

CONSEJO FEDERAL DEL NOTARIADO ARGENTINO

II ASAMBLEA ORDINARIA 2017

La Rioja (La Rioja) 3 y 4 de agosto de 2017

RÉGIMEN JURÍDICO SOBRE ZONAS DE SEGURIDAD DE FRONTERAS

Dr. Eduardo Bustamante.

En primer lugar quiero agradecer al Esc. Aguilar por la invitación a participar de esta Asamblea, para conversar sobre el tema de las fronteras y su seguridad y de aquello que estamos llevando a cabo desde el Ministerio.

Como bien se señaló aquí, el ejercicio de la Policía de Radicación por parte de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad tuvo vaivenes a lo largo del tiempo y es un trámite que tiene cierta complejidad. Vale la pena preguntarse por qué está ahí.

Vamos a hacer un pequeño *racconto* histórico de cuál es la normativa, y sobre todo, cuál es el impulso y la dirección que la presente administración quiere darle a este tema.

En primer lugar, comenzamos diciendo la frase común que **“las fronteras son un colador”**.

Las fronteras son un colador, y el señor Presidente de la Nación le ordenó a la ministra de Seguridad blindar las fronteras al delito desde el primer día de la gestión de gobierno. Es por eso que se crea la Secretaría de Fronteras dentro del organigrama del Ministerio de Seguridad.

Se trata de una tarea sumamente compleja, pero lo que estamos tratando de hacer, frente a ese lugar común de que las fronteras son un colador, es dar respuestas legales, institucionales, administrativas y presupuestarias, no solamente operativas y tácticas, en cuanto a lo que hacen Gendarmería, Prefectura, Policía Federal y Policía de Seguridad Aeroportuaria. Estamos tratando de dar respuestas de todo el resto del armado del Estado, de por qué la República Argentina tuvo una política de fronteras que falló y que no funcionó, y cómo estamos tratando de reconvertirlo.

La República Argentina tuvo una política de seguridad de fronteras firmemente instalada en el ámbito de la defensa nacional. Cuando hablo con las fuerzas de seguridad, señalo cuál es el cambio de paradigma que se produce. Las fronteras estaban en el ámbito del Ministerio de Defensa desde 1944 hasta 1996, en un paradigma del Estado-Nación donde la frontera era vista como un tema de la defensa nacional, donde la amenaza era estatal.

En 1996, la responsabilidad es transferida a la Secretaría de Seguridad Interior y se puede decir que esa decisión no fue implementada con el acierto que debiera haber tenido. Entonces, lo que estamos tratando de hacer es reconvertir esta Zona de Seguridad de Frontera, pasando de una óptica exclusivamente de la defensa militar, a otra en términos de seguridad contra el delito transnacional.

El decreto ley 15.385/44, confirmado dos años después por la ley 12.931, crea la zona de seguridad de fronteras y la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad. Existe una franja especial del territorio a lo largo de nuestro límite terrestre y fluvial y en la costa atlántica. Principalmente, el eje de seguridad de frontera es que la seguridad contra el delito complejo, contra los delitos federales, es realizada por la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina en sus respectivas jurisdicciones, y el Estado Nacional, el gobierno central, tiene una tutela especial sobre la seguridad de la zona. Como ustedes saben, la seguridad es una competencia de los Estados

provinciales, pero la seguridad para la defensa nacional y la seguridad contra el delito transnacional en la zona de frontera es responsabilidad del gobierno nacional.

En lo que hace específicamente al trabajo de los escribanos, existe una tutela sobre la transmisión de los derechos reales en dicha zona de seguridad de fronteras. Hay que plantarse en el año 1944, en el paradigma de la Segunda Guerra Mundial, el paradigma del conflicto interestatal, donde el enemigo era otro Estado, otra nacionalidad, y la visión del momento era que en esa zona vulnerable o periférica fueran ciudadanos nativos los que tuvieran la propiedad de bienes inmuebles. El objetivo, desde el punto de vista militar, por utilizar un ejemplo, era que ciudadanos de otro país no se convirtieran en la punta de lanza de una invasión militar de ese país. Por eso se crea esta zona de seguridad como una zona de amortiguación, una zona de despeje, donde se suponía que la presencia de ciudadanos de esa nacionalidad del país limítrofe no era deseable.

