

## LA FRONTERA MARÍTIMA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARGENTINO

*The maritime frontier in the Argentine legal system*

Gabriel A. Preci<sup>1</sup>

Recibido: 27 de febrero de 2019

Aprobado: 15 de marzo de 2019

**Resumen:** En el ordenamiento jurídico argentino la frontera marítima es una figura cuya concepción es dinámica y posee raigambre constitucional. La misma está constituida por una porción de territorio de ancho determinado adyacente a la línea de costa del mar territorial. Su seguridad debe ser resguardada por el Estado de modo permanente al amparo de la jerarquía constitucional consagrada en el artículo 75, inciso 16, de la Constitución Nacional, contemplando las amenazas del crimen transnacional y la eventualidad de una agresión interestatal. La frontera marítima es una figura estratégica que determina gran parte de la integridad territorial del Estado, siendo un componente inherente al territorio del Estado, en general y al borde nacional adyacente al mar territorial, en particular. Sostenemos que en un futuro los legisladores deberían volver a incluir en la frontera marítima la variable de su desarrollo sustentable, excluida en el año 1994.

**Palabras claves:** Frontera marítima; Mar territorial; Frontera internacional; Integridad territorial; Crimen transnacional; Desarrollo sustentable.

1 Investigador independiente. El autor es Abogado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Doctor en Ciencias Jurídicas por la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Email: gabrielpreci@gmail.com.

El autor quiere agradecer expresamente a la abogada Mirta Graciela Giménez, de INFO-LEG (Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica), por su desinteresada colaboración y profesionalidad.

**Abstract:** In the Argentine legal system the maritime frontier is a figure whose conception is dynamic and has constitutional root. It is constituted by a portion of territory of determined width adjacent to the coastline of the territorial sea. Its security must be protected by the State permanently under the protection of the constitutional hierarchy enshrined in article 75, paragraph 16 of the National Constitution, contemplating the threats of transnational crime and the possibility of an inter-state aggression. The maritime frontier is a strategic figure that determines a large part of the territorial integrity of the State, being an inherent component of the territory of the State in general and the national border adjacent to territorial sea in particular. We argue that in the future, legislators should include the variable of sustainable development, excluded in 1994, back at the maritime frontier.

**Keywords:** Maritime frontier; Territorial sea; International frontier; Territorial integrity; Transnational crime; Sustainable development.

**Sommario:** Nel sistema legale argentino il confine marittimo è una figura la cui concezione è dinamica e ha radici costituzionali. È costituito da una porzione di territorio di larghezza determinata adiacente alla linea costiera del mare territoriale. La sua sicurezza deve essere protetta dallo Stato in modo permanente secondo la gerarchia costituzionale sancita dall'articolo 75, paragrafo 16, della Costituzione nazionale, considerando le minacce del crimine transnazionale e la possibilità di un'aggressione interstatale. Il confine marittimo è una figura strategica che determina gran parte dell'integrità territoriale dello Stato, essendo una componente intrinseca del territorio dello Stato, in generale e del confine nazionale adiacente al mare territoriale, in particolare. Sosteniamo che in futuro i legislatori dovrebbero includere la variabile dello sviluppo sostenibile, esclusa nel 1994, al confine marittimo.

**Parole chiave:** confine marittimo; Mare territoriale; Confine internazionale; Integrità territoriale; Crimine transnazionale; Sviluppo sostenibile.

Para citar este texto:

Preci, G. A. (2019). "La frontera marítima en el ordenamiento jurídico argentino", *Prudentia Iuris*, N° 87, pp.

## I. Introducción

La *frontera marítima argentina* constituye en nuestro ordenamiento jurídico un subgénero de la figura de la frontera internacional. La evolución de su concepto legal guarda estrecha relación con su concepción dinámica y el devenir histórico de la primigenia consagración constitucional de la frontera en la Constitución de 1853. Los alcances y el significado de la figura de la frontera en un principio no estaban asociados a los actuales límites internacionales del Estado argentino, sino a la precariedad y al alcance efectivo de su jurisdicción sobre el inmenso territorio conocido como “desierto”, conforme lo reseñaremos.

La gradual evolución o mutación de la figura constitucional de la frontera fue configurando en las fachadas territoriales oceánicas una particular naturaleza e identidad jurídica, supeditada a ciertos aspectos y características propias de la frontera internacional. Tal supeditación no siempre resulta comprensible, dado que incluso en distintos ámbitos académicos suele incurrirse en no pocos equívocos al emplearse el vocablo “fronteras marítimas” (tanto en su acepción singular como plural).

Uno de los errores más recurrentes consiste en asociar la superficie del territorio o continente emergido de las fronteras marítimas con su mar lindante y el lecho y subsuelo de las áreas marinas, sobre los cuales la República Argentina ejerce su soberanía en distintos grados según se trate del *mar territorial* (también llamado “mar jurisdiccional”, “mar adyacente”, “mar costero” o “mar litoral”), la *zona contigua* o bien la *zona económica exclusiva*, cuestión ésta cuyo análisis pormenorizado desborda la presente exposición<sup>2</sup>.

Para nuestros fines expositivos, adoptamos el concepto de *mar territorial* de Morzone, que lo define como la franja de agua comprendida entre las costas de un Estado, a partir de la zona de la más baja marea hasta una línea imaginaria que corre paralelamente a cierta distancia, y que se halla

2 A grandes rasgos, el *mar territorial argentino* se extiende hasta las 12 millas marinas a partir de la línea de base establecida en el artículo 1° de la Ley N° 23.968. Sobre el mismo, el Estado posee y ejerce soberanía plena, reconociendo solo el derecho de paso inocente a los buques de terceros Estados. La *zona contigua* se extiende hasta 24 millas marinas a partir de la misma línea de base y del mismo modo la *zona económica exclusiva* hasta una distancia de 200 millas marinas. En esta última Argentina ejerce derechos de soberanía para la exploración, conservación de recursos naturales, explotación y producción de energía derivada del agua, entre otras. Por otro lado, la soberanía nacional no concluye a las 200 millas marinas sino que se extiende hasta la isóbata de 200 metros en lo que al lecho y subsuelo marítimo se refiere, y aun más allá de dicho límite hasta, donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dicha zona, conforme el artículo 2° de la Ley N° 17.094.

bajo la soberanía del Estado costero, con la limitación impuesta por el tránsito inocuo<sup>3</sup>. Precisamente este mar territorial es inherente a las fronteras marítimas del mismo modo que el límite internacional es inherente a las fronteras denominadas “terrestres”.

En nuestra legislación podemos definir la frontera marítima como la porción de continente o territorio emergido, de ancho expresamente determinado y adyacente a la línea de costa del mar territorial argentino, cuya seguridad el Estado debe permanentemente resguardar al amparo de la jerarquía constitucional consagrada en el artículo 75, inciso 16, el cual establece como una atribución del Congreso el “proveer a la seguridad de las fronteras”.

La tipificación de las fronteras marítimas, claramente diferenciadas de su mar territorial adyacente, surge de las disposiciones vertidas en un desordenado camino normativo conformado por leyes, decretos, decretos-leyes, leyes de facto y resoluciones ministeriales. Estas normas fueron delimitando desde el año 1899 una porción de ancho determinado de territorio emergido en el borde nacional, adyacente a la línea de costa del mar territorial argentino.

La determinación y delimitación de la frontera marítima estuvo asociada en un primer momento a la implementación de políticas fiscales que fomentaban su ocupación y desarrollo, para luego asociárselas, hacia fines de la Segunda Guerra Mundial, con el resguardo de su seguridad frente a eventuales agresiones interestatales. Del mismo modo con las fronteras terrestres lindantes con nuestros países limítrofes.

En los años posteriores y durante el período de la Guerra Fría, esta política de seguridad de fronteras fue complementada con otras políticas estatales de desarrollo sustentable en las porciones de territorio correspondiente a las fronteras marítimas y terrestres. Estas políticas entendían que la baja densidad poblacional y precariedad típica de los confines jurisdiccionales del Estado, iba en desmedro de la seguridad de la frontera y, en última instancia, del ejercicio efectivo de la soberanía territorial en las mismas.

Lamentablemente, a partir del año 1994 la tendencia del Derecho Comparado de legislar sobre la frontera bajo los aspectos indisolubles de su seguridad y desarrollo, dejó de aplicarse en Argentina a la figura de la frontera marítima. Desde ese año hasta la actualidad se dispuso que el Estado bregue por la seguridad de la frontera marítima de modo exclusivo y excluyente de las normativas de desarrollo.

Es nuestro propósito fundamentar por qué somos críticos con la reiteración en el tiempo de esta poco afortunada técnica jurídica, que contradice una tendencia legislativa reflejada en el Derecho Constitucional Compara-

3 Morzone, L. A. (1978). *Soberanía territorial argentina*. Buenos Aires. Depalma, 150.

do. Esta tendencia es conteste en señalar que los aspectos o dimensiones relacionados con la seguridad y el desarrollo en las fronteras de un Estado deben encontrarse indisolublemente vinculados.

Siendo que los confines del territorio del Estado argentino estuvieron siempre relacionados con la precariedad jurisdiccional y demográfica –sea en las fronteras internas de la Constitución de 1853 o en los actuales bordes nacionales e internacionales–, en ellos la seguridad conlleva al desarrollo y el desarrollo trae aparejada la seguridad.

## II. Distingo entre frontera marítima, frontera y límite internacional

Los equívocos concernientes al empleo indiferente de los vocablos *frontera marítima* y *mar territorial* son producto de que la frontera marítima constituye un subgénero especial de la frontera internacional con características particulares. El vocablo *frontera internacional* también suele derivar en ciertas imprecisiones en la doctrina y Derecho Comparado, al emplearse indistintamente el término límite internacional y frontera internacional.

Suele afirmarse que parte de esa confusión o asimilación del vocablo *frontera* con el de *límite* proviene del uso indistinto en las lenguas sajonas de las expresiones *frontier* y *boundary*, atribuyéndoles a ambos términos el mismo sentido de frontera y límite. Tal confusión redundante en cierta carencia de homogeneidad en las clasificaciones y definiciones consecuentes<sup>4</sup>. Por otro lado, 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, definida como *limes*.

Entendemos que tal confusión no deriva de las indistintas expresiones de la lengua sajona, sino más bien de la propia naturaleza de la figura de la frontera internacional. Ésta indefectiblemente es un producto de los hechos, la geografía del territorio al cual determina y la historia del Estado en cuestión. Tal es el caso de los territorios hispanoamericanos que se han formado mayoritariamente aplicando el principio del *uti possidetis juris* de 1810.

4 Por citar algunos ejemplos, Díaz Cisneros afirma que los límites se configuran cuando se encuentra definida la serie de puntos que forman líneas, rectas y curvas hasta donde se extiende el territorio del Estado y en donde este deja de existir, en contraste con la expresión “frontera”, que aludiría a “un conjunto geográfico más indefinido” [Díaz Cisneros, C. (1955). *Derecho Internacional Público*. vol. I. Buenos Aires. Tipográfica Editora Argentina, 499]. Morzone entiende por fronteras “la serie de líneas rectas y curvas hasta donde llegue el territorio de un Estado” (Morzone, L. A. Ob. cit., 15). En cambio, Rousseau, sin perjuicio de reconocer que cierta doctrina diferencia a ambas figuras, entiende que en realidad la expresión “frontera” alude a la vez el límite y la zona delimitada [Rousseau, C. (1966). *Derecho Internacional Público*. Trad. Artigues. F. G. Barcelona. Ediciones Ariel, 258].

Si pretendemos definir un concepto de frontera con visos de cierta homogeneidad, debemos tener presente que la misma constituye uno de los elementos de la *periferia*, concepto este asociado al del *territorio* del Estado.

No es nuestro propósito ahondar sobre el concepto del *territorio*. Para nuestros fines, basta señalar que la etimología de su palabra proviene del latín *territorium*, y conforme el Diccionario de la Real Academia Española, en un primer sentido, es la “porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, etc.”. Es casi unánime la postura que afirma que el territorio constituye uno de los elementos inherentes a la figura del Estado<sup>5</sup>, siendo el ámbito donde este último ejerce el derecho a su integridad territorial, el cual se configura plenamente cuando se está en presencia del derecho a la soberanía territorial, a la supremacía territorial, a la unidad geográfica y a la unidad nacional.

Ahora bien, el territorio, en cuanto elemento esencial del Estado, encuentra en la periferia una de sus figuras determinantes. Esta última, según Balmaceda, es la franja de territorio que constituye el borde del territorio de un Estado, su epidermis o confín. Coincidimos con este autor en que, precisamente, dentro de la periferia de un Estado, es donde podemos diferenciar el *límite internacional*, que es una línea representada por hitos y mojones, de la *frontera internacional*, que es la periferia propiamente dicha, poseyendo un determinado ancho, y siendo una verdadera franja en el más amplio sentido de la palabra<sup>6</sup>.

