

La importancia de la seguridad en la frontera para la defensa nacional:

evolución, conceptos y marco normativo sobre la frontera argentina-boliviana

The importance of border security for the National Defence:

Evolution, Concepts, and Normative Framework. The Argentine-Bolivian Border

Mayor de Infantería CARLOS DAMIÁN BECERRA

Regimiento de Infantería de Monte 28, Salta, Argentina

carlosdamianbecerra@gmail.com

Resumen

La seguridad en la frontera emerge como un pilar esencial de la defensa nacional, configurándose como esa franja territorial adyacente al límite internacional que no solo delimita la soberanía estatal, sino que encarna su “epidermis” viva y dinámica, en constante interacción con naciones vecinas. Este trabajo indaga sobre la evolución histórica y conceptual de la frontera, desde sus raíces etimológicas, pasando por las fases griegas, romanas y modernas delineadas por autores clásicos, hasta su transformación en espacios porosos de cooperación económica, cultural y estratégica.

Se profundiza en las clasificaciones geopolíticas y en el contexto argentino, donde el cierre de fronteras internas en 1911 marcó el hito de su superposición con límites internacionales recibiendo particular atención el marco normativo previo a la reforma constitucional de 1994, con decretos y leyes pioneras que instituyeron zonas de seguridad, comisiones especializadas y medidas de control para salvaguardar la integridad territorial ante amenazas externas e internas.

Finalmente, se abordan los desafíos post-reforma, que amplían la noción fronteriza hacia enfoques tridimensionales: defensa militar, desarrollo e integración regional, frente a delitos transfronterizos como narcotráfico, crimen organizado y terrorismo. Este análisis posiciona la frontera no como mera línea abstracta, sino como eje multifuncional de soberanía, proyectando su rol en la política de defensa nacional contemporánea.

Abstract

Border security emerges as an essential pillar of national defence, configured as that territorial strip adjacent to the international boundary that not only delimits state sovereignty but embodies its “living and dynamic epidermis,” in constant interaction with neighboring nations. This work investigates the historical and conceptual evolution of the border, from its etymological roots, through the Greek, Roman, and modern phases outlined by classical authors, to its transformation into porous spaces of economic, cultural, and strategic cooperation.

It delves into geopolitical classifications and the Argentine context, where the closure of internal borders in 1911 marked the milestone of their overlap with international limits, with particular attention to the normative framework prior to the 1994 constitutional reform, featuring pioneering decrees and laws that established security zones, specialized commissions, and control measures to safeguard territorial integrity against external and internal threats.

Finally, it addresses post-reform challenges, which expand the border notion toward three-dimensional approaches: military defense, development,

and regional integration, in the face of cross-border crimes such as drug trafficking, organized crime, and terrorism. This analysis positions the border not as a mere abstract line, but as a multifunctional axis of sovereignty, projecting its role in contemporary national defence policy.

Palabras clave: Seguridad fronteriza, defensa nacional, frontera argentino-boliviana, soberanía, zonas de seguridad, geopolítica, integración regional, securitización, delitos transfronterizos.

Keywords: Border security, National Defense, Argentine-Bolivian border, sovereignty, security zones, geopolitics, regional integration, securitization, transnational crimes.

Concepto y fases en su evolución histórica

La etimología de la palabra frontera en las lenguas romances tiene su origen en las expresiones latinas *frons* y *frontis*, siendo su sentido originario, asociado a la frontera territorial, definido como limes (Preci, 2018).

Podemos definir a la frontera como la “franja de territorio contigua al límite internacional, que constituye la “epidermis del estado”. Esta franja, banda o lonjas de territorio de ancho variable, acompaña a toda la periferia del territorio de un estado, poniéndolo en contacto con los países vecinos, salvo en los casos correspondientes a los países insulares y en las costas, pues en estos casos puede existir la frontera, pero no un país confinante” (Preci, 2018).

Las fronteras son áreas en donde espontáneamente se relacionan hombres vecinos, aunque sean habitantes de jurisdicciones políticas distintas. Todas estas características, hacen que se considere a las fronteras como áreas porosas o permeables, dadas las influencias descriptas y la dinamicidad de sus constantes relaciones e influencias. Siendo la figura del límite internacional convencional una mera abstracción, por el contrario, la frontera es una zona o región viva del territorio de un Estado, en constante mutación y actualización en cuanto a su concepción (Balmaceda, 1985).

Entre los autores clásicos que dieron organicidad y sistematicidad a las perspectivas expansivas de la soberanía nacional de los Estados europeos se puede mencionar a F. Ratzel (1844-1904), H. Mackinder (1861-1947), R. Kjellen (1864-1922) y K. Haushofer (1869-1946). Por otro lado, Rousseau distingue cuatro fases en la evolución histórica de la frontera (Preci, 2018):

En la primera fase, se señala la antigüedad griega, en donde el concepto de frontera se presenta desconocido, ya que las ciudades griegas no se adaptaban a ningún molde geográfico. Atenas y Esparta desbordaban permanentemente sus fronteras naturales, por lo que entre las ciudades estado griegas no existían ni línea aduanera, ni frontera militar, y las únicas violaciones eran los crímenes contra la propiedad (pillaje y robo de cosecha y rebaños).

La segunda fase la identifica en Roma, en el limes o zona fronteriza, no solo separaba a esta ciudad del mundo bárbaro, siendo a la vez una línea de vigilancia con fines militares y aduaneros, teniendo el limes romano a principios del siglo III, una longitud de 9.000 kilómetros dividido en seis sectores principales: La Renania, Danubio, Oriente, Egipto, África y la Bretaña¹.

1 En Bretaña, el muro mandado a construir por el Emperador Adriano era un limes fortificado, que fue levantado entre los años 122-132, para protegerse de las tribus de los pictos que se extendían más al norte del muro, en lo que llegaría a ser más tarde Escocia. Se extendía prácticamente por 117 kilómetros desde el golfo de Solway, en el oeste, hasta el estuario del río Tyne en el este. La muralla tenía como función mantener la estabilidad económica, a fin de posibilitar tanto la creación de condiciones de paz en la provincia romana de Britania al sur del muro, como también marcar físicamente la frontera del Imperio Romano.

La última fase evolutiva, según Rousseau, se presenta con la concepción francesa, habitualmente considerada como de las “fronteras naturales” (llamada *pré carré*), atribuida por muchos al “testamento político” (apócrifo) de Richelieu, siendo hoy en día rechazada esta concepción por historiadores y geógrafos, dada la falta de referencia a la idea del Rhin-Frontera entre los historiadores oficiales, la escasez de tratados de límites en los siglos XVII y XVIII, la extrema sinuosidad de las fronteras (a menudo mal definidas) y el gran número de enclaves extranjeros situados en el interior de Francia².

De todo lo expuesto, suele afirmarse que las fronteras, antes mayoritariamente concebidas como zonas de hostilidad, son actualmente, y salvo excepciones, regiones de acercamiento y cooperación económica y cultural entre las naciones, por lo que, en virtud de ambas concepciones, se sostiene que los Estados civilizados tienen el deber de demarcar con precisión sus fronteras (Preci, 2018).

Adoptaremos para nuestro trabajo la definición de frontera según Preci (2018): “es aquella zona o porción de territorio establecida por el derecho interno de un Estado, adyacente a un límite internacional, e integra la periferia del Estado. Su concepción, originariamente relacionada de modo exclusivo al de su seguridad, tiende a abordarse desde una visión tridimensional que incluye los conceptos del desarrollo e integración, estando regulada y definida según sus múltiples funciones. La misma constituye una figura determinante, tanto para el derecho a la integración que el Estado detenta sobre el territorio que le es inherente, como para el ejercicio de la soberanía en este último”.

Clasificación de las fronteras

Dentro de la poca homogeneidad que se presentan en las clasificaciones, encontramos distinciones entre fronteras activas vs inactivas, estáticas vs móviles, muertas vs vivas, de contacto vs de separación, precisas vs imprecisas, de acumulación vs vacías, externas vs internas, entre otras. Desde la geopolítica también se han expresado conceptos como los de fronteras vivas, de tensión, de formación, de regresión y estables, siendo la distinción más clara la forma aludida en el punto anterior, esto es la distinción que opone los conceptos de fronteras de contacto en contraposición a las fronteras de separación (Preci, 2018).