Nos encontramos con un paradigma completamente distinto. El Código Penal no distingue en razón de la nacionalidad. El delito de narcotráfico, de contrabando o de trata lo pueden cometer ciudadanos argentinos o extranjeros sin distinción. Y lo que vale la pena reseñar es que durante su vigencia esta Policía de Radicación fue mutando. Es muy interesante ver las resoluciones de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, de la Superintendencia Nacional de Fronteras, a lo largo de casi setenta años, que por ejemplo en la Patagonia en 1955 no podían comprar los ciudadanos de nacionalidad chilena; en 1960 se flexibiliza un poco y pueden comprar los chilenos que hace veinte años fueran residentes permanentes; en el año 1965, los chilenos casados con una nacional argentina con dos hijos argentinos. El criterio se va flexibilizando, hasta que llegamos al momento donde la actual normativa no distingue por la nacionalidad del país limítrofe sino que habla simplemente de extranjeros.

Lo que salta a la vista es cuál es la incongruencia con el objetivo de hacer una política de seguridad contra el delito complejo y transnacional en un paradigma donde del otro lado de la frontera tenemos aliados estratégicos, estamos en un proceso de política exterior de integración con esos países, y donde lo que tenemos es que utilizar las herramientas que nos da al ordenamiento legal para la seguridad de nuestros ciudadanos y de la República, que se ve amenazada por estas redes de delito.

Como les decía, los tres pilares de la zona de seguridad de fronteras –y a esto es lo que me refiero, donde las fronteras eran un colador porque esta política de fronteras, este andamiaje legal, se había dejado de aplicar– son: que el servicio policial lo realizan las fuerzas federales; en el centro la Policía de Radicación, la supervisión sobre quién compra y quién posee tierra en la zona de frontera, y la ley 14.027, que impone obligaciones a los propietarios de inmuebles colindantes con el límite internacional. Esas obligaciones son, básicamente, la servidumbre de protección de fronteras, que encontramos en algunos tratadistas de derechos reales, que es una servidumbre administrativa donde los propietarios de esos inmuebles están obligados a consentir las patrullas de las fuerzas federales y la instalación de destacamentos de las fuerzas de seguridad; también están obligados a denunciar la existencia de pasos no habilitados al tránsito internacional y a denunciar los movimientos a través del límite internacional que se detecten en sus propiedades.

Resulta muy interesante destacar que si la frontera era un colador, una de las respuestas, entre las múltiples respuestas que podemos dar, es que la ley 14.027 no está reglamentada. La Autoridad de Aplicación era la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, que no se reunía hace

veinte años al momento de comenzar la presente administración. Entonces, teníamos si quieren las fuerzas desplegadas en el terreno, sin el apoyo del estamento administrativo, el estamento gubernamental para apoyarlas en su tarea táctica.

Como les decía, en un primer momento la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad estaba en el ámbito de la defensa militar. La Superintendencia Nacional de Fronteras, creada por decreto secreto en 1979, es disuelta en 1996. Las competencias son transferidas al Secretario de Seguridad Interior en 1996. La Dirección de Asuntos Técnicos de Frontera se crea en el ámbito de la Secretaría de Seguridad Interior como órgano de asesoramiento del Secretario de Seguridad Interior sobre la forma de aplicar estas políticas de frontera. Es interesante señalar que en el año 2007 la autoridad política que conduce la fuerza de seguridad queda desprendida del organismo técnico que asesoraba a la autoridad política que conducía las fuerzas de seguridad federales en zonas de frontera. Entonces se crea como un divorcio entre la conducción política de las fuerzas de seguridad y el organismo técnico en temas de frontera. Y es muy significativo señalar que en el momento de la creación del Ministerio de Seguridad en el año 2010, no se le otorga competencia para hacer seguridad de frontera. Esta laguna en la organización gubernamental es resuelta por la Ley de Ministerios de la presente administración, donde el Ministerio de Seguridad tiene cuatro incisos en esa ley con competencia para dirigir el esfuerzo de seguridad en frontera.

