Dra. Nilda Garré, en la Apertura de la reunión de mandos Institucional de Gendarmería Nacional. <http://www.minseg.gob.ar/discurso-pronunciado-por-la-ministra-de-seguridad-dra-nilda-garre-en-la-apertura-de-la-reunion-de>

GARZON, Juan C. (2008); Mafia y Co. La red criminal en México, Brasil y Colombia Editorial Planeta Colombiana S. A., Calle 73 N° 7-60, Bogotá, D. C.

GENDARMERIA NACIONAL (2015) Reglamento de doctrina y elaboración de documentos de Gendarmería Nacional, <https://serpegen.gna.gob.ar/library/doctrina>

INFOLEG. Leyes nacionales 18711, 22415, 23023, 23737, 24059, 25632 y 25743

KAMINSKY, Gregorio, (2005) Tiempos inclementes. Culturas policiales y seguridad ciudadana, Ediciones de la UNL, Lanús, Buenos Aires, Argentina.

MARTINEZ CASAS, Juan I. (2010), Tráfico ilícito de bienes culturales, Centro de Investigación Interdisciplinaria en Derecho Penal Económico, (CIIDPE). Argentina.

NACIONES UNIDAS (2001), Res 55/255 art 3

OBSERVATORIO DE DROGAS DE COLOMBIA (O.D.C). Ministerio de Justicia de Colombia.

OLAETA, Hernán (2013) EL SURGIMIENTO DE LA ESTADISTICA CRIMINAL,

PITCH, Tamar (2009); La sociedad de la prevención. Editorial Ad-Hoc. Bs. As..

PNUD. Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York. 2013.

RESA NESTARES, Carlos: Crimen organizado transnacional: Definición, causas y consecuencias. [http://www.uam.es/personal\\_pdi/economicas/cresa//text11.html](http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa//text11.html)

RODRIGUEZ ALZUETA, Esteban (2015), Sociología del delito. Delito y fuerzas morales, Especialización en Criminología. Universidad Nacional de Quilmes.

RODRIGUEZ GAMES, Nicolás (2009) Narcotráfico. El concepto de crimen organizado. Especialización en Criminología. Universidad Nacional de Quilmes.

SAIN, Marcelo (2002) Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

SAIN, Marcelo Fabián, (2015) Tendencias del crimen organizado en América Latina y el Caribe

SAIN, Marcelo F. y RODRIGUEZ GAMES, Nicolás (2009), Gobierno y gestión de la seguridad pública. Gobierno y políticas de seguridad (I). Especialización en Criminología. Universidad Nacional de Quilmes.

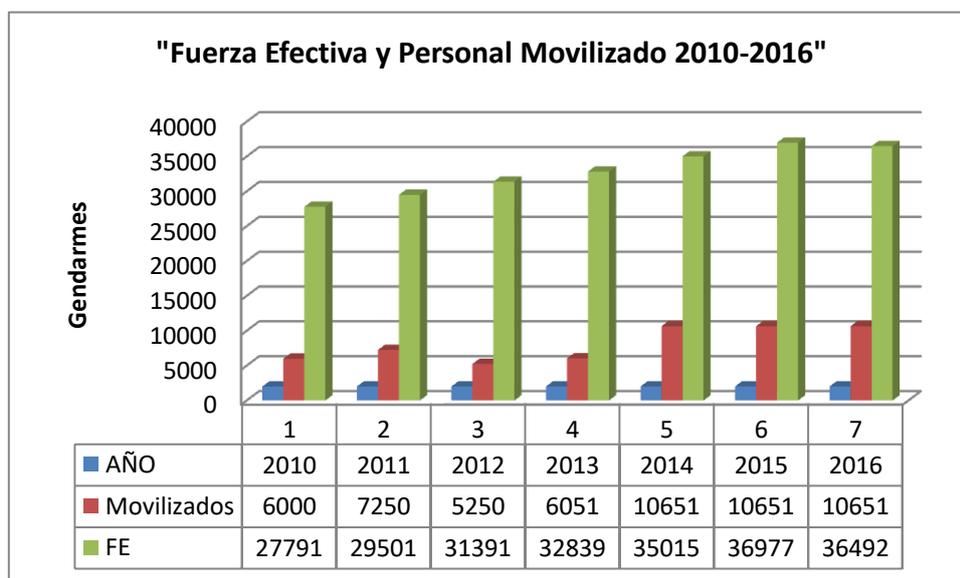
SELMINI, Rosella (2008) La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo. Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana

- SILVA DE SOUZA, Rosinaldo (2004). Narcotráfico y economía ilícita: las redes del crimen organizado en Río de Janeiro
- SOZZO, Máximo (ed.) (1999) Seguridad urbana. Nuevos problemas, nuevas perspectivas. Santa Fe: Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral.
- SUTHERLAND, Edwin (1999) El delito de cuello blanco. Ediciones La Piqueta. Madrid, España.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel (2000) Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia
- WEISSTEIN, EricW. "Correlation Coefficient." From MathWorld--A Wolfram Web Resource. Recuperado de <http://mathworld.wolfram.com/CorrelationCoefficient.html>
- WILLIAMS, Phil. 2001. "Transnational Criminal Networks", en John Arquilla y David Ronfeldt (ed.): Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime and Militancy, Washington.
- ZAFFARONI, E. Raul. 2007. "Globalización y crimen organizado", en "I CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHO PENAL. EL DERECHO PENAL DEL SIGLO XXI. GUADALAJARA (MÉXICO),

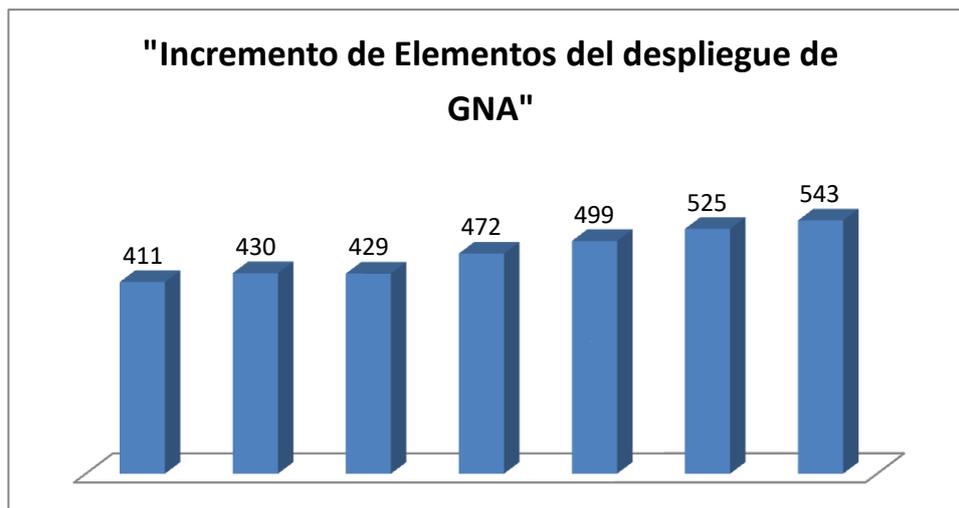
### ANEXO 1: Cuadros estadísticos

PAÍS	ICCO	PAÍS	ICCO	PAÍS	ICCO
 Haití	100,00	 México	75,03	 Reino Unido	23,90
 Paraguay	95,74	 Indonesia	74,51	 Noruega	22,08
 Albania	93,90	 Perú	72,64	 Luxemburgo	21,11
 Nigeria	91,93	 Turquía	72,08	 Alemania	20,21
 Guatemala	91,57	 Brasil	69,24	 Suiza	19,98
 Venezuela	89,57	 Sudáfrica	66,07	 Jordania	19,38
 Rusia	88,20	 Argentina	59,39	 Países Bajos	19,91
 Angola	87,90	 Egipto	56,17	 Dinamarca	18,41
 Ucrania	87,40	 China	55,48	 Suecia	18,30

**Cuadro Nro 1: Índice compuesto del crimen organizado (ICCO) por países. Estudios de Seguridad y Defensa N° 4, dic. 2014, p25.**