A grandes rasgos, debemos tener presente que el límite es siempre una abstracción que puede ser materializada en expresiones concretas por distintos elementos (hitos, alambradas, barreras, elementos naturales, entre otros), siendo una mera línea que como tal posee únicamente una longitud que demarca el confín del territorio de un Estado delimitando jurisdicciones.

La frontera, en cambio, es una isobara política que además de longitud posee una superficie determinada (sea por una constitución, ley o decreto), en donde suele producirse cierta porosidad económica, idiomática y cultural con la frontera del país lindante<sup>7</sup>, que deriva en regímenes de vecindad a

5 Con variables coinciden en esta postura Kriele, M. (1980). *Introducción a la Teoría del Estado*. Trad. Bulygin, E. Buenos Aires. Depalma, 107; Rousseau, C. (1966). *Derecho Internacional Público*. Trad. Artigues, F. G. Barcelona. Ediciones Ariel, 85; Jellinek, G. (2004). *Teoría general del Estado*. Trad. Fernando de los Ríos. México. Fondo de Cultura Económica, 196 y Akehurst, M. (1979). *Introducción al Derecho Internacional*. Trad. Ortega, M. M. Madrid. Alianza Editorial, 75.

6 Rey Balmaceda, R. C. (1985). *Integración territorial de la Argentina*. Buenos Aires. SENOC, 16-17.

7 La antítesis de esta concepción predominante la encontramos en aquellos Estados como Corea del Norte y Corea del sur, divididos ambos por el paralelo 38 (límite) y sendas zonas contiguas (fronteras) plagadas de minas, alambradas, circuitos de televisión y tropas acantona-

nivel municipal y en una regulación permanente a nivel nacional, dado su carácter dinámico y multifuncional.

Balmaceda define la frontera como la franja, banda o lonjas de territorio de ancho variable, de territorio contiguo al límite internacional, que constituye la “epidermis del estado”, acompañando a toda la periferia del territorio de un Estado y 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”<sup>8</sup>.

Ahora bien, llegados a este punto cabe preguntarse cómo es posible que los bordes oceánicos puedan ser considerados fronteras, al carecer de la presencia de dos países colindantes y no ser adyacentes a un límite internacional delimitador de soberanías. Máxime que suele afirmarse que el requisito del país confinante adyacente al límite internacional es con su consecuente régimen de vecindad un requisito esencial que define a la figura frontera.

Cabe traer a colación que el mismo Balmaceda, en un primer momento, fue de la postura, en sus escritos, de que las fronteras marítimas no eran *stricto sensu* fronteras. Ello sin perjuicio de que este autor reconocía que toda vez que las fronteras marítimas compartían ciertas características de las fronteras internacionales, era aconsejable definir las como “fachadas” marítimas<sup>9</sup>.

Secundados por el camino normativo producido por el Estado en conjunto con las referidas características comunes de la figura de la *frontera marítima* con la *frontera internacional*, podemos afirmar que en nuestro sistema legal las “fachadas marítimas” argentinas deben ser indudablemente consideradas como fronteras.

Si bien se carece de la adyacencia a un límite internacional y del régimen de vecindad propio de dos países colindantes, debemos tener presente que la frontera marítima conforma un extenso borde nacional adyacente a un mar territorial que la comunica con otros Estados soberanos. En conjunto con las denominadas “fronteras terrestres”, la frontera marítima integra y configura una gran parte de la epidermis de nuestro territorio.

Es en esta extensa porción de continente emergido donde coexisten distintos puertos marítimos separados por largas distancias, con un régimen de transporte que los configura como puerta de entrada y salida de

---

das. O bien, la Cortina de Hierro en Europa durante la Guerra Fría, que separaba a los Estados Europeos de Occidente de los Estados Socialistas de Oriente, evitando entablar todo tipo de contacto entre las poblaciones aledañas.

8 Rey Balmaceda, R. C. (1985). Ob. cit., 22-23.

9 Rey Balmaceda, R. C. (1979). *Límites y fronteras de la República Argentina. Epítome geográfico*. Buenos Aires. OIKOS. Asociación para la promoción de los estudios territoriales y ambientales, 337.

mercaderías y personas con el resto de los puertos de otros países. A su vez, debemos advertir que en las instalaciones portuarias de la frontera marítima se realizan permanentemente controles aduaneros y migratorios propios de los controles efectuados en los puestos fronterizos internacionales, siendo también isobaras políticas y permeables a los flujos y movimientos de cargas y personas provenientes de buques de otras unidades estatales.

Durante nuestra exposición señalaremos cómo la determinación de la frontera marítima fue sufriendo distintas modificaciones desde el año 1899, siendo actualmente, desde el punto de vista jurídico, una línea perimetral consistente en una porción de territorio emergido, de ancho determinado por el Poder Ejecutivo y adyacente a gran parte del litoral marítimo. Esta misma determinación normativa por parte del Estado, acotada actualmente al resguardo de las variables de su seguridad, por sí misma, configura a la frontera marítima como frontera, poseyendo en consecuencia raigambre constitucional e identidad jurídica vinculada.

Tal como señalamos, la frontera internacional de cualquier Estado moderno es siempre producto de las distintas realidades históricas que la configuran. En nuestro Derecho, la frontera internacional es una zona permeable que requiere, a diferencia de la figura del límite internacional, una regulación jurídica permanente en virtud de su carácter dinámico y multifuncional. Este carácter se traduce en aspectos tan disímiles, como, por ejemplo, cuestiones aduaneras, controles migratorios, alertas sanitarias, acuerdos de cooperación en materia de salud<sup>10</sup>, cooperación entre las fuerzas de seguridad de Estados limítrofes<sup>11</sup>, sanidad vegetal, régimen de escuelas de frontera<sup>12</sup>, ejercicio de tropas combinados, corretaje inmobiliario y prevención de lavado de activos<sup>13</sup>, transporte de cargas y pasajeros, turismo

10 El Convenio de Cooperación en Materia de Salud suscripto con el Gobierno de la República de Chile y aprobado por Ley N° 25.130 (ADLA. 1999. LIX-D. Buenos Aires. La Ley, 3839-3841) establece la comunicación de medidas en las fronteras comunes, tendientes a evitar la introducción o propagación de enfermedades.

11 Por ejemplo, la Ley N° 24.969 (ADLA. 1998. LVIII-C. Buenos Aires. La Ley, 2849-2850) aprueba un acuerdo suscripto con la República de Paraguay para la cooperación entre la Gendarmería Nacional Argentina y la Policía Nacional del Paraguay.

12 La Ley N° 25.170 (ADLA. 1999. LIX-E. Buenos Aires. La Ley, 5266) modifica el artículo 11 de la Ley N° 19.524, estableciendo que el personal docente en las zonas y áreas de frontera “deberá ser argentino nativo, por opción o naturalizado y cumplir con las demás exigencias establecidas en la jurisdicción respectiva para el ingreso y ascenso en la carrera docente”.

13 Véase el artículo 26, inciso v) de la Resolución N° 16-UIF-2012 sobre “Prevención del lavado de activos y de la financiación del terrorismo”, cuando señala como circunstancias a valorar para informar a la UIF, las “Operaciones referidas a propiedades situadas en la Zona de Frontera para el Desarrollo y Zona de Seguridad de Fronteras establecidas por el Decreto N° 887/1994, independientemente de las personas involucradas y del monto de las mismas” (BO del 27-1-2012, N° 32327, 6).

y realización de actividades deportivas (como por ejemplo, el Rally Dakar)<sup>14</sup> y culturales, entre otras. De esta magra enumeración, podemos apreciar que muchas cuestiones, como ser las cuestiones migratorias, alertas sanitarias y el transporte de carga y pasajeros, son comunes entre las fronteras terrestres y marítimas, con las salvedades del caso.

Es por ello que sostenemos que así como la frontera internacional es una figura estratégica determinante de la integridad del territorio del Estado, siendo un componente inherente al territorio del Estado en general y al límite internacional en particular, la *frontera marítima* también es una figura estratégica y determinante de la integridad del territorio estatal. La diferencia de la frontera marítima radica en que la misma, en lugar de ser inherente en lo particular al límite internacional (del cual carece por su propia naturaleza), lo es, en cambio, al límite o borde nacional del territorio del Estado lindante con el mar territorial, poniéndola en contacto con otros Estados soberanos.

Siendo que la frontera marítima es tributaria de la figura de la frontera internacional, la cual a su vez es un producto de las distintas realidades y circunstancias históricas de un Estado, previo a exponer su regulación actual desarrollaremos una prieta reseña de la evolución de su figura en Argentina, comenzando por su concepción constitucional como límite interno frente al indio del desierto, para luego avanzar con su mutación constitucional dentro del plazo de más de 140 años de vigencia normológica del viejo artículo 67, inciso 15, de la Constitución de 1853.

Cabe, asimismo, aclarar que toda vez que sostenemos que la figura de la frontera es una figura con naturaleza jurídica propia diferenciada de la figura del límite internacional (del mismo modo que la frontera marítima se diferencia del borde nacional adyacente al mar territorial), prescindiremos de reseñar los tratados sobre delimitación de límites a lo largo de los siglos XIX y XX, focalizándonos en exponer una reseña del itinerario normativo de la frontera argentina hasta nuestros días.

### **III. La figura de la frontera interna de la Constitución de 1853**

Los asambleístas constituyentes de 1853, en base a su realidad histórica, tenían una particular visión de la frontera como límite interior del alcance efectivo de la jurisdicción del Estado, que no se condecía con la visión actual en el plano internacional. Los mismos tenían frente a sí a un incipiente

<sup>14</sup> Resolución General N° 3817-AFIP-2015 del 9-12-2015, relativa al evento del “Rally Dakar Argentina-Bolivia 2016” (BO del 21-12-2015, N° 33280, 5).

Estado que detentaba una inmensidad de territorios heredados de la vieja estructura virreinal, los cuales, en su mayoría, estaban inexplorados, con el agravante del señorío del indio en distintas partes de ellos<sup>15</sup>. Al momento de su consagración constitucional, su figura fue ajena a la noción de un límite internacional, salvo como objetivo final en un largo plan y camino que llevó a cabo el Estado, para lentamente y desde su centro ir pujando hacia sus periferias hasta alcanzar la unidad y conformación definitiva de su territorio, teniendo precisamente como punto extremo esa epidermis que constituye el límite internacional del territorio de cualquier Estado moderno.

La figura de la frontera se incorporó en el texto constitucional de 1853 en la *Parte Segunda. Autoridades de la Confederación; Título Primero. Gobierno Federal; Sección Primera. Del Poder Legislativo; Capítulo IV*, relativo a las *Atribuciones del Congreso*. Disponía el artículo 64, inciso 15, que corresponde al Congreso: “Proveer a la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo”<sup>16</sup>.

Esta atribución del Congreso de la seguridad de las fronteras se mantuvo incólume en el texto en la Reforma Constitucional de 1860, más allá del cambio de su numeración (artículo 67), producto del agregado de artículos al texto de la Constitución de la Confederación Argentina de 1853.

La norma, en su momento, constituyó una clara disposición original, sin precedente legislativo conocido, cuya finalidad fue abordar una problemática concreta: la seguridad de la frontera frente al accionar del indio díscolo al Estado, cuyo dominio marcaba el límite de la jurisdicción territorial efectiva. Si bien actualmente no se cuenta con definiciones uniformes sobre la figura de la frontera interna argentina, nosotros entendemos que la misma, desde el año 1853 hasta 1884, fue un “confín” en permanente movimiento. Un límite interno, precario, móvil y difuso de la efectiva jurisdicción del Estado frente a su inmenso territorio conocido como desierto<sup>17</sup>, al cual

15 Empleamos la denominación *indio* para aquellos nativos o moradores del territorio, por tener dicha expresión visos de constitucional dada su referencia en la Constitución de 1853. Tal identificación la reemplazaremos por el vocablo *aborigen* en ocasión de referirnos a la Reforma Constitucional de 1994.

16 Transcripción efectuada del *Registro Oficial de la República Argentina* que comprende los documentos expedidos desde 1810 hasta 1873. Tomo tercero 1852 a 1856. (1882). Buenos Aires. Imprenta especial de obras de La República, 68-69. Obviamos la ortografía del facsimilar sito en Ravignani, E. (Dir.). (1939). *Asambleas Constituyentes Argentinas, seguidas de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la Nación*. vol. VI, II. Buenos Aires. Talleres S.A. Casa Jacobo Peuser, Ltda., 807-809.

17 Esta expresión “desierto”, desde la época colonial hasta fines del siglo XIX, fue asimilada a grandes extensiones territoriales y como sinónimo de espacio despoblado o deshabitado. El término se utilizó indistintamente junto a las expresiones “pampa” y “llanura”, pero sobre

aspiraba urgentemente a conformar e integrar para alcanzar su unidad geográfica.