Esta política nacional de fronteras, que existía en papel, que la norma estaba pero no se aplicaba, al 10 de diciembre de 2015 nos encontramos con una Comisión Nacional de Zonas de Seguridad que hace veinte años no era convocada, con una Comisión Nacional de Desarrollo de Frontera, que también hace veinte años no funcionaba; con la Ley de Desarrollo de Fronteras, con veinte o más años sin aplicarse, precisamente porque nosotros entendemos que no hay desarrollo sin seguridad y no hay seguridad sin desarrollo. Es un círculo virtuoso que estamos tratando de apuntalar. El ejemplo que podemos utilizar es: duele mucho ver la localidad de Itatí, que está atrasada en términos de empleo, en términos de desarrollo económico, y que en esa localidad se llevaron bandas del narcotráfico. Entonces, lo que nosotros queremos plantear es que en la frontera necesitamos la presencia de las fuerzas de seguridad, porque si uno es propietario de una finca en Tartagal y la bombardean con paquetes de cocaína y tiene miedo a la noche porque entra gente a buscar esos paquetes, no tiene ningún interés en invertir para aumentar la producción. Y de la misma manera, si no tenemos un desarrollo económico, las redes del delito fácilmente pueden cooptar gente para trabajar para sus fines.

El último punto es la coordinación general de los pasos internacionales. Los pasos fronterizos son los que vinculan nuestro límite terrestre y fluvial con los países vecinos. No había una autoridad de coordinación general.

El decreto 13/2015, decreto de necesidad y urgencia que organiza la Ley de Ministerios de la presente administración, pone en las competencias del Ministerio de Seguridad el entender en la preservación de la seguridad en las zonas de frontera, de acuerdo con la normativa vigente. El decreto 15/2016, de apenas cinco días después, del 5 de enero de 2016, crea la Secretaría de Fronteras dentro del Ministerio de Seguridad. Y después de un trabajo bastante arduo, todo el año 2016, encontrando los factores explicativos de por qué las fronteras eran un colador, y tratando de encontrar la forma de tapar los agujeros de ese colador, la política que se decide es poner en vigencia la normativa que estaba en vigor pero sin aplicación. Se designa al Secretario de Fronteras como Presidente de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad. La Secretaría de Fronteras es el

órgano de la comisión. Y estamos en un proceso de revisar el ancho de la zona de seguridad de fronteras, de revisar los lineamientos de la Policía de Radicación, de reglamentar la ley 14.027 sobre cierre de pasos no habilitados y tratar de generar inversión para mejorar la capacidad de controlar en los pasos internacionales.

Básicamente, para entrar el centro de la cuestión, para ustedes, en su rol de notarios, la Policía de Radicación es aquella por la cual un extranjero tiene que pedir permiso a alguien en Buenos Aires antes de escriturar un campo. Ese permiso es difícil de obtener, el trámite es bizantino y alambicado, tarda una infinidad de tiempo –años-, y cuando nos planteábamos para qué sirve este trámite, la redacción actual del trámite no nos daba ninguna respuesta. Es decir, ¿cuál es el bien jurídico que tutela ese trámite? Encontramos que los bienes jurídicos que había que tutelar eran la seguridad y la defensa nacional, y tal como estaba planteado, el trámite no aportaba en ese sentido.

El objetivo que nos propusimos fue encontrar la forma de que esta herramienta legal que tiene el Estado Nacional, que es la de supervisar quién adquiere derechos reales sobre inmuebles colindantes con el límite internacional, sirva y retroalimente el trabajo que realizan Gendarmería y Prefectura, a un gran costo personal y a un gran costo financiero, porque son ingentes recursos del Estado que se dedican a patrullar la frontera.

Los gendarmes no alcanzan y la crisis de seguridad hace que tengan que colocarse fuerzas federales en áreas del conurbano y de los grandes centros urbanos -ya sea Buenos Aires, Rosario, Santa Fe, Córdoba-, y nos encontramos con el dilema estratégico de que un gendarme y un prefecto en la frontera valen diez veces más, estratégicamente, de lo que sirven en la esquina de la ruta 8 o donde sea, en el conurbano, en Pilar o en San Miguel, pero políticamente vale diez veces más mantener la seguridad en los grandes centros urbanos, que es un reclamo de la ciudadanía.