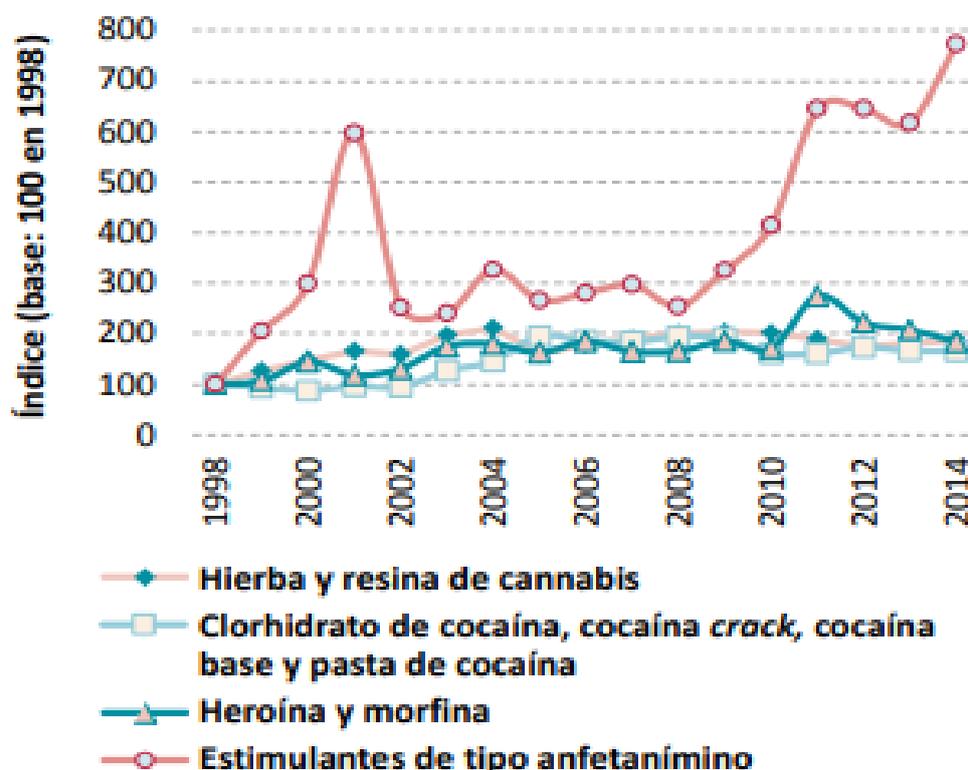


**Cuadro Nro 2: Fuerza Efectiva (total de gendarmes) y gendarmes destinados a operativos de seguridad ciudadana (movilizados) (Elaboración propia. Fuente: Dirección de Recursos Humanos de GNA. 2019).**

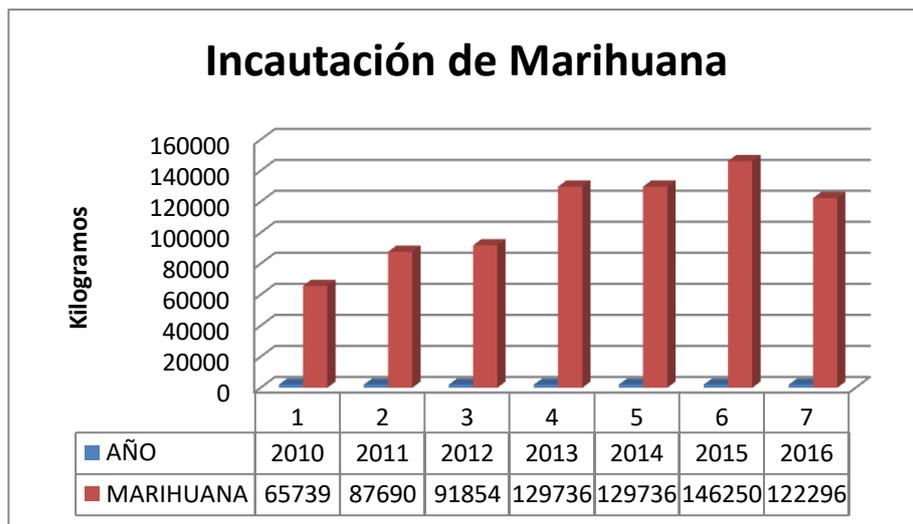


**Cuadro Nro 3:** Cantidad de Elementos de GNA. Obsérvese el incremento entre 2010 y 2016 de 132 nuevos Elementos – un 32 %-. (Elaboración propia. Fuente: Dirección de Planeamiento Organización y Doctrina de GNA. 2019).

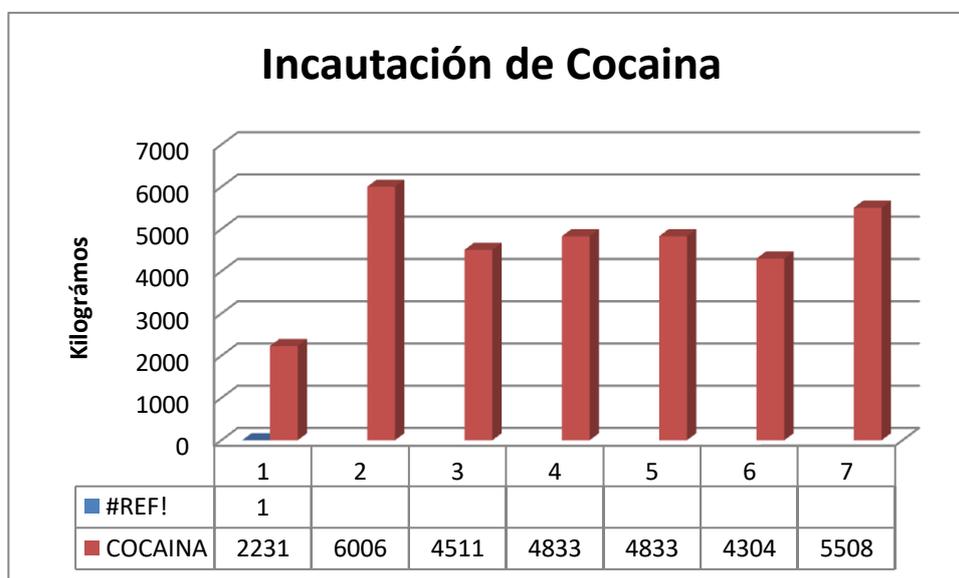
**“Tendencia de incautación de drogas en todo el mundo”**



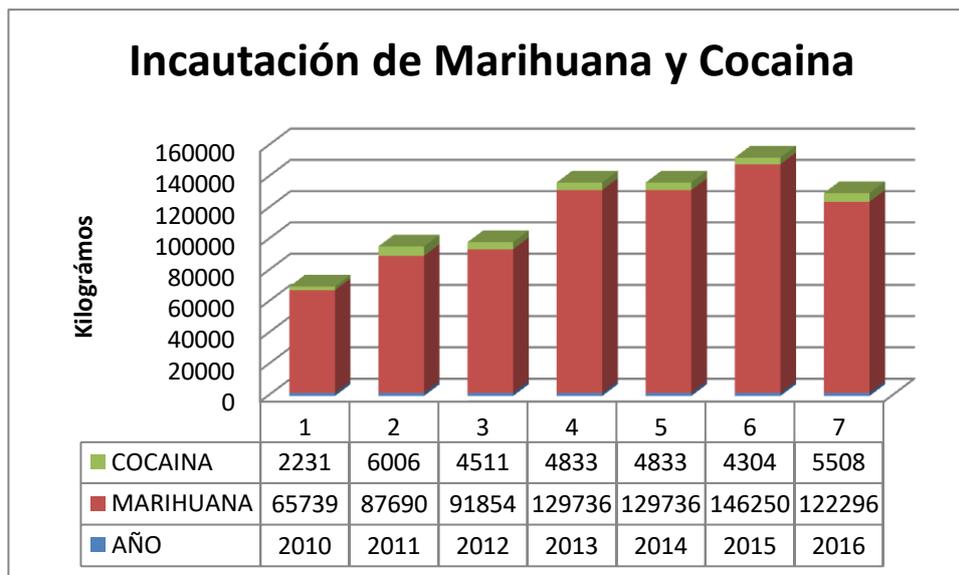
**Cuadro Nro 4:** Tendencias de las incautaciones de drogas en todo el Mundo, entre 1998 a 2014 (Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC- Informe Mundial sobre las Drogas, 2016).