Las fronteras, según Romano (1989), podrían dividirse en estas tres modalidades:

1. Fronteras naturales: derivadas del pedido de Jean J. Rousseau en 1762 de delimitación de heredades territoriales de las naciones por medio de accidentes geográficos. 2. Fronteras estratégicas: que se presentan cuando

2 Rousseau, C. (1966). *Derecho internacional público* (p. 259). Ariel.

pampeana y Patagonia. Muestra la línea de fuertes y fortines que separaba las tierras bajo control criollo de las zonas habitadas por pueblos originarios, marcando la expansión militar y territorial hacia el sur.

El cierre de las fronteras internas con el indígena se produjo en Argentina en el año 1911, con la ocupación militar del río Pilcomayo, luego de haberse superado la última línea fronteriza interna del río Bermejo en el Chaco. Esto sin desmedro de ciertas interpretaciones históricas que sostienen que la Campaña del Desierto culminó en 1917 o que concluyó con la creación de la Gendarmería Nacional, así como de la postura mayoritaria que fija el año 1885 como un momento clave en el cual la dirigencia política del país, junto con los sectores ilustrados, comenzaron a concebir las fronteras del Estado no ya como internas, sino como límites con otras entidades estatales (Preci, 2018).

Es menester resaltar dos aspectos que nota Preci (2018) en su tesis *Alcances del concepto de frontera desde la Constitución Nacional de 1853 hasta la reforma constitucional de 1994*, referidos a los alcances de la frontera producto de la larga puja del Estado para arreglar definitivamente los límites de su territorio, fijar el de las provincias y determinar el tipo de organización que debían tener los “desiertos residuales” que eran los territorios nacionales.

En primer aspecto, un lento proceso interpretativo, cuyo principio podríamos identificarlo alrededor de 1885 hasta aproximadamente la desmilitarización del río Negro en 1897 (al no tener más sentido el resguardo de su línea defensiva), se comenzó a considerar la figura de la frontera, concatenada a un límite internacional.

Como segundo aspecto, la última frontera interna del Estado argentino fue la de la línea militar del río Bermejo, que se venció al ocuparse militarmente el río Pilcomayo en el año 1911, superponiéndose definitivamente las fronteras internas con los límites internacionales. Ello no obstante de ya encontrarse arraigada la nueva concepción de la frontera, como un área de territorio adyacente a un límite internacional.

Tengamos en cuenta que el inciso 15 del artículo 67 de la Constitución de 1853/1860 se limitaba a considerar a las fronteras exclusivamente como internas y lindantes con el indio, sobre el cual paralelamente se mandaba conservar un trato pacífico proveyendo a su conversión al catolicismo.

Sin embargo, como dice Preci (2018, p. 227 y ss.), la reforma constitucional del año 1994 la figura de la frontera fue tangencialmente abordada por parte de los constituyentes. Esta magra “cirugía constitucional”, efectuada en 1994 sobre la figura de la frontera, ignoró no solo el perfil que había adquirido en nuestro derecho interno y el derecho comunitario, sino también las nuevas y visiones internacionales sobre el carácter multifuncional de la frontera, muy lejanas a las limitadas y superadas concepciones de la frontera como figura acotada a la defensa nacional.

Estas nuevas percepciones sobre la frontera fueron evolucionando desde la guerra de trincheras en el viejo continente durante la Primera

Guerra Mundial, pasando por los conceptos de la guerra mecanizada de su sucedánea y posterior Guerra Fría, con su clásica frontera física, ideológica y política representada por el “telón de acero” o ‘cortina de hierro’, separando a la Europa Occidental de la Oriental” (Preci, 2018).

Las visiones aludidas precedentemente, que van desde el afrontar los nuevos desafíos como también contemplar ciertos beneficios de apertura, conforman una agenda heterogénea que contempla el delito transfronterizo, cuyos ejemplos clásicos son el terrorismo internacional, el tráfico de personas y el narcotráfico, hasta la necesidad de optimizar el espacio fronterizo como un área de cooperación, integración y desarrollo humano sustentable, entre otras (Preci, 2018).

La frontera vinculada a la noción de la defensa nacional

Si tenemos en cuenta todas las cuestiones limítrofes que se suscitaron desde la celebración del Tratado de Límites de 1881 con Chile, veremos que la noción de la frontera y su regulación jurídica en Argentina, como franja de territorio a proteger dentro del marco de la concepción de la defensa nacional, está determinada por la circunstancia de limitar geográficamente con ese país alrededor de 5.200 kilómetros. En otras palabras, Argentina y Chile comparten la frontera más extensa de Sudamérica, sobre la cual se presentaron numerosas tensiones políticas y diplomáticas, muchas de ellas próximas a desembocar en un conflicto bélico a gran escala, como, por ejemplo, las cuestiones del Canal del Beagle e islas aledañas⁴ (Preci, 2018).

En cuanto a los elementos humanos que deberían guarnecer permanentemente la defensa de las fronteras, la idea de asignar una policía militarizada que no fuera parte integrante del ejército nacional, no fue concebida sino alrededor del año 1944, cuando se crea la Gendarmería Nacional. Mientras tanto, el ejército debía velar exclusivamente por su seguridad y estar presto a repeler una eventual invasión extranjera (Preci, 2018).

Sobre el rol del ejército como actor principal en la defensa de las fronteras, encontramos la postura de Munilla (1916), quien señala que era el Ejército Argentino el que, con carácter exclusivo, indefectiblemente debía velar por la seguridad de las fronteras, fuerza que todavía sufría la pesada herencia de las precarias remontas de la defensa fronteriza en la guerra contra el indio⁵:“(…) La necesidad de proteger 5 mil kilómetros de fronteras. Esa es una tarea que deben desarrollar las fuerzas armadas teniendo bajo su subordinación a las

4 Para una síntesis de todas las tensiones diplomáticas con Chile en los siglos XIX y XX, véase a Scenna, M. Á. (1981). *Argentina-Chile. Una frontera caliente*. Editorial de Belgrano.

5 Munilla, E. (1916). *La Defensa Nacional. Ideas y conceptos que la inspiran* (p. 20-21). Librería “La Facultad” de Juan Roldán, Buenos Aires.

fuerzas de seguridad”⁶.

Las normativas de la frontera, relacionadas exclusivamente con la defensa nacional, hasta la reforma constitucional de 1994

El Decreto 15385/1944 sobre creación de las zonas de seguridad

La primera norma relevante sobre seguridad en las fronteras, vinculada a la noción de defensa nacional, y en base a su nueva concepción de epidermis del territorio estatal, se dictó en el año 1944, a través del Decreto 15385 sobre la creación de “zonas de seguridad destinadas a complementar las previsiones territoriales de la Defensa Nacional”⁷, suscripto por Luis C. Perlinger, Juan D. Perón, César Ameghino y Juan Pistarini, entre otros (Preci, 2018).

Las zonas de seguridad de fronteras se establecen en el artículo 1º, el cual dispone: “Créanse en todo el territorio de la Nación ‘zonas de seguridad’, destinadas a complementar las previsiones territoriales de la defensa nacional, que comprenderán una faja a lo largo de la frontera terrestre y marítima y una cintura alrededor de aquellos establecimientos militares o civiles del interior que interesen especialmente a la defensa del país. Las zonas situadas en las fronteras se denominarán ‘zonas de seguridad de fronteras’ y las del interior ‘zonas de seguridad del interior’”.

Por su parte, el artículo 2º disponía en lo relativo a su extensión: “El ancho de las zonas de seguridad será variable y el Poder Ejecutivo lo fijará según la situación, población, recursos e intereses de la defensa nacional, no pudiendo exceder en ningún caso el máximo de 150 km en la frontera terrestre, 50 km en la marítima y 30 km en las zonas del interior. En los centros urbanos será objeto de una regulación especial”.