Con relación a la seguridad de la frontera, la misma se encontraba en 1853 materializada en una línea abstracta en donde se asentaban precarios fortines cual hitos fronterizos, que resguardaba la seguridad de lo que se conocía como “línea de fronteras frente al indio”. Esta línea era una proyección militar que marcaba el límite de lo que Joaquín V. González denominaba “sociedad civilizada”<sup>18</sup>, dándose cita en su “periferia” a un complejo entramado de relaciones económicas, políticas, jurídicas y culturales entre los diversos actores de los distintos y difusos mundos que intentaba delimitar. El ámbito de la frontera era recurrentemente denominado por algunos de sus contemporáneos como el punto de contacto entre “la barbarie” y “la civilización”.

La primera ley significativa tendiente a “arrastrar” la frontera interna en dirección a los confines internacionales, a fin de paliar la inseguridad que se vivía en las zonas fronterizas por el accionar del indio y la necesidad de ampliar los mercados de hacienda ante los crecientes requerimientos internacionales, surgió tras largos debates legislativos que derivaron en la sanción de la Ley N° 215 del 13 de agosto de 1867<sup>19</sup>. Su objeto consistía en ocupar militarmente la ribera del río Neuquén, desde su nacimiento en los Andes hasta su confluencia en el río Negro hacia el Atlántico. Respecto a los indios que estuvieran en el territorio comprendido entre lo que era la línea vigente de fronteras y la nueva a alcanzar, la ley prescribía concederles todo lo necesario para su existencia pacífica, ordenando, por el contrario, organizar una expedición militar contra las tribus que fueren consideradas sediciosas, a fin de expulsarlas al Sur del río Negro o Neuquén.

Consideramos que la sanción de la Ley N° 215 constituyó la concreción de un objetivo político y económico, más que militar, tendiente a dar un

---

todo después de los escritos de Esteban Echeverría, en donde pasó a utilizarse exclusivamente como metáfora y sinónimo de las inmensas tierras en las que habitó el indio. Véase a Castellán, Á. A. (1980). Nacimiento historiográfico del término “desierto”, en Academia Nacional de la Historia (Ed.). *Congreso Nacional de Historia sobre la Conquista del desierto. Celebrado en la Ciudad de Gral. Roca del 6 al 10 de noviembre de 1979* (vol. IV, 293-301). Buenos Aires.

18 González, J. V. (1897). *Manual de la Constitución Argentina*. Buenos Aires. Editores Ángel Estrada y Cía, 485. Señalaba este autor que “la palabra fronteras no significó límite con naciones extrañas, sino el término donde se detenía la población civilizada, dentro de nuestro propio territorio”.

19 Véase el texto completo en Congreso Nacional (1867). *Cámara de Diputados. Diario de Sesiones de 1867*. Buenos Aires. Imprenta del Siglo, 348-349. No recomendamos tomar el texto de los anales de la Editorial La Ley de 1954, porque el mismo indica como fuente la transcripción del Registro Nacional, siendo que este último transcribe el texto aprobado con deficiencias, cambios y omisiones que, sin ser sustanciales, difieren del texto sancionado por el Congreso el 13 de agosto de 1867.

salto cuantitativo para extender la frontera interna, defendida en aquel momento solo por un oneroso y precario sistema de fortines/cantones/fuertes o comandancias integrado en un principio por blandengues y milicianos y, luego, por guardias nacionales y un limitado ejército de línea; sistema que no bastaba para proteger a los pobladores fronterizos aledaños. Su ejecución estaba ordenada para la finalización de la contienda bélica que Argentina sostenía con el Paraguay. Pese a que la guerra finalizó en 1870, su ejecución demoró más de diez años, debido a las pujas internas entre Buenos Aires y el interior del país.

En la última parte del interregno referido precedentemente, surgió durante el gobierno del Presidente Nicolás Avellaneda una concepción política y militar de cómo sortear las fronteras internas, cuya finalidad era que el Estado gradualmente ejerciera su supremacía territorial por medio de una propuesta colonizadora, integradora y civilizadora. Esta nueva concepción estaba encabezada por su artífice, el Ministro de Guerra y Marina Adolfo Alsina, quien sostenía que “el plan es contra el desierto para poblarlo, y no contra los indios para destruirlos”<sup>20</sup>.

Somos contestes con Gamboni respecto a que la finalidad del plan de Alsina no se acotaba a poner en práctica una operación militar hacia el oeste por el desierto para alcanzar la cordillera, sino que también buscaba fusionar gradualmente el oeste con el este incorporándolo a la realidad política, social y económica del país<sup>21</sup>.

La nueva propuesta se materializó el 1º de octubre de 1875 con la sanción de la Ley N° 752<sup>22</sup>, por medio de la cual se autorizaba al Poder Ejecutivo a invertir 200.000 pesos fuertes con el objeto de “crear pueblos, levantar fortines y hacer construcciones adecuadas en la nueva línea de fronteras que se establezca en la Provincia de Buenos Aires y en otras de la República, que urgentemente lo requieran”. El artículo 3º de la ley establecía, asimismo: “Tan luego como la línea de frontera avance sobre el desierto en cualquier dirección<sup>23</sup>, el Poder Ejecutivo, tomando por base el nuevo punto

20 Congreso Nacional (1876). *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*. Año 1875. Tomo segundo. Buenos Aires. Imprenta de Pablo E. Coni. Calle Potosí 60, 1338.

21 Gamboni, O. D. (1994). *Adolfo Alsina, Gobernador de la Provincia de Buenos Aires y conquistador del desierto*. Buenos Aires. Universidad Católica de La Plata, 221.

22 Registro Nacional de la República Argentina (1895). Tomo séptimo. 1874 a 1877. Buenos Aires. Publicación Oficial. Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, 246 (Registro 10387).

23 Entendemos que esta prescripción relativa a que la línea de frontera avance sobre el desierto “en cualquier dirección”, refleja la urgencia que tenía el Estado por efectuar acciones conducentes tendientes a afianzar su soberanía en el lugar y dirección donde primero pudiera concretarse, dentro de ese inmenso territorio que le era propio, incontrolado y todavía en gran parte desconocido.

ocupado, adoptará a la mayor brevedad las medidas necesarias para adelantar y uniformar el resto de la frontera de la República”.

Lamentablemente los frutos del plan fronterizo de Alsina no son reconocidos por muchos historiadores, quienes relacionan únicamente al Ministro con la realización de su malograda “zanja fronteriza”<sup>24</sup> y los recrudescimientos de los malones contra esta nueva línea de fronteras.

Pese a las críticas que en su momento acarreó la citada zanja (la cual era comparada con la muralla china)<sup>25</sup>, la concreción de gran parte del plan civilizador fronterizo de Alsina trajo como frutos el ganarle al desierto 56.000 kilómetros cuadrados de campos aptos para la ganadería y la agricultura; la fundación de cinco pueblos nuevos (que actualmente son ciudades y localidades de la Provincia de Buenos Aires); la realización de un relevamiento topográfico oficial sobre el oeste de la Provincia de Buenos Aires, la Pampa y parte del norte de la Patagonia (identificándose regiones del territorio poco conocidas); extender la red telegráfica hasta la frontera, uniendo los pueblos y las comandancias con Buenos Aires y el establecimiento de nuevas bases del ejército de línea en el territorio consolidado.

Habiendo fallecido Alsina, su sucesor en el cargo fue el general Julio Argentino Roca, quien usufructuó el corrimiento fronterizo de su predecesor. Para el nuevo ministro, el sistema clásico de las líneas defensivas de frontera, auxiliadas por fuertes y fortines cual hitos fronterizos que el Estado incipientemente iba adelantándolos hacia el desierto, eran una pérdida de tiempo. Consecuentemente, propuso desde un primer momento un plan netamente ofensivo contra los indios tras la frontera interna del Estado.

24 El emplazamiento de este costoso y precario foso fronterizo se había proyectado inicialmente desde el fortín Cuatros (Bahía Blanca) hasta la frontera Sur de Córdoba (laguna La Amarga), abarcando una línea de 610 kilómetros, de los cuales solo se llegaron a construir unos 374 kilómetros. Sostenemos que esta zanja fue un ícono de la debilidad jurisdiccional del Estado sobre el territorio que le era propio.

25 Roca había escrito: “¡Qué disparate la zanja de Alsina!... atajar con murallas a sus enemigos. Así pensaron los chinos, y no se libraron de ser conquistados por un puñado de tártaros, insignificante, comparado con la población china”. [Walther, J. C. (1964). *La conquista del desierto*. Buenos Aires. Círculo Militar, 556]. Del mismo modo señalaba Olascoaga que Argentina había retrocedido “dos mil cincuenta años a copiar en proporciones pequeñas la obra que el emperador Ching Tseng Wang emprendió para defenderse de los tártaros” [Olascoaga, M. J. (1974). *Estudio topográfico de La Pampa y Río Negro*. Buenos Aires. Eudeba, 51]. A su vez, narraba el cronista Lupo al diario *La Pampa*, el 2-5-1879: “[...] he visto la zanja [...] detrás de la zanja hay un parapeto [...] con el cabo del rebenque, sin esfuerzo alguno, he desmoronado una parte del parapeto [...] la famosa segunda edición de la muralla china, fue una invención ridícula, costosa e ineficaz. No hay militar que no convenga en ello, y no es necesario ser muy versado en estas materias para dar idéntico juicio [...]” [Lupo, R. (1938). *La conquista del desierto, Crónicas enviadas desde el Cuartel General de la expedición de 1879*. Buenos Aires. Comisión Nacional Monumento al Teniente General Roca, 66].

Roca utilizó, primero como Ministro y luego como Presidente de la Nación, un modo extremo para asegurar la defensa de las fronteras internas: precisamente, hacer desaparecer las mismas, para que la noción de *frontera* fuera una noción asimilada a un límite con una nación extranjera. Sin perjuicio de sus claras diferencias, tanto la política de Alsina como la de Roca eran diametralmente opuestas pero apuntaban hacia el mismo objetivo.

Ante los nuevos contextos políticos, económicos e internacionales imperantes en el año 1878, el Estado consideró que había llegado el momento de ejecutar una expedición militar a gran escala, entre el arco superior de la frontera sur y el río Negro. Su objetivo sería terminar con las invasiones de los indios a los pueblos de frontera y el posterior arreo de la hacienda robada por las rastrilladas hacia los pasos fronterizos con Chile. De ese modo, se permitiría que el Estado argentino ejerciera jurisdicción efectiva sobre sus territorios, los cuales eran discutidos con su vecino país, avizorándose que en un futuro cercano podrían ser el eje de una contienda bélica por su dominio.

El proyecto de ley para cumplir con la ocupación militar del río Negro fue presentado el 18 de agosto de 1878 al Congreso Nacional, mediante una nota suscripta por el Presidente Avellaneda y el Ministro Roca. Dentro de los extensos argumentos esgrimidos en la presentación, se demuestra la concepción dinámica de la frontera que venimos indicando desde el principio, al afirmarse que se haría perder en poco tiempo: “hasta el significado de la palabra frontera, cuando no se trata de naciones extrañas, puesto que para la República Argentina no hay otra frontera por el Oeste y por el Sud, que las cumbres de los Andes y el Océano”<sup>26</sup>.

La referencia al “Océano” argentino citada precedentemente se presentaba para el Estado en 1878 como uno de los objetivos por consolidar. Lejos estaban en ese entonces las discusiones acerca de si los bordes nacionales o fachadas marítimas eran o no fronteras en sentido estricto. Si el Estado pretendía ejercer soberanía efectiva sobre los territorios adyacentes al litoral marítimo, debía previamente concluir esa larga puja de las fronteras internas que sostenía desde su centro hacia la periferia territorial<sup>27</sup>.

26 Cf. el mensaje reproducido en el acta de la 39ª Sesión Ordinaria celebrada el 14-8-1878 en la Cámara de Diputados [Congreso Nacional (1879). *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1878*. Buenos Aires. Imprenta y Librería de Mayo, 680].

27 Esta puja del Estado desde su centro a la periferia es reflejada en el testimonio del comandante Prado, al recordar que cuando ingresó al ejército en el año 1877 el tren que debía llevarlo hasta Chivilcoy salía “del mismo lugar en donde ahora se levanta, soberbio e imponente, el teatro Colón. Y no debe sorprender que el tren tuviese su punto de partida en el centro de la ciudad, si se considera que el desierto empezaba ahí no más, a cuarenta leguas de la casa de gobierno”. Prado, M. (1961). *La guerra al malón*. Buenos Aires. Eudeba, 17.

La Ley N° 947 fue sancionada el 4 de octubre de 1878, estableciendo en su artículo 1° que se autorizaba al Poder Ejecutivo para invertir una considerable suma en la ejecución de la Ley N° 215. La norma declaraba tierras nacionales a todas aquellas que estaban fuera del límite de la frontera sur, estableciendo su artículo 19 que el Poder Ejecutivo reservaría, en las partes que considerara más convenientes, “los terrenos necesarios para la creación de nuevos pueblos y para el establecimiento de los indios que se sometan”<sup>28</sup>.

