

Aspectos legales sobre la urbanización de la frontera argentina: el caso de la Policía de Radicación

Legal aspects about urbanization of the Argentine frontier: the case of the Policía de Radicación

Gabriel Alejandro Preci^{a*}  <https://orcid.org/0000-0002-2939-8791>

^a Pontificia Universidad Católica Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, correo electrónico: gabrielpreci@gmail.com

Resumen

El presente trabajo pretende analizar los alcances de la figura de la Policía de Radicación en las “zonas de seguridad de fronteras” de Argentina. Mediante una reseña cronológica describiremos aspectos básicos de su regulación legal, especialmente los vinculados con las progresivas exclusiones de su aplicación en distintos centros urbanos. Su consagración en 1944 estaba fundamentada en una estricta aplicación de la doctrina de la defensa nacional, que propiciaba las adquisiciones de inmuebles a favor de argentinos nativos en desmedro de extranjeros oriundos de países limítrofes. Pretendemos exponer desde una óptica jurídica cómo la evolución y morigeración de este control policial sobre inmuebles de la frontera argentina se encuentra relacionada con el carácter dinámico de esta última. Las dispersas normativas que fueron reconociendo las dimensiones del desarrollo sustentable e integración en la periferia argentina, influyeron en desvirtuar gradualmente sus misiones y funciones en distintos centros urbanos.

Palabras clave: Policía de Radicación, frontera argentina, frontera de desarrollo, frontera de integración.

Abstract

The present work aims to analyze the scope of the figure of the Policía de Radicación in Argentina’s “zonas de seguridad de fronteras”. By means of a chronological review, we will describe basic aspects of its legal regulation, especially those related to the progressive exclusions of its application in different urban centers. Its consecration in 1944 was based on a strict application of the doctrine of national defense, promoting the acquisition of real estate in favor of native Argentines at the expense of foreigners from neighboring countries. We intend to show/present from a legal perspective how the evolution and mitigation of this police

Recibido el 11 de mayo de 2020.

Aceptado el 28 de agosto de 2020.

Publicado el 14 de septiembre de 2020.

*Autor para correspondencia:
Gabriel Alejandro Preci.
Correo electrónico:
gabrielpreci@gmail.com



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

CÓMO CITAR: Preci, G. A. (2020). Aspectos legales sobre la urbanización de la frontera argentina: el caso de la Policía de Radicación. [Legal aspects about urbanization of the Argentine frontier: the case of the Policía de Radicación]. *Estudios Fronterizos*, 21, e056. <https://doi.org/10.21670/ref.2014056>

control over real estate on the Argentine frontier is related to the dynamic nature of the latter. Scattered norms that gradually recognized the dimensions of sustainable development and integration in the Argentine periphery, influenced the gradual blurring of the mission and functions of the Police of Radication in different urban centers.

Keywords: Policía de Radicación, Argentine frontier, development frontier, integration frontier.

Introducción

Durante la mayor parte del siglo xx prevaleció entre los distintos países de América del Sur un contexto geopolítico de diferencias limítrofes, basadas en divergencias sobre la demarcación de sus respectivos bordes territoriales. Ello fue producto de los procesos independentistas que se produjeron en el continente a lo largo del siglo XIX, los que generaron el surgimiento de incipientes Estados cuya jurisdicción territorial en muchos casos no se encontraba determinada con precisión. La desconfianza recíproca y las hipótesis de amenazas a la integridad territorial llevó a la elaboración de políticas especiales por las unidades estatales de la región sudamericana, que se concretaron en la implementación de normativas específicas en sus respectivas zonas de frontera.

Producto de este contexto geopolítico de desconfianza recíproca entre Estados de la región, desde 1944, la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad (CNZS) ejerce, en distintos sectores de las fronteras de Argentina, una atribución de control y autorización en la posesión o tenencia de inmuebles denominada “Policía de Radicación”. Esta potestad del Estado Nacional fue concebida para favorecer los asentamientos de ciudadanos argentinos nativos en las fronteras, en desmedro de los extranjeros oriundos de los países limítrofes. Su consagración normativa se dio en el marco teórico de los postulados de la doctrina de la defensa nacional (doctrina cuya aplicación en las fronteras fue un denominador común en los Estados de la región) y en el contexto de una estricta visión gubernamental de hipótesis de conflictos con las unidades estatales adyacentes a su periferia.

El carácter dinámico, multifuncional e interministerial de la figura jurídica de la frontera argentina, actualmente asentado en las variables de proveer al resguardo de su seguridad, integración y desarrollo sustentable, contribuyó para que se fuese produciendo a lo largo del tiempo una progresiva limitación sobre este control policial de radicación fronteriza. Limitación cuya máxima expresión se configuró recién en el año 1995, con la exclusión de un importante grupo de centros urbanos ubicados en la periferia territorial argentina.

Del mismo modo, el grado de evolución de la Policía de Radicación no fue ajeno a las distintas visiones gubernamentales sobre la frontera, en una tendencia de exclusiones y excepciones sobre la que finalmente reflexionaremos respecto de si continuará acentuándose o bien restringiéndose, frente al criterio de incrementar controles por distintos factores como por ejemplo el crimen transnacional organizado, la inmigración ilegal o enfermedades como el actual escenario pandémico del COVID-19. Factores estos que producen una merma de la permeabilidad fronteriza.

Sin perder de vista lo señalado, efectuaremos una reseña del camino normativo de esta atribución de control policial inmobiliario, concebida como parte de una política

territorial de “conveniencia nacional” en el marco estricto de la implementación de la doctrina de la defensa nacional.

El estudio de esta atribución administrativa del Estado será complementado con las sucesivas regulaciones jurídicas sobre distintos aspectos del desarrollo e integración en las fronteras. Mal podríamos hacer abstracción de la concepción y evolución normativa de estas últimas, dado su carácter dinámico, histórico y multifuncional. Carácter que, como señalamos, indudablemente contribuyó a la evolución del control de la Policía de Radicación.

Por ello entendemos necesario, a los fines de esta investigación, partir de una definición de frontera comprensiva de todos los elementos generalmente aceptados sobre dicha figura en el sistema legal argentino. En ese sentido adherimos al criterio de Balmaceda (1979, p. 23), quien señala que la frontera constituye la franja de territorio de ancho variable contigua al límite internacional, que constituye la epidermis del Estado al acompañar toda la periferia de su territorio, poniéndola en contacto con los países vecinos y sus realidades geográficas.¹

Asimismo nos interesa destacar que la actual figura jurídica de la frontera internacional argentina, asentada en las variables de su integración, seguridad y desarrollo sustentable, es el producto de un extenso y diseminado camino normativo que no surge con la sanción de una ley del Congreso Nacional conforme el inciso 15 artículo 67 de la Constitución de 1853, sino con el dictado de un decreto de facto en las postrimerías de la segunda guerra mundial, estando vigente en ese momento (de modo formal más no material) el texto del anacrónico inciso constitucional que asociaba a la figura de la frontera como interna y con los aborígenes que moraban en el desierto.²

La figura de la frontera “interna” en la Constitución Argentina

La raigambre constitucional de la “reinterpretada” figura de la frontera sobre la cual se asentó la Policía de Radicación no estuvo asociada en el siglo XIX a los confines territoriales de la República Argentina, sino a la precariedad y extensión efectiva de la jurisdicción gubernamental frente a grandes porciones del territorio conocido como “desierto”,³ en donde habitaban distintas tribus nómades y pueblos originarios.

Los testimonios legislativos de 1853, como por ejemplo los textos facsimilares de las actas de las asambleas constituyentes recopiladas por Ravignani (1937, p. 529), son

¹ La mutabilidad y los condicionamientos históricos, políticos, económicos y sociales de las distintas fronteras en el mundo nos priva de un marco de homogeneidad en las definiciones sobre las mismas en el derecho comparado. Al tener presente la evolución del camino legal de la frontera argentina, entendemos que este geógrafo argentino es quien ha producido una de las mejores definiciones sobre la materia.

² El inciso 15 del artículo 64 de la Constitución Nacional de 1853 (renumerado como artículo 67 en la reforma constitucional de 1860) establecía como una atribución del Congreso Nacional: “Proveer a la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo”.