El artículo 4º establecía que, con carácter de conveniencia nacional, los bienes ubicados en las zonas de seguridad debían pertenecer a los ciudadanos argentinos.

La norma también establecía que era necesario e imperioso crear un organismo coordinador, a fin de orientar la acción de las distintas reparticiones nacionales y provinciales que actuasen dentro de las zonas de seguridad, pudiéndose lograr “armonía y eficiencia en el cumplimiento de las disposiciones que directa o indirectamente se refieren a la Defensa Nacional”.

Esto lo establece el artículo 5º, con la creación de la Comisión Nacional

6 Congreso de la Nación Argentina (1987). *Cámara de Diputados de la Nación: 45ª Reunión, continuación de la 5ª Sesión Extraordinaria Especial*, diciembre 29 y 30 (p. 4756).

7 ADLA (25/04/1945). Tomo V, La Ley (p. 143-144). Buenos Aires.

de Zonas de Seguridad, cuya misión era velar por los intereses de la defensa nacional en las zonas referidas, dependiendo esta comisión del Consejo de Defensa Nacional, debiendo entenderse a todos los efectos administrativos con el Ministerio de Guerra.

La Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, conforme el artículo 7º, tenía, entre otras funciones, proponer al Consejo de Defensa Nacional la fijación de los límites y ubicación de las zonas de seguridad; proponer para las referidas zonas leyes, decretos y reglamentaciones vinculados con la seguridad nacional; expropiar o gestionar la expropiación por otros organismos nacionales de los bienes que considerase necesarios, y propender a que los bienes expropiados o adquiridos por la Comisión, así como los lotes de las colonias oficiales nacionales o provinciales en las zonas de seguridad, sean ocupados, preferentemente, por los miembros de las instituciones armadas en situación de retiro⁸.

Por otro lado, y referido a la competencia en la zona de seguridad, el artículo 8º establecía: "En las zonas de seguridad de fronteras, el servicio policial será ejercido, como al presente, por las policías locales nacionales y provinciales o la Gendarmería Nacional, dentro de la jurisdicción territorial que tengan asignada o que en lo sucesivo se les asigne, para lo que respecta al servicio de seguridad y represión de los delitos comunes; y por la Gendarmería Nacional y la Prefectura General Marítima, en sus jurisdicciones respectivas, en cuanto atañe a la seguridad y represión de los delitos de competencia federal" (Ley 15385/1944).

Además, establecía en sus considerandos que la Argentina no contaba con una ley que contemplara con carácter integral la necesidad de proveer a la seguridad de sus zonas fronterizas, siendo que se señalaba que estas últimas, al igual que las zonas que rodeaban a cierto tipo de establecimientos en el interior, eran factores fundamentales de la defensa nacional.

En las zonas de seguridad del interior el servicio de policía será ejercido por las policías locales antes mencionadas para los delitos comunes y la Policía Federal para los propios de su jurisdicción (Ley 15385/1944).

En caso de ser necesario, el servicio de policía a cargo de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura General Marítima podrá ser reforzado con personal y elementos de los Ministerios de Guerra o Marina respectivamente, y por contingentes de la Policía Federal (Ley 15385/1944).

Es importante mencionar que este decreto era de carácter reservado,

⁸ Observamos, respecto a los aludidos miembros de las Fuerzas Armadas en situación de retiro, el mismo espíritu poblador que antiguamente fuera propiciado en el siglo XIX por Ramayón (en su obra *Ejército guerrero, poblador y civilizador*) para los soldados de los viejos fortines que resguardaban las fronteras internas, otorgándose esta vez preeminencia, ya no de hecho sino de derecho, a los miembros de las instituciones armadas (involucrando como antaño necesariamente a sus familias) que residían en estas zonas de seguridad, concebidas bajo estrictas normas relacionadas con la seguridad desde el punto de vista de la defensa militar.

dada su primigenia e intrínseca relación con cuestiones de seguridad y defensa nacional, ya que nuestro Estado venía siguiendo de cerca la situación de los conflictos europeos, que arrojaba numerosas lecciones en materia de defensa de las fronteras⁹.

El Decreto 32530/48 y la actuación de los escribanos en la frontera

El criterio que vincula estrechamente al concepto de frontera con el concepto de defensa nacional en el Decreto-Ley 15385/44, se ve reflejado en el dictado del Decreto 32530 del 21 de octubre de 1948, al disponer este último en su artículo 2 que todos los escribanos que debiesen escriturar transferencias o arrendamientos de inmuebles dentro de las zonas de seguridad, estarían obligados a solicitar la autorización del artículo 4 del Decreto 15385/44, dejando constancia al final del cuerpo de la respectiva escritura (Preci, 2018).

El referido artículo 4 disponía que el Poder Ejecutivo pudiera exigir, respecto a la persona del adquirente o locatario, que la venta, transferencia o locación de bienes situados en ciertas zonas de seguridad de fronteras, no se realice sin la previa conformidad de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad.

Ley 14027 sobre los pasos limítrofes no habilitados

Sancionada el 13 de junio de 1951, estableció obligaciones a los propietarios y ocupantes de los inmuebles limítrofes a las fronteras argentinas. Esta norma establecía, en su primer artículo, que los propietarios u ocupantes de los inmuebles limítrofes a las fronteras de la nación deberían permitir a la Policía Federal, Gendarmería Nacional, Subprefectura Marítima o las autoridades que determinara la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, el libre acceso a los puntos de comunicación internacional que existiesen en sus respectivos inmuebles, como también el libre desplazamiento de dichas autoridades a lo largo de la frontera (Ley 14027/1951).

Tras su discusión y modificaciones en la Cámara de Diputados¹⁰, el Senado

9 Cf. la Consideración del despacho de la Comisión de Defensa Nacional en el proyecto de ley en segunda revisión sobre ratificación de decretos-leyes, relacionados con el Ministerio de Guerra, en el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, 85º Reunión, 18º Sesión Extraordinaria, 1946, p. 492. Más allá de los extensos debates suscitados acerca de la pertinencia de aprobar a "libro cerrado" toda una serie de decretos leyes sin apenas debatirlos, cabe señalar que el Decreto 15385/44 fue ratificado en el marco de una lista de decretos "de carácter secreto", coexistiendo con otros listados aprobados anteriormente en las sesiones afines del Congreso, algunos publicados en ADLA (como el Decreto 4104/43 sobre Organización y preparación de la defensa antiaérea territorial de la Nación), y otros obviamente no, como, por ejemplo, los Decretos 16162/45 y 19160/45, que ponen a disposición de los Estados Unidos e Inglaterra los submarinos alemanes U-530 y U-977 (Reunión N° 37 del 29/08/1946, Cámara de Senadores, p. 165).

10 Véase Congreso Nacional (1951). Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Tomo I. Período Ordinario 26 de abril-4 de julio (pp. 267-276). Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires.

tomaba nuevamente intervención en el proyecto, exponiendo el senador Madariaga en dicha oportunidad, que ese proyecto sobre fronteras estaba relacionado con el territorio, el pueblo y la soberanía del Estado argentino, indicando, asimismo, que desde el punto de vista del derecho estaba ligado con

“...el derecho internacional público y con el derecho internacional privado en sus grandes ramas, que comprenden: el derecho internacional privado civil, comercial, marítimo o derecho de la navegación comercial, procesal, fiscal, obrero, notarial, aéreo y penal”¹¹ (Preci, 2018).

Este senador, vertía expresiones tales como al “tiempo de las fronteras”, resguardada estas “antiguas y modernas fronteras nacionales (...) por fortines de los regimientos más gloriosos del bravo Ejército Argentino, cuya seguridad se defendía contra el salvaje y contra los indios ladrones”¹².

Por otro lado, el senador Madariaga hace referencia a la problemática de la zona hoy conocida como “Triple Frontera”, al exhortar que el Estado debería tener especialmente presente el combatir el contrabando de mercaderías, que se presentaba en las fronteras del norte argentino (Preci, 2018).