Por su extensión excede a la presente exposición el relato de los prolegómenos y el desarrollo de la campaña luego conocida como “la conquista del desierto”. Basta señalar que la misma no se limitó a la mera ocupación del río Negro de 1879, sino que se desarrolló en varias etapas entre los años 1879 y 1884, que nosotros identificamos como la campaña al río Negro; la del lago Nahuel Huapi; la de los Andes; la de la Patagonia y la relegada, por la historia, campaña al Chaco.

Por sí sola, la campaña militar de 1879 logró cuantitativamente extender la frontera al lograr la posesión efectiva y ejercicio de soberanía sobre 15.000 leguas de tierras en el desierto, además de la recuperación de 500 cautivos, asegurar los pasos fronterizos hacia Chile (produciendo el fin del arreo de hacienda robada hacia ese país), facilitar las comunicaciones hacia el litoral atlántico, actualizar los conocimientos geográficos, de flora y de fauna y neutralizar el accionar de los indios en los pueblos antaño fronterizos<sup>29</sup>.

Las campañas posteriores incrementaron los conocimientos geográficos y de flora y fauna. En el caso de la campaña a los Andes, se trazó una línea de defensa paralela a la cordillera, no solo para evitar que los indios “que habían sido arrojados de nuestro territorio volvieran a pasar a él” a través de la colocación de puestos militares en los boquetes de ella, sino también para vigilar “los caminos que conducen del oriente al occidente de los Andes”<sup>30</sup>. Esta “protolínea” internacional de frontera se concretó a través

28 Registro Nacional de la República Argentina (1896). *Tomo Octavo. 1878 a 1881*. Buenos Aires. Publicación Oficial. Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, 57-58 (Registro 11132).

29 Sin pretender caer en visiones “maniqueas”, no podemos obviar los daños que esta campaña produjo a los indios, como ser la ruptura de vínculos familiares, muertes por enfermedades en los traslados por tierra o en barcos, confinamientos, situaciones extremas de servidumbre en el norte del país, como también demoras injustificadas en la entrega de tierras a las tribus sometidas. En este sentido, compartimos las dudas de Monseñor Durand en sus obras, acerca de si no hubo un exceso de venganza por parte del ejército de línea. Ello por supuesto no justifica los cruentos malones a las poblaciones de frontera y robos de hacienda hacia Chile, ya que los indios estaban asimilados a la población del Estado y tales acciones para 1879 no se podían consentir. Tampoco desmerece el derecho del Estado a conformar e integrar su territorio para alcanzar su unidad geográfica.

30 Informe de Villegas del 5-5-1883, en Ministerio de Guerra y marina (1978). *Campaña de los Andes al sur de la Patagonia, Partes detallados y diario de la expedición*. Buenos Aires. Eudeba, 12-13.

de la colocación de tres fuertes y trece fortines, como por ejemplo el Fuerte Maipú (San Martín de los Andes) y o el Fuerte Junín (Junín de los Andes).

Meses antes de la finalización de la campaña para “eliminar” la frontera sur, se sancionó el 11 de septiembre de 1884 la Ley N° 1.470, por la que se autorizaba al Poder Ejecutivo para atender los gastos que demandara “la ocupación militar de los territorios del Chaco, establecimiento de los acantonamientos, seguridad de los caminos de Salta, Santiago y Tucumán a las costas del Paraná y estudio y navegación de los ríos Bermejo y Pilcomayo”<sup>31</sup>. Esta campaña al “impenetrable Chaco” no pudo emular los éxitos de su par de la campaña a la Patagonia, ya que solo se sortearon las fronteras internas con el indio hasta el río Bermejo, en donde se constituyó una precaria línea militar que constituyó la última frontera interna del territorio del Estado argentino.

Vislumbrándose el final de la extensa guerra de fronteras, se sancionó el 10 de octubre de 1884 la Ley N° 1.532<sup>32</sup>, en la que se dividían los Territorios Nacionales, creando las gobernaciones de la *Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Misiones, Formosa y Chaco*. Los mismos fueron los últimos bastiones del “desierto residual” sin indios, cuyos alcances se proyectaron en gran parte del siglo XX.

Con la rendición el 1° de enero de 1885 del cacique Sayhueque, en el fuerte Junín de los Andes, se considera que concluyó la campaña al desierto, al menos del “desierto sur”, dado que nosotros sostenemos que recién en el año 1911 con la ocupación militar del río Pilcomayo en la periferia Norte, el Estado alcanzó la añorada unidad geográfica al sortearse la última frontera interna del Estado: el río Bermejo<sup>33</sup>.

#### **IV. La nueva interpretación en el siglo XX de la frontera relacionada con la colonización, su seguridad y su desarrollo**

Hacia finales de 1884, la dirigencia política del país, en conjunto con los sectores ilustrados, comenzaron gradualmente a considerar a las fronteras del Estado en su acepción relacionada a los confines internacionales del

31 Registro Nacional de la República Argentina (1896). *Tomo Noveno. 1882 a 1884*. Buenos Aires. Publicación Oficial. Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, 830 (Registro 13863).

32 *Ibidem*, 857/860 (Registro 13958).

33 Cabe señalar que algunos historiadores consideran que en 1917 finalizó la totalidad de la campaña al desierto del Chaco. Sin perjuicio de que las hostilidades en la región recién finalizaron en el año 1938, nosotros entendemos que la ocupación militar del río Pilcomayo (límite internacional natural), sorteando la frontera interna del río Bermejo, marca el fin de las fronteras internas del territorio del Estado.

Estado. Bien lo señalaba Linares Quintana, en su tesis doctoral, que tras haber finalizado la Campaña al Desierto, “la frontera argentina no tuvo ya más límite que las fronteras de las vecinas naciones”<sup>34</sup>. Esta nueva concepción de la frontera, vinculada a la periferia del territorio del Estado, se tradujo en un nuevo camino normativo que coexistió con la vieja consagración constitucional de 1853 hasta la “actualización” de su texto en la Reforma Constitucional de 1994.

Si bien las primeras normativas relevantes sobre el resguardo de la seguridad de la frontera surgieron a partir del año 1944, debemos tener presente que su regulación estuvo enfocada desde principios del siglo XX a los inmensos territorios nacionales que surgieron tras las campañas militares al Sur, teniendo como eje cuestiones fiscales, de colonización y adjudicación de tierras en zonas de frontera.

No consideramos un detalle menor que el punto de partida de este nuevo itinerario normativo de la frontera como franja de territorio periférico, estuvo precisamente relacionado con el territorio de las fachadas marítimas argentinas.

Durante la segunda presidencia de Roca, se dictó el 12 de junio de 1899 un decreto propiciado por el Ministerio de Agricultura, referido a las extensas y despobladas costas marítimas. De los breves considerandos del decreto, surge que era de suma importancia para la futura colonización de los territorios nacionales del Sur, que el Estado pudiera disponer de tierras suficientes en la costa del mar para la formación de centros agrícolas y de pescadores, como también para usos fiscales y la fundación de pueblos junto a los puertos. A tal fin, se dispuso que el Estado efectuara en los territorios de Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, una reserva de todas las tierras públicas que estuvieran libres y que se hallasen comprendidas “entre la costa del Océano Atlántico y una línea situada a veinte kilómetros de ella”<sup>35</sup>.

Sin perjuicio de las posteriores reglamentaciones, esta normativa sobre la reserva de territorio en la frontera marítima se mantuvo vigente hasta 1944. A partir de allí se la empezó a contemplar como una figura acotada al resguardo de su seguridad.

Dentro del contexto de las regulaciones sobre colonización, creación de pueblos, venta y adjudicación de tierras fiscales, el 15 de enero de 1924 se dictó un decreto que establecía modificaciones y reglamentaciones a la Ley N° 4.167. El artículo 17 del mismo estableció que las tierras fiscales

34 Linares Quintana, S. V. (1937). *Derecho Público de los Territorios Nacionales. Argentino y comparado*. Buenos Aires. S/E, 55.

35 Registro Nacional de la República Argentina (1899). *Año 1899 (segundo cuatrimestre)*. Buenos Aires. Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, 314.

“situadas en las zonas de fronteras y que comprenderán una faja de 20 a 50 kilómetros, según su ubicación y territorio”, no podrían ser arrendadas sin previas informaciones especiales que serían oportunamente requeridas<sup>36</sup>.

Parte de la reglamentación del artículo citado precedentemente se efectuó a través del Decreto N° 62.908, del 2 de julio de 1935<sup>37</sup>. Meses después, el Decreto N° 69.134<sup>38</sup> (a los efectos del Decreto N° 62.908 del 15 de enero de 1924) aprobaba definitivamente las zonas que deberían considerarse de fronteras en los territorios del Chaco, Formosa, Misiones, Los Andes, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Para el caso de los territorios del Chaco, Formosa y Misiones, la zona de fronteras quedaba establecida por el decreto en una faja de 20 kilómetros de ancho apoyada en la línea divisoria internacional, siendo establecida para los territorios de Los Andes, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego en una faja de 50 kilómetros apoyada en la línea divisoria internacional. Esta delimitación se hizo en base a las recomendaciones y observaciones producidas por la Dirección de Tierras.

Sin perjuicio de varias disposiciones relativas a paliar el contrabando, control aduanero, sanitario y migratorio en las fronteras fluviales, marítimas y terrestres, un hito normativo que vincula incipientemente la colonización de las tierras fronterizas con la doctrina de la defensa nacional, fue el artículo 64 de la Ley N° 12.636 sobre la creación y funciones del Consejo Agrario Nacional. En él se estableció que las tierras situadas en las fronteras del país, comprendidas en una faja de 20 a 150 kilómetros de la línea internacional según su ubicación y territorio, se destinarían a la formación de colonias agrarias pobladas con familias de ciudadanos nativos. A tal efecto se declaraban de utilidad pública las tierras fronterizas en poder de los particulares, las provincias o municipalidades, debiendo requerir el Consejo Agrario Nacional un informe al Ministerio de Guerra previo a efectuar las respectivas adjudicaciones de tierras<sup>39</sup>.

Una de las primeras definiciones doctrinarias que sintetiza a la figura de la *frontera*, en cuanto concepción militar frente a la amenaza eventual de un conflicto interestatal, la efectúa Joaquín V. González. Señala este autor que desde que se había cumplido el mandato constitucional sobre la frontera, al finalizar la guerra con el indio, su sentido interno desaparecía para

36 Restoy, E.; Doeste, A. (Comp.). (1942). *Compilación de Leyes, Decretos Resoluciones. Tomo I. Agricultura, ganadería, industrias, comercio*. Buenos Aires. Editorial Claridad S.A., 908-910.

37 *Ibidem*, 921.

38 *Boletín Oficial*. 20-11-1935, 3.

39 Restoy, E.; Doeste, A. (Comp.). *Ob. cit.*, 899. La ley fue sancionada el 2 de septiembre de 1940.

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”<sup>40</sup>.

El desarrollo de la evolución de la doctrina de la defensa nacional y su vinculación con las fronteras terrestres y marítimas nos aleja de nuestra exposición. Para nuestros fines, solo señalamos que es justamente en la frontera donde al menos inicialmente para esta doctrina se constituye el escenario de las operaciones militares ante una invasión externa<sup>41</sup>. A tal fin señalaba Munilla, en 1916, que era el ejército argentino quien con carácter exclusivo debía velar por la seguridad de las fronteras<sup>42</sup>.

Hacia finales de la Segunda Guerra Mundial, las fronteras dejaron de estar acotadas exclusivamente a la cuestión de su colonización y venta de tierras fiscales, dado que el Estado comenzó a vislumbrar la eventualidad de agresiones interestatales a través de la periferia de su territorio. Tampoco consideramos un detalle menor que así como la primera norma sobre fronteras contempló en el año 1899 a las fachadas marítimas desde el punto de vista de su futura colonización, la primera norma relevante sobre la seguridad de las fronteras –en su nueva acepción internacional– contemplaba exclusivamente a la frontera marítima argentina: el Decreto N° 9.221 del 13 de abril de 1944 por el que se constituye la “Zona de Frontera Marítima”<sup>43</sup>.

Por medio del Decreto N° 9.221/1944 se deroga el citado decreto del 12 de junio de 1899, relativo a la reserva de tierras fiscales adyacentes a la costa del Océano Atlántico. Entre sus fundamentos, se indicaba que la Marina de Guerra contaba a lo largo de la Costa Atlántica con las reservas de tierras fiscales necesarias para la instalación de bases navales y de aviación, y que el levantamiento de la reserva de las tierras fiscales establecida en 1899 redundaría en beneficios de sus pobladores, al poder acceder estos a su título de propiedad si así lo dispusiese el Poder Ejecutivo. Asimismo, desde el punto de vista militar, se indicaba que era menester ejercer una vigilancia constante sobre la costa y sus pobladores<sup>44</sup>.