³ La expresión “desierto” desde la época colonial hasta fines del siglo XIX fue asimilada a grandes extensiones de territorio como sinónimo de espacio despoblado o deshabitado. Tras los procesos emancipadores, el territorio donde se encontraba este “desierto” se consideró heredado de la corona española con fundamento en el principio del *uti possidetis*, aspirándose a ejercer sobre el mismo un dominio gubernamental efectivo.

contestes en ofrecernos una figura de la frontera completamente ajena a las actuales definiciones asociadas a sus límites internacionales, que pretendían en cambio dar respuesta efectiva a realidades gubernamentales concretas. Podemos definir a esta primigenia figura de la frontera como un linde jurisdiccional efímero, móvil, difuso e inestable, que se materializaba por medio del trazado teórico de una planificación o cartografía castrense cuyos mojones se identificaban en una precaria y burocrática línea de puestos defensivos conocidos como “fortines”. De acuerdo con las conclusiones de la reconstrucción histórica de Thill y Puigdomenech (2003, p. 19), el marco temporal de la ubicación de estos precarios “mojones” defensivos se extendió desde 1536 hasta poco después de la campaña al desierto iniciada en 1879.

Sobre este confín jurisdiccional en permanente e insipiente movimiento se suscitaron múltiples relaciones políticas, económicas, sociales, militares y culturales entre los habitantes de dos mundos cuya demarcación, pugnas y alianzas aún se encuentra sujeta a controversias. Abundan testimonios documentales como la denominada por Durán (2006, p. 543) “escribanía de frontera” de Salinas Grandes,⁴ que dan cuenta de este “espacio de frontera” el cual según Lucaioli (2010, p. 8) era una zona permeable en constante reacomodamiento territorial y poblacional, donde eran habituales la comunicación y el intercambio pacífico o conflictivo mediando procesos de mestizaje cultural, social, político y económico.

De conformidad con la directiva constitucional de 1853, en el siglo XIX la actividad legislativa del Congreso Nacional de proveer a la seguridad de la frontera, secundada por la acción normativa del Poder Ejecutivo, estuvo encaminada a intentar resguardarla en un contexto de constantes distracciones por sucesos internos y externos, sin renunciar a las aspiraciones gubernamentales de movilizar estos “mojones internos” hacia la periferia del territorio sobre el cual se aspiraba a ejercer el derecho a la unidad geográfica e integridad territorial.

El punto de mayor tensión en la aplicación de una ley sobre la frontera interna con los habitantes que el texto constitucional incorrectamente denominaba “indios” se dio en el marco de la sanción de la Ley 947⁵ del año 1878, en cuyo texto se ordenaba aplicar la postergada Ley 215 del año 1867, la que a su vez mandaba a ocupar militarmente la ribera del río Neuquén desde su nacimiento en los Andes hasta su confluencia en el río Negro hacia el Atlántico.⁶

No cabe duda de que hacia el año 1878 la estructura gubernamental argentina necesitaba de modo urgente expandir sus mercados en el ámbito local e internacional, como también contener aspiraciones territoriales de países limítrofes. Del mismo modo debía ponerse fin a un conflicto de larga data al ejercer el incipiente Estado su derecho a la conformación definitiva y unidad geográfica de su territorio (sobre el cual incluso se carecía de relevamientos topográficos precisos en muchos de sus

⁴ Estos documentos atestiguan la reiterada actividad diplomática y comercial entre las tolderías aborígenes y el gobierno. Gran parte de ello puede consultarse en el Archivo Estanislao S. Zeballos del Complejo Museográfico Provincial “Enrique Udaondo” de la ciudad de Luján, Provincia de Buenos Aires.

⁵ Registro Nacional de la República Argentina (R.N.). (1896). *Tomo Octavo. 1878 á 1881* (p. 57-58). Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional.

⁶ Esta ley preveía concederles a las tribus nómadas, que estuvieran en el territorio comprendido entre la línea vigente de fronteras (internas) y la nueva a alcanzar en el río Negro, todo lo necesario para su existencia pacífica. En caso contrario ordenaba organizar una expedición militar contra ellas a fin de expulsarlas al sur de los ríos que se pretendía ocupar militarmente.

sectores). No obstante, tales aspiraciones no pudieron omitir las trágicas consecuencias de la etapa final de la guerra de fronteras internas —conocida como “la conquista del desierto”— entre las poblaciones nómades o aborígenes, las cuales en muchos casos tuvieron que afrontar situaciones cercanas a la esclavitud.⁷

La frontera como zona de seguridad

Suele considerarse que la conclusión de la campaña al desierto a fines de 1884 dio por superadas las fronteras internas del territorio argentino.⁸ Empero, si bien la figura constitucional de la frontera comenzaba a mutar a una acepción relacionada con los límites internacionales, la consolidación de los territorios que fueran antiguamente identificados como “frontera sur” inevitablemente se tradujo en la creación de otro tipo de “desiertos” con baja densidad de población: los Territorios Nacionales de la Ley 1532 (10 de octubre de 1884) en los que se crearon las gobernaciones de la Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Misiones, Formosa y Chaco. Estas gobernaciones fueron antecesoras de futuras provincias argentinas tras haber sorteado sus habitantes una suerte de etapa de “aprendizaje cívico y moral” sin capacidad ni facultad de autogobierno,⁹ y sobre las cuales (salvo la provincia de La Pampa) oportunamente se proyectó la figura de la Policía de Radicación en sus fronteras internacionales y bordes adyacentes al litoral marítimo.

Omitimos por su extensión la reseña y descripción de la cuestionada política del Estado para distribuir las tierras en donde antiguamente señoreaban los aborígenes. Basta señalar a nuestros fines que dado el despoblamiento de estas, sus bordes internacionales y litorales se rigieron a finales del siglo XIX y primera mitad del XX por normativas relativas a su reserva fiscal, actividad agraria y políticas de colonización que traían aparejadas la creación de pueblos, venta y adjudicación de tierras fiscales.

En 1944, tras una fugaz vigencia del Decreto 9221/1944,¹⁰ es que Argentina deja de regular normativamente a sus fronteras (entendidas desde el fin de la campaña del desierto como internacionales) exclusivamente desde la óptica fiscal y colonizadora, al adoptar una visión según los postulados de la doctrina de la defensa nacional. Molina

⁷ Estas secuelas fueron desde el quiebre de lazos familiares, muertes por enfermedades en los brutales traslados por tierra o en barcos hacinados, encierros, situaciones extremas de servidumbre en el norte del país, hasta demoras injustificadas en la entrega de tierras prometidas a las tribus sometidas, situación, ésta última, que se intentó paliar recién en 1994 con una reparación constitucional tardía y actualmente cuestionada en muchos de sus aspectos.

⁸ En ese año el presidente Roca informaba al Congreso Nacional en su apertura legislativa: “Nuestros acantonamientos militares del sur, están situados al pie de los Andes, que son al fin nuestra actual y definitiva línea de fronteras”. En realidad la última frontera interna argentina se mantuvo en el territorio del “impenetrable Chaco” hasta 1911: la del río Bermejo. Recién con la ocupación del río Pilcomayo en 1911 coincidió la planificación y proyección geográfica abstracta de Argentina con la extensión concreta del ejercicio de su soberanía.

⁹ Señala Moroni (2007, p. 76) que a partir de 1884 la realidad demostró que solo una estrecha franja al este de la provincia de Buenos Aires (actual provincia de La Pampa) respondía a las características de fertilidad que pregonaban los impulsores de expandir la actividad agroganadera en el desierto, concentrándose, en ese fértil sector el 90% de la población.

¹⁰ Este decreto dictado el 13 de abril de 1944 relativo a la custodia de las fronteras marítimas por el Estado Nacional, tuvo una breve vigencia de dos meses, para ser remplazado por el Decreto 15385/1944.

(1926, p. 17) sintetizaba a esta última como aquella en donde un Estado contempla distintos planes de contingencia ante hipótesis de invasiones de países limítrofes a través de “todas sus fronteras, tomando en cuenta las diferentes eventualidades que pudieran presentarse de conflictos con los países limítrofes”. Incluso Joaquín V. González (1897, p. 486) en su *Manual para los establecimientos de instrucción secundaria* del año 1897, entendía que habiéndose cumplido la directiva constitucional sobre la frontera con los indios “su sentido interno desaparece, para convertirse en un deber permanente de velar por la seguridad de las fronteras internacionales, lo que debe cumplirse manteniendo en ellas distribuido el ejército, y construyendo fortalezas y las obras de defensa necesarias”.