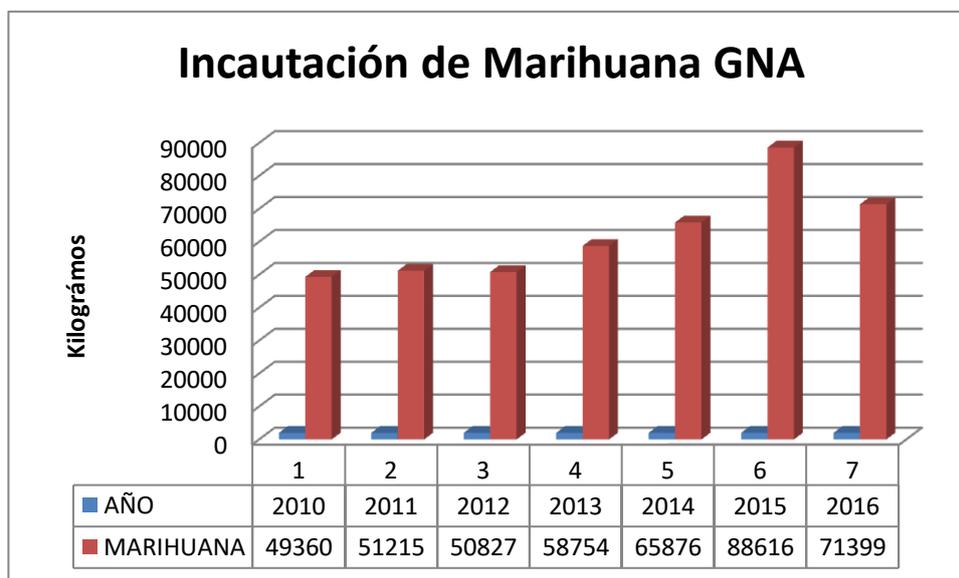
**Cuadro Nro 5: Incautación de marihuana en Argentina 2010 -2016 (Elaboración propia. Fuente: Memoria Detallada del Estado de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. 2010/2016).**



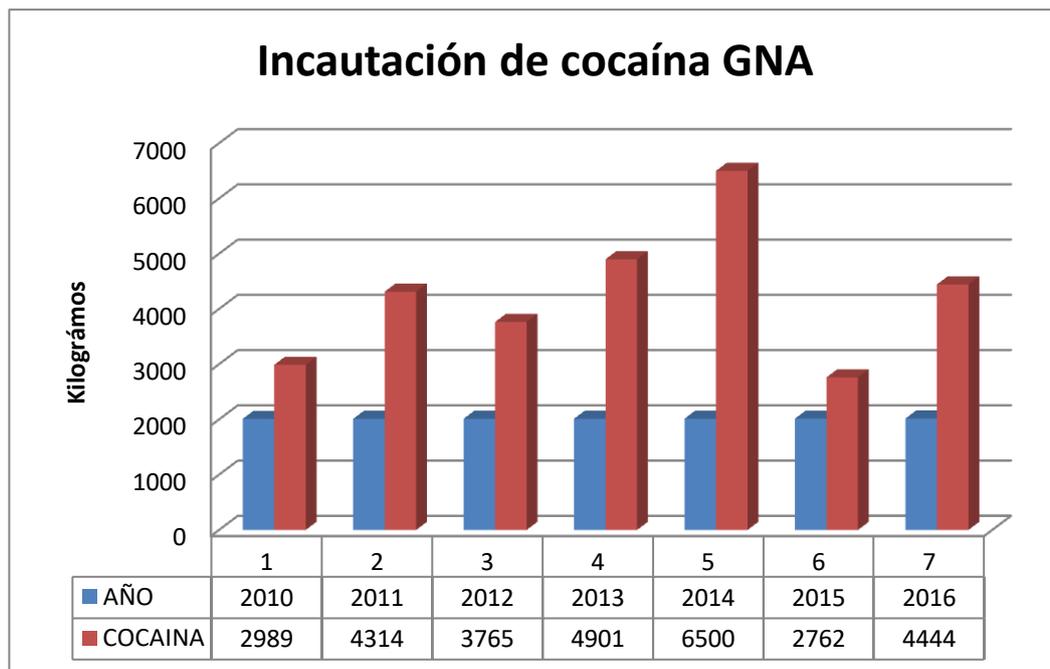
**Cuadro Nro 6: Incautación de cocaína en Argentina 2010 -2016 (Elaboración propia. Fuente: Memoria Detallada del Estado de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. 2010/2016).**



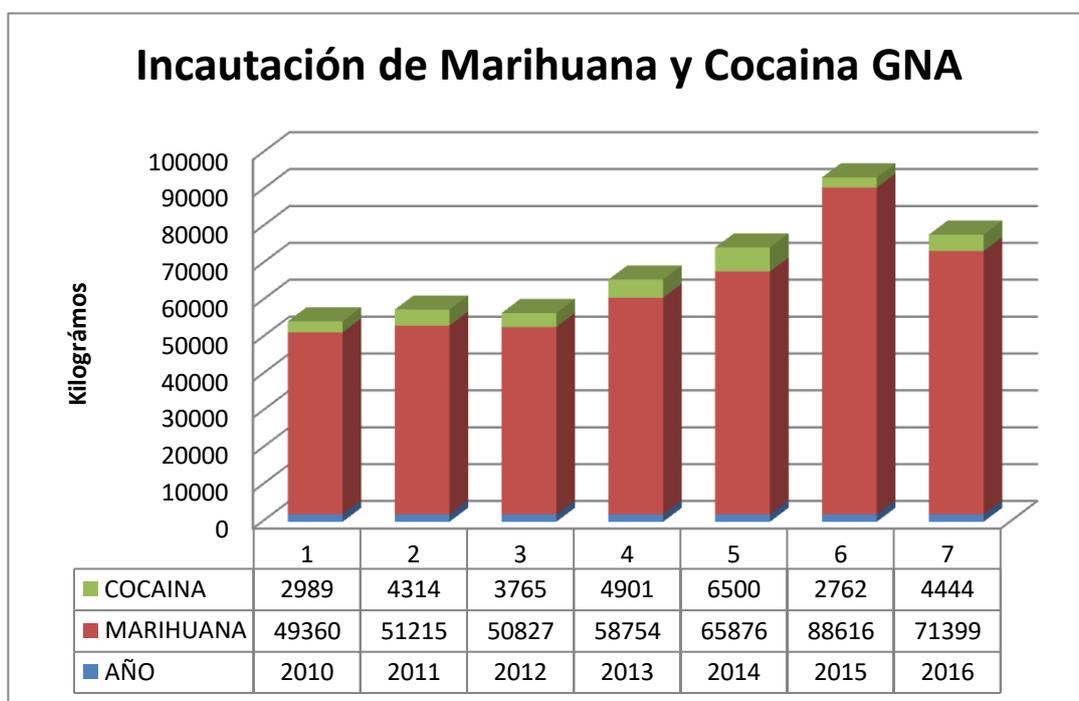
**Cuadro Nro 7: Incautación de marihuana y cocaína en Argentina 2010 -2016 (Elaboración propia. Fuente: Memoria Detallada del Estado de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. 2010/2016).**