40 González, J. V. Ob. cit., 486.

41 Cf. Campos, D. E. (1975). *Política de fronteras: Seguridad y desarrollo. La política de fronteras propiamente dicha*. Buenos Aires. CFI, 4-5.

42 Munilla, E. (1916). *La Defensa Nacional. Ideas y conceptos que la inspiran*. Buenos Aires. Librería “La Facultad” de Juan Roldán, 20-21. Cabe aclarar que 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, siendo hasta ese momento el ejército quien debía velar por la seguridad de las fronteras, estando presto a repeler una eventual invasión extranjera.

43 ADLA (1945). V. Buenos Aires. La Ley, 208-209.

44 Cabe señalar que los considerandos del decreto no fueron publicados en los Anales de La Ley. Los mismos los tomamos de *Boletín Oficial*. 22-4-1944, 3.

El artículo 2º del Decreto N° 9.221/1944 determinaba como Zona de Frontera Marítima la faja de costa de 50 kilómetros de ancho, desde Punta Atalaya (ubicada sobre el río de la Plata, Provincia de Buenos Aires) hasta Punta Dungeness, incluyendo las islas adyacentes. Dentro de la Zona de Frontera Marítima la norma hacía expresa mención a que se consideraban incluidas las islas de Tierra del Fuego, de los Estados y Martín García, quedando sometidos todos sus habitantes y actividades al contralor y vigilancia del Ministerio de Marina.

La norma aclaraba que en los centros urbanos los límites de la Zona de Frontera Marítima serían fijados por el Ministerio de Marina, quedando prohibido en la zona fronteriza correspondiente a los territorios nacionales efectuar actos de constitución y transferencia de Derechos Reales sobre bienes inmuebles sin previa autorización del Estado. Esta facultad del Estado de la policía de radicación fue mantenida en las sucesivas regulaciones sobre la frontera internacional.

El Decreto N° 9.221/1944 es un claro ejemplo de la concepción dinámica de la figura jurídica de la frontera, quien hace abstención de definiciones doctrinarias o del ámbito académico de la geografía o geopolítica, considerando y determinando sin más la totalidad de la fachada marítima y parte de la fachada fluvial rioplatense como frontera marítima.

El decreto ciertamente tuvo una corta vigencia (dos meses), ya que por el dinamismo característico de la figura de la frontera fue derogado por otro que contemplaba tanto a la frontera marítima como a la terrestre: el actualmente vigente Decreto N° 15.385/1944 sobre la creación de “zonas de seguridad destinadas a complementar las previsiones territoriales de la Defensa Nacional”<sup>45</sup>, suscripto por Luis C. Perlinger, Juan D. Perón, César Ameghino y Juan Pistarini, entre otros.

Este último decreto, suscrito durante el gobierno de facto de la Revolución del 43, fue publicado al año siguiente de su dictado, siendo posteriormente ratificado por la Ley N° 12.913, dentro del contexto de un voluminoso listado de decretos-leyes que ostentaban el carácter de reservado, dada su intrínseca relación con cuestiones de seguridad y defensa nacional<sup>46</sup>. Estas cuestiones reservadas no eran indiferentes al Estado argentino, quien venía siguiendo atentamente los informes del desarrollo de la contienda bélica

45 ADLA (1945). V. Ob. cit., 143-144.

46 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 de 1946, 492. La ratificación legislativa de este decreto coexistió con otros de carácter reservado, como ser los Decretos Nros. 16.162 y 19.160 de 1945, que ponen a disposición de los Estados Unidos e Inglaterra los submarinos alemanes U-530 y U-977 (Reunión N° 37 del 29-8-1946. Cámara de Senadores, 165).

que se venía suscitando en Europa, que tornaba anacrónicas numerosas lecciones en materia de defensa de las fronteras, como por ejemplo la inutilidad de la construcción de fortalezas fronterizas<sup>47</sup>.

La figura de la frontera en el Decreto N° 15.385/1944 se circunscribía a ser tratada como un subgénero de la zona de seguridad y vinculada estrictamente a la defensa nacional. Esta comprendía un ancho territorial dinámico, cuya extensión se determinaría según la situación, población, recursos e intereses de la defensa nacional, haciéndose la salvedad de que su determinación no podría exceder en ningún caso el máximo de 150 kilómetros en la frontera terrestre y de 50 kilómetros en la frontera marítima, siendo en los centros urbanos objeto de una regulación especial.

Las limitaciones a las transferencias de dominio también se mantuvieron en este decreto, prescribiendo que se declaraba de conveniencia nacional que los bienes ubicados en las zonas de fronteras pertenezcan a ciudadanos argentinos, y estableciendo que el Poder Ejecutivo ejerza la policía de radicación, al exigir que la venta, transferencia o locación de bienes en ciertas zonas de la frontera, no se realice sin obtener antes la conformidad de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad.

Por medio del Decreto N° 14.587, del 22 de mayo de 1946<sup>48</sup>, se estableció como límite provisional de la zona de fronteras establecida por el Decreto N° 15.385/1944 una línea que correría:

“a) 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 Sud del de Santa Cruz)<sup>49</sup>;

b) A 50 kilómetros en la zona de seguridad de las fronteras Norte y Noroeste (contados desde el límite internacional de los territorios nacionales de Formosa, Chaco y Misiones y Provincias de Corrientes y Entre Ríos);

47 Por ejemplo, la inutilidad de la Línea Maginot que no pudo evitar la derrota de Francia en 1940, frente al avance de los alemanes y su nuevo concepto de la *Blitzkrieg* mecanizada. Para mayores precisiones respecto a las funciones de esta muralla fronteriza emplazada en la frontera de Francia con Alemania e Italia, véase a Rommanyh, M.; Rupp, M. (2010). *Maginot Line 1940*. United Kingdom. Osprey Publishing y Allcorn, W. (2003). *The Maginot Line 1928-45*. United Kingdom. Osprey Publishing.

48 *Boletín Oficial*. 31-5-1946, 2.

49 La mayor extensión de la frontera Oeste obedeció a todas las cuestiones limítrofes y tensiones políticas que se suscitaron desde la celebración del Tratado de Límites de 1881 con Chile, con quien Argentina comparte alrededor de 5.200 kilómetros de frontera. Estas tensiones (hoy lejanas) fueron gradualmente aumentando al punto de casi derivar en un conflicto bélico por las cuestiones del Canal del Beagle e islas aledañas. Para una síntesis de las tensiones diplomáticas con Chile en los siglos XIX y XX, véase a Scenna, M. Á. (1981). *Argentina – Chile. Una frontera caliente*. Buenos Aires. Editorial de Belgrano.

c) A 25 kilómetros en la zona de seguridad de la frontera 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)”.

Hasta la Reforma Constitucional de 1994 las prescripciones del Decreto N° 15.385/1944 fueron permanentemente actualizadas, en virtud del carácter dinámico propio de la frontera, coexistiendo con leyes sancionadas por el Congreso, leyes de facto, decretos y resoluciones que la regulaban. Dentro del camino normativo de la frontera, una de las normativas más relevantes fue la Ley N° 18.575, relativa a las normas para el desarrollo e integración de las zonas y áreas de frontera<sup>50</sup>.

La Ley N° 18.575, actualmente vigente con sus naturales modificaciones, estableció en su artículo 1° las 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”. En esta norma de facto, por primera vez, se presentaban vinculados los conceptos de *desarrollo* y *seguridad* dentro de la frontera argentina, debiendo el Consejo Nacional de Seguridad velar por la integración y puesta en práctica de los mismos. En la nota dirigida al Poder Ejecutivo para la consideración del proyecto (suscripta el mismo día de la sanción y publicación), se indicaba que su proyección había sido considerada en base a observaciones efectuadas en la frontera, que reflejaban sectores que presentaban condiciones de una gran debilidad económica y demográfica, por lo que era necesario establecer políticas tendientes a imprimir factores de desarrollo en las zonas fronterizas<sup>51</sup>.

El artículo 2° de la Ley N° 18.575 estableció que los objetivos generales de la ley serían crear las condiciones adecuadas para la radicación de pobladores, mejorar la infraestructura y explotar los recursos naturales, asegurar la integración de la zona de frontera 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, conforme a la política internacional de la República.

Dentro de la nueva zona de frontera, el artículo 3° prescribió que se establecerían “áreas de frontera”, las cuales por su situación y características especiales requerían la promoción prioritaria de su desarrollo, facultándose

50 ADLA (1970). XXX-A. Buenos Aires. La Ley, 142-144. Esta normativa identificada como ley fue sancionada y promulgada el 30 de enero de 1970 por el presidente de facto Juan Carlos Onganía.

51 Cf. texto de la nota del 30-1-1970 suscripta por el Ministro del Interior, General Francisco A. Imaz, en nota al pie de *ibidem*, 142-144.

al Poder Ejecutivo, conforme el artículo 4º, para determinar las mismas, como también la modificación y cesación del régimen general, una vez logrados los objetivos propuestos.

Las medidas tendientes a lograr esta nueva visión de desarrollo son indicadas en el artículo 6º, prescribiendo que debían proporcionarse los estímulos suficientes para la radicación y arraigo de la población; una adecuada infraestructura de transporte y comunicaciones, apoyos de carácter económico y financiero que faciliten la explotación, elaboración y transformación de los recursos naturales de la zona, un régimen especial crediticio, impositivo y arancelario a efectos de instalar industrias o ampliar las existentes, facilidad de acceso a la tierra y a la vivienda propia, asistencia técnica a la economía regional, elevación del nivel educacional, sociocultural y sanitario y cualquier otra medida y facilidades que posibiliten concretar los objetivos señalados.

Con relación al factor humano, la norma estableció que debía fomentarse la radicación en la frontera de desarrollo de “habitantes argentinos nativos, o argentinos naturalizados y extranjeros con probado arraigo al país y de reconocida moralidad”. Del mismo modo, se señalaba que las vacantes de cargos docentes o de funcionarios públicos nacionales, provinciales y municipales en la zona de frontera, deberían ser cubiertas por argentinos nativos o naturalizados, debiendo contar como mínimo con seis años de ejercicio de ciudadanía.

En cuanto al ámbito de aplicación, el artículo 15 determinaba y delimitaba expresamente la zona de frontera (en su momento, conforme cartografía 1:500.000 del Instituto Geográfico Militar). La frontera marítima fue acertadamente contemplada, al indicarse que quedaba incluido:

“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”.

## **V. El desarrollo y la seguridad en la frontera marítima como aspectos indisolubles hasta la Reforma Constitucional de 1994**

Unos días antes de que las tropas argentinas desembarcaran en las Islas Malvinas, el gobierno de facto presidido por Galtieri dicta el Decreto

Nº 193-82<sup>52</sup>, por el que se dispuso la unificación de los límites de las Zonas de Seguridad de Frontera del Decreto Nº 15.385/1944 con los de la Zona de Frontera para el Desarrollo de la Ley Nº 18.575, conformando la “Zona de Frontera”.

Utilizando una cartografía 1:500.000 del Instituto Geográfico Militar, el Anexo I del Decreto Nº 193-82 enumera y determina cuáles deberían ser los nuevos límites de la ahora unificada zona de frontera, especificando los límites de la frontera marítima en el Punto XIII con el título “Región Marítima Sud Este”.

El Punto XIII.1 prescribe que en el caso del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, quedaba comprometido todo el territorio como zona de frontera, prescribiéndose en el Punto XIII.2 la delimitación para la zona marítima de las Provincias de Santa Cruz, Chubut y Río Negro. En esta norma la determinación de los límites de la zona de frontera marítima fue mucho más acotada que los que corresponden a los límites geográficos de la fachada territorial atlántica. Geográficamente, el litoral marítimo argentino se extiende desde Punta Rasa del cabo San Antonio hasta el cabo de Hornos. En razón de ello, se observa del texto de la norma que se excluyó como zona de frontera al tramo de la costa marítima correspondiente a la Provincia de Buenos Aires. Dicho tramo, desde el punto de vista del resguardo de su seguridad fronteriza, fue cubierto durante la vigencia del Decreto Nº 9.221/1944 y la posterior determinación del Decreto Nº 14.587/1946.

La exclusión de la fachada marítima de la Provincia de Buenos Aires como frontera marítima perduró en el tiempo, probablemente por la diferencia de densidad de población entre la fachada territorial marítima bonaerense y la patagónica-fueguina.

A la baja densidad de la fachada marítima patagónica-fueguina, se suma la falta de un verdadero desarrollo sustentable en muchas de sus regiones, que se traduce en la consecuente presencia de rutas precarias, puertos con bajos movimientos de cargas, instalaciones hospitalarias insuficientes, carencia de industrias, ausencia de inversiones y desempleo, entre otros. Tal situación contrasta con la costa del litoral marítimo de la Provincia de Buenos Aires, la cual presenta una densidad poblacional continua, repartida en concurridos balnearios marítimos y ciudades turísticas de envergadura, en conjunto con instalaciones portuarias como los puertos de Mar del Plata, Quequén y Bahía Blanca, instalaciones militares y polos de explotación de recursos naturales, entre otros.