Durante la vigencia del gobierno de facto de la “Revolución del 43”, el decreto que materializó esta concepción militar de la frontera fue el número 15385/1944 sobre la creación de “zonas de seguridad destinadas a complementar las previsiones territoriales de la Defensa Nacional”,¹¹ cuyo primer artículo ordenaba:

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”.¹²

Las fronteras argentinas pasaban así a estar determinadas por un ancho de territorio a contar desde el límite o borde nacional, y sus medidas no podían exceder el máximo de 150 kilómetros en la frontera terrestre y de 50 kilómetros en la frontera marítima.¹³

La reglamentación de este decreto se efectuó en su par número 14587/1946 (B.O. del 31/05/1946, p. 2.) con base en el requerimiento del análisis previo de las características de la población, recursos o situación de la región. De este modo quedó establecido como límite provisional de las Zonas de Seguridad de Fronteras (ZSF) una línea que correría a 100 kilómetros en la zona de seguridad de la frontera oeste (contados desde el límite internacional norte y oeste de las provincias de Salta y Jujuy, oeste de las de Catamarca, La Rioja, San Juan y Mendoza y territorios nacionales de Neuquén, Río Negro y Chubut y oeste y sur del de Santa Cruz); a 50 kilómetros en la zona de seguridad de las fronteras norte y noreste (contados desde el límite internacional de los territorios nacionales de Formosa, Chaco y Misiones y provincias de Corrientes y Entre Ríos) y a 25 kilómetros en la zona de seguridad de la frontera

¹¹ Boletín Oficial (B.O.) del 25/04/1945. El decreto fue dictado el 13 de junio del año anterior. Esta norma de facto (actualmente vigente) fue ratificada legalmente por el Congreso Nacional en 1946 por la Ley 12913, en conjunto con un voluminoso listado de decretos reservados relativos a cuestiones de seguridad y defensa nacional.

¹² Si bien la frontera se presentaba en la norma como una subcategoría de la zona de seguridad, de sus “considerandos” surge que tal subcategoría es en realidad el eje y categoría principal de la norma, al señalarse en sus fundamentos que Argentina no contaba con una ley que contemple con carácter integral la necesidad de proveer a la seguridad de sus zonas fronterizas.

¹³ Hemos señalado en otra investigación (Preci, 2019, p. 136) que en esta norma por “frontera marítima” debemos entender a los bordes nacionales de territorio emergido, y de ningún modo al mar lindante, sobre el cual Argentina ejerce soberanía en distintos grados según se trate del mar territorial, la zona contigua o la zona económica exclusiva.

marítima (contados desde la costa del río de la Plata y océano Atlántico en la provincia de Buenos Aires y territorios nacionales de Río Negro, Chubut y Santa Cruz).

A simple vista se observa una mayor extensión de kilómetros establecidos en la zona de seguridad de la frontera oeste, la cual con variables de detalle fue conservada durante todo el transcurso del siglo xx. Tal delimitación geográfica obedeció a las superadas tensiones diplomáticas que Argentina sostuvo en distintos momentos con Chile, con quien comparte una de las fronteras más extendidas de Sudamérica.

La creación de la Policía de Radicación

Cabe señalar que en la última mitad de 1944 entraba en su fase final la segunda guerra mundial, conflicto originado según Ancel (1984, p. 115) en distintas concepciones de “fronteras humanas” fundadas en “barreras” de los pueblos asentadas en pensamientos y voluntades separadoras, más que por fronteras fijas. En este contexto geopolítico primaba en el estamento gubernamental argentino una visión de sus despobladas fronteras acotada a la consolidación de la doctrina de la defensa nacional. Al respecto dispuso el artículo 4 del Decreto 15385/1944:

Declárase de conveniencia nacional que los bienes ubicados en las zonas de seguridad pertenezcan a ciudadanos argentinos nativos.

El Poder Ejecutivo podrá declarar de utilidad pública y expropiar los bienes que considere necesarios, como también dictar normas en el futuro respecto a los mismos, a propuesta del Consejo de Defensa Nacional. Igualmente podrá exigir que la venta, transferencia o locación de los bienes situados en ciertas zonas de seguridad de fronteras, no se realice sin obtener antes la conformidad de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad respecto a la persona del adquirente o locatario.

Este artículo cuarto constituyó el punto de partida de la función de contralor inmobiliario de la Policía de Radicación, la cual funcionaría bajo la dirección de la CNZS creada en el artículo quinto. La misión de esta última precisamente consistía en velar permanentemente por los intereses de la defensa nacional en las ZSF, sus actividades dependían del Consejo de Defensa Nacional y a los efectos administrativos del Ministerio de Guerra.

La regulación normativa de este control burocrático de radicación fronteriza fue ampliada en 1948 con el dictado del Decreto 32530/1948 (B.O. del 25/10/1948, p. 1), que establecía en su artículo primero respecto a los “escribanos de frontera”:

A los efectos de la previa autorización a que se refiere el Artículo 4° del Decreto 15.385 (Ley 12.913) los funcionarios que intervengan en todo acto que importe transmisión de dominio, arrendamiento o cualquier forma de constitución de derechos reales o personales en virtud de los cuales deba entregarse la posesión o tenencia de inmuebles en la zona de seguridad, tendrán en cuenta la conveniencia de que todos los habitantes sean argentinos nativos, sin antecedentes desfavorables o argentinos naturalizados, con comprobado arraigo al país o, por excepción, a extranjeros de reconocida moralidad y cuyo afincamiento a las tierras que ocupan pueda considerarse como definitivo, con

familia argentina (esposa argentina y/o hijos argentinos) o para establecerse con empresas o industrias de importancia para la economía del país; excepto a los extranjeros oriundos del país limítrofe con la zona de la tierra que se solicita su posesión o tenencia.

A su vez el artículo segundo ordenaba que todo escribano que debiese escriturar cualquier transferencia o arrendamiento de inmuebles dentro de las ZSF estaría obligado a solicitar la autorización referida en el artículo cuarto del Decreto 15385/1944, y dejar expresa constancia al final de la escritura que la transferencia o arrendamiento se realizaba con la previa autorización de la CNZS.

La recomendación a los funcionarios de la Policía de Radicación de abstenerse de autorizar transmisiones de dominio a favor de extranjeros oriundos de unidades estatales limítrofes es el resabio de una frontera internacional concebida con carácter rígido, acotada a separar soberanías y propia del contexto de posguerra y guerra fría. En ese escenario geopolítico la dirigencia argentina se regía por hipótesis de posibles asentamientos y una radicación sutil de una gran cantidad de extranjeros de países limítrofes. Se temía que estos eventuales asentamientos derivarían en significativas poblaciones que en un futuro cercano podrían generar reclamos de autodeterminación, con la consecuente anexión de porciones de territorios adyacentes a la periferia internacional.

Cabe advertir que esta estrategia jurídica de separar no solo soberanías, sino también poblaciones, refleja una política y línea de pensamiento que mal podía ignorar u ocultar una de las características esenciales de la frontera argentina: su permanente porosidad al mediar poblaciones en ambos lados del límite internacional que se encuentran interactuando de forma permanente.

Esta porosidad o permeabilidad de gran parte de las fronteras argentinas configura un conglomerado de áreas sensibles que absorben las influencias de las realidades geográficas situadas del otro lado del límite internacional. En el caso de Argentina, desde mediados del siglo XX se intensificaron sectores específicos de sus fronteras internacionales, que incluso actualmente continúan siendo áreas sensibles de mutación o cambio, en donde las características específicas del país de origen como su idioma, comidas, vestimenta, músicas autóctonas y procesos culturales, en general, se han visto sometidas a las influencias constantes de la impronta del país vecino. Al momento de la regulación normativa de las ZSF, tales influencias se expandían en forma directa (contactos entre las personas) o indirecta (medios de comunicación clásicos como la radio y posteriormente la televisión).