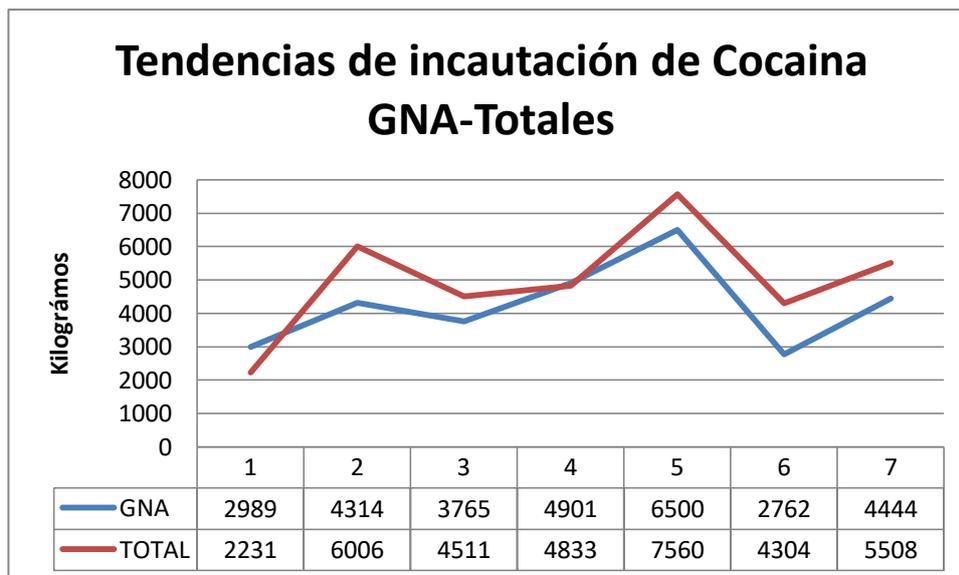
**Cuadro Nro 8: Incautación de marihuana hecha por GNA entre 2010 a 2016 (Elaboración propia. Fuente: Dirección Antidrogas de GNA. 2019).**



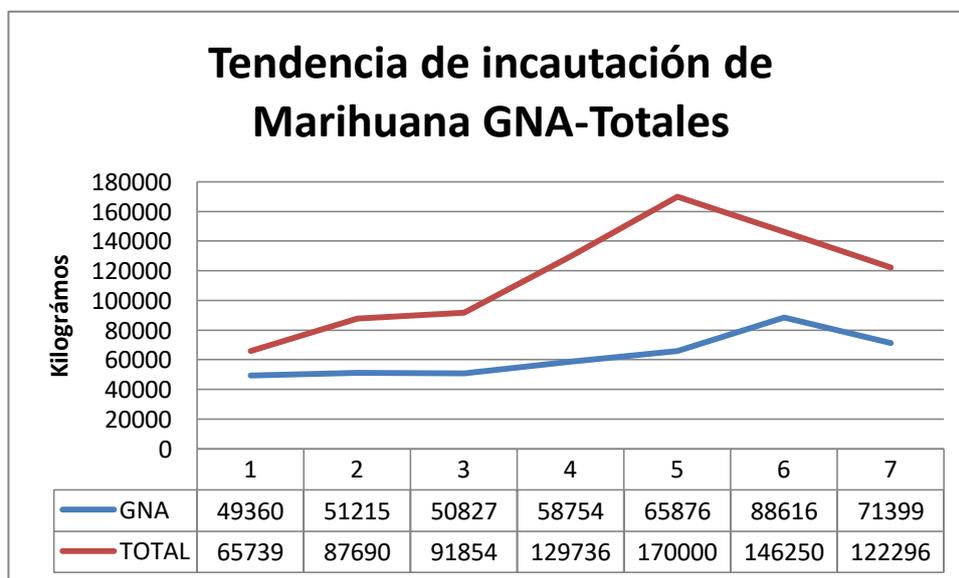
**Cuadro Nro 9: Incautación de cocaína hecha por GNA entre 2010 a 2016 (Elaboración propia. Fuente: Dirección Antidrogas de GNA. 2019).**



**Cuadro Nro 10: Incautación de marihuana y cocaína hecha por GNA entre 2010 a 2016 (Elaboración propia. Fuente: Dirección Antidrogas de GNA. 2019).**



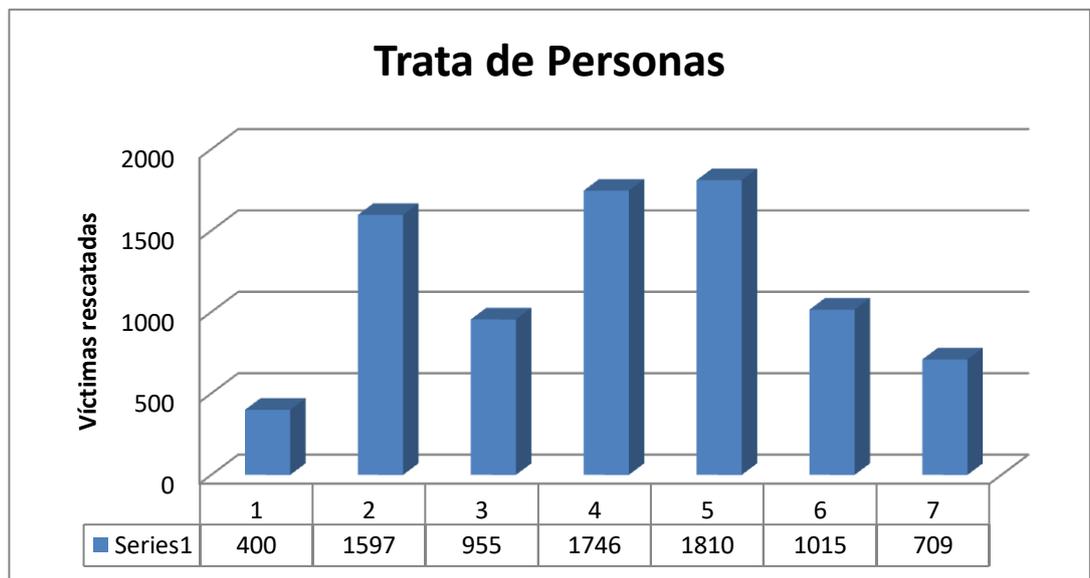
**Cuadro Nro 11: Comparación de tendencias en Incautaciones de cocaína. (hechas por GNA y las totales de todas las fuerzas de seguridad y policiales, entre 2010 a 2016 (Elaboración propia. Fuente: Dirección Antidrogas de GNA, y Memorias del Estado de la Nación. 2019).**



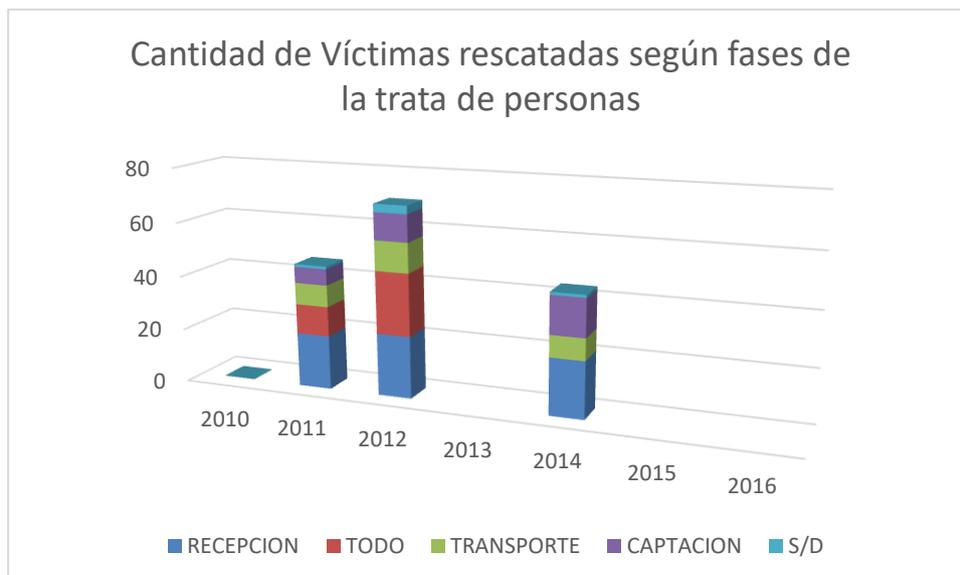
**Cuadro Nro 12: Comparación de tendencias en Incautaciones de marihuana. (hechas por GNA y las totales de todas las fuerzas de seguridad y policiales, entre 2010 a 2016 (Elaboración propia. Fuente: Dirección Antidrogas de GNA, y Memorias del Estado de la Nación. 2019).**