Habiendo retornado en Argentina la plena vigencia de la Constitución Nacional, durante la presidencia de Raúl Ricardo Alfonsín se dicta, el 23 de

*52 Boletín Oficial N. 24849. 1-2-1982, 2.*

julio de 1987, el Decreto N° 1.182/1987 sobre las jurisdicciones territoriales de las zonas y áreas de frontera<sup>53</sup>.

En un giro de ciento ochenta grados de técnica normativa, en sus considerandos se indica que si bien el Decreto N° 193/1982 estableció una zona de frontera común para la ejecución del Decreto N° 15.385/1944 y la Ley N° 18.575, por razones funcionales de claridad y sistematización resultaba conveniente establecer por separado los ámbitos territoriales de la jurisdicción de seguridad y de desarrollo, denominando a los mismos “Zonas de Seguridad de Fronteras” y “Zona de Frontera para el desarrollo”, respectivamente.

Si bien el Decreto N° 1.182/1987 se apartó de la tendencia del Derecho Comparado de considerar que los aspectos del desarrollo y la seguridad en las fronteras se encuentran indisolublemente vinculados, sus prescripciones mantuvieron como zonas de frontera para el desarrollo a las fachadas marítimas de las Provincias de Río Negro, Chubut, Santa Cruz y el territorio nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Ello sin perjuicio de que la conservación del carácter de frontera de desarrollo en la frontera marítima no se realizó considerando a la misma como tal, sino por incluirse como “Zona de Frontera para el desarrollo” a la totalidad de la jurisdicción territorial de las provincias en las cuales estaban precisamente ubicadas tales porciones de continente emergido.

En base a los objetivos detallados y propuestos en los considerandos, el artículo 5° del Decreto N° 1.182/1987 actualiza los límites de la Zona de Seguridad de Fronteras, empleando en su Anexo II la técnica jurídica de dividir la frontera en “terrestre” y “marítima”. La frontera de seguridad marítima en este caso vuelve a comprender a las fachadas marítimas del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, como también a la fachada marítima de las Provincias de Santa Cruz, Chubut y Río Negro, ratificándose en el artículo 6° la facultad otorgada a la Superintendencia Nacional de Fronteras para excluir a determinados centros urbanos (ubicados en las Zonas de Seguridad de Fronteras) del ejercicio de la policía de radicación que establece el Decreto N° 15.385/44.

Durante la presidencia de Carlos Saúl Menem, en un nuevo giro de técnica normativa, vuelven a unificarse las jurisdicciones de la seguridad y el desarrollo sustentable en la frontera, coincidiendo tal decisión con las sesiones de los asambleístas constituyentes de la Reforma Constitucional de 1994. En los considerandos del Decreto N° 887/1994, del 6 de junio de 1994<sup>54</sup>, acertadamente se hacía expresa mención a que resultaba “práctico y aconsejable unificar los límites de la Zona de Frontera para el Desarrollo y

53 ADLA (1988). 1987. XLVII-D. Buenos Aires. La Ley, 4224-4227.

54 ADLA (1994). LIV-C. Buenos Aires. La Ley, 3160-3185.

de la Zona de Seguridad de Fronteras, por cuanto se trata de dos jurisdicciones donde se desarrollan acciones concurrentes a un mismo fin”.

Ahora bien, en los referidos considerandos se indicaba que resultaba necesario reconsiderar y restringir la *Zona de Frontera para el Desarrollo* de la Ley N° 18.575, estableciendo una nueva delimitación que fuera con teste con lo prescripto en el artículo 90 de la Ley N° 23.697 de Emergencia Económica. Esta última ley ordenaba al Poder Ejecutivo que al momento de su reglamentación y aplicación se debería tener en cuenta no afectar los objetivos de la política de frontera establecidos en la Ley N° 18.575.

Lamentablemente, la referida facultad del Estado de restricción de la *Zona de Frontera para el Desarrollo* de la Ley N° 18.575 alcanzó a nuestra frontera marítima, cuya jurisdicción quedó acotada estrictamente al plano del resguardo de su seguridad. El artículo 1° del Decreto N° 887/1994 estableció que debían unificarse las superficies de la *Zona de Frontera para el Desarrollo* establecida por la Ley N° 18.575, con las de la *Zona de Seguridad de Fronteras* creada por el Decreto Ley N° 15.385/1944 en el ámbito del espacio fronterizo nacional que se determinaba en el Anexo I, “excepto en el litoral marítimo de las Provincias de Santa Cruz, Chubut y Río Negro, el que quedará sujeto al régimen de Zona de Seguridad de Fronteras exclusivamente”.

En virtud de lo prescripto en el Anexo I, únicamente quedaba unificada la jurisdicción de la seguridad y el desarrollo de frontera en la fachada marítima de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, no por ser una frontera marítima sino en virtud de que la norma siguió contemplando la totalidad del ámbito territorial del antaño territorio nacional devenido en provincia. En consecuencia, al limitar esta provincia internacionalmente con Chile, las fachadas marítimas de la misma se vieron únicamente incluidas dentro de la jurisdicción del desarrollo como consecuencia de la particular situación y ubicación del territorio emergido que conforma la provincia fueguina.

En síntesis, las fronteras marítimas en el Decreto N° 887/1994 quedaron acotadas solo al ámbito del resguardo de su seguridad, al ser excluidas expresamente de la variable de la promoción de su desarrollo sustentable. A tal fin, en una pésima técnica jurídica, el Anexo I, Punto VI, del decreto, prescribe la delimitación de estas fachadas, ya no identificándolas como fronteras marítimas sino como “Zona de Seguridad de Fronteras (exclusivamente)”:

“VI. Provincias de Santa Cruz, Chubut y Río Negro.

Desde Cabo Vírgenes, Ruta Provincial N° 1 hasta Río Gallegos, desde esta ciudad por Ruta Nacional N° 3 hacia el Norte hasta El Salado. Desde este punto por Rutas Provinciales N° 47 y N° 66 hasta Antonio de Biedma, desde allí por vías del Ferrocarril hasta Las Heras. Desde este punto por Ruta Provincial N° 16 hasta Holdich y vías del Ferrocarril General Roca

hasta Pampa del Castillo en la Provincia de Chubut. Desde esta localidad por Ruta Provincial N° 37 hasta su intersección con la Ruta Nacional N° 3 y, por esta última hasta San Antonio Oeste en la Provincia de Río Negro, en cuyo puerto finaliza esta delimitación.

VII. Los ejidos municipales de aquellas localidades divididas por el trazado de límite de cualquiera de las dos Zonas establecidas, deberán ser considerados totalmente incluidos en dichas Zonas”.

Si bien el Decreto N° 887/1994 no fue original en unificar las jurisdicciones de seguridad y desarrollo en un mismo ámbito territorial de frontera, podemos destacar que a diferencia del dictado del Decreto N° 193/1992 se indicó expresamente en sus considerandos que el Estado estaba frente a dos jurisdicciones donde se desarrollan acciones concurrentes a un mismo fin. Ello sin perjuicio de que por una potestad política se excluye, de modo infundado, la jurisdicción de desarrollo sobre una enorme extensión de nuestras fronteras marítimas, a las que sintetiza con el mote de “litoral marítimo”.

No debe extrañarnos este desatino en la técnica jurídica sobre regulación en las fronteras marítimas, si tenemos presente que en ese mismo año se produce la austera “actualización” de la atribución del Congreso sobre la frontera en la Reforma Constitucional.

No cabe duda de que hacia el año 1994 las fronteras se presentaban como elementos estratégicos y determinantes para configurar la integridad territorial del Estado, y en razón de ello, en los cincuenta años anteriores a la reforma constitucional se produjo respecto a su figura todo un disperso camino normativo por parte del Estado. Este camino fue secundado incluso por la suscripción de tratados y acuerdos internacionales que prescriben un control fronterizo integrado, como es el caso del tratado del Mercosur o el Acuerdo de Recife.

Si nos atenemos a la síntesis que desarrollamos sobre el itinerario histórico normativo de la figura de la frontera, la mera eliminación de la referencia al indio en el nuevo inciso 16 del artículo 75, al indicar: “Corresponde al Congreso:... 16. Proveer a la seguridad de las fronteras”, se presentaba en ese momento insuficiente.

La redacción constitucional de 1994 sobre la frontera podía llegar a ser considerada correcta en el inciso 15, del artículo 68, de la efímera Constitución de 1949. En los albores de la Guerra Fría bastaba con la mera asociación de su figura con la defensa nacional, previendo la amenaza de una eventual invasión interestatal. Máxime si tenemos en cuenta que el Derecho Interno venía contemplándola de tal modo. No obstante, esa misma redacción que se limitó en 1949 a “podar” la referencia al indio se presentó en la Reforma Constitucional de 1994 incompleta ante el nuevo contexto sociológico nacional e internacional imperante.

A diferencia de la correcta lectura que los constituyentes de 1853 hicieron de la realidad política, jurídica, económica y social en que se desenvolvían, sus pares de 1994 no asignaron a la figura de la frontera la importancia política y estratégica que se le reconocía en la legislación nacional y supranacional proyectándola a las variables del desarrollo y de la integración.

Nos atrevemos a afirmar que los constituyentes de 1994, al momento de legislar sobre nuestra figura, apenas alcanzaron el estadio sociológico de la Guerra Fría, obviando que las fronteras son espacios territoriales permeables que deben permanentemente regularse desde las variables de su seguridad, desarrollo e integración. Tal desinterés e imprecisión contrasta con los extensos debates relativos al reconocimiento de derechos ancestrales hacia los aborígenes<sup>55</sup>.

El austero abordaje sobre la frontera por parte de los constituyentes de 1994 contrasta con la consagración de la figura de la frontera en el Derecho Constitucional Comparado de América del Sur, en donde, pese a las distintas realidades políticas, económicas y sociales, se tendió jurídicamente hacia una visión integradora y de desarrollo en la frontera dentro del marco de políticas de control cooperativas celebradas entre los Estados limítrofes, llegando a tipificarse constitucionalmente su extensión territorial y sus alcances<sup>56</sup>.

Por supuesto que nuestra crítica a la actual redacción constitucional es sin perjuicio de que sostenemos que la redacción del viejo inciso 15 de la Constitución de 1853 resultaba insostenible al momento de la reforma constitucional. La propia Conferencia Episcopal Argentina, en lo relativo a la manda de promover la conversión al catolicismo de los indios, reconoció en su oportunidad que esa redacción, finalizando el siglo XX, resultaba ofensiva tanto “para los pueblos indígenas, para la Iglesia Católica y también para el Congreso Nacional”<sup>57</sup>.

55 De los debates suscitados en las comisiones constituyentes, surge respecto a la frontera que se llegó incluso a proponer su eliminación del texto constitucional. El análisis de los mismos se aleja del objeto del presente. A tal fin véase a Barra, R. C. *et al.* (Comps.) (1995). *Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994*, vols. I-VIII. Buenos Aires. Centro de Estudios Constitucionales y Políticos. Ministerio de Justicia de la Nación.

56 Por citar algunos ejemplos, Brasil, en el artículo 20 de su Constitución, establece una franja de hasta 150 kilómetros de ancho a lo largo de sus fronteras terrestres. Bolivia, en su *Nueva Constitución Política del Estado*, asigna un capítulo exclusivo a la frontera, constituyendo en su artículo 261 una zona de seguridad fronteriza de 50 kilómetros a partir de la línea de frontera. Ecuador, en el artículo 249 de su texto constitucional, instituye una frontera de desarrollo dentro de una franja fronteriza de 40 kilómetros y Venezuela, en el artículo 15 de su *Constitución de la República Bolivariana*, refiere a los “espacios fronterizos terrestres, insulares y marítimos”.

57 Conferencia Episcopal Argentina (1994). *La Iglesia Católica y la Reforma Constitucional*. Buenos Aires. Oficina del Libro, 27-28.

## **VI. Seguridad y desarrollo de la frontera marítima en el siglo XXI. Conclusión y proyección**

En el año 2018 se dictó el Decreto N° 253 sobre Zonas de Seguridad de Fronteras<sup>58</sup>, derogando el Decreto N° 887/1994. En el texto de sus considerandos se indica correctamente que si bien la delimitación establecida en el Decreto N° 887/1994 no se ajustaba a los criterios actuales sobre seguridad de fronteras, resulta necesario mantener unificados los límites de la Zona de Frontera para el Desarrollo y de la Zona de Seguridad de Fronteras, por cuanto se trata de dos jurisdicciones donde se desarrollan acciones concurrentes a un mismo fin.