Entonces, ese dilema estratégico lo tenemos presente. Lo que estamos haciendo es tratar de fortalecer, con estas herramientas normativas, el trabajo que se hace en la frontera y tratar de ser multiplicadores del trabajo que realizan Gendarmería y Prefectura en la frontera.

Como ustedes saben -porque es de dominio público-, el Ministerio de Seguridad está haciendo una inversión muy grande en tecnología para control de la frontera norte. Son dos planes: un plan de inversión en tecnología netamente operativa, para el control del límite internacional, y otra inversión muy grande para mejorar los pasos fronterizos de la zona norte. Todo esto son espejitos de colores si no tenemos la capacidad normativa de imponerle al propietario de esa finca, lindante al paralelo 22, Departamento de Rivadavia, en la provincia de Salta, la obligación de cerrar los caminos informales hacia Bolivia. Y puedo utilizar ejemplos de todos los países limítrofes.

Lo que estamos tratando de reconvertir es ese trámite -que ustedes lo han hecho durante años-, que consiste en ir a Buenos Aires para conseguir un papel que dice que la autoridad política de turno da la previa conformidad. Es decir que estamos tratando de superar el trámite actual, que -no lo digo yo sino que lo dicen informes de la Auditoría General de la Nación- adolece de varios problemas. Desde nuestro punto de vista, perdió sentido porque es el trámite por el trámite mismo; es cumplir la ritualidad de la burocracia.

El siguiente punto es una íntima convicción que tengo, después de haber recorrido la frontera durante varios años: tenemos una frontera que está muy postergada en términos

económicos. Hay ausencia de inversión productiva en las zonas de frontera. Para dar un ejemplo, nos paramos en Paso de los Libres y miramos hacia Uruguayana, que va teniendo torres y edificios de varios pisos, pero Paso de los Libres sigue siendo la querida Paso de los Libres. Puerto Iguazú es la cabecera del turismo hacia las cataratas, que mueve una cantidad de turismo impresionante. Pero mientras Foz de Iguazú es una ciudad pujante, Puerto Iguazú sigue siendo la querida Puerto Iguazú. Clorinda sigue siendo Clorinda, y del otro lado del río Paraguay, Asunción es una metrópolis que parece Puerto Madero, por los rascacielos que tiene. Una de las explicaciones que podemos sugerir es que una normativa demasiado estricta ha desalentado la inversión en la zona de frontera.

Santo Tomé tiene el puente nuevo y el Centro Unificado de Frontera, que funciona bastante bien; de los 156 pasos internacionales, es uno de los que tiene mejor infraestructura. Si nuestras exportaciones estuvieron centradas en Brasil durante mucho tiempo, me pregunto cómo Santo Tomé no se convirtió en un polo industrial, porque de movida nos ahorramos 1.200 kilómetros de flete. Una de las respuestas sería que el trámite engorroso desalienta la inversión. No tengo la certeza, puedo estar equivocado.

¿Qué es lo que tenemos? La Prefectura me hace llegar los actuales trámites de previa conformidad y hay gente que manda la escritura de un departamento de 50 metros cuadrados que compró en Río Gallegos. Yo lo miro por los cuatro costados y me pregunto para qué sirve semejante carga burocrática.

Uno de los ejes de la presente administración es reducir el costo argentino, hacer más fácil la producción, porque cuanto mayor producción, menor desempleo y más cerca del objetivo permanente de reducir la pobreza.

Entonces, la idea es reconvertir este trámite en algo que sirva para realizar inteligencia criminal y desalentar que las redes del narcotráfico adquieran campos pegados al límite internacional y los usen para traficar droga. El ejemplo es la causa Delfín Castedo, que está en los estrados judiciales en este momento, que a través de un testafarro argentino compró una gran cantidad de campos colindantes con Bolivia y los utilizaba para traer drogas. Es una incongruencia tener un trámite absolutamente estricto, que fue burlado por el solo hecho de tener un testafarro argentino, y al parecer el testafarro era un chico de 23 años, sin ingresos lícitos, que nunca podría haber comprado el campo. Claramente esto no funciona.

