UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA

FACULTAD DE DERECHO

DOCTORADO EN CIENCIAS JURÍDICAS

Tesis de Doctorado

Título:

Alcances del concepto de frontera desde la Constitución Nacional de 1853 hasta la reforma constitucional de 1994

Subtítulo:

Hacia un nuevo concepto de frontera en el siglo XXI

Doctorando:

Gabriel Alejandro Preci

Director de Tesis:

Dr. Ángel Ernesto Molinari

Buenos Aires

2018

La presente tesis doctoral fue presentada por el Dr. Gabriel Alejandro Preci en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Argentina el 16 de marzo de 2018, bajo la dirección del Dr. Ángel E. Molinari.

La misma fue defendida el 5 de diciembre de 2018 ante el tribunal examinador compuesto por los Dres. Alberto D. Leiva, Orlando J. Gallo y Patricio López, obteniendo la calificación de "*sobresaliente con laudo de recomendación para su publicación*".

Agradecimientos:

A mis hijos Marcos Adrián y Francisco Jeremías, por su amor y comprensión al abocarme a esta tesis.

A mi amada esposa María Laura, por su constante apoyo y fervoroso aliento, sin los cuales esta tesis jamás se hubiera producido.

A mis queridos padres, por su amor, guía y educación.

A Martín Siracusa, Subsecretario de Gestión Administrativa del Ministerio de Seguridad de la Nación.

A Eduardo Miguel Bustamante, Subsecretario de Desarrollo de Fronteras del Ministerio de Seguridad de la Nación.

A la Sra. Ana Spognardi, del Departamento Referencia Argentina y atención al usuario de la Dirección Servicios Legislativos de la Biblioteca del Congreso de la Nación.

Al R. P. Adrián Francioli, querido cuñado y amigo que me guía desde el cielo. Gracias a él conocí gran parte del territorio tras la vieja frontera sur argentina.

A Héctor González Saborido, por su estímulo en los albores de esta investigación.

A todos aquellos colegas y amigos que me alentaron. Muy especialmente a Cristian Valenti con quien inicié el camino del doctorado y a Gonzalo Liberman por asesorarme en algunas cuestiones de compaginación de textos.

Por último, me permito humildemente disentir con las posturas que sostienen que no cabe efectuar agradecimientos respecto a la labor del director de tesis. En consecuencia, agradezco al Dr. Ángel Ernesto Molinari por su paciente orientación y dedicación.

INDICE GENERAL

Introducción…… 13

Parte Primera
Nociones generales

Capítulo 1
El Estado y su territorio

1. Definición del concepto de Estado……..... 27
2. Elementos del Estado……..... 29
   2.1. Elemento Población……. 31
   2.2. Elemento Gobierno…….. 32
   2.3. Elemento territorio……... 33
      2.3.1. Teorías y concepciones jurídicas sobre el territorio…….. 34
      2.3.2. Otras definiciones sobre el territorio del Estado……..... 37
      2.3.3. El territorio del Estado como noción vinculada a la de soberanía territorial…. 39

Capítulo 2
La Frontera y el límite del territorio del Estado

3. Características y elementos del territorio del Estado…….. … 41
4. La periferia del territorio estatal…….. … 43
5. La frontera. Evolución histórica y concepto……..... 45
   5.1. La frontera como zona de influencia y contacto…….. 48
   5.2. Clasificación de las fronteras……..... 51
   5.3. Nuestra definición de frontera…….. 54
6. Los límites internacionales…….. 55
7. Criterios sobre delimitación de los límites internacionales……. 56

Capítulo 3
La herencia territorial de Argentina en la Constitución de 1853

8. Consideraciones preliminares…….. 61
9. El principio del *uti possidetis* en los Estados hispanoamericanos…….…….. 61
10. Los virreinatos en América…….……. 65
11. El Virreinato del Río de la Plata……... 66
12. El desmembramiento territorial de las Provincias Unidas del Río de la Plata……. 69

Capítulo 4
La línea de fronteras en el período preconstitucional argentino

13. El indio y la frontera antes de la sanción de la Constitución de 1853…… 77
14. La seguridad de la frontera en la época colonial…… 79

14.1. La línea de fronteras durante el mandato del Virrey Vértiz…… 81
14.2. Los fortines como líneas determinantes de la frontera…… 83
14.3. La defensa de las fronteras internas a finales del siglo XVIII y principios del XIX…… 84
15. La frontera en el período de 1810…… 86
15.1. La política fronteriza del gobierno patrio…….. 89
15.2. La seguridad de las fronteras entre 1820 y 1828……... 92
15.3. La seguridad de las fronteras entre 1829 y 1832……... 94
16. La campaña al desierto de Rosas en 1833…….. 96
17. La frontera entre los años 1835 y 1852…….. 99