Esta permeabilidad típica de una gran parte de las fronteras argentinas puede apreciarse en el personal docente que se desempeña en las escuelas de las zonas fronterizas. Estos en muchas oportunidades tienen que dictar clases en otro idioma o dialecto para ser entendidos, caso de la lengua portuguesa o guaraní en el punto trifinio conocido como triple frontera de Argentina, Brasil y Paraguay. O bien, las constantes relaciones entre las comunidades indígenas guaraníes que residen en las fronteras de Bolivia y Argentina.¹⁴

¹⁴ De acuerdo con lo indicado por Hirsch (2000, p. 279) las comunidades indígenas guaraníes asentadas en Bolivia se refieren a la región argentina como Mbaporenda (el lugar donde hay trabajo) y las argentinas se refieren a sus pares del otro lado de la frontera como Ñandetararéta (nuestra familia), no ven a la frontera como un obstáculo sino como un ámbito de convergencia.

Empero, este escenario natural y ascendente de permeabilidad cultural y migratoria en la periferia internacional, dado el contexto geopolítico que regía desde mediados del siglo xx, fue considerado como negativo por el Estado Nacional. Este último consideraba que la carencia de un adecuado control policial de radicación en las transmisiones de inmuebles en sus fronteras podía traer aparejado un eventual escenario de incipiente y sutil “invasión” de ciudadanos extranjeros de los países limítrofes en zonas con tensiones y disputas sobre demarcación territorial. Tal proyección se consideraba de concreción inminente si los extranjeros de países limítrofes pudiesen adquirir libremente propiedades o establecer cualquier tipo de industria, y traer consigo su impronta originaria en determinados centros urbanos argentinos que presentaban una debilidad jurisdiccional, producto de su baja densidad poblacional. A ello se le sumaba la falta de desarrollo económico de muchos sectores fronterizos, en contraste con la concentración poblacional que había en la pampa húmeda argentina y la migración interna hacia las grandes ciudades del litoral, circunstancias estas que presentaban al control policial de radicación fronteriza como un complemento legal idóneo para consolidar la doctrina de la defensa nacional en la periferia territorial.

Dentro de esta línea de pensamiento, autores como Guglielmelli (1979, p. 44) advertían que, al mediar presión demográfica, necesidad o simplemente una política expansiva en el país colindante, la “ausencia o debilidad de una de las partes lleva de manera irremediable a la preponderancia de la otra”. Del mismo modo, en 1951, en ocasión de los debates parlamentarios de la Ley 14027 sobre pasos limítrofes no habilitados, la referencia al intenso y permanente “tránsito de personas sospechosas de actos subversivos o ilícitos en las zonas fronterizas” habla por sí misma de la política gubernamental sobre estos territorios de frontera en los que se estableció la Policía de Radicación inmobiliaria. Territorios de frontera que, como señalaba el diputado Pastor —en oportunidad de los debates para la sanción de la ley citada precedentemente—, eran considerados como “zonas inhóspitas, que no habitan los propietarios, quienes buscan siempre un ambiente más hospitalario y más amable”.¹⁵

El desarrollo sustentable en la zsf

Tanto la concepción original de la frontera argentina, entendida como el confín entre el territorio bajo jurisdicción del Estado y el desierto, como la de la frontera internacional encuadrada en la figura de la zsf compartían (y actualmente en muchas regiones comparten) una debilidad jurisdiccional de la presencia efectiva del Estado, antes asociada a la precariedad y ahora al concepto de subdesarrollo. Del mismo modo que Alsina (1977) propiciaba en 1875 su denominada “política integradora con los indios”, ordenando que al lado de los fortines se funden pueblos que aspiren a ser

¹⁵ Conforme el Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación de 1951, tomo 1, p. 275, esta ley dispuso que los propietarios u ocupantes de los inmuebles limítrofes a las fronteras deben permitir a la Policía Federal, Gendarmería Nacional, Subprefectura Marítima o las autoridades que determine la CNZS, el libre acceso a los puntos de comunicación internacional existentes en sus respectivos inmuebles, como también el libre desplazamiento de dichas autoridades a lo largo de la frontera.

prósperos,¹⁶ hacia 1970 comenzaba a vislumbrarse en distintos sectores de la sociedad argentina que los conceptos de seguridad y desarrollo de las fronteras estaban estrechamente relacionados como dos caras de una misma moneda.

La primera norma que fue innovadora al contemplar la requerida variable del desarrollo sustentable en la figura jurídica de la frontera argentina fue la Ley 18575.¹⁷ Pese a ser una norma dictada por un gobierno de facto, es decir sancionada sin la intervención del Congreso Nacional, la misma consagró conceptos sobre previsiones tendientes a promover el desarrollo sustentable en determinados sectores de las ZSF. Aunque subordinados a la variable de su seguridad, estos sectores diferenciados pasaron a denominarse “Zona de Frontera para el Desarrollo” (ZFD).

Entre los objetivos generales señalados en el artículo segundo de esta ley se pretendía la creación de condiciones adecuadas para la radicación de pobladores en la frontera, la mejora de su infraestructura y explotación de los recursos naturales; la integración de la periferia al resto de la nación y el aliento al afianzamiento de vínculos espirituales, culturales y económicos entre las poblaciones de la zona y la de los países limítrofes. Esta última directriz relativa al afianzamiento de los vínculos transnacionales atenuaba las viejas políticas tendientes a evitar lo que se consideraba “irradiación cultural” de los países vecinos, sobre las cuales la Policía de Radicación era un componente esencial para disuadirla por medios burocráticos.

El artículo 6 de la Ley 18575 ordenó que debían proporcionarse los estímulos suficientes para la radicación y arraigo de la población; apoyos a la misma de carácter económico y financiero; regímenes especiales crediticios, impositivos y arancelarios tendientes a instalar industrias o ampliar las existentes; facilidad de acceso a la tierra y a la vivienda propia y todo tipo de medidas que tendiesen a concretar los objetivos señalados. A tal fin se dispuso que dentro de las ZFD se establecerían “áreas de frontera” expresamente determinadas, las cuales por su situación y características especiales requerirían de una promoción prioritaria para su desarrollo. Para ello se facultaba al Poder Ejecutivo la determinación de las respectivas zonas y áreas de frontera, como también la modificación y cesación del régimen una vez alcanzados los objetivos proyectados.

En relación con el factor humano, si bien la Ley 18575 en su artículo 8 estableció que debía fomentarse la radicación de “habitantes argentinos nativos, o argentinos naturalizados y extranjeros con probado arraigo al país y de reconocida moralidad”, el control policial de radicación fronteriza continuó funcionando bajo la visión castrense de la CNZS. En consecuencia los funcionarios competentes que ejercían el control inmobiliario del artículo 4 del Decreto 15385/1944 continuaron realizándolo en desmedro de las solicitudes de extranjeros que fuesen oriundos del país limítrofe a la zona en donde se solicitase la posesión o tenencia de un inmueble.

Tras la sanción de la Ley 18575 se dictaron en el lapso de diez años múltiples normativas reglamentarias profundizando la variable del desarrollo en la frontera. De todas ellas destacamos el Decreto Reservado 2563/1979, por medio del cual se creó la Superintendencia Nacional de Fronteras (SNF).

¹⁶ Esta política de Alsina se materializó con la sanción de la Ley 752 (R.N. 1895, tomo séptimo, 1874/77. Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional).

¹⁷ Esta normativa (actualmente vigente) fue “discutida”, sancionada y promulgada el 30 de enero de 1970 por el presidente de facto general Juan Carlos Onganía “en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 5° del Estatuto de la Revolución Argentina” (B.O. del 03/02/1979, p. 2).

Esta última normativa “reservada” estableció en su artículo 2 que el superintendente Nacional de Fronteras sería el presidente natural de la CNZS ejerciendo sus funciones.¹⁸ El “carácter reservado” de la norma habla por sí mismo de la visión gubernamental sobre la frontera estrictamente subordinada a la doctrina de la defensa nacional. Máxime que este decreto fue recién publicado en el Boletín Oficial en 2013, casi cuarenta y cuatro años después de su dictado (B.O. del 29/04/2013. Suplemento especial, p. 75).