La Comisión Nacional de Zonas de Seguridad sesionó por primera vez en veinte años el día 8 de febrero de 2017, al ser convocada por el secretario de Fronteras, en cumplimiento de la orden del Presidente de la República, por el decreto 27. Se discutió el tema y lo que estamos haciendo es volver a pensar, para tratar de tener una burocracia inteligente y, si Dios nos lo permite, eficiente. Por ejemplo, la actual resolución vigente, la 166/2009, en ciertas partes copia ritualmente la anterior resolución de 1995, del Ministerio de Defensa, y todo esto en una Zona de Seguridad de Frontera vigente por el decreto 887/94, elaborado por el Ministerio de Defensa en 1994. Han pasado 23 años y la amenaza no es la misma. Esa Zona de Seguridad de Frontera, pensada exclusivamente desde la óptica militar, tenía la mitad de la provincia de Corrientes como zona de seguridad de frontera pensando en el anacrónico caso de una invasión brasileña, y eso no va pasar. Por lo menos, en el campo de las probabilidades, siendo un escenario posible, es claramente improbable. Lo único que vamos a invadir es Florianópolis, de turistas, todos los veranos. *(Risas.)*

Lo que discutimos y nos planteamos es cuál es la amenaza a la seguridad de la República y a nuestros conciudadanos. La amenaza son las redes del delito que mueven cocaína, marihuana, tratan a mujeres como objetos y las hacen cruzar fronteras con fines nocivos, y las redes de contrabando, pero no porque el contrabando de uno, diez o veinte paquetes de cigarrillos o de diez celulares vaya a fundir a nadie, sino porque sobre esas redes de contrabando se montan las redes de narcotráfico, y si alguien pasa diez paquetes de cigarrillos, después pasa 10 kilos de cocaína o 10 kilos de marihuana, y luego pasa alguien con armas livianas o explosivos, con algún fin mucho peor, que yo nunca lo menciono.

Por tanto, la idea es volver a tener un Estado Nación inteligente en las zonas de seguridad de fronteras. Empecé hablando del 887/94, que es un decreto del Presidente que establece cuál es la zona de seguridad y la delimita. Estamos funcionando con una zona de seguridad dibujada por el Ministerio de Defensa en 1994. Estuve tratando de encontrar a alguien que haya participado en ese proceso de planeamiento en 1994 y no encontré a nadie. Entonces, lo que hicimos fue: juntamos Gendarmería, Prefectura, Cancillería, Defensa, Instituto Geográfico Nacional y dijimos: zona de seguridad de fronteras, siglo XXI, cuál es el mapa de delito, el mapa de las incautaciones de marihuana, de cocaína, los puntos más calientes de contrabando. Y estamos redibujando, redefiniendo el ancho de la zona de seguridad de fronteras para la amenaza de la presente coyuntura.

Estamos tratando de darle contenido a legislación que era letra muerta y se cumplía ritualmente. La Comisión Nacional sesionó, discutió, no hubo pacífica doctrina, las opiniones fueron muy contrapuestas, los debates fueron muy interesantes y se concluyó en una serie de lineamientos. La Autoridad de Aplicación de la Policía de Radicación es la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, que establece los lineamientos para que el Secretario de Fronteras como Presidente de la Comisión redacte la nueva resolución con la Policía de Radicación.

Los lineamientos son los siguientes: en primer lugar, la Policía de Radicación, esta tutela sobre quién puede adquirir derechos reales en la zona de frontera, tiene que contribuir al fortalecimiento de la seguridad en la zona de frontera. Tiene que establecerse un sistema de inspección de seguridad de frontera para que las fuerzas de seguridad tengan contacto directo sobre la especificidad de lo que sucede en el límite internacional. Hay galpones construidos que la parte de atrás da sobre territorio extranjero; entonces, uno entra por territorio argentino y sale por el otro lado; revisamos todo el Código Civil y no hay ninguna restricción al dominio. Entonces, la única forma de establecer restricciones al dominio de quien compra una finca pegada al límite internacional es, al momento de comprarla, autorizarlo porque no tiene antecedentes penales, ejerce una industria lícita, es una persona de bien, pero que no construya un galpón pegado al límite internacional y no incurrir en contrabando, porque si no, le vamos a poner la multa que nos habilita la ley 14.027.