El artículo 4 imponía a los propietarios la obligación de denunciar todo movimiento de personas, ganado o mercadería, que se realizase hacia o por los pasos fronterizos no habilitados dentro de los respectivos inmuebles, bajo pena de arresto de 30 días o la imposición de una multa.

Decreto 9329/63 de reglamentación de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad

Esta comisión, conforme el artículo 1, estaría integrada originariamente por un presidente y los siguientes vocales: el Inspector General Territorial; el Director Nacional de Gendarmería; el Prefecto Nacional Marítimo; el Director General de Circulación Aérea y Aeródromos; el Subjefe II (Inteligencia) del Comando en Jefe del Ejército, Estado Mayor General del Ejército; el Jefe del Servicio de Informaciones Navales y el Jefe del Servicio de Inteligencia de Aeronáutica.

Ley 18575 Promoción para el Desarrollo de Zonas de Fronteras

Sancionada y promulgada el 30 de enero de 1970 por el presidente General Juan Carlos Onganía “en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 5° del Estatuto de la Revolución Argentina”, establecía, en su artículo 1, las

¹¹ Congreso Nacional (16 de marzo; 11 y 12 de abril de 1951). Diario de sesiones de la Cámara de Senadores. Sesiones Extraordinarias correspondientes al período legislativo 1950. Sesiones preparatorias y ordinarias correspondientes al período legislativo 1951 (26 de abril-8 de agosto), Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, p. 260.

¹² *Ibidem*, p. 264.

previsiones tendientes a promover el crecimiento sostenido de la frontera, definiéndola como el espacio que era adyacente al límite internacional de la República, el cual a los efectos sancionados pasaba a ser considerado como “Zona de Frontera para el desarrollo”.¹³

De conformidad con el artículo 2º de la Ley 18575, los objetivos generales consistían en crear las condiciones adecuadas para la radicación de pobladores, mejorar la infraestructura y explotar los recursos naturales; asegurar la integración de la zona fronteriza al resto de la nación y alentar el afianzamiento de vínculos espirituales, culturales y económicos entre la población de la zona y la de los países limítrofes, en línea con la política internacional de la República.

El artículo 6º establecía que las medidas promocionales para la zona, en especial las áreas fronterizas, debían proporcionar estímulos suficientes para la radicación y arraigo de la población; adecuada infraestructura de transporte y comunicaciones; apoyos económicos y financieros que faciliten la explotación, elaboración y transformación de los recursos naturales; un régimen especial crediticio, impositivo y arancelario para la instalación o ampliación de industrias; facilidades de acceso a la tierra y vivienda propia; conveniente asistencia técnica a la economía regional; elevación del nivel educacional, sociocultural y sanitario y todo otro tipo de facilidades que propendan a la consecución de los objetivos perseguidos. Cuando dichas medidas deban aplicarse en parques nacionales, se adecuarán a la Ley 12103 o sus modificatorias (Ley 18875/1970).

En cuanto al ámbito de aplicación, el artículo 15 determinaba y delimitaba expresamente como zona de frontera –conforme a la Cartografía 1:500.000 del Instituto Geográfico Militar– lo siguiente:

- a) El territorio comprendido entre el límite internacional y la Ruta Nacional N° 40 a partir de Río Gallegos hasta su intersección con la Ruta Nacional N° 288; por la misma hasta el Río Chico, límite departamental este del departamento de Río Chico; Ruta Nacional N° 40 a lo largo de todo su recorrido a través de las provincias de Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén y en Mendoza hasta su intersección con la Ruta Nacional N° 145; por la misma hasta el límite internacional.
- b) El territorio comprendido entre el límite internacional, la Ruta N° 20 hasta Pacheco-Talacasto y Ruta Nacional N° 40. Por la misma sigue su recorrido por las provincias de San Juan, La Rioja y Catamarca, hasta la localidad de Hualfin. Desde allí la Ruta Nacional N° 53 hasta San Antonio

13 ADLA (1970). Tomo XXX-A, La Ley, p. 142-144, Buenos Aires.

de los Cobres, Ruta Nacional N° 53 hasta la localidad de Abra Pampa en la provincia de Jujuy. Desde esta localidad sigue por Iruya en Salta, Río Santa Cruz, localidad de Orán, vías del Ferrocarril Nacional General Belgrano hasta General Ballivian, ruta nacional 81, a través de su recorrido por la provincia de Salta y Formosa la ciudad capital (exclusive), ruta nacional 11 hasta Resistencia (exclusive) en la provincia del Chaco; Ruta Nacional N° 12 a través de las provincias de Corrientes y Misiones (ambas capitales exclusives) hasta Yermal Vázquez Cué, Ruta Nacional N° 101 hasta A. Yacuy; límites departamentales oeste de General Manuel Belgrano y San Pedro hasta la localidad de Fracram; ruta Nacional N° 14 en su recorrido por las provincias de Misiones, Corrientes y Entre Ríos hasta Federación.

c) El territorio comprendido sobre el litoral marítimo y la intersección de la Ruta Nacional N° 22 con la Ruta N° 3 en la provincia de Buenos Aires. Por la misma hasta Puerto Madryn, continuando por vías del Ferrocarril Nacional General Roca hasta Trelew, Ruta Nacional N° 3 hasta Pico de Salamanca; Pampa del Castillo; Ruta N° 277 hasta Colonia Las Heras, Ferrocarril a Puerto Deseado hasta Jaramillo; Ruta Nacional N° 3 hasta Monte Aymond incluyendo las localidades de San Julián, Comandante Piedrabuena y Río Gallegos.

d) El Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.”

Normativas posteriores modificaron, incorporaron o eliminaron los límites territoriales definidos en el párrafo anterior, siempre dentro de una política de reorganización territorial que, aunque priorizaba la seguridad fronteriza en el contexto de la defensa nacional, progresivamente vinculaba esa seguridad con el desarrollo de la zona misma (Preci, 2018).

Estas normas modificatorias aludidas precedentemente fueron los Decretos 469/70,¹⁴1387/71,¹⁵1388/71,¹⁶6344/72,¹⁷362/76,¹⁸2630/77,¹⁹2336/78²⁰,759/80²¹, el 766/80²² y el 253/18.

El Punto 4 de la “Directiva para la Ejecución de la Política de Frontera”

¹⁴ Ibidem, pp. 422-423.

¹⁵ ADLA (1971). Tomo XXXI-B, La Ley, p. 1551. Buenos Aires.

¹⁶ Ibidem, p. 1551.

¹⁷ ADLA (1972). Tomo XXXII-D, La Ley, p. 5265-5266. Buenos Aires.

¹⁸ ADLA (1981). Tomo XLI-B, La Ley, p. 1804-1805. Buenos Aires, 1988.

¹⁹ ADLA (1977). Tomo XXXVII-D, La Ley, p. 3825. Buenos Aires, 1978.

²⁰ ADLA (1978). Tomo XXXVIII-D, La Ley, p. 3430-3435. Buenos Aires, 1979.

²¹ ADLA (1980). Tomo XL-B, La Ley, p. 1091-1092, Buenos Aires, 1980.

²² Ibidem, p. 1092.

(Decreto 2336/1978) establecía las responsabilidades sectoriales de los organismos nacionales y provinciales para implementar los objetivos de la Ley 18575 en la Zona de Frontera. Se organizaba por ministerios, asignando roles específicos que combinan desarrollo socioeconómico y seguridad nacional. Las responsabilidades ministeriales eran las siguientes: el Ministerio del Interior analizaba la demografía y poblamiento; el de Relaciones Exteriores orientaba la política regional; Defensa supervisaba el planeamiento y despliegue de fuerzas; Economía impulsaba incentivos fiscales y obras prioritarias; Cultura y Educación fortalecía valores nacionales y Trabajo promovía empleo, vivienda y salud.

Decreto 1182/87 y las nuevas zonas de frontera para el desarrollo

Por medio de este decreto, se determinaba una nueva zona de frontera para el desarrollo, integrada por los territorios de las provincias con frontera, en conjunto con el todavía territorio nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, siendo este uno de los últimos “desiertos residuales” tras la vieja puja por las fronteras internas del país frente al indio (Preci, 2018).