La Policía de Radicación en las zonas de seguridad y desarrollo

En 1982 las variables del control de la seguridad y del desarrollo sustentable en las fronteras argentinas fueron normativamente unificadas en un mismo espacio territorial mediante el Decreto 193/1982 (B.O. del 01/02/1982, pp. 2-3). El dictado de esta norma dispuso por primera vez la unificación de los límites geográficos de las ZSF del Decreto 15385/1944 con los establecidos en la ZFD de la Ley 18575, conformando de este modo una superficie territorial uniforme que pasaba a denominarse “Zona de Frontera”. Consecuente con esta unificación territorial fronteriza, la norma producía una suerte de sinceramiento en los alcances del procedimiento de la Policía de Radicación, cuya jurisdicción venía desvirtuándose en determinados ámbitos geográficos de la frontera. A tal fin se establecía en el artículo 4: “Facúltase a la Superintendencia Nacional de Fronteras, a excluir del control —en ejercicio de la Policía de Radicación— a las zonas urbanas comprendidas en la nueva Zona de Frontera unificada, que considere conveniente excluir”.

No obstante aún predominaba la visión de la frontera en el marco de la implementación de la doctrina estricta de la defensa nacional. Esta doctrina era entendida como un conjunto de medidas que el Estado debía adoptar para lograr la seguridad nacional, pues consideraba a esta última como la situación en la cual los intereses vitales de la nación se hallaban a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales (García, 1975, p. 4).

Al año siguiente del dictado del Decreto 193/1982 se producen elecciones democráticas en Argentina, con lo que vuelve a adquirir plena vigencia su Constitución Nacional. Lamentablemente el Decreto 1182/1987 (B.O. del 28/09/1987, pp. 2-3), dictado durante la presidencia de Raúl Ricardo Alfonsín, produjo la derogación del Decreto 193/1982. La nueva norma, sin dejar de reconocer en sus considerandos la importancia de las variables del desarrollo sustentable, entendía desacertadamente que resultaba conveniente establecer por separado los ámbitos territoriales del Decreto 15385/1944 y la Ley 18575, y volvía a determinar de modo diferenciado el contorno geográfico de la ZSF y la ZFD.

Ahora bien, pese a la desafortunada política fronteriza de diferenciar los ámbitos de la seguridad y el desarrollo sustentable, el Decreto 1182/1987 fue conteste en ratificar expresamente la prerrogativa del artículo 4 del Decreto 193/1982, por medio de la cual se facultaba a excluir a determinados centros urbanos de la Policía de Radicación.

¹⁸ El fundamento de la norma residía en que se creía conveniente centralizar en una entidad orgánica el desarrollo de las distintas funciones que sobre fronteras desempañaba el Ministerio de Defensa.

Respecto a estos centros urbanos ubicados en zonas de fronteras, la norma en sus anexos cartográficos dispuso que se exceptuaba el “ejido municipal de Corrientes” como ZSF.

Un año después del dictado del decreto 1182/1987, el Congreso Nacional sanciona la Ley 23554 de defensa nacional. Su artículo 42 modificó el texto del artículo 4 del Decreto 15385/1944, que quedó redactado del siguiente modo:

Declárase de conveniencia nacional que los bienes ubicados en las zonas de seguridad pertenezcan a ciudadanos argentinos nativos. La Comisión Nacional de Zonas de Seguridad ejercerá en dicha zona la policía de radicación con relación a las transmisiones de dominio, arrendamiento o locaciones, o cualquier forma de derechos reales o personales, en virtud de los cuales debe entregarse la posesión o tenencia de inmuebles a cuyo efecto acordará o denegará las autorizaciones correspondientes (B.O. del 05/05/1988).

Del texto modificado surge que, a diferencia del primitivo artículo 4 del Decreto 15385/1944, se hace expresa mención a la facultad de contralor inmobiliaria en las ZSF: “policía de radicación”, eliminándose la referencia a la facultad expropiatoria del Poder Ejecutivo respecto a los bienes ubicados en zonas fronterizas. A su vez, el texto reformado hace expresa referencia al control de “cualquier forma de derechos reales o personales”, cuya redacción logra una mayor precisión y tecnicismo jurídico. Tal modificación entendemos que no resulta menor, dado que la compraventa de inmuebles en las fronteras se vincula en el ordenamiento legal argentino con distintas materias del derecho. Dentro de estas últimas Iñiguez (2004, pp. 155-156) identifica el derecho de los contratos, los derechos reales, hechos y actos jurídicos, el derecho administrativo, el derecho de sociedades y el derecho internacional privado, entre otros, con normas que, si bien han sido parcialmente modificadas, las mismas según dicho autor se han visto opacadas por una finalidad de defensa nacional.

Nuevamente y en un giro normativo de ciento ochenta grados se dicta en 1994 el Decreto 887/1994 (B.O. del 10/06/1994, pp. 3-15), por medio del cual vuelven a unificarse los límites de la ZSF del Decreto 15385/1944 con los de la ZFD de la Ley 18575. De los considerandos de este decreto, dictado durante el interregno en que los asambleístas constituyentes deliberaban el texto de la inminente reforma de la Constitución Nacional de 1853, se hacía referencia a que con base en las experiencias recogidas durante la vigencia del Decreto 1182/1987 resultaba práctico y aconsejable unificar los límites de la ZFD con los de la ZSF, por cuanto se trataba de dos jurisdicciones donde se desarrollaban “acciones concurrentes a un mismo fin”.

De este modo se volvía a implementar el criterio del derogado Decreto 193/1982, el cual unificaba las variables de desarrollo y seguridad en el mismo espacio territorial de la frontera, salvo en lo relativo a las porciones territoriales fronterizas de Santa Cruz, Chubut y Río Negro que fuesen adyacentes al mar territorial, las que ahora pasaban a ser excluidas de las normas de desarrollo sustentable, para regirse en lo sucesivo exclusivamente por las disposiciones de la ZSF.

En relación al ejercicio del control policial de radicación establecido en el artículo 4 del Decreto 15385/1944, el Decreto 887/1994 nuevamente volvía a ratificar en su artículo sexto la facultad de excluir de su control a determinados centros urbanos que estuviesen ubicados en la ZSF, tal como había sido establecido originariamente en la letra del Decreto 193/1982. Consecuente con ello, esta nueva norma de fronteras en sus anexos exceptuaba expresamente de la ZSF a los “ejidos urbanos” de las ciudades de Posadas y Formosa.

La variable de la frontera de integración

El avance en los procesos de regionalización e integración que venían dándose en América del Sur y sobre todo en el sistema jurídico argentino fueron acentuando la necesidad de atenuar, exceptuar y excluir la burocracia del control policial de radicación en las zsf. Cabe traer a colación que ya el Decreto 2336/1978 (modificatorio de la reglamentación de la Ley 18575) iba acompañado de un documento adjunto titulado “Directiva para la Ejecución de la Política de Frontera”, en el cual uno de sus objetivos (Punto 2.2.8) indicaba la necesidad de “promover la cooperación con las zonas vecinas pertenecientes a los países limítrofes en la forma, sentido y magnitud que mejor convenga al interés nacional y al incremento de las relaciones culturales y comerciales con dichos países”.

Podemos observar en las aspiraciones referidas precedentemente, una incipiente tendencia normativa a reconocer la realidad y conveniencia de la cada vez más requerida variable de integración en la frontera argentina. Aún pese a la vigencia y aplicación estricta de la doctrina de la defensa nacional.

Superada la coyuntura adversa de las fronteras de tensión con Chile (con las consecuentes provisiones militares y políticas anticipando tal contingencia) comenzaba a avizorarse que la frontera argentina no solo se configuraba como un factor de separación de soberanías, sino también como un elemento e instrumento jurídico de cooperación. Dicho instrumento es comúnmente conocido como “Régimen (o derecho) de Vecindad”, el cual, como advierte Álvarez Londoño (1998, pp. 238-239), conlleva a toda una serie de ventajas como el acceder a un régimen administrativo más flexible para los desplazamientos y pedidos de informaciones, entre otras.¹⁹

Esta última dimensión normativa de la frontera de integración encontró su punto más alto en la aprobación del Tratado de Asunción, constitutivo de la estructura de integración regional del Mercado Común del Sur (Mercosur), conformada inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.²⁰ Producto de la suscripción de este cuerpo legal internacional, el sistema normativo interno de Argentina mal podía limitarse a regular el acotado concepto de la seguridad de sus fronteras, subordinado exclusivamente a la defensa nacional.