No va a ser un proceso fácil, como no es fácil patrullar constantemente la frontera por parte de las fuerzas de seguridad, y cuesta mucha plata de los contribuyentes. Pero hacer solamente el patrullaje y no hacer la tarea administrativa atrás es ser un Estado tonto, un Estado bobo, y queremos ser un Estado inteligente. Queremos articular este trámite con las obligaciones que impone la ley 14.027 a los titulares de los inmuebles limítrofes.

Todas las leyes de frontera son leyes de facto, salvo la 14.027, que está aprobada por un Congreso democrático en 1952. Lo increíble es que teniendo la herramienta, el Estado nunca la usó. Entonces, por supuesto la frontera va a ser un colador, si se puede poner una multa de medio millón de pesos al que abre un paso hacia otro país y no se aplica.

Tenemos que establecer una base de datos, con las condiciones de seguridad que correspondan, y un procedimiento con certificación de calidad. El procedimiento mediante el cual se realiza este trámite tiene que ser ágil, moderno y estar certificado, porque tenemos que dar calidad en el servicio que presta el Estado a nuestros conciudadanos.

Después de la vigencia de la ley 26.737, sobre el régimen de tierras rurales, el trámite de previa conformidad, el trámite de Policía de Radicación; yo prefiero llamarlo Policía de Radicación, porque previa conformidad es un neologismo que no figura en ninguna parte del ordenamiento vigente, y no me convence. Prefiero decir: una policía sobre los derechos reales que se puedan adquirir en la zona de seguridad de fronteras. Actualmente no hay vinculación entre el trámite que realiza la Dirección de Tierras Rurales con la Dirección Técnica de Frontera. Tenemos que vincularlos. Estamos trabajando en el sentido de que mientras la Policía de Radicación tiene como bien jurídico tutelado la seguridad y la defensa nacional, en la Ley de Tierras Rurales, con las opiniones que cada uno tenga, el bien jurídico tutelado es el dominio nacional sobre la tierra rural. Entonces, lo que estamos avanzando es en centrar el trámite que va a hacer la Secretaría de Fronteras del Ministerio de Seguridad en términos de seguridad de fronteras: la patrulla de fronteras, la servidumbre de protección de fronteras, la obligación que impone la ley 14.027, que el comprador no tenga antecedentes penales, que el origen de los fondos sea lícito, que la sociedad anónima, argentina o extranjera, no sea una pantalla de financiamiento espurio. Después, si es sueco, checo o boliviano, es un tema de extranjería, es un tema de dominio nacional sobre la tierra rural, es un tema que lo tiene que encabezar el Ministerio de Justicia con la Dirección Nacional de Tierras Rurales, porque lo tutela con la ley 26.737.

La Comisión Nacional de Zonas de Seguridad ordenó que el trámite tiene que hacerse de manera electrónica, a distancia, de manera digitalizada y procurando su agilización. Todo esto gracias a la cooperación que nos da el Ministerio de Modernización. Ya se está trabajando con el equipo de trámites a distancia. La idea es que todos ustedes, cuando tengan que realizar un trámite de Policía de Radicación, exista una plataforma en Internet, que el trámite se cargue exclusivamente por Internet, que el escaneo de los documentos que sean necesarios se envíe de manera electrónica, sin necesidad de acumular papel.

Sé que este es un tema muy importante. No hay registros previos al año 2007. Hay que bucear en el Ministerio de Defensa para ver si se encuentra algo previo a 2007. La base de datos vigente es de 2007 a la fecha; habrá que encarar un reempadronamiento paulatino, según resulte necesario, estableciendo prioridades en la lucha contra el delito. Si en determinada zona de la frontera el mapa del delito indica que se está incautando más cocaína, que parece que hay una red de tráfico activa por ahí, trabajaremos en reempadronar los inmuebles en esa zona. El caso que está en los estrados judiciales por ahora es el único que se detectó. Es preocupante. No hay un registro único; no hay un padrón único de quiénes son los propietarios de los inmuebles adyacentes al límite internacional.