Dentro de los considerandos del Decreto N° 253/2018, también se indicó que resultaba necesario reconsiderar y modificar la Zona de Seguridad de Fronteras de acuerdo con los criterios actuales para la lucha contra el narcotráfico, la trata de personas, el contrabando y otros delitos transnacionales. No obstante ello, el artículo 2° establece que la Zona de Frontera para el Desarrollo indicada por la Ley N° 18.575 “mantendrá la misma determinación geográfica que la Zona de Seguridad de Fronteras terrestre”. En consecuencia, lamentablemente se vuelve a excluir a las fronteras marítimas de la jurisdicción del desarrollo, acotándose estas a la jurisdicción exclusiva del resguardo de seguridad.

Respecto a la asimilación de las fachadas marítimas patagónicas con la figura jurídica de la frontera, acertadamente observamos en el Anexo I que las mismas no se circunscriben a ser identificadas como una mera “Zona de Seguridad de Fronteras (exclusivamente)” sino como “Zona de Seguridad de Fronteras Marítima (exclusivamente)”, siendo su actual determinación geográfica: “Desde la Punta Bustamante, en la desembocadura del río Gallegos, subiendo por su ribera norte hasta la Ruta Nacional N° 3 y de allí hacia el Norte hasta la localidad de El Salado. Desde este punto por Ruta Provincial N° 47 hasta su intersección con Ruta Provincial N° 83. Desde este punto en línea recta hasta la intersección de las Rutas Provinciales N° 47 y N° 62 y a partir de allí continuando por la Ruta Provincial N° 47 hasta su intersección con la Ruta Provincial N° 66 y por esta última hasta la localidad de Antonio de Biedma. Desde este punto continúa por Ruta Nacional N° 281, continuando por Ruta Nacional N° 3 hasta su intersección con la Ruta Provincial N° 43, siguiendo por esta última hasta la Localidad de Pico Truncado. Desde este punto en línea recta hasta la localidad de Holdich en la Provincia del Chubut. Desde allí por Ruta Provincial N° 37 hasta la localidad de Pampa del Castillo, continuando hasta la intersección con la Ruta Nacional N° 3 y,

<sup>58</sup> *Boletín Oficial* N. 33841. 28-3-2018, 12.

por esta última, ya en la Provincia de Río Negro hasta la intersección con Ruta Nacional N° A025. A partir de allí por esta última hasta su intersección con Ruta Provincial N° 1, y desde este punto con dirección sur, en línea recta hasta el océano Atlántico.

La zona así delimitada exceptúa el ejido municipal de la ciudad de Rawson”.

De la letra del Decreto N° 253/2018 puede apreciarse que nuevamente queda unificada la jurisdicción de la seguridad y el desarrollo de frontera en la fachada marítima de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur por la sola circunstancia de ser territorio emergido, al incluir la norma a la totalidad del territorio de esa provincia como “Zona de Frontera para el Desarrollo y Zona de Seguridad de Fronteras Terrestre”, con excepción del ejido municipal de la Ciudad de Ushuaia.

Desde que se sancionó la Reforma Constitucional de 1994, independientemente de las innumerables regulaciones jurídicas que en lo particular involucraron a la figura de la frontera por su dinamismo y carácter multifuncional (enumeradas a modo de ejemplo en el punto III), a nivel general se prosiguió el disperso camino normativo, reflejando políticas de Estado que tendían a subestimar los alcances de la figura de la frontera internacional como elemento determinante de la integridad territorial del Estado. Un ejemplo de ello se advierte a partir del año 1996, en donde incorrectamente se comenzó a asociar a la seguridad de la frontera con el concepto de la seguridad interior (Decretos Nros. 483/1996 y 1.409/1996)<sup>59</sup>. Ello fue así durante veinte años hasta el dictado de los Decretos Nros. 15/2016<sup>60</sup> y 27/2017<sup>61</sup>, en donde vuelven a transferirse las funciones de seguridad de la vieja Superintendencia Nacional de Fronteras a la órbita del Ministerio de Seguridad.

Actualmente, el resguardo de la seguridad de la frontera terrestre y marítima presenta un escenario complejo, en razón de las particularidades del accionar del delito transnacional. Este tipo de delito se configura como un acto ilícito cuyos efectos se producen dentro de la jurisdicción de un Estado pero su origen está más allá de las fronteras del mismo, involucrando u originándose en otras jurisdicciones estatales, siendo los artífices de esta violencia subestatal complejas organizaciones integradas por individuos de distintas nacionalidades.

Es por eso que la atribución constitucional del Congreso Nacional para garantizar la seguridad de la despoblada y en muchos casos precaria fron-

59 ADLA (1996). *LVI-B*. Buenos Aires. La Ley, 1825-1826 y (1996) *LVII-A*. Buenos Aires. La Ley, 60.

60 *Boletín Oficial* N. 33290. 6-1-2016, 19.

61 *Boletín Oficial* N. 33541. 10-1-2017, 1.

tera argentina, tanto en su acepción terrestre como marítima, actualmente debe considerarse en dos circunstancias fundamentales:

- a) El aspecto relacionado con su proyección militar, estando las fuerzas armadas, conforme las prescripciones de la Ley N° 23.554 destinadas a la defensa del territorio ante la hipótesis de un conflicto bélico con otra unidad estatal que traspase la frontera argentina (circunstancias actualmente poco probables).
- b) El aspecto vinculado a prevenir y combatir a las distintas modalidades del crimen transnacional organizado, conforme el texto de la *Convención Internacional contra la delincuencia organizada transnacional* y sus protocolos complementarios.

Combatir a estas organizaciones transnacionales requiere una prevención y accionar permanente por parte de las fuerzas de seguridad, a diferencia de la eventualidad de una agresión interestatal. Dada la complejidad y poca visibilidad del delito transnacional no basta con aplicar estrictas políticas de defensa nacional o de seguridad interior. Los autores intelectuales y materiales de las conductas criminales transnacionales, sea en los puestos internacionales de control integrado de frontera, los pasos limítrofes no habilitados, nuestros puertos provinciales y municipales o en nuestras poco pobladas costas marítimas patagónicas, tienden permanentemente a ocultar su presencia y accionar, en aras de lograr la consumación de sus distintas finalidades delictuales. Por otro lado, la baja densidad poblacional y/o presencia del subdesarrollo en muchos de los confines territoriales, favorece la proliferación de las organizaciones vinculadas a estos delitos.

En la actualidad, las modalidades de estos ilícitos en la frontera terrestre y marítima van más allá de las tipificaciones de nuestro Derecho Interno o de la *Convención Internacional contra la delincuencia organizada transnacional*. Estos lo constituyen la migración irregular, el delito informático, la trata de personas, lavado de activos, narcotráfico, la presencia y accionar de cédulas terroristas (caso de la Triple Frontera), tráfico de armamento, tráfico de órganos, tráfico de material o tecnología nuclear, delito informático o el accionar oculto de fuerzas militares irregulares, que configuran las llamadas “guerras híbridas” o “guerras de cuarta generación”<sup>62</sup>.

62 Señala Van Creveld, a lo largo de su obra, que el delito transnacional produce que las fuerzas armadas, actores por excelencia para defender las fronteras ante una eventual invasión interestatal al territorio de un Estado, dejen de ser los protagonistas centrales al momento de enfrentarlo. [Van Creveld, M. (1991). *The transformation of war*. United States of America. The Free Press].

La permeabilidad y el carácter dinámico de las fronteras trascienden nuestro continente. Baste observar la situación de los distintos países que integran la Unión Europea, ante los aluviones migratorios de refugiados provenientes de los países árabes, produciendo allí un criterio cada vez más restrictivo en la visión o dimensión de la frontera integradora de poblaciones, dados los problemas de seguridad que entrañan la migración ilegal y el crimen transnacional.

En Europa, el final de la Guerra Fría diluyó la hipótesis de un enfrentamiento nuclear. Las nuevas amenazas y riesgos en el viejo continente ya no son provenientes de las invasiones de otros Estados extranjeros, sino más bien de actores no estatales. Este escenario impone a los Estados de la Unión Europea replantear los riesgos que conllevan los vínculos entre migraciones internacionales y el crimen organizado, produciéndose así una concepción más extensa de la seguridad<sup>63</sup>, superadora de la noción clásica de la seguridad fronteriza y abarcativa de las variables del desarrollo.

Recapitulando, la primigenia frontera argentina de la Constitución de 1853 era un confín en permanente movimiento, asociado a la problemática del indio del desierto. Estas fronteras internas fueron gradualmente “arrastradas” desde el centro administrativo del Estado hacia su periferia internacional. Hoy las “fronteras internas” en Argentina no son las divisiones provinciales o municipales del territorio del Estado, sino, como señala Molinari, las “rémoras del desierto originario [...] identificadas con nuevos nombres: cordones de pobreza, anillos suburbanos o interior profundo, donde la contrapartida a la civilización es otra clase de barbarie”<sup>64</sup>.

Tras el paso “civilizador” del Estado hacia su periferia territorial, las políticas de usos fiscales y adjudicación de la tierra no pudieron revertir que Argentina sea un país que ha vivido de modo continental y a espaldas de su inmenso mar, poblando y desarrollando tardíamente su litoral marítimo, siendo su puerto principal fluvial y adyacente a una inmensa ciudad que lamentablemente tiende a renegar del mismo. Esta circunstancia en el futuro no puede seguir siendo ajena al legislador de fronteras, al momento de abordar la particular situación de la frontera marítima patagónica.

Esta última presenta una ocupación discontinua de distintas ciudades separadas entre sí por largas distancias, unidas por medio de la Ruta Nacional N° 3 y vinculadas casi exclusivamente a sus puertos. La zona presenta

63 Ferrero Turrión, R.; López Sala, A. M. (2012). “Fronteras y seguridad en el Mediterráneo”. En Zapata Barrero, R.; Feller Gallardo, X. (Eds.). *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto mediterráneo*. Barcelona. Edicions Bellaterra, 231.

64 Molinari, Á. E. (2010). “La Argentina y el mundo. Apuntes retrospectivos sobre el bicentenario”. En *Congreso hacia el Bicentenario (2010-2016) Memoria, identidad y reconciliación*. Buenos Aires. Educa, 358.

una baja densidad poblacional, desempleo, carencia de industrias significativas (salvo Tierra del Fuego), escasa asistencia sanitaria y falta de inversiones. Por otro lado, la extensa frontera marítima patagónica se comunica con el resto del país mediante los servicios aéreos de sus cinco aeropuertos, cabotaje marítimo y transporte en rutas no siempre óptimas. Sus puertos son San Antonio Oeste, Punta Colorada, Puerto Madryn, Caleta Córdova, Comodoro Rivadavia, Caleta Olivia, Caleta Paula, Puerto Deseado, San Julián, Punta Quilla y Presidente Illia<sup>65</sup>.

Si nos atenemos al último registro de movimiento de contenedores en los puertos de Argentina, podemos confirmar nuestras apreciaciones relativas a que Argentina se desenvuelve a espaldas de su inmenso mar. Precisamente, en el año 2017 el Puerto Buenos Aires movió 1.468.960 TEU frente a los 30.963 de Puerto Madryn, 23.400 TEU de San Antonio Este y 11.200 TEU de Puerto Deseado. Estos tres últimos contabilizan y publican sus movimientos de cargas, no haciéndolo los restantes puertos patagónicos por sus características y escaso movimiento<sup>66</sup>.

Insistimos en la necesidad de que en un futuro cercano el Estado vuelva a reconocer normativamente, en la frontera marítima, el otro aspecto o dimensión jurídica conexas a su particular naturaleza jurídica: el desarrollo sustentable de esas franjas o porciones de territorio adyacentes al mar territorial. Del mismo modo, el Congreso Nacional en ejercicio de la atribución constitucional debería sancionar una verdadera Ley Nacional de Fronteras. Un instrumento legal único y superador del estado de dispersión normativa producido durante los últimos setenta y cinco años.

Así como el Estado es consciente de la permanente permeabilidad de la denominada frontera terrestre (en razón de los regímenes de vecindad y el permanente tráfico de personas), debe del mismo modo reconocer que la frontera marítima es permeable al inmenso litoral marítimo que le es adyacente y sobre el cual ejerce distintos grados de jurisdicción. En el mar argentino existe una riqueza íctica y mineral inconmensurable que permanentemente es explotada y depredada por buques de organizaciones transnacionales o pertenecientes a otras unidades estatales, sin el conocimiento y mucho menos autorización del Estado.

Es en el ámbito territorial de la frontera marítima donde el aspecto relacionado con la proyección de la defensa nacional y el vinculado a prevenir

65 Para mayores precisiones sobre estos puertos patagónicos, véase a Ayude, D. (Comp.) (2011). *River Plate Shipping Guide. Ports & Inland transport*. Buenos Aires. Centro de Navegación. El análisis y reseña de la creación de los puertos patagónicos, como también de su actual operatoria, requiere un desarrollo que excede por su volumen al presente trabajo de investigación.