Debemos tener presente que el cese de las tensiones fronterizas no fue exclusivo de los Estados miembros del Mercosur. La república de Chile, con quien Argentina había sostenido reiteradas disputas diplomáticas cercanas al enfrentamiento bélico, si bien no participó en la celebración de este último acuerdo internacional, como señalan Briones y Álvarez (2008), fue construyendo progresivamente con Argentina relaciones basadas en la “confianza mutua como eje de la seguridad regional” en el control integrado. La consolidación de las democracias en los Estados de América del Sur inauguraba una nueva etapa de colaboración basada en la confianza recíproca y el estrechamiento de lazos mutuos para sustituir las viejas políticas de los gobiernos de facto. Viejas políticas en donde prevalecía, como señala Basaldúa (1999, p. 279), “la desconfianza hacia el país vecino y la vigencia de estrategias basadas en hipótesis de conflicto”.

¹⁹ Otras de las ventajas señaladas en este régimen por Álvarez Londoño (1998) son las zonas francas, la explotación y protección común de las riquezas naturales, la creación o control de puntos de paso, como también toda una fuente de obligaciones, caso de las servidumbres que implican construcciones.

²⁰ Aprobado en Argentina por Ley 23981 del 15 de agosto de 1991 y suscripto el 26 de marzo de ese mismo año.

Desafortunadamente la reforma constitucional de 1994 solo “actualizó” el texto de la figura jurídica de la frontera limitándose a suprimir la anacrónica referencia al trato pacífico con los indios y su evangelización. El nuevo inciso 16 del artículo 75 solo mantuvo la atribución del Congreso Nacional acotada a la variable de proveer al resguardo de la seguridad de la frontera, pese a que en el derecho argentino se venía receptando en las fronteras las dimensiones del desarrollo y su integración. Dimensiones normativas que no solo iban desvirtuando las misiones y funciones de la Policía de Radicación en centros urbanos que iban desarrollándose demográficamente, sino también atentando contra el desarrollo sustentable de estos últimos.

Suele afirmarse que el desarrollo e integración fronteriza constituye un proceso de incorporación de las fronteras al patrimonio de cada país según su propia política nacional, debiendo cada uno de ellos propiciar la coordinación y homologación con las de sus vecinos, ya que el desarrollo fronterizo no puede conseguirse en forma aislada ante la infinidad de interdependencias que se configuran en los respectivos territorios (Arciniegas, 2012, p. 11). Es por ello por lo que existe consenso en hacer referencia a la integración fronteriza como una condición natural del desarrollo.

Las excepciones urbanas a la Policía de Radicación

Tras la sanción de la reforma constitucional de 1994 y frente a la cada vez más desvirtuada atribución de la Policía de Radicación en distintos sectores desarrollados de la ZSF, la SNF dicta la Resolución 113/1994 apelando expresamente a los intereses de la defensa nacional. Por medio de esta normativa se estableció un “trámite abreviado” para la tramitación de solicitudes de “Previa Conformidad” de las personas físicas y personas jurídicas nacionales o extranjeras que hubieren obtenido autorización favorable del citado organismo. La fundamentación y apelación a la doctrina de la defensa nacional resulta aquí extraña, ya que precisamente la norma buscaba atenuar la burocracia del control policial de radicación que había nacido en plena vigencia de dicha doctrina. Una burocracia que a finales del siglo XX era ciertamente residual y un obstáculo para el desarrollo e inversiones en determinados sectores de las ZSF, impidiendo una completa apertura de las zonas fronterizas al comercio exterior.

Al año siguiente vuelven a dictarse una multiplicidad de resoluciones cuyo objetivo era atenuar las demoras burocráticas en las solicitudes efectuadas para obtener la autorización de la Policía de Radicación en las transferencias de dominio fronterizas. De todas ellas la Resolución 206/1995 (B.O. del 30/03/1995, p. 9 y ss), dictada por la SNF, fue la primera normativa ministerial que intentó adecuarse a la variable o perspectiva de la frontera de integración que venía siendo receptada en el derecho argentino, al establecer expresamente una gran cantidad de exclusiones y excepciones al ejercicio del control policial de radicación en determinados centros urbanos y localidades ubicados en ZSF, de conformidad con la facultad concedida (y hasta el momento nunca ejercida) por las distintas normativas reseñadas.

Los fundamentos de la medida surgen con claridad de sus considerandos, en los que se señala que el ejercicio de la Policía de Radicación en los centros urbanos o localidades existentes en la ZSF debía ser objeto de una regulación específica. Ello con motivo del nivel de desarrollo alcanzado en los mismos, la cantidad de población nacional y extranjera existente y la presión demográfica originada por los países limítrofes.

Este aludido aumento en la cantidad de población se veía reflejado en los resultados que había producido el Censo de Población y Vivienda de 1991 efectuado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, el cual era invocado en la norma como fundamento de las medidas de exclusión a adoptar. En razón de ello acertadamente se consideraba que era necesario definir los centros urbanos o localidades a exceptuar del ejercicio de la Policía de Radicación, al considerarse que mediaba un menor riesgo para la seguridad y defensa nacional. La norma en su texto definió expresamente el concepto a adoptar para referirse a un “Centro Urbano o Localidad”:

Artículo 1° CENTRO URBANO O LOCALIDAD. DEFINICIÓN. A los fines del ejercicio de la Policía de Radicación, defínese como CENTRO URBANO o LOCALIDAD a la porción de superficie de tierra caracterizada por la forma, cantidad, tamaño y proximidad entre sí de ciertos objetos físicos artificiales fijos (edificios) y por ciertas modificaciones artificiales del suelo (calles), necesarias para conectar aquellos entre sí y, dotada de una población estable.

Los numerosos territorios que fueron desafectados en su totalidad del régimen de previa conformidad, de acuerdo con la prerrogativa conferida a la SNF por el artículo 6 del Decreto 887/1994 (sin importar la nacionalidad del peticionante y su carácter de persona física o jurídica) fueron expresamente detallados en el anexo primero de la Resolución 206/1995, y fueron clasificados como “Departamentos de Provincia”.²¹

Al profundizar en la atenuación de la Policía de Radicación, la consecuente resolución de la SNF (número 207/1995) estableció un “trámite abreviado” para la previa conformidad de adquisiciones de inmuebles, explotación de permisos y concesiones en *zona de seguridad*, cuyos detalles al igual que sus sucesivas normativas exceden por volumen al presente trabajo. Dicho trámite era extensivo a las personas jurídicas argentinas, personas jurídicas extranjeras y personas físicas extranjeras que efectuasen actos jurídicos en centros urbanos no exceptuados de la Policía de Radicación en la Resolución 206/95 de la SNF dependiente de la CNZS.

²¹ El anexo enumera los “Departamentos” desafectados de la Policía de Radicación de las siguientes catorce provincias de Argentina: en Entre Ríos los de las Islas del Ibicuy; Gualeguaychu; Uruguay, Colón; Concordia y Federación. En Corrientes los de Itatí; Beron de Astrada; San Cosme; San Miguel; General Paz; San Luis del Palmar; Ituzaingo; Santo Tomé; General Alvear; San Martín; Paso de los Libres; Mercedes; Curuzú Cuatía y Monte Caseros. En Misiones los de Capital; Cainguas; Candelaria; Leandro N. Alem; Oberá; Apóstoles; Concepción; San Ignacio; San Javier y San Pedro. En Chaco los de Bermejo y General San Martín. En Formosa los de Pirane; Bermejo; Matacos; Patiño y Ramón Lista. En Salta los de General San Martín; Orán; Iruya; Santa Victoria; Rivadavia y Los Andes. En Jujuy los de Susques; Rinconada; Cochinoca; Humahuaca y Santa Catalina. En Catamarca los de Antofagasta de la Sierra; Belén y Tinogasta. En La Rioja los de General Lamadrid; Vinchina o General Sarmiento; General Lavalle o Coronel F. Varela; Famatina; San Blas de los Sauces y Chilecito. En San Juan los de Calingasta; Iglesias y Jachal. En Mendoza los de Tunuyán; Malargüe; San Carlos; Tupungato; Luján de Cuyo; Las Heras y San Rafael. En Neuquén los de Aluminé; Chos Malal; Huiliches; Minas; Ñorquin; Loncopué; Pehuenches; Picunches; Zapala y Collón Curá. En Río Negro los de Ñorquinco; Pilcaniyeu y San Antonio y en Chubut los de Cushamen; Futaleufu; Languiñeo; Tehuelches; Río Senguer; Rawson; Florentino Ameguiño y Gaiman.