En un paradigma en el cual, si uno se pone a pensar cuál es el desafío de seguridad para la próxima generación, tenemos el condicionamiento geopolítico de estar en el continente o en la

región donde se produce el ciento por ciento de la cocaína del mundo y donde se produce una gran cantidad de la marihuana del mundo. Esto es algo que no va a cambiar, es un condicionamiento de la geografía. Entonces, aparte de trabajar con los Estados vecinos para fortalecerlos y para que ellos tengan mecanismos para luchar contra el delito, también tenemos que hacer algo fronteras adentro.

Finalmente, lo que nos impusieron es que el trámite debe implementarse en la órbita de la Secretaría de Fronteras del Ministerio de Seguridad a partir de septiembre de 2017 y los plazos nos corren; esperemos llegar, y si no llegamos, nos demoraremos.

Termino con una cita de Rodolfo Solar Mulas, que es un académico español, especialista en seguridad de fronteras. ¿Básicamente cuál es nuestro objetivo? Nuestro objetivo es reforzar la seguridad de las fronteras como una herramienta básica para contribuir a debilitar las redes de la delincuencia organizada que puedan actuar en nuestros países.

Hay dos decretos de enero de este año en los que el Presidente de la República establece el norte de lo que será nuestro esfuerzo. Me refiero al decreto 27 y al decreto 68. El decreto 27 reactiva la Zona de Seguridad de Fronteras y el decreto 68 reorganiza la forma de trabajar en los pasos fronterizos y establece cuatro prioridades en los pasos internacionales: en primer lugar, continuar con nuestra política de integración con los países vecinos, porque es una política de Estado en el marco de nuestra política exterior; en segundo lugar, seguir agilizando el tránsito de personas. En nuestro respeto por la libertad de la persona humana, si uno se quiere ir de vacaciones a La Serena, a Florianópolis, a conseguir novia en los carnavales de Encarnación o a conocer el Salar de Uyuni, debe tener la máxima libertad para venir, comerciar, invertir y cruzar la frontera todas las veces que quiera; tenemos que facilitar eso y no dificultarlo.

Asimismo, tenemos que agilizar el comercio internacional, porque si lo agilizamos, reducimos costos, y si reducimos costos, aumentamos la producción.

Los tres objetivos anteriores debemos alcanzarlos en un marco de seguridad contra el delito transnacional, que es el desafío permanente.

Finalmente, la política de fronteras de la presente administración -para que quede claro- no es una política de muros sino que es una política de puentes. Queremos construir puentes, cada vez mejores y cada vez más inteligentes.

La Secretaría de Fronteras se creó, está en proceso, está revisando la forma de trabajar y está tratando de hacer las cosas lo mejor posible. Cuando salga la resolución, posiblemente tenga errores, y trabajando en el trámite encontremos la forma de hacerlo mejor, pero ya está creada la comisión, ya está creada la Secretaría, ya no hace falta ir a un ministro para lograr la firma de una resolución, que es complejo.

Las redes del delito tienen la iniciativa, eligen el momento, el tiempo, el lugar, tienen financiamiento en exceso y no tienen restricciones para su operación. Si nosotros nos manejamos con las Tablas de la Ley escritas en piedra, perdemos. Entonces, la Policía de Radicación tiene que ser un procedimiento ágil. Si el delito cambia su forma de accionar, va a cambiar la resolución. Si de repente nos preocupa, por utilizar un ejemplo contrafáctico, la zona de Pinamar porque submarinos de narcotraficantes colombianos descargan droga allí, se realizará un procedimiento especial para Pinamar, Villa Gesell y Ostende. Y si nos preocupa otra zona del territorio, tenemos la herramienta para aplicar y para tratar de no ir corriendo de atrás sino tener la iniciativa. Es muy difícil, pero hay que tratar.

Para compartir con todos, la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad está compuesta por el Ministerio de Seguridad, con distintas Secretarías y Subsecretarías; por el Ministerio de Relaciones Exteriores, porque la frontera es un ámbito de contacto con los países limítrofes, y por el Ministerio de Defensa, por la naturaleza de defensa que tiene el instituto de la zona de seguridad de fronteras. También por supuesto las cuatro fuerzas federales.

Para precisar más, puede haber gente que esté de acuerdo y gente que no, pero lo que está vigente con respecto a la minería es una ley de entre 1997 y 1999, donde las concesiones mineras están exceptuadas del trámite de la Policía de Radicación. No es una decisión que tomé yo ni la presente administración.