De los considerandos del decreto, surge que, en función de las nuevas políticas de reordenamiento territorial y exterior, las cuales requerían vigorizar la integración y desarrollo de las comarcas fronterizas entre sí, con el espacio regional interior y los países fronterizos, resultaba necesario actualizar la ejecución de la Ley 18575, facultando, asimismo, a la Superintendencia Nacional de Fronteras, para incluir por razones de conveniencia en el régimen de las Áreas de Frontera, a zonas contiguas a los límites de éstas (Preci, 2018).

Respecto a las jurisdicciones territoriales para el régimen del Área de Frontera, disponía el artículo 2 que se determinaban las siguientes:

- a) En el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, los departamentos Ushuaia y Río Grande.
- b) En la Provincia de Santa Cruz, todo su territorio.
- c) En la Provincia del Chubut, los departamentos Escalante, Sarmiento, Río Senguer, Tehuelches, Languiñeo, Futaleufú y Cushamen.
- d) En la Provincia de Río Negro, los departamentos Bariloche, Ñorquinco y Pilcaniyeu.
- e) En la Provincia del Neuquén, los departamentos Los lagos, Lacar, Huilliches, Collón Cura, Aluminé, Catán Lil, Picunches, Zapala, Loncopué, Ñorquín, Minas, Chos Malal y Pehuenches.

f) En la Provincia de Mendoza, los departamentos Malargüe, San Rafael, San Carlos, Tunuyán, Tupungato, Luján de Cuyo y Las Heras.

g) En la Provincia de San Juan, los departamentos Calingasta, Iglesia y Jachal.

h) En la Provincia de La Rioja, los departamentos Coronel Felipe Varela, General La Madrid y General Sarmiento.

i) En la Provincia de Catamarca, los departamentos Tinogasta, Antofagasta de la Sierra y Belén.

j) En la Provincia de Salta, los departamentos Los Andes, Santa Victoria, Iruya, Orán, General José de San Martín y Rivadavia.

k) En la Provincia de Jujuy, los departamentos Susques, Rinconada, Santa Catalina, Yavi, Cochinoca y Humahuaca.

l) En la Provincia de Formosa, todo su territorio.

ll) En la Provincia del Chaco, los departamentos Bermejo, 1º de Mayo, General San Martín y General Güemes.

m) En la Provincia de Misiones, todo su territorio.

n) En la Provincia de Corrientes, los departamentos San Cosme, Itatí, Berón de Astrada, General Paz, San Miguel, Ituzaingó, Santo Tomé, General Alvear, San Martín, Paso de los Libres y Monte Caseros.

ñ) En la Provincia de Entre Ríos, los departamentos Federación, Concordia, Colón, Uruguay, Gualeguaychú e Islas del Ibicuy”.

Decreto 887/94 sobre la unificación de los límites de la Frontera para el Desarrollo, con la Zona de Seguridad de Fronteras

El Decreto 887/94²³ fue sancionado el 6 de junio de 1994 por el presidente Carlos Saúl Menem, unificando los límites de la Zona de Frontera para el Desarrollo de la Ley 18575, con los de la Zona de Seguridad de Fronteras creada por el Decreto-Ley 15385/44 (ratificado por la Ley 12913) (Preci, 2018).

De los considerandos del Decreto, surge en base a las experiencias recogidas durante la vigencia del referido Decreto 1182/87, que resultaba

23 ADLA (1994). Tomo LIV-C, La Ley, pp. 3160-3185, Buenos Aires.

práctico y aconsejable unificar los límites de la Zona de Frontera para el Desarrollo con los de la Zona de Seguridad de Fronteras, por cuanto se trataba de dos jurisdicciones donde se desarrollaban “acciones concurrentes a un mismo fin” (Preci, 2018).

En el primer artículo del Decreto, se estableció que debían unificarse las superficies de la Zona de Frontera para el Desarrollo establecida por la Ley 18575, con las de la Zona de Seguridad de Fronteras creada por el Decreto-Ley 15385/44, en el ámbito del espacio fronterizo nacional que se determinaba en el Anexo I, con excepción del litoral marítimo de las provincias de Santa Cruz, Chubut y Río Negro, el cual quedaba sujeto al régimen de la Zona de Seguridad de Fronteras exclusivamente (Preci, 2018).

Entendemos que el dictado de esta normativa fue un hito en unificar dentro de las fronteras las variables de seguridad y desarrollo, las cuales, de modo alguno, puede afirmarse que son exclusivas y excluyentes, por lo que no dudamos en afirmar que la reforma constitucional producida ese mismo año fue austera en lo relativo a la frontera, al excluir, sobre todo, el concepto de desarrollo, el cual ya venía siendo vislumbrado e implementado (más allá del resultado producido), tanto por gobiernos de facto como por gobiernos constitucionales (Preci, 2018).

Proceso de securitización

Esto hace referencia a un proceso que incluye tanto a los discursos como a las prácticas que surgen como respuesta a aquello que se concibe como el miedo o malestar de un grupo determinado a “amenazas”. Este proceso de securitización es visto como un espacio político en constante lucha discursiva y práctica debido a la tensión entre el discurso de los agentes de gobierno y el *habitus* de los campos profesionales que estructuran el discurso securitario, en donde la seguridad, si bien es un eje articulador, es un elemento más de este proceso (García, 2021).

Cada Estado nacional tiene sus particularidades, pero el fin de todos ellos es plantear un límite que reconozca “hacia adentro” una pertenencia común, un “nosotros” que debe ser cuidada de aquel “otro” externo. Una frontera no marca solo los límites de un Estado per se, sino que aquella demarcación se lleva a cabo de manera constante por aquel riesgo latente de los Estados de que lo propio pueda llegar a fragmentarse o verse en peligro (García, 2021).

“La soberanía capitaliza un territorio” (Foucault, 2006, p. 40) y el ejercicio de dicha soberanía por parte del Estado es la insistente y continua delimitación de las fronteras nacionales. El fin de la Guerra Fría y una década más tarde con el atentado a las Torres Gemelas y al Pentágono, marcaron la geopolítica del mundo y se fueron construyendo las cuestiones que eran materia de la seguridad interna, entre ellas, las amenazas a la seguridad nacional de los Estados y cómo debían ser resueltas, dando como resultado diversos procesos

Panorama Movimientos Migratorios 2024

Información Actualizada a enero 2025



Migraciones



Vicepresidencia de
Cabinete de Ministros

Ranking 100 pasos

Movimientos migratorios: entradas y salidas

RANKIN 100 PASOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS: ENTRADAS Y SALIDAS - 2024						
	PASO FRONTERIZO	ENTRADA	SALIDA	Total	%	
1	PTE. INT. TANCREDO NEVES	5.333.523	5.277.833	10.611.356	15,27%	
2	AERO EZEIZA*	4.346.096	4.418.873	8.764.969	12,61%	
3	POSADAS - ENCARNACION**	4.248.387	4.334.501	8.582.888	12,35%	
4	PASO DE LOS LIBRES	2.120.324	2.139.973	4.260.297	6,13%	
5	AERO JORGE NEWBERY	1.948.520	1.922.984	3.871.504	5,57%	
6	PUERTO BUENOS AIRES***	1.925.402	1.910.034	3.835.436	5,52%	
7	COLON - PAYSANDU	1.348.835	1.354.663	2.703.498	3,89%	
8	SISTEMA CRISTO REDENTOR****	1.371.364	1.097.429	2.468.793	3,55%	
9	SALVADOR MAZZA - YACUIBA	1.224.033	1.231.356	2.455.389	3,53%	
10	GUALEGUAYCHU - FRAY BENTOS	1.073.394	1.107.306	2.180.700	3,14%	
11	PTE. SAN IGNACIO DE LOYOLA	1.074.397	1.084.976	2.159.373	3,11%	
12	PTE. INT. SALTO GRANDE	978.373	1.009.945	1.988.318	2,86%	
13	LA QUIACA - VILLAZON	928.676	928.616	1.857.292	2,67%	

Imagen 3: RANKIN 100 PASOS correspondientes al año 2024. Fuente: Dir. Gral. de Información, Análisis y Control Migratorio.