La Policía de Radicación en el ámbito de la seguridad interior

Al considerarse prácticamente superado el estadio de la hipótesis de escaladas bélicas por cuestiones limítrofes, como también frente a una desconfianza que no terminaba de disiparse hacia las fuerzas armadas argentinas (dadas las reiteradas denuncias sobre violaciones a los derechos humanos en los gobiernos de facto) fue acentuándose una tendencia que derivó en un progresivo y drástico recorte en el presupuesto del equipamiento y capacitación de las fuerzas armadas. Este nuevo escenario indudablemente influyó en el dictado de una regulación normativa sobre seguridad de fronteras que intentó prescindir de los resabios de los lineamientos clásicos de la doctrina de la defensa nacional.

Este contexto normativo fronterizo en Argentina fue paralelo con el nuevo contexto geopolítico y cuadro de situación que regía en Europa. El final de la guerra fría diluyó en el viejo continente la hipótesis de una escalada bélica proseguida de un enfrentamiento nuclear, al considerar que las amenazas en las fronteras ya no provenían de eventuales invasiones de otros Estados, sino del accionar permanente de actores no estatales. Tal escenario gradualmente hizo replantear a los Estados de la Unión Europea los riesgos que traían aparejados los vínculos entre migraciones internacionales y el crimen organizado, produciéndose así una concepción más extensa de la seguridad que, como enseñan Ferrero Turrión y López Sala (2012, p. 231), es completamente superadora de la noción clásica de la seguridad fronteriza.

Estas nuevas perspectivas y políticas sobre seguridad en las fronteras se reflejaron en Argentina a través del dictado del Decreto 483/1996 (B.O. del 07/05/1996, p. 4) por medio del cual se disolvió la SNF, al alegar dentro del marco de una discutida política y técnica normativa que las múltiples funciones de la frontera se encontraban subsumidas en la de otros organismos.²² Posteriormente el Decreto 1409/96 profundizó esta nueva concepción al ordenar el traspaso de las funciones de la ex SNF del Ministerio de Defensa a la órbita de la Secretaría de Seguridad Interior dependiente del Ministerio del Interior.

El análisis pormenorizado de la política fronteriza que implicó en 1996 el traspaso de las funciones de seguridad del Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior, con fundamento en el avance del crimen transnacional y supresión de las hipótesis bélicas fronterizas, se aleja de los objetivos de la presente investigación. A nuestros fines solo cabe señalar que las facultades resolutivas para los trámites de previa conformidad en ejercicio de la Policía de Radicación pasaron a quedar en virtud de la Resolución 216/1997 (B.O. del 25/02/1997, pp. 2-3) de la CNZS a cargo de los funcionarios que a tal fin designase el secretario de Seguridad Interior.

Una década después del pase de la Policía de Radicación del ámbito del Ministerio de Defensa a la órbita del Ministerio del Interior, este último dictó la Resolución 166/2009 (B.O. del 05/03/2009, pp. 3-12) con la aprobación de nuevas directivas para el "Ejercicio de la Policía de Radicación en Zonas de Seguridad de Fronteras" para dejar sin efectos las resoluciones 206, 207 y consecuentes de la ex SNF.

²² Entendemos que esta norma confundió el carácter multifuncional de la figura jurídica de la frontera con su inevitable matiz interministerial. Sus múltiples funciones (transporte, turismo, acuerdos sanitarios, deportes y educación, por citar algunas actividades) deben coordinarse más que trasladarse ministerialmente hacia una cartera del Estado cuyo objeto dista del efectivo resguardo fronterizo.

El Anexo B de esta Resolución 166/2009 publicó una nueva nómina de los centros urbanos o localidades desafectados en su totalidad del régimen de previa conformidad de la Policía de Radicación, cualquiera que fuera la nacionalidad del peticionante y su carácter de persona física o jurídica. Lamentablemente el listado actualizado de territorios exceptuados no significó un nuevo avance en la limitación a los alcances del control de la Policía de Radicación, en razón que los centros urbanos o localidades enumerados en este nuevo anexo, con excepción del agregado del departamento de Biedma para la provincia del Chubut, fueron los mismos que los enumerados en la nómina de la derogada Resolución 206-SNF-1995.

Al año siguiente el Ministerio del Interior dicta una nueva modificación en la Resolución 434/10 (B.O. del 27/05/2010, pp. 21-25), por la que se sustituye el artículo 16 de la directiva para el “Ejercicio de la Policía de Radicación en Zonas de Seguridad de Fronteras”:

Artículo 16. Quedan exceptuados del Régimen de Previa Conformidad, las Personas Físicas y Jurídicas extranjeras y los ciudadanos argentinos naturalizados con menos de CINCO (5) años desde la obtención de su naturalización, que pretendan adquirir inmuebles ubicados en Centros Urbanos o Localidades no comprendidos en el Anexo B de la presente Resolución, y cuya superficie total no exceda los CINCO MIL METROS CUADRADOS (5 000 m²), siempre que el destino del inmueble no conlleve fines de lucro.

La Policía de Radicación en la estructura del Ministerio de Seguridad

Tras 20 años de vigencia de políticas y regulaciones de la frontera a cargo del Ministerio del Interior, el sistema acentuó su crisis por múltiples factores. Entre ellos el crecimiento de la presencia del crimen transnacional organizado en las fronteras. La creciente irrupción de esta modalidad delictual que abarca el tráfico de estupefacientes, tráfico de personas, contrabando, terrorismo y lavado de activos entre otras, no pudo ser abordada efectivamente ni por los estándares de la doctrina clásica de la defensa nacional como tampoco por los propios de la seguridad interior.²³

Ante este panorama, el Poder Ejecutivo Nacional en 2016 decidió excluir al Ministerio del Interior del ámbito de control fronterizo, y dictó a tal fin el Decreto 15/2016 (B.O. del 06/01/2016, p. 19 y ss). Instrumento por el que se establece la “Secretaría de Fronteras” (SF), a la cual se le atribuyeron tanto competencias para asegurar la presencia efectiva del Estado Nacional en toda la ZSF, como también la facultad de establecer mecanismos de cooperación con los países limítrofes en materia de seguridad de fronteras, y quedaba habilitada para proponer la suscripción de los convenios que a tal fin fuesen necesarios.

²³ Las organizaciones delictivas transnacionales por su naturaleza ocultan sus planificaciones y proceder. Tal accionar contrasta con la gran visibilidad de una eventual agresión interestatal de un país limítrofe. Para afrontar a estas organizaciones criminales en las fronteras se requiere de políticas especiales que no se acotan al marco de la seguridad interior como tampoco al marco de la defensa nacional propiamente dicha.

Dentro de ese marco de reordenamiento de funciones ministeriales, junto a la SF se dispuso la creación de la “Subsecretaría de Desarrollo de Fronteras” a fin de coordinarse en las fronteras el ejercicio conjunto aunque diferenciado de las variables del desarrollo sustentable y seguridad, con una estrategia de control integrado con las unidades estatales vecinas a fin de poder enfrentar delitos transnacionales complejos.

En 2018 se dictaron dos decretos relacionados. El primero de ellos (número 174/2018) creó la Subsecretaría de Control y Vigilancia de Fronteras con competencia para entender en la aplicación del Decreto 15385/1944. El segundo fue el número 253/2018 (B.O. del 28/03/2018, p. 12 y ss) sobre “Zonas de Seguridad de Fronteras”. Este último produjo la derogación del Decreto 887/1994 tras casi 24 años de vigencia, lo que consolidó la transferencia de las competencias en materia de seguridad de fronteras a la órbita del Ministerio de Seguridad. Si bien esta nueva norma produjo modificaciones a los límites establecidos de la ZSF y la ZFD, continuó manteniendo unificadas las jurisdicciones de seguridad y desarrollo en un mismo ámbito geográfico. Respecto a la Policía de Radicación, en sus considerandos mantuvo nuevamente los fundamentos originales del Decreto 193/1982, al señalar que los cambios institucionales obligaban a otorgar al Ministerio de Seguridad la facultad de excluir a determinados centros urbanos ubicados en la ZSF del ejercicio de Policía de Radicación del Decreto 15385/1944 y consecuentes, y establecía por lo tanto, en su artículo 5, “Facultase al MINISTERIO DE SEGURIDAD a excluir a determinados centros urbanos ubicados en Zona de Seguridad de Fronteras del ejercicio de policía de radicación que establece el Decreto Ley N° 15.385/44 y su modificatoria”.