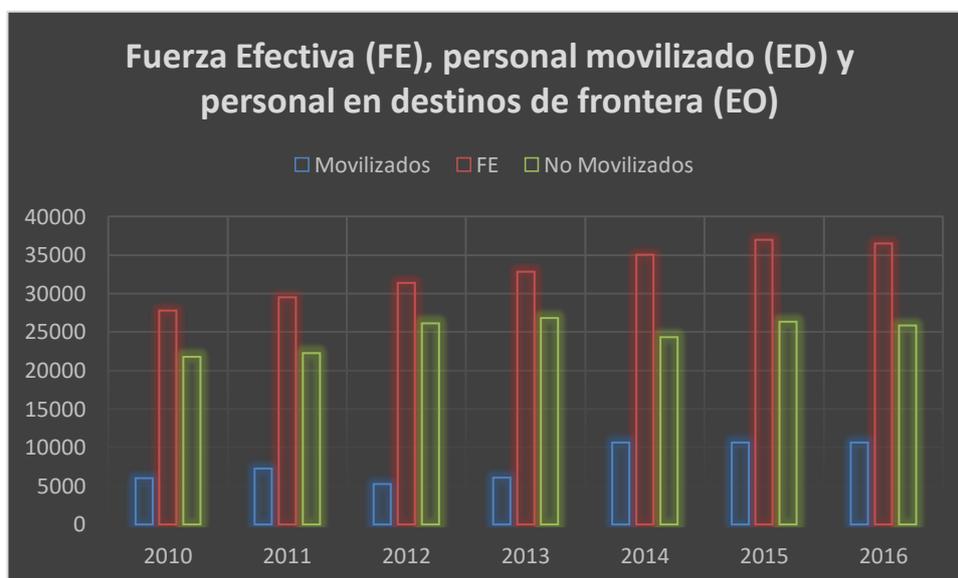
**Cuadro Nro 13: Infracciones aduaneras constatadas por GNA (Partes de contrabando de importación – CIM-), entre 2010 a 2016 (Elaboración propia. Fuente: Centro de Comando y Control de GNA. 2019).**



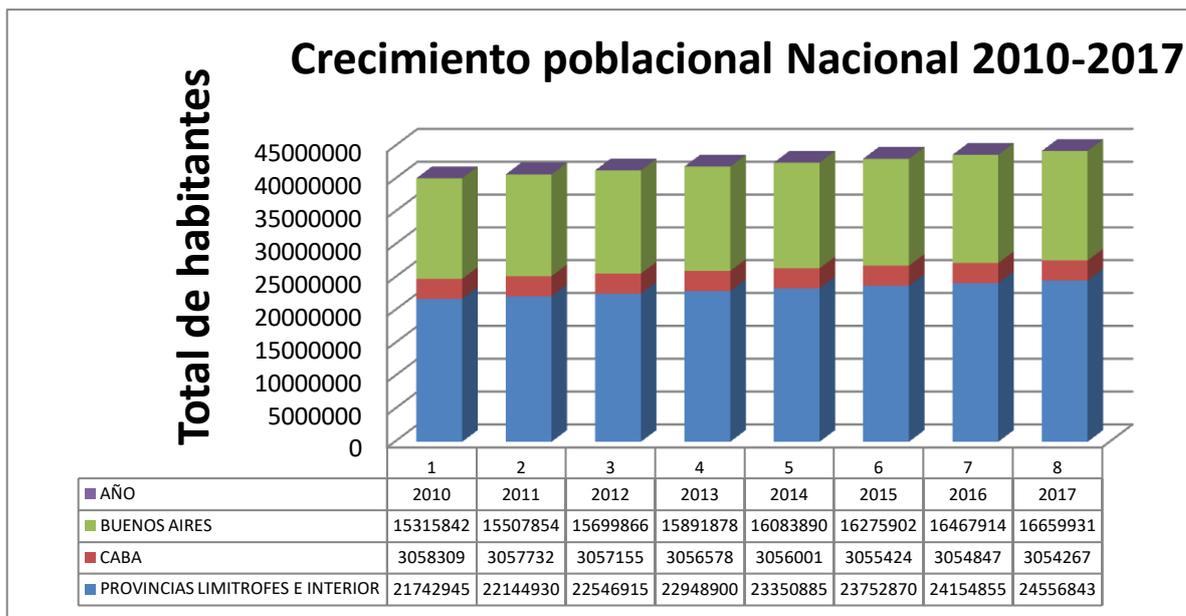
**Cuadro Nro 14: Víctimas de trata de personas rescatadas en Argentina, año 2010 a 2016 (Elaboración propia. Fuentes: Oficina para el Monitoreo y Lucha contra el Tráfico de Personas, US Department of State, Ministerios de Seguridad, SNIC, y Ministerio de Justicia, PROTEX).**



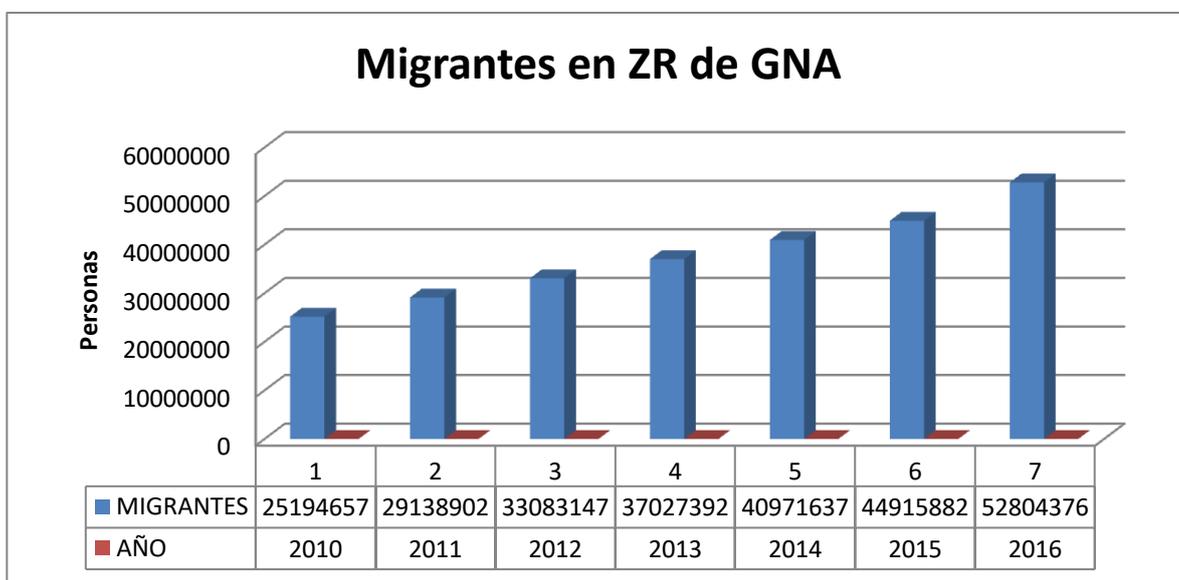
**Cuadro Nro 15: Cantidad de víctimas según la fase de la trata de personas en que fueron rescatadas en Argentina (Fuente: Informe Anual y Resumen Ejecutivo UFASE, (Unidad Especial Fiscal Móvil para la Investigación de Secuestros Extorsivos y Trata de Personas, 2011, 2012 y 2014).**