Breve síntesis de las operaciones del Ejército Argentino en la Frontera Norte

En el año 2018 el Ministerio de Defensa emitió la Directiva de Planeamiento de Defensa Nacional, la cual establece, entre sus principales prioridades, para la reforma del sistema de defensa nacional, la vigilancia y control de los espacios soberanos, la protección de los objetivos estratégicos y el apoyo al Sistema de Seguridad Interior. En tal sentido, indica que “El Ministerio de Defensa deberá fortalecer la capacidad de ejercer una vigilancia efectiva de los espacios terrestres de interés, como así también lo que respecta a la protección de los objetivos estratégicos de la República Argentina en Materia de Defensa Nacional” (Decreto 738/2018).

En referencia al apoyo al Sistema de Seguridad Interior, se establecen tres (3) lineamientos generales, siendo los mismos el apoyo logístico en las zonas de frontera, el apoyo a la comunidad y la protección de eventos de interés estratégicos, indicando para este último que el Ministerio de Defensa deberá incluir como criterio de planeamiento estratégico la prevención y disuasión de eventuales agresiones de origen externo que pudieran poner en riesgo la seguridad de aquellos eventos definidos como de interés estratégico por el Poder Ejecutivo Nacional (Candioti, 2020).

En concordancia con la Directiva de Política de Defensa Nacional, el decreto que dio marco legal fue promulgado como modificación al decreto 727/06. El aspecto más destacable fue la ampliación del concepto de “agresión”, incorporando dentro del criterio de estatal y no estatal.

Para el caso de las misiones establecidas en la Ley de Seguridad Interior,

se establece que “el Ministerio de Defensa considerará como criterio para las previsiones estratégicas, la organización, el equipamiento, la doctrina y el adiestramiento de las Fuerzas Armadas, a la integración operativa de sus funciones de apoyo logístico con las Fuerzas de Seguridad” (Decreto Nro. 683, Art. 2, 2018).

En el año 2007 la Resolución Nro. 206/07 del Ministerio de Defensa imponía al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas iniciar el despliegue de elementos en la provincia de Formosa, constituida por una Fuerza de Tareas Conjunta, con la finalidad de llevar a cabo operaciones para controlar los espacios aéreos, terrestres y fluviales del norte argentino en apoyo a las Fuerzas de Seguridad. Para esto, tanto la Fuerza Aérea Argentina como el Ejército enviaron personal y medios con el propósito de iniciar operaciones de vigilancia y control de dichos espacios, cuya finalidad fue obtener información y relevamientos sobre el accionar de las amenazas mencionadas precedentemente (Candiotti, 2020).

En el marco de las responsabilidades sectoriales mencionadas con anterioridad y delineadas en el Punto 4 de la “Directiva para la Ejecución de la Política de Frontera” (Decreto 2336/1978), que asigna al Ministerio de Defensa la supervisión de planeamientos y despliegues para fortalecer la seguridad fronteriza, el Ejército incrementó significativamente sus elementos y medios hacia 2011. Esto incluyó dos baterías de alerta temprana en Formosa y Salta, veinte radares Rasit y el apoyo de los Regimientos de Infantería de Monte 29 y 28, alineándose con los objetivos de poblamiento y desarrollo de la Ley 18.575.

En 2014, el Decreto 2757/14 prorrogó el operativo hasta el 31 de diciembre de 2015, fecha en que finalizaron las operaciones, reflejando la continuidad de esta política de integración seguridad-desarrollo en la zona fronteriza.

En el año 2018 se aprobó la Directiva de Planeamiento de Defensa Nacional; dicha norma establece, entre sus principales prioridades, la reforma del Sistema de Defensa Nacional, vigilancia y control de los espacios soberanos, protección de los objetivos estratégicos y el apoyo al Sistema de Seguridad Interior. En tal sentido, indica que el Ministerio de Defensa deberá fortalecer la capacidad de ejercer una vigilancia efectiva de los espacios terrestres de interés, como así también lo que respecta a la protección de los objetivos estratégicos de la República Argentina en materia de defensa nacional.

En noviembre de 2018 se desplegaron elementos del Ejército mediante la Resolución 860/18 del Ministerio de Defensa, bajo la denominación de “Operativo Integración Norte”. Este operativo se centró en tres ejes principales: el apoyo logístico a las fuerzas de seguridad; la asistencia a las comunidades locales a través de tareas subsidiarias; y el adiestramiento operacional en áreas definidas por el Estado Mayor Conjunto (EMCO), coincidentes con zonas de mayor actividad de amenazas identificadas previamente. Además, se previó la elevación de informes relevantes por la cadena de mando para su procesamiento por los órganos competentes, junto con el establecimiento de

una presencia disuasoria en la región.

El Decreto 457/2021 del Poder Ejecutivo Nacional es un decreto que actualizó la Directiva de Política de Defensa Nacional de la República Argentina. Fue sancionado el 14 de julio de 2021 y publicado en el Boletín Oficial el 19 de julio de 2021; es vigente y no ha sido modificado.

La Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) de 2021, aprobada por el Decreto 457/2021, establece lineamientos generales para el Sistema de Defensa Nacional de Argentina, enfocándose en amenazas militares estatales y diferenciándola de la Seguridad Interior, sin detallar despliegues específicos en la frontera norte. A partir de esa directiva, no se registran despliegues inmediatos en la frontera norte directamente vinculados a ella, pero en años posteriores (2024-2025) se autorizaron operaciones militares significativas.

En abril de 2025, mediante la Resolución 347/2025 y respaldada por el Decreto 1112/2024, se inició la "Operación Presidente Julio Argentino Roca". Dicha resolución disponía: ARTÍCULO 1º.- Dispónese el inicio de la "Operación Presidente Julio Argentino Roca", en adelante "Operación Roca", que implicará el despliegue de medios y personal a desarrollarse en la Zona de Seguridad de Fronteras Norte y Noreste, desde el 15 de abril al 15 de diciembre del 2025.

La seguridad fronteriza en la región

En el marco regional se identifican tres países cuyas características de operaciones en zonas de frontera se comparan con las desarrolladas en la República Argentina; estos son Brasil, Chile y Ecuador. Definieron un sistema de intervención mediante vigilancia y control efectivo en sus fajas de frontera, estableciendo sistemas, protocolos y despliegue de personal y medios acorde a las características de cada región y a su posibilidad de integración con otras fuerzas del Estado, de acuerdo al marco legal vigente (Candiotti, 2020).

La Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL, 2018, p. 10) analiza el rol de los ejércitos en seguridad pública, destacando que su intervención suele ser de apoyo o cooperación con fuerzas policiales. Los patrullajes urbanos representan la excepción, no la norma, mientras que tareas como la lucha contra el narcotráfico o el tráfico de personas derivan de las capacidades militares propias, especialmente en el control fronterizo.

En cuanto al contrabando de armas, su abordaje se relaciona directamente con el control de armamento a cargo del sector de Defensa. Los cambios en doctrina y educación militar son mínimos en la región, solo Argentina y Chile prohíben expresamente estas actividades de seguridad pública mediante su Ley de Seguridad Interior.

La frontera con Bolivia, la geopolítica y su valor estratégico e histórico de su posición territorial

Siempre que se ha mirado la América del Sur con ánimo de situar en ella una región central, que concentre y disperse fuerzas al mismo tiempo, se ha incluido de alguna forma una parte del territorio boliviano (Gaveghio, 1984). Es que Bolivia ocupa una posición única: geográficamente se halla en el centro de la América del Sur y tiene límites con cinco países, cuatro notoriamente más poderosos que ella: Argentina, Brasil, Chile, Perú y Paraguay, por ello se dice que es el *Heartland* de la América meridional, por analogía del *Heartland* eurasiático de Mackinder. Por esa posición es también el centro de las comunicaciones continentales, obligado paso de norte a sur, cruzando su territorio cuatro de las cinco rutas naturales Pacífico-Atlántico (la quinta sigue la línea del Ecuador) y dos rutas férreas transoceánicas: Buenos Aires-Lima y Santos-Arica, que unen pares de países aliados tácitos en la región (Gaveghio, 1984).