Respecto a la exclusión expresa de centros urbanos o localidades a las normativas sobre SF (ahora dividida en terrestre y marítima), este decreto vuelve a ser escueto al respecto, al ratificar al ejido municipal de las ciudades de Posadas y de Formosa y agregar ahora como exceptuados a los ejidos municipales de Río Gallegos, Rawson y Ushuaia.

Conclusión y proyección

Las sucesivas regulaciones jurídicas que a lo largo del tiempo fueron estableciendo distintos tipos de limitaciones al alcance del control de la Policía de Radicación en las fronteras argentinas, sea a nivel de exclusión o excepción de ejidos urbanos o bien de atenuaciones burocráticas, son producto del carácter dinámico y multifuncional de la figura jurídica de la frontera.

Hemos expuesto cronológicamente cómo bajo ese carácter “dinámico y multifuncional” de las fronteras argentinas convergieron y coexistieron distintas variables implementadas por diversos gobiernos (tanto constitucionales como de facto): las hipótesis de invasiones interestatales, las posteriores amenazas por el crimen transnacional, la necesidad de adoptar políticas de desarrollo y la implementación de controles conjuntos con los países vecinos ante el permanente tránsito de personas y mercaderías. Variables estas que fueron hechas con mayor o menor éxito por organismos competentes en materia fronteriza, con una inestable dependencia funcional en carteras ministeriales con funciones disímiles, como por ejemplo el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Seguridad.

No resulta un detalle menor que hasta la presente investigación, salvo la sanción de una ley en 1951 sobre pasos limítrofes no habilitados, el Congreso Nacional no haya discutido y sancionado una Ley Nacional de Fronteras que contemple y armonice los intereses de Argentina sobre sus zonas fronterizas. Ello indudablemente hubiese ordenado la dispersión normativa que viene presentándose sobre la materia desde mediados del siglo xx.

Dado el tiempo transcurrido desde la creación de la figura de la Policía de Radicación, cabe preguntarse si su control inmobiliario, concebido en un estadio geopolítico de beligerancia y desconfianza recíproca entre Estados, podría mantenerse vigente ante las nuevas concepciones de desarrollo, integración y cooperación entre los países fronterizos de la región. Precisamente las distintas limitaciones producidas al alcance de esta figura fueron consecuencia de las diferentes realidades y necesidades de localidades fronterizas, en las cuales el control policial inmobiliario terminó presentándose como una figura anacrónica, lo que dificultó su desarrollo económico.

Las fronteras en América del Sur, concebidas originariamente como zonas de hostilidad, salvo excepciones, son actualmente regiones de acercamiento, cooperación económica y cultural, y si bien, como señala De Meira Mattos (1997, p. 48), se ha consolidado la concepción de que no solo es necesario vigilar las fronteras sino también poblarlas y armonizar los intereses de las poblaciones vecinas, no puede dejar de advertirse que el avance de la presencia del crimen transnacional organizado en las fronteras obliga al Estado a seguir ejerciendo algún tipo de control o inteligencia criminal en la propiedad o tenencia de inmuebles ubicados en su periferia territorial.

A este contexto de la presencia del crimen transnacional se agrega la circunstancia de las amenazas sanitarias transfronterizas, como por ejemplo el escenario pandémico del COVID-19, el cual produjo una temporaria retracción a nivel mundial en la permeabilidad de las fronteras. La república de Argentina no fue ajena a esta crisis sanitaria mundial que produjo el cierre temporario de sus fronteras (Decretos de Necesidad de Urgencia 274/2020 y 313/2020). Ello en perjuicio (al menos de modo temporal) del sostenimiento de la variable del desarrollo sustentable en las localidades fronterizas cuya situación es cercana a la precariedad y el subdesarrollo.

Por todo lo expuesto, concluimos en que, habiendo transcurrido más de siete décadas desde la creación de la figura de la Policía de Radicación en las fronteras de Argentina, se impone reflexionar ante el nuevo escenario geopolítico sobre la vigencia, alcance o actualización de esta figura jurídica en los años venideros.

Referencias

- Alsina, A. (1977). *La nueva línea de fronteras. Memoria especial del Ministerio de Guerra y Marina. Año 1877*. Eudeba.
- Álvarez Londoño, L. F. (1998). *Derecho Internacional Público*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Ancel, J. (1984). Geopolítica de Fronteras. En J. Ancel, C. Badía, H. Hveen, A. Lepotier, J. M. Baer & D. Castagnin, *Poder global y geopolítica* (pp. 85-160). Editorial Pleamar.

- Arciniegas, H. (2012). Visión y actividades de CAF en el desarrollo e integración fronteriza de América del Sur. En S. I. Moya Mena (Ed.), *Las fronteras: Espacios de encuentro y cooperación* (pp. 9-18). Flacso.
- Balmaceda, R. R. (1979). *Límites y fronteras de la República Argentina. Epítome geográfico*. Oikos.
- Basaldúa, R. X. (1999). *Mercosur y derecho de la integración*. Abeledo Perrot.
- Briones, S. & Álvarez, R. (2008). ¿Construyendo confianzas?, *Fronteras, FFAA y Política en América Latina*. Flacso-Chile.
- De Meira Mattos, C. (1997). *Geopolítica y teoría de las fronteras*. Círculo Militar.
- Durán, J. G. (2006). *Frontera, indios, soldados y cautivos, Historias guardadas en el archivo del cacique Manuel Namuncurá (1870-1880)*. Facultad de Teología UCA/Bouquet Editores.
- Ferrero Turrión, R. & López Sala, A. M. (2012). Fronteras y seguridad en el Mediterráneo. En R. Zapata Barrero & X. Feller Gallardo (Eds.), *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto mediterráneo* (pp. 229-254). Edicions Bellaterra.
- García, J. L. (1975). *Defensa nacional*. C.F.I.
- González, J. V. (1897). *Manual de la Constitución Argentina*. Editores Ángel Estrada y Ca.
- Guglielmelli, J. E. (1979). *Geopolítica del Cono Sur*. El cid editor.
- Hirsch, S. (2000). Misión, región y nación entre los guaraníes de Argentina. Procesos de integración y de re-etnización en zonas de frontera. En A. Grimson (Comp.), *Fronteras, naciones e identidades. La periferia como centro* (pp. 278-298). Ciccus-L Crujía.
- Iñiguez, M. D. (2004). Compraventa de inmuebles en zona de seguridad y áreas de frontera. *Revista de Derecho Privado y Comunitario, Compraventa II*, (1), 155-168.
- Lucaioli, C. P. (2010). Introducción. En C. P. Lucaioli & L. R. Nacuzzi (Comps.), *Fronteras. Espacios de interacción en las tierras bajas del sur de América*. Sociedad Argentina de Antropología.
- Molina, R. (1926). *La Defensa Nacional. Sus problemas fundamentales (Estudio publicado por "La Nación")*. Talleres Gráficos del Instituto Geográfico Militar.
- Moroni, M. (2007). La nacionalización de la frontera pampeana y la formación del Estado argentino. *Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales*, (67), 69-89.
- Preci, G. A. (2019). La frontera marítima en el ordenamiento jurídico argentino. *Prudentia Iuris*, (87), 133-170.
- Ravignani, E. (Dir.). (1937). *Asambleas constituyentes argentinas, seguidas de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la nación*. (v. 4). Talleres S. A. Casa Jacobo Peuser, Ltda.
- Thill, J. P. & Puigdomenech, J. A. (2003). *Guardias, fuertes y fortines de la frontera sur, Historia, antecedentes y ubicación catastral* (v. 1-2). Ejército Argentino. Servicio Histórico del Ejército.

Gabriel Alejandro Preci

Argentino. Doctor en Ciencias Jurídicas por la Pontificia Universidad Católica Argentina. Integrante del IUS de investigación 2019-2021 UCA (PIP 800 201901 00003 CT) de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Miembro Titular del INHIDE (Instituto de Investigaciones de la Historia del Derecho). Líneas de investigación: aspectos históricos y jurídicos en las fronteras. Última publicación: Preci, G. A. (2019). La frontera marítima en el ordenamiento jurídico argentino. *Prudentia Iuris*, (87), 133-170.