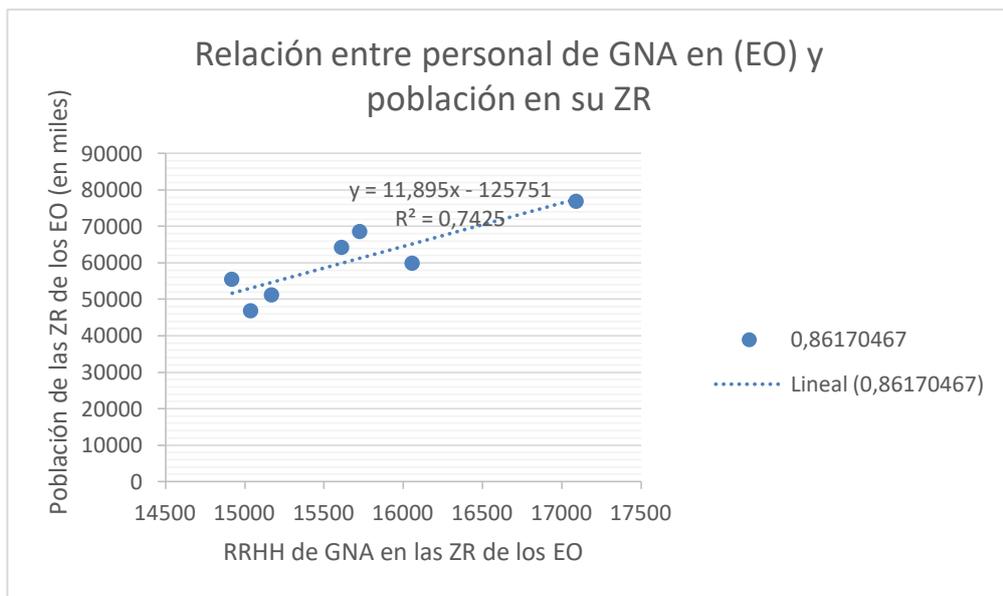
**Cuadro Nro 16: Distribución anual e incremento de la fuerza efectiva – recursos humanos- de GNA, y por categorías de unidades de estudio (elementos de origen y elementos de destino). (Elaboración propia. Fuente: Dirección de Recursos Humanos de GNA).**



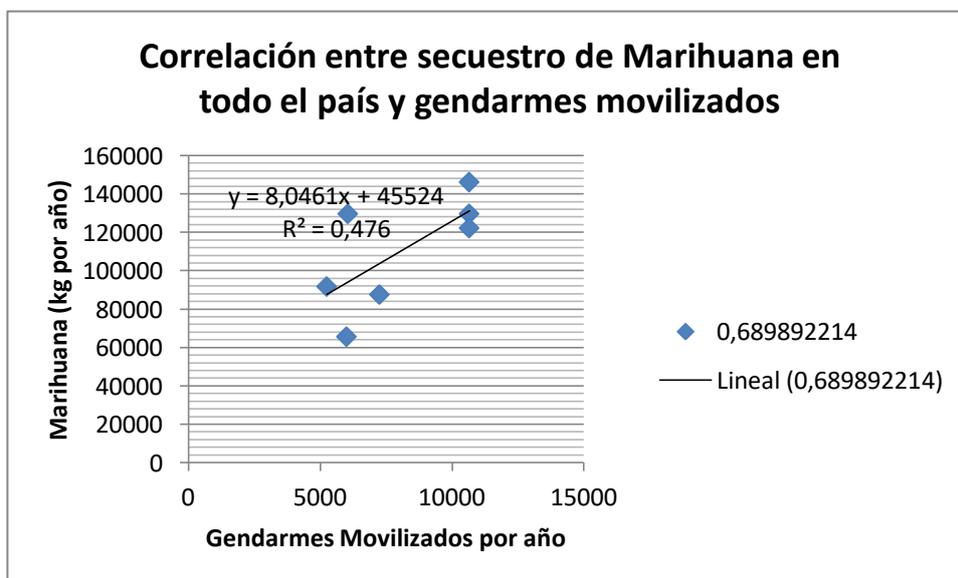
**Cuadro Nro 17: Total de habitantes del territorio nacional, discriminados por categorías de acuerdo a las zonas de responsabilidad de los elementos de origen y de destino (Provincias limítrofes y del interior; CABA y Provincia de Buenos Aires). (Elaboración propia. Fuente: INDEC).**



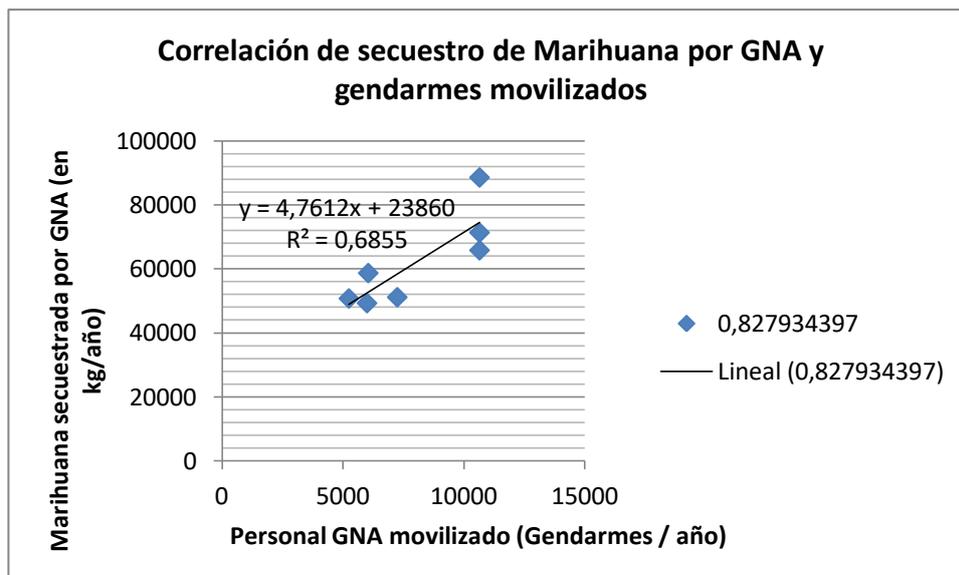
**Cuadro Nro 18: Total de migrantes en la zona de responsabilidad de unidades elementos de origen de GNA en la frontera. (Elaboración propia. Fuente: Ministerio del Interior, Dirección Nacional de Migraciones).**



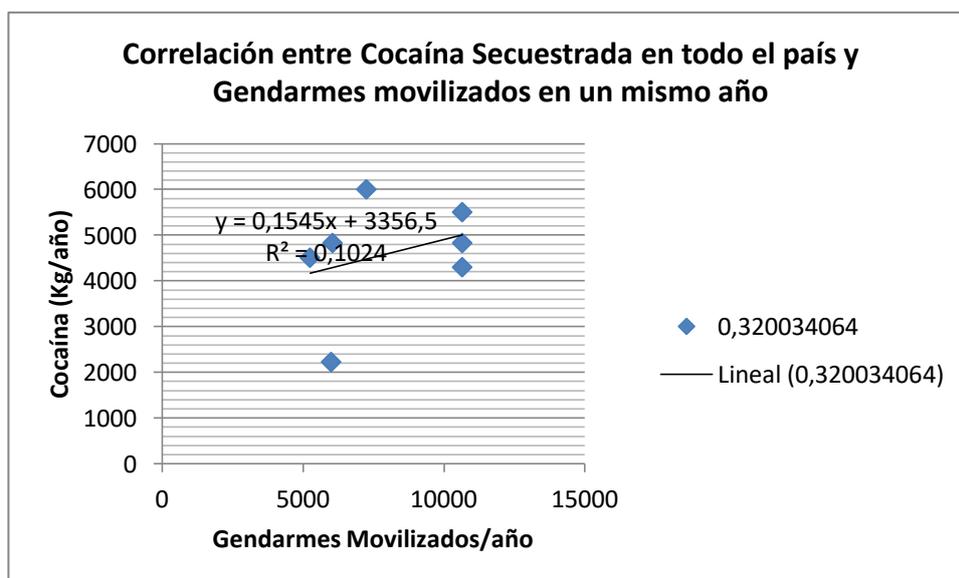
**Cuadro Nro 19:** Relación entre la cantidad del personal de GNA que se mantuvo en los elementos de origen, y la cantidad de personas (residentes y migrantes) en su zona de responsabilidad de frontera, del 2010 al 2016 (Elaboración propia. De las fuentes citadas).