66 Armero, A. (Ed.) (2018). *Anuario Portuario y Marítimo de los Puertos Argentinos y del Mercosur*. Buenos Aires. Globalports, 20.

y combatir el crimen transnacional, ya sea en sus puertos, ciudades o en las despobladas y extensas costas, deben confluír, no para prevenir la eventualidad de una invasión interestatal, sino para que el Estado ejerza una efectiva soberanía y supremacía territorial en su descuidado mar adyacente.

A modo de conclusión, podemos proyectar nuestra propia definición de la frontera marítima en el ordenamiento jurídico argentino.

La *frontera marítima* es una figura jurídica cuya concepción es dinámica y multifuncional, estando constituida por una porción de territorio de ancho determinado adyacente a la línea de costa del mar territorial, cuya seguridad el Estado debe resguardar contemplando el permanente accionar del crimen transnacional y la eventualidad de una agresión interestatal, al amparo de la jerarquía constitucional consagrada en la atribución del Congreso de “proveer a la seguridad de las fronteras”. La frontera marítima es una figura estratégica, producto de una particular realidad histórica que fue configurándola, siendo actualmente determinante de gran parte de la integridad territorial del Estado. Esta constituye un componente inherente al territorio del Estado, en general, y al borde nacional adyacente al mar territorial, en particular.

## Bibliografía

- AA.VV. (1980). *Congreso Nacional de Historia sobre la Conquista del desierto. Celebrado en la Ciudad de Gral. Roca del 6 al 10 de noviembre de 1979*. vols. I-IV. Buenos Aires. Academia Nacional de la Historia.
- Akehurst, M. (1979). *Introducción al Derecho Internacional*. Trad. Ortega, M. M. Madrid. Alianza Editorial.
- Alsina, A. (1977). *La nueva línea de fronteras. Memoria especial del Ministerio de Guerra y Marina Año 1877*. Buenos Aires. Eudeba.
- Álvarez Londoño, L. F. (1998). *Derecho Internacional Público*. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana.
- Ancel, J. et al. (1984). *Poder Global y Geopolítica*. Buenos Aires. Editorial Pleamar.
- Araujo, L. A. D.; Nunes Júnior, V. S. (2006). *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo – Brasil. Editora Saraiva.
- Armero, A. (Ed.) (2018). *Anuario Portuario y Marítimo de los Puertos Argentinos y del Mercosur*. Buenos Aires. Globalports.
- Ayude, D. (Comp.) (2011). *River Plate Shipping Guide. Ports & Inland transport*. Buenos Aires. Centro de Navegación.
- Barberis, J. A. (2003). *El territorio del Estado y la soberanía territorial*. Buenos Aires. Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma.
- Barberis, J. A. (1984). *Los sujetos del Derecho Internacional actual*. Madrid. Tecnos.
- Barros, Á. (1975). *Indios, fronteras y seguridad interior*. Buenos Aires. Solar-Hachette.

- Barros, Á. (1975). *Fronteras y territorios federales de las Pampas del Sur*. Buenos Aires. Solar-Hachette.
- Belza, J. E. et al. (1979). *La expedición al desierto y los salesianos 1879*. Buenos Aires. Ediciones Don Bosco Argentina.
- Blengino, V. (2005). *La zanja de la Patagonia. Los nuevos conquistadores: militares, científicos, sacerdotes y escritores*. Trad. Huberman, L. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.
- Briones R., S.; Álvarez V., R. (2008). *¿Construyendo confianzas?, Fronteras, FFAA y Política en América Latina*. Santiago de Chile. Flacso-Chile.
- Campos, D. E. (1975). *Política de fronteras: Seguridad y desarrollo. La política de fronteras propiamente dicha*. Buenos Aires. C.F.I.
- Comando General del Ejército. Dirección de Estudios Históricos (1974). *Política seguida con el aborígen (1820-1852)*. T. I-III. vols. 664/671. Buenos Aires. Círculo Militar. Biblioteca del Oficial.
- Conferencia Episcopal Argentina (1994). *La Iglesia Católica y la Reforma Constitucional*. Buenos Aires. Oficina del Libro.
- De Marco, M. Á. (2010). *La guerra de la Frontera. Lucha entre indios y blancos. 1536-1917*. Buenos Aires. Emecé.
- De Meira Mattos, C. (1997). *Geopolítica y teoría de las fronteras*. Buenos Aires. Círculo Militar.
- Díaz Cisneros, C. (1955). *Derecho Internacional Público*. Buenos Aires. Tipográfica Editora Argentina.
- Duran, J. G. (2006). *Frontera, indios, soldados y cautivos. Historias guardadas en el archivo del cacique Manuel Namuncurá (1870-1880)*. Buenos Aires. Facultad de Teología UCA-Bouquet Editores.
- Ébélot, A. (1968). *Relatos de la frontera*. Trad. Bourillons. V. D. Buenos Aires. Solar/Hachette.
- Gamboni, O. D. (1994). *Adolfo Alsina, Gobernador de la Provincia de Buenos Aires y conquistador del desierto*. Buenos Aires (La Plata). Universidad Católica de La Plata.
- García, J. L. (1975). *Defensa Nacional*. Buenos Aires. C.F.I.
- González, J. V. (1897). *Manual de la Constitución Argentina*. Buenos Aires. Ángel Estrada y Ca. Editores.
- Gugliamelli, J. E. (1979). *Geopolítica del Cono Sur*. Buenos Aires. El Cid Editor.
- Jellinek, G. (2004). *Teoría general del Estado*. Trad. Fernando de los Ríos. México. Fondo de Cultura Económica.
- Kriele, M. (1980). *Introducción a la Teoría del Estado*. Trad. Eugenio Bulygin. Buenos Aires. Depalma.
- Leiva, A. D. (Coord.) (2000). *Los territorios nacionales australes en la historia constitucional argentina*. Bahía Blanca. Publicaciones de la Cátedra de Historia Constitucional. Universidad Nacional del Sur.
- Levaggi, A. (2000). *Paz en la frontera. Historia de las relaciones diplomáticas con las comunidades indígenas en la Argentina (Siglos XVI-XIX)*. Buenos Aires. Universidad del Museo Social Argentino.
- Linares Quintana, S. V. (1937). *Derecho Público de los Territorios Nacionales. Argentino y comparado*. Buenos Aires. S/E.

- López Rosas, J. R. (2002). *Historia constitucional argentina*. Buenos Aires. Astrea.
- Lupo, R. (1938). *La conquista del desierto. Crónicas enviadas desde el Cuartel General de la expedición de 1879*. Buenos Aires. Comisión Nacional Monumento al Teniente General Roca.
- Lucaioli, C. P.; Nacuzzi, L. R. (Comps.). (2010). *Fronteras. Espacios de interacción en las tierras bajas del sur de América*. Buenos Aires. Sociedad Argentina de Antropología.
- Mandrini, R. J. et al. (2006). *Vivir entre dos mundos. Conflicto y convivencia en las fronteras del Sur de la Argentina, Siglos XVIII y XIX*. Buenos Aires. Taurus.
- Martínez Becerra, C. (Ed. Comp.) (2004). *Integración regional, fronteras y globalización en el continente americano*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.
- Martínez Estrada, E. (1993). *Radiografía de la Pampa. Edición crítica*. Buenos Aires. Colección Archivos.
- Michaelsen, S.; Johnson, D. E. (Comps.) (2003). *Teoría de la frontera. Los límites de la política cultural*. Trad. Ventureira, G. Barcelona. Editorial Gedisa.
- Milia, J. G. (2015). *Geopolítica de límites y fronteras de la Argentina*. Buenos Aires. Dunken.
- Ministerio de Guerra y Marina (1978). *Campaña de los Andes al sur de la Patagonia, Partes detallados y diario de la expedición. Ministerio de Guerra y Marina*. Buenos Aires. Eudeba.
- Molinari, Á. E. (2010). “La Argentina y el mundo. Apuntes retrospectivos sobre el bicentenario”. En *Congreso hacia el Bicentenario (2010-2016) Memoria, identidad y reconciliación*. Buenos Aires. Educa, 358
- Morzone, L. A. (1978). *Soberanía territorial argentina*. Buenos Aires. Depalma.
- Mosquera, C. J. (1994). *La conciencia territorial argentina*. Buenos Aires. Círculo Militar.
- Moya Mena, S. I. (Ed.) (2012). *Las fronteras: Espacios de encuentro y cooperación*. San José. Flacso.
- Munilla, E. (1916). *La Defensa Nacional. Ideas y conceptos que la inspiran*. Buenos Aires. Librería “La Facultad” de Juan Roldán.
- Olascoaga, M. J. (1974). *Estudio topográfico de La Pampa y Río Negro*. Buenos Aires. Eudeba.
- Pfrirter, F. A.; Barberis, J. A. et al. (2000). *Los límites de la República Argentina*. Buenos Aires. Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma.
- Prado, M. (1961). *La guerra al malón*. Buenos Aires. Eudeba.
- Raone, J. M. (1969). *Fortines del desierto (mojones de civilización)*. Vols. I-III. Buenos Aires. Biblioteca del suboficial.
- Rey Balmaceda, R. C. (1985). *Integración territorial de la Argentina*. Buenos Aires. SENOC.
- Rey Balmaceda, R. C. (1979). *Límites y fronteras de la República Argentina. Epítome geográfico*. Buenos Aires. OIKOS. Asociación para la promoción de los estudios territoriales y ambientales.
- Rojas Lagarde, J. L. (1997). *Incidentes fronterizos con Chile durante la guerra con el indio*. Buenos Aires. Ediciones del Oeste.

- Rojas Lagarde, J. L. (2004). *Malones y comercio de ganado con Chile, Siglo XIX*. Buenos Aires. El Elefante Blanco.
- Rousseau, C. (1966). *Derecho Internacional Público*. Trad. Artigues, F. G. Barcelona. Ediciones Ariel.
- Sarmiento, D. F. (1903). *Facundo*. Buenos Aires. Biblioteca de La Nación.
- Scenna, M. Á. (1981). *Argentina – Chile. Una frontera caliente*. Buenos Aires. Editorial de Belgrano.
- Scunio, A. D. H. (1972). *La conquista del Chaco*. Buenos Aires. Círculo Militar.
- Soto Acosta, W. (Ed.) (2017). *Repensar las fronteras, la integración regional y el territorio*. Costa Rica. Clacso.
- Seelstrang, A. (1977). *Informe de la comisión exploradora del Chaco*. Buenos Aires. Eudeba.
- Thill, J. P.; Puigdomenech, J. A. (2003). *Guardias, fuertes y fortines de la frontera sur. Historia, antecedentes y ubicación catastral*. Vols. I-II. Buenos Aires. Ejército Argentino. Servicio Histórico del Ejército.
- Van Creveld, M. (1991). *The transformation of war*. United States of America. The Free Press.
- Villegas, C. (1974). *Expedición al gran lago Nahuel Huapi en el año 1881*. Buenos Aires. Eudeba.
- Walther, J. C. (1964). *La conquista del desierto*. Buenos Aires. Círculo Militar.
- Zapata Barrero, R.; Feller Gallardo, X. (2012). *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto mediterráneo*. Barcelona. Edicions Bellaterra.
- Zeballos, E. S. (2002). *La conquista de quince mil leguas. Estudio sobre la traslación de la frontera sur de la República Argentina al Río Negro*. Buenos Aires. Taurus.

### **Fuentes normativas**

- Anales de Legislación Argentina, La Ley, Buenos Aires.
- Barra, R. C. et al. (Comps.) (1995). *Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994*. vols. I-VIII. Buenos Aires. Centro de Estudios Constitucionales y Políticos. Ministerio de Justicia de la Nación.
- Boletín Oficial de la República Argentina.
- Congreso Nacional. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados.
- Congreso Nacional. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores.
- Departamento Referencia Argentina y Atención al Usuario, Dirección Servicios Legislativos, Biblioteca del Congreso de la Nación.
- González, M. P. (1887). *Recopilación de Leyes Nacionales sancionadas por el Honorable Congreso Argentino durante los años 1854 hasta 1886. Tomo I. 1854 a 1870*. Buenos Aires. Imprenta Europea.
- InfoLEG (Información Legislativa y Documental), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación ([www.infoleg.gob.ar](http://www.infoleg.gob.ar)).
- Ravnani, E. (Dir.) (1939). *Asambleas Constituyentes Argentinas, seguidas de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron po-*

*líticamente la Nación*. vols. I-VI. Buenos Aires. Talleres S.A. Casa Jacobo Peuser, Ltda.

- Registro Nacional de la República Argentina.
- Registro Oficial de la República Argentina.
- Restoy, E.; Doeste, A. (Comps.) (1942). *Compilación de Leyes, Decretos Resoluciones. Tomo I. Agricultura, ganadería, industrias, comercio*. Buenos Aires. Editorial Claridad S.A.