Precisamente mi presencia acá es establecer ese canal de comunicación. Los escribanos son parte integrante y necesaria, precisamente porque son la herramienta que tiene la legislación para hacer cumplir; si se quiere, se convierten en auxiliares de la seguridad de frontera con este trámite que hacen. Es un decreto de 1948 el que impone la obligación. Esta visita e intercambio, junto con el que va a tener lugar en unos días en La Plata con los escribanos generales de gobierno de todas las provincias, es para recibir estas inquietudes y el asesoramiento de los que hacen estos trámites todos los días.

No soy escribano, solamente soy un diplomático al que le tocó trabajar en la Dirección de Fronteras de la Cancillería y que en mi carrera diplomática estuve trabajando en temas de frontera y de seguridad en otra parte y por una carambola a tres bandas me tocó ocupar este cargo. Acepto todo tipo de correcciones y todo tipo de sugerencias y enmiendas, porque el peso del trámite lo van a llevar ustedes, y el objetivo es que el trámite ayude a la seguridad de fronteras. Si hacemos el trámite por el trámite mismo, nos ganan los malos. Entonces, la realidad es que necesitamos la ayuda de ustedes para que esta sea una política exitosa.

Sr. BUSTAMANTE.- Nos pusimos a buscar modelos comparados. Chile tenía una zona de seguridad de 50 kilómetros y la redujo a 10. Bolivia tiene una zona de exclusión -porque es una prohibición absoluta de propiedad a extranjeros- de 50 kilómetros, también con rango constitucional. No encontré nada de Paraguay ni de Uruguay. El caso de Brasil es muy interesante porque, por un decreto-ley de 1979, copia la zona de seguridad de fronteras argentina, que funcionaba, y en la reforma constitucional de 1988 eleva a rango constitucional la *faixa da fronteira*.

Ayer estaba discutiendo esta cuestión con un diplomático brasileño. Brasil mantuvo una coherencia y una continuidad en sus políticas estatales; tiene la Comisión de Desenvolvimento da Faixa da Fronteira y el Ministerio de Integración Nacional, pero lo que estamos tratando de ver es cuál es la legislación para cerrar los pasos ilegales. Es la ley 14.027. ¿Qué herramienta tengo para que cada comprador en zona de frontera sepa que tiene una obligación cada vez que compra? ¿Qué herramientas tenemos para que el vendedor cierre el paso no habilitado y el comprador lo mantenga cerrado? Las herramientas son la ley 14.027, la Policía de Radicación y la tutela que tenemos en el momento de la transmisión de los derechos reales.

Estamos imaginando un mecanismo donde el que venda, para vender, tenga que decir que no hay ningún paso ilegal, que lo cerró con un alambrado, que no hay una picada en medio del monte, que no hay un galpón que da al otro país en donde sea acopian precursores químicos, que no hay pistas clandestinas o que, si hay un aeródromo, está señalizado en la ANAC.

Tenemos que tener un Estado inteligente. Tal como se dijo aquí, tenemos un Estado que pide la misma información en cuatro ventanillas distintas, y eso claramente no es inteligente. No tengo la bala de plata como para afirmar que con esta resolución, que ya está en borrador y que va a salir, vamos a frenar todas las redes de narcotráfico. Pero tenemos la intención de que el narcotráfico, que tiene un poder de fuego económico enorme, no se instale. Entonces, debemos encontrar mecanismos para hacérselo difícil.

Otro tema es que el Código Penal no distingue por nacionalidad. El delito lo comete un argentino o un extranjero; estamos tratando de encontrar la fórmula. Les señalé cuál es la orden que el señor Presidente de la Nación dio a la ministra de Seguridad, que es blindar la frontera, pobreza cero, unir a los argentinos, luchar contra el narcotráfico, desburocratizar y reducir el costo argentino. Esos son los nortes que tenemos. Queremos hacer un trámite que no sea costoso, que no sea burocrático, que no demore la inversión. Queremos hacer un trámite que nos ayude a que no haya espacios vacíos en nuestra geografía que puedan ser ocupados por las redes de delito. Esto no va ser nada fácil, pero tenemos que tratar de hacerlo, porque si no lo intentamos, tiramos la toalla antes de empezar.