De los 6.834 kilómetros de frontera que tiene Bolivia con sus diversos vecinos, 773 kilómetros (11,3%) corresponden a la frontera con Argentina. Esta comienza por el oeste en la Cordillera de los Andes en el cerro Zapalero y va en dirección noroeste hasta el cerro Panizo, de allí hasta el cerro Malpaso, sigue hacia el norte por el río San Juan del Oro, después en dirección sureste hasta el Fortín Campero, en la confluencia de los ríos Bermejo y Grande de Tarija, llamada las Juntas de San Antonio; de allí sube por el río Grande de Tarija y por el río Itaú hasta la población de Yacuiba, y desde ahí sigue el paralelo 22° S hacia el este hasta el Fortín D'Orbigny sobre el río Pilcomayo; luego sigue el curso de este río hasta Esmeralda, que es el punto limítrofe tripartito entre Argentina, Paraguay y Bolivia. En esta extensa frontera entre los dos países, se encuentran tres pasos fronterizos formales: a) Bermejo (Bolivia)-Aguas Blancas (Argentina); b) Yacuiba (Bolivia)-Salvador Mazza (Argentina); y c) Villazón (Bolivia)-La Quiaca (Argentina)²⁴.

Cuando los Estados nacionales –especialmente el argentino– comenzaron un lento proceso de conformación de la Nación, y a definir los límites de sus respectivos territorios, empezó también un arduo proceso de demarcación de la frontera argentino-boliviana que culminó en 1925 (Dora Celton y Adrián Carbonetti, 2007).

Botana (1985), observa para el caso argentino, que las presidencias que se inician en 1862 con Bartolomé Mitre y culminan en 1880 con la asunción de Julio Argentino Roca se habían fijado como problema a resolver tres cuestiones fundamentales: generar la integridad territorial, la identidad nacional y la organización de un régimen político. Nos interesa para este artículo las dos

24 Rolando Mendoza: «Trata de personas en la frontera Bolivia-Argentina», Friedrich-Ebert-Stiftung, La Paz, 2012.

primeras, en particular la conformación de la frontera argentina-boliviana.

Los límites, fueron impuestos desde los centros de poder; en el caso de la frontera argentino-boliviana por los sectores dominantes de Buenos Aires y La Paz, que conocían escasamente el terreno y las características culturales de la población –que, a su vez, quedaba unida o separada con la imposición de los límites nacionales–. Esto llevó a no pocos conflictos, tanto entre las dos naciones –por los límites– como con las poblaciones que habitaban la región fronteriza y que tenían una fuerte interrelación cultural, social, política y económica (Dora Celton y Adrián Carbonetti, 2007).

Las negociaciones entre la Argentina y Bolivia se iniciaron en 1883 y tuvieron su primer punto de coincidencia en 1888, cuando se suscribió un protocolo preliminar que establecía un *modus vivendi* y fijaba el límite del sector oriental en el paralelo 22º hasta el Pilcomayo, debiendo mantenerse el statu quo en el resto de la frontera, hasta la firma del tratado definitivo (Dora Celton y Adrián Carbonetti, 2007).

El tratado definitivo se firmó en 1889. Según lo estipulado, la Argentina renunciaba a la provincia de Tarija a cambio de una parte de la Puna de Atacama, con la que Argentina conformaría la gobernación de “Los Andes”, mientras que Bolivia renunciaba a la demarcación que determinaba el Río Bermejo y aceptaba la del Pilcomayo (Dora Celton y Adrián Carbonetti, 2007).

Este tratado era confuso y ambiguo, ya que no sólo había un desconocimiento geográfico, sino que también se ignoraron antecedentes históricos y, lógicamente, relaciones culturales y sociales. La firma de dicho tratado llevó a una serie de controversias y aclaraciones donde también intervino el Estado chileno por la demarcación de la Puna de Atacama. Las negociaciones culminaron en el tratado Carrillo-Díez de Medina, que fijó definitivamente el límite entre los dos países y que continúa hasta hoy (Dora Celton y Adrián Carbonetti, 2007).

Como se puede apreciar, las conversaciones y tratados fueron llevados a cabo por los agentes de los distintos estados que tenían escaso conocimiento sobre la realidad socio-cultural de la región e incluso nulo conocimiento geográfico de la zona en cuestión. Indudablemente, este proceso incluía una fuerte ofensiva por parte del Estado nacional por imponer una nacionalidad en los pueblos de la frontera que, por razones de Estado, quedaron incluidos en el territorio argentino. La imposición de la nación –construcción cultural– se dio a partir de la educación (tardó mucho tiempo en llegar a esos pueblos) y de la intervención del ejército argentino, tanto por la ocupación del territorio como por la incorporación a sus filas de los habitantes jóvenes de las regiones fronterizas (Dora Celton y Adrián Carbonetti, 2007).

A pesar de la imposición de esos límites en los primeros años del siglo XX, no había diferenciación entre las ciudades de La Quiaca y Villazón. Karak Sik observa que “la vida social local no estaba segregada hasta entonces por la pertenencia a una u otra comunidad política, y parientes y amistades podían

residir en ambos lados del límite estatal y circular a través de él sin obstáculos institucionales". Esta situación continuó hasta 1946, cuando Gendarmería Nacional ocupó la región fronteriza y comenzó un proceso de división del límite estatal. Límite estatal que incluso hoy genera una molestia a los campesinos que continúan con las interrelaciones económicas, sociales y culturales, con la asistencia de campesinos argentinos y bolivianos a varios eventos. En la Quiaca se realizan, aún hoy, la Manka Fiesta y la Feria de Pascua de Abra Pampa, donde campesinos argentinos y bolivianos intercambian bienes y relaciones sociales (Dora Celton y Adrián Carbonetti, 2007).

Como consecuencia también de la puesta en producción de las regiones de Jujuy y Salta de agricultura extensiva, se dio una fuerte migración de bolivianos hacia las provincias argentinas que componen la región fronteriza con Bolivia. Los primeros cuatro censos de población llevados a cabo en la Argentina detectaron, en la región fronteriza, un creciente número de inmigrantes de ese país. En las provincias de Salta y Jujuy se encontraba, en promedio, el 90% de individuos nacidos en Bolivia (Dora Celton y Adrián Carbonetti, 2007).

Ciudad de Bermejo en la frontera boliviano-argentina

Bermejo, ciudad fronteriza con Argentina, se ubica en una planicie aluvional con clima tropical húmedo. Ubicado en la confluencia de los ríos Grande de Tarija y Bermejo, en el límite meridional del territorio boliviano, Bermejo debe su pujanza a la implantación de una colonia militar, cuando, en 1902, se edificó el Fortín Campero y algunas familias se aglomeraron a su alrededor. En 1922 se perforó en Bermejo el primer pozo petrolero de Bolivia²⁵, el "Pozo Bolivia I". La explotación creciente y rápida de los recursos petroleros conduce a la implantación, en 1925, de una colonia de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB), que se ubica próxima al río Bermejo, en el ingreso de la actual ciudad, es decir, al noroeste (Souchaud, 2007).

A estas dos funciones, militar y extractiva, se agrega a partir de 1940, y gracias a la reforma agraria, el desarrollo agrícola. Rápidamente, se impone la caña de azúcar, transformada en azúcar en el ingenio local. En 1970, en el otro extremo de la ciudad, se instala oficialmente la colonia del Ingenio Azucarero de Bermejo (IAB). A partir de estas dos implantaciones urbanas, una ligada al petróleo y la otra a la transformación de la caña, la ciudad toma forma, la población se difunde a lo largo de este eje al medio del cual se encuentra actualmente el centro urbano. La ocupación al norte de este eje está limitada por la acentuación del relieve, que impide tanto la extensión de la agricultura

²⁵ La explotación fue realizada por la Standard Oil Company hasta 1954, fecha en la que pasó a YPBF la empresa nacional. En 1992, la YPFB fue privatizada y la empresa extranjera Petrol Plus firmó un contrato de exclusividad por 30 años con el Estado boliviano (Mendieta Ruiz, 2005).

como la construcción de viviendas. Además, durante la década de 1980, al sur del eje, la zona próxima al río creció por la actividad comercial naciente (Souchaud, 2007).