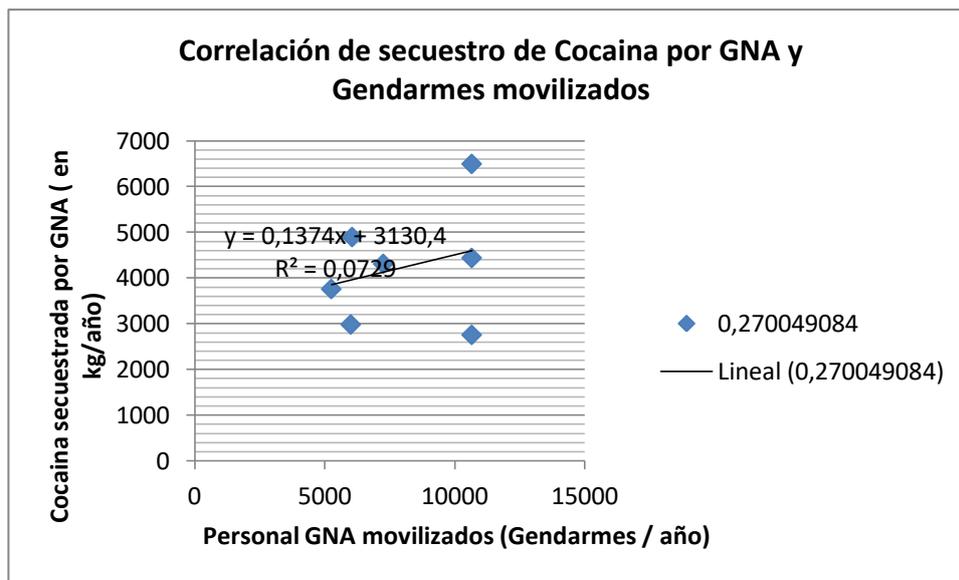
**Cuadro Nro 20:** Relación entre la cantidad del personal de GNA que fue movilizado, y la cantidad de marihuana secuestrada a nivel nacional, para un mismo año (período 2010 al 2016) (Elaboración propia. De las fuentes citadas).



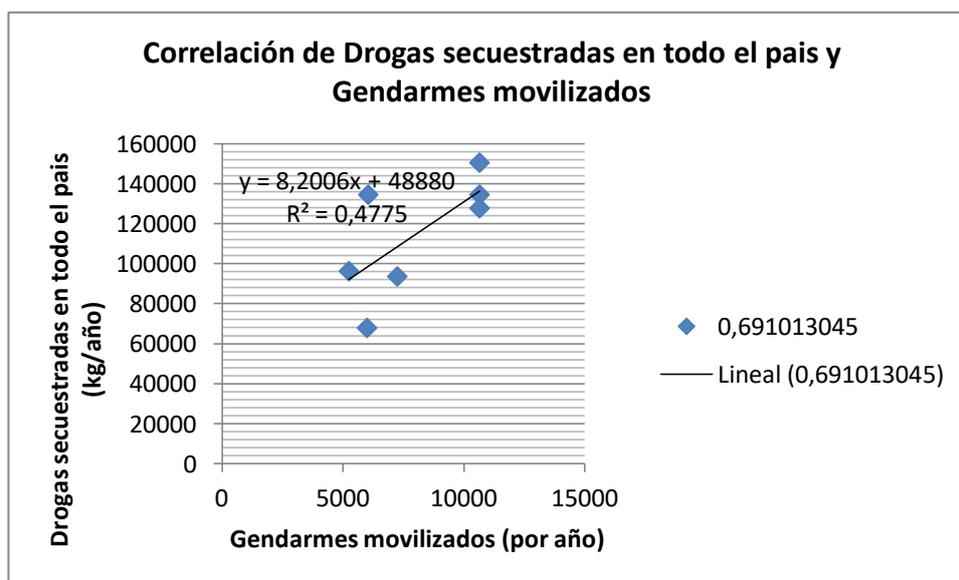
**Cuadro Nro 21:** Relación entre la cantidad del personal de GNA que fue movilizado, y la cantidad de marihuana secuestrada por GNA en kilogramos, para un mismo año (período 2010 al 2016) (Elaboración propia. De las fuentes citadas).



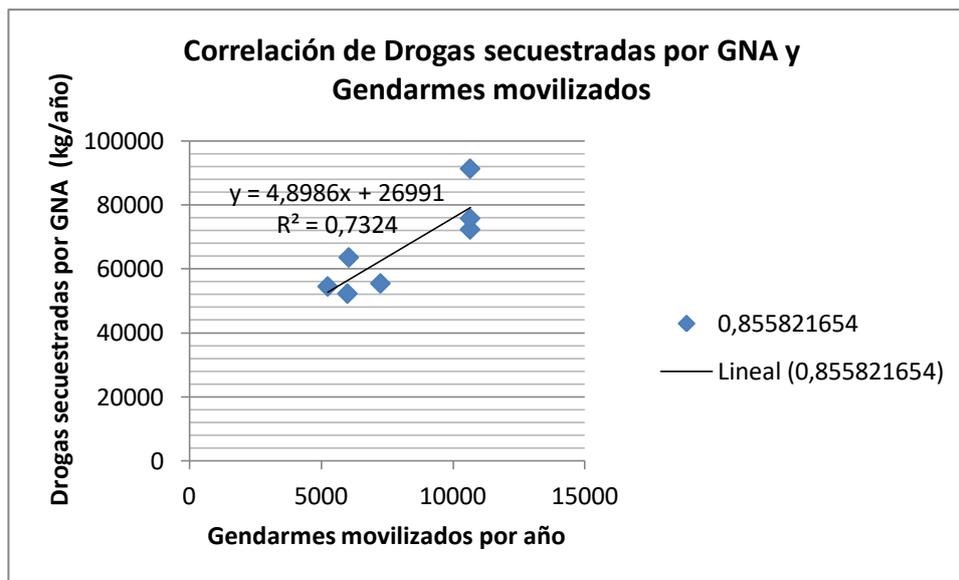
**Cuadro Nro 22:** Relación entre la cantidad del personal de GNA que fue movilizado, y la cantidad de cocaína secuestrada a nivel nacional, para un mismo año (período 2010 al 2016) (Elaboración propia. De las fuentes citadas).



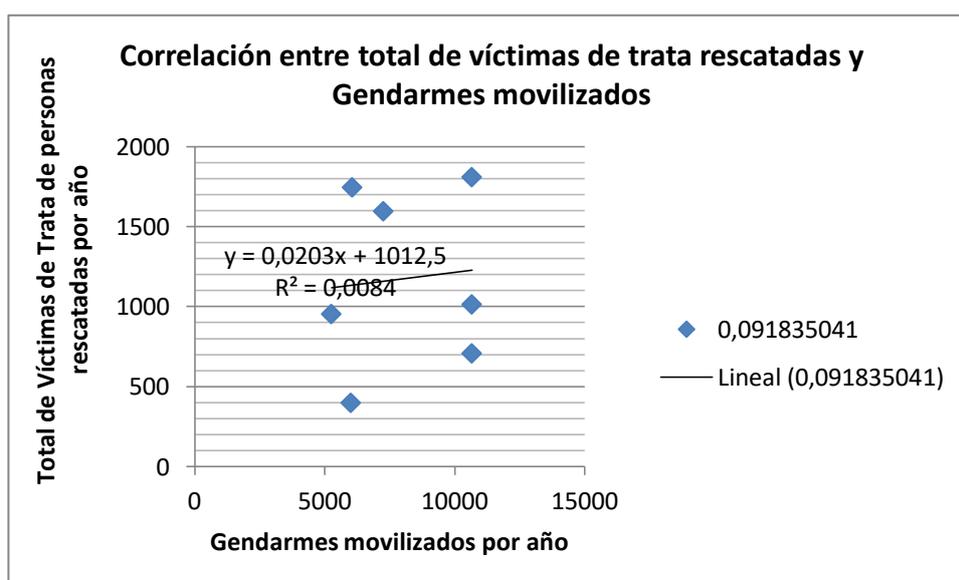
**Cuadro Nro 23:** Relación entre la cantidad del personal de GNA que fue movilizado, y la cantidad de cocaína secuestrada por GNA, para un mismo año (período 2010 al 2016) (Elaboración propia. De las fuentes citadas).