En la actualidad, la actividad petrolera está debilitada: existen reservas de petróleo y de gas, pero las empresas han perdido el interés en la región para dirigirse hacia el pie del monte chaqueño, con mayor disponibilidad y más rentable. El comercio internacional también declina a finales de 1990 e inicios del 2000, luego de un período de expansión durante los años. Durante ese período, los argentinos afluían a Bermejo a aprovisionarse de productos locales e importados (alimentos, bebidas, ropa, etc.) (Souchaud, 2007).

La población de Bermejo (INE 2004, p. 45) pasó de 11.462 habitantes en 1976 a 21.394 en 1992, y de 26.059 en 2001 a 36.967 habitantes en 2024. Desde la perspectiva de la defensa nacional, la frontera con Bolivia adquiere una relevancia estratégica por su condición de espacio de convergencia entre soberanía territorial, seguridad interior y proyección geopolítica en el interior del subcontinente. La frontera norte Argentina se ha convertido en un corredor de riesgo para el narcotráfico, el contrabando y la trata de personas, lo que ha impulsado a la Argentina a desplegar fuerzas armadas (Operativo Integración Norte, Operación Presidente Julio Argentino Roca) y reforzar el control fronterizo.

La naturaleza extendida y poco densamente poblada de la frontera argentina-boliviana obliga a la Argentina a combinar dispositivos terrestres con cooperación binacional, como los acuerdos de intercambio de información y operaciones coordinadas contra el narcotráfico. Esto implica que la defensa nacional no depende solo de la adopción de medidas unilateralmente securitarias (como el posible refuerzo de cercos o muros), sino de la articulación con los vecinos para mantener la estabilidad sin erosionar las relaciones entre Estados.

Conclusión

En conclusión, la seguridad en las fronteras constituye un componente esencial de la defensa nacional argentina, ya que en ellas convergen la soberanía territorial, la identidad estatal, la integración regional y la protección frente a amenazas transnacionales. Pudimos apreciar, además, que a lo largo de la evolución histórica del concepto de frontera esta dejó de concebirse únicamente como una línea de separación o un espacio de confrontación militar, para transformarse en una región dinámica de contacto, cooperación y desarrollo. En el caso argentino, este proceso estuvo marcado por el cierre de las fronteras internas, la consolidación de los límites internacionales y la progresiva construcción de un marco normativo destinado a resguardar los intereses estratégicos del Estado.

Las distintas leyes, decretos y políticas analizadas evidencian cómo la frontera pasó de ser entendida exclusivamente desde una lógica defensiva, vinculada a la seguridad militar, hacia una visión más amplia e integral que incorpora el desarrollo económico, la integración social y la cooperación con los países vecinos. La creación de zonas de seguridad, las políticas de promoción de áreas de frontera y la participación militar desde el punto de vista de la seguridad reflejan la importancia otorgada por el Estado argentino a estos espacios periféricos, considerados verdaderas “epidermis” del territorio nacional.

Asimismo, los procesos contemporáneos de securitización muestran que las nuevas amenazas –como el narcotráfico, el contrabando, la trata de personas y el crimen organizado transnacional– han modificado profundamente la manera de “gestionar” las fronteras. En este contexto, la frontera norte y particularmente la frontera argentino-boliviana adquieren una relevancia estratégica singular debido a su extensión, complejidad geográfica, densidad de flujos humanos y comerciales, y su ubicación dentro del corredor geopolítico sudamericano.

La experiencia histórica nos demuestra que el control y la protección de las fronteras requieren una combinación equilibrada entre presencia estatal, cooperación regional, desarrollo de infraestructura, integración social y fortalecimiento institucional. En consecuencia, la defensa nacional contemporánea demanda una concepción multidimensional de la frontera, donde seguridad, desarrollo e integración constituyan elementos complementarios e inseparables para garantizar la estabilidad, la soberanía y los intereses permanentes de la nación argentina.

Bibliografía

Balmaceda, R. R. (1985). Integración territorial de la Argentina. SENOC.

Biedma, J. J. (1975). *Crónicas militares. Antecedentes históricos sobre la campaña contra los indios* (p. 135). Eudeba.

Candioti, J. F. (septiembre de 2020). *Operaciones del Ejército Argentino en la Frontera Norte, período 2011 al 2019* (Trabajo final integrador). Escuela Superior de Guerra "Tte Grl Luis María Campos", Facultad del Ejército, Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF).

Celton, D. y Carbonetti, A. (2007). Argentina-Bolivia. Historia de un espacio fronterizo. En *Movilidad y Procesos Migratorios en el Espacio de Frontera Argentino Boliviana* (pág. 26 ss.). CONICET.

Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*. Fondo de Cultura Económica.

García, H. E. (2021). *Fronteras y seguridad: el proceso de securitización*. 12º Congreso argentino de Antropología Social. La Plata.

Gaveghio, S. (1984). Consideraciones geopolíticas de la actividad boliviana. *Revista de Ciência Política* 27(1), 49-59.

Munilla, E. (1916). *La defensa nacional: ideas y conceptos que la inspiran*. Buenos Aires: Librería "La Facultad" de J. Roldán.

Preci, A. G. (2018). *Alcances del concepto de frontera desde la Constitución Nacional de 1853 hasta la reforma constitucional de 1994. Hacia un nuevo concepto de frontera en el siglo XXI* (Tesis de doctorado). Facultad de Derecho, Universidad Católica Argentina (UCA).

Romano, A. R. (1989). *Manual de derecho internacional público*. Plus Ultra.

Rousseau, C. (1966). *Derecho internacional público* (Trad. Fernando G. Artigues) (p. 259). Ariel.

Sarasola, C. M. (1992). *Nuestros paisanos los indios*. Emecé.

Souchaud, S. (2007). Bermejo: La confusión de tipos urbanos en la frontera boliviano- argentina. En *Movilidad y Procesos Migratorios en el Espacio de Frontera Argentino Boliviana* (pág. 135 ss.). CONICET.

Walther, J. C. (1970). *La conquista del desierto: síntesis histórica de los principales sucesos ocurridos y operaciones militares realizadas en la Pampa y Patagonia contra los indios (años 1527-1885)*. Eudeba.

Leyes y documentos oficiales

Ley N° 24.948. Honorable congreso de la Nación Argentina. Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, marzo de 1988.

Ley N° 23.554. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Ley de Defensa Nacional, Argentina, abril de 1988.

Ley N° 24.059. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Ley de Seguridad Interior, Argentina, diciembre de 1991.

Decreto Ley N° 15385/44. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Creación de Zonas de Seguridad. Argentina, 1944.

Decreto 1714/09. Ministerio de Defensa. Directiva de Política de Defensa Nacional, Argentina, noviembre de 2009.

Decreto N° 1091/11. Poder Ejecutivo Nacional. Operativo Escudo Norte, Argentina, diciembre de 2011.

Decreto N° 2221/13. Poder Ejecutivo Nacional. Operativo Escudo Norte. Prorroga, Argentina, diciembre de 2013.

Decreto N° 2645/14. Ministerio de Defensa. Directiva de Política de Defensa Nacional, Argentina, diciembre de 2014.

Decreto N° 2574/14. Poder Ejecutivo Nacional. Operativo Escudo Norte. Prorroga, Argentina, diciembre de 2014.

Decreto N° 703/18. Ministerio de Defensa. Directiva de Política de Defensa Nacional, Argentina, julio de 2018.

Resolución Conjunta 821 y 905/ 2011. Ministerio de Seguridad y Ministerio de Defensa. Protocolo Interministerial de transferencia de datos Neutros de movimientos terrestres a las Fuerzas de Seguridad.

Resolución Ministerial Nro. 860/18. Ministerio de Defensa. Operación Integración Norte, Argentina, julio de 2018.