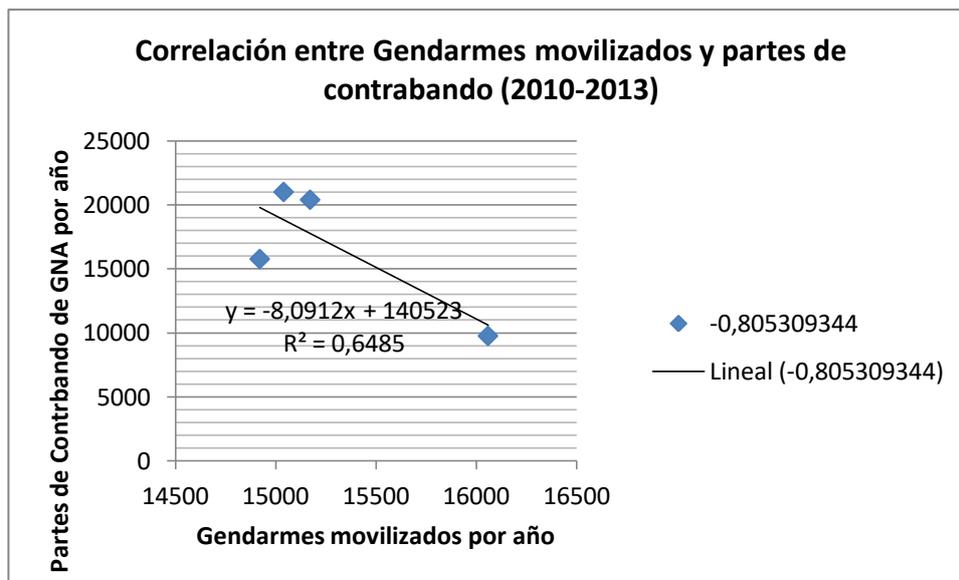
**Cuadro Nro 24:** Relación entre la cantidad del personal de GNA que fue movilizado, y la cantidad de Drogas secuestradas en todo el país por todos los Instrumentos públicos, para un mismo año (período 2010 al 2016) (Elaboración propia. De las fuentes citadas).



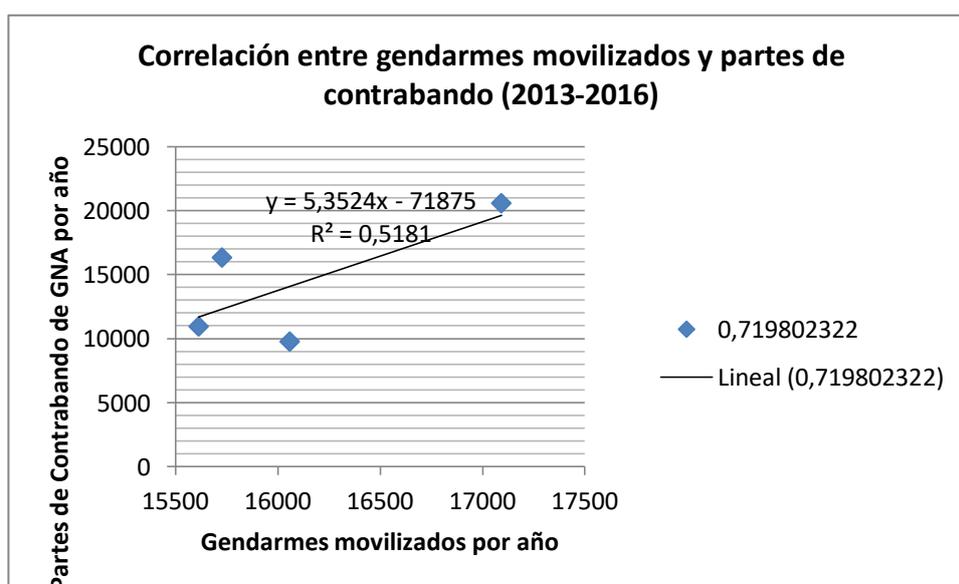
**Cuadro Nro 25:** Relación entre la cantidad del personal de GNA que fue movilizado, y la cantidad de Drogas secuestradas por GNA, en cada año (período 2010 al 2016) (Elaboración propia. De las fuentes citadas).



**Cuadro Nro 26:** Relación entre la cantidad del personal de GNA que fue movilizado, y la cantidad total de víctimas de trata de personas rescatadas en todo el país por todos los Instrumentos públicos, para un mismo año (período 2010 al 2016) (Elaboración propia. De las fuentes citadas).



**Cuadro Nro 27:** Relación entre la cantidad del personal de GNA que fue movilizado, y la cantidad total de partes de contrabando de importación que realizo GNA en todo el país, para un mismo año (período 2010 al 2013) (Elaboración propia. De las fuentes citadas).



**Cuadro Nro 28:** Relación entre la cantidad del personal de GNA que fue movilizado, y la cantidad total de partes de contrabando de importación que realizo GNA en todo el país, para un mismo año (período 2013 al 2016) (Elaboración propia. De las fuentes citadas).

## ANEXO 2: entrevista.

(Transcripción de la entrevista realizada al Comandante General Raul Silvino Contreras, actual Director General de Personal de GNA)

ENTREVISTA AL DIRECTOR GENERAL DE PERSONAL. (La misma fue realizada entre el 29 de agosto y el 3 de septiembre del año 2019.)

Preguntas.

1. ¿Considera que el personal empeñado en operativos de seguridad ciudadana que provino de Unidades de Frontera, entre 2010 y 2016, no fue reemplazado totalmente en sus destinos de origen?
2. El incremento de la planta permanente de la fuerza, entre 2010 y 2016, ¿fue destinado a reemplazos en las unidades de frontera, o también a otros elementos de GN?
3. En su opinión, ¿lo respondido anteriormente, influyo de manera desfavorable para cumplir las misiones de las Unidades de Frontera (por contar con menos personal).?

Respuestas.

----- Mensaje reenviado -----

De: raúl contreras <rscontreras\_13@yahoo.com>

Para: <hercorgonzalez15051970@yahoo.com.ar>

Enviado: martes, 3 de septiembre de 2019 05:42:48 p. m. GMT-3

Asunto: Respuestas

A LA PREGUNTA 1.

El personal empeñado en operativos de seguridad ciudadana provenientes de Unidades de frontera, fue reemplazado paulatinamente y, actualmente muchas Unidades aportantes vieron incrementado su Fuerza Efectiva. Hoy la GN, dispone de Unidades de Prevención Barrial, que son organizaciones que desempeñan actividades de seguridad ciudadana de cercanía con la sociedad y la base de las mismas se conformaron con efectivos que, luego de pasar un tiempo en Operativos de seguridad ciudadana, conformaron esos primeros contingentes de personal proveniente de Unidades de fronteras.

#### A LA PREGUNTA 2.

El incremento del personal, entre 2010 y 2016, fue distribuido en diferentes Unidades destacándose una mayor presencia en Destacamentos Móviles, Unidades de frontera Norte y Noreste, Institutos de Formación y Operativos de seguridad ciudadana.

#### A LA PREGUNTA 3.

La misión de las Unidades de fronteras siempre cubrieron el ejercicio de su misión. La falta de personal, se suplió con un mayor despliegue en medios. Luego, paulatinamente se recuperó la Fuerza Efectiva de esas Unidades. Es de destacar que también se ha modificado la estrategia en la lucha contra la criminalidad organizada, existiendo actualmente Unidades con esa misión específica, quedando las Unidades de frontera con la misión primaria del contralor y patrullaje de frontera, como también de las vías de circulación nacionales de cada jurisdicción.