Parte Segunda
La frontera en la Constitución Nacional de 1853-1860

Capítulo 5
La consagración constitucional de la figura de la frontera en la Constitución Nacional de 1853-1860

18. Consideraciones generales…… 105
19. Las fuentes de la Constitución de 1853…… 106
20. El artículo 64 inciso 15 de la Constitución de la Confederación Argentina……. 111
21. La noción de la frontera en el texto de la Constitución de 1853……... 113
22. La frontera en la reforma constitucional de 1860…….. 122

Capítulo 6
El camino normativo hacia la Ley 215

23. La situación de la frontera interna en el interregno de 1853-1860…… 127
24. Principal actividad normativa sobre fronteras, entre los años 1853-1868…… 133
24.1. Actividad normativa sobre fronteras en el período de la Confederación Argentina (1853-1859)……. 133
24.2. Actividad normativa sobre fronteras durante el período 1860-1868……... 135
24.2.1. Ley 88……..... 136
24.2.2. Ley 129……..... 139
24.2.3. Restantes normativas sobre fronteras…….. 141
25. Ley 215 sobre la traslación de la línea de frontera Sud…… 142
25.1. Debates parlamentarios de la Ley 215 en la Cámara de Senadores…… 142
25.2. Debates parlamentarios de la Ley 215 en la Cámara de Diputados……..….. 147
26. Consideraciones sobre la Ley 215……..….. 149

Capítulo 7
Principales intentos jurisdiccionales sobre el desierto (Período 1868-1877)

27. La política del Estado en la frontera durante la presidencia de Sarmiento y sus resultados (1868-1874)…….. 153
27.1. Normativas sobre frontera durante la presidencia de Sarmiento…….. 158
27.2. Normativas sobre colonias y ocupación en el territorio del Chaco…….. 162
28. Final de la presidencia de Sarmiento……. 165

29. Los intentos colonizadores en la presidencia de Avellaneda. El Plan del Ministro Alsina…….. 167
29.1. Los fundamentos de la Ley 752…… 169
29.2. Los relevamientos topográficos y el posterior "malón grande"…… 173
29.3. La nueva línea defensiva y el foso fronterizo conocido como "la zanja de Alsina"……... 177
29.4. El cambio a una política ofensiva por parte de Alsina…….. 181
30. El balance del plan civilizador de Alsina……... 183

Capítulo 8
La conquista del desierto y el fin de las fronteras con el indio

31. La gestión de Julio Argentino Roca como Ministro de Guerra y Marina…… 185
32. Ley 947 sobre cumplimiento de la Ley 215……. 188
32.1. La presentación del proyecto de ley…… 189
32.2. Los debates legislativos en la Cámara de Diputados…….. 191
32.3. Los debates legislativos en la Cámara de Senadores…….. 196
32.4. La Ley 947 y sus consecuencias inmediatas…….. 198
33. La campaña y ocupación militar del río Negro en 1879…….. 201
34. Las campañas al desierto sur de 1881-1884……. 206
34.1. La Campaña al Nahuel Huapí……. 207
34.2. La Campaña de los Andes al Sur de la Patagonia (1882/1883)…….. 211
34.3. La Campaña a la Patagonia (1884**)**…….. 214
35. La campaña al Chaco de la Ley 1470 y posteriores hasta el Siglo XX……. 217

Parte Tercera
La frontera en la reforma constitucional de 1994 y la evolución de su figura hasta la actualidad

Capítulo 9
La frontera vinculada al conflicto interestatal y posteriores derivaciones hacia las variables de desarrollo e integración

36. Consideraciones sobre la nueva concepción de la figura constitucional de la frontera y su recepción parcial en la reforma constitucional de 1994……... 225
37. La frontera vinculada a la noción de la defensa nacional…… 227
38. La Gendarmería Nacional y sus funciones de seguridad de frontera…….. 232
39. Las normativas de la frontera, relacionadas exclusivamente con la defensa nacional, hasta la reforma constitucional de 1994……. 233
39.1. Decreto 15385/1944 sobre creación de las zonas de seguridad…… 234
39.2. Decreto 32530/48 y la actuación de los escribanos en la frontera…… 237
39.3. La frontera en la fallida Constitución de 1949……. 238
39.4. Ley 14027 sobre los pasos limítrofes no habilitados…… 239
39.5. Decreto 9329/63 de reglamentación de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad……... 242
40. Ley 18575 sobre la zona de frontera para el desarrollo y normativas reglamentarias consecuentes……. 242
41. Decreto 1182/87 y las nuevas zonas de frontera para el desarrollo…….. 247
42. Decreto 887/94 sobre la unificación de los límites de la Frontera para el Desarrollo, con la Zona de Seguridad de Fronteras……. 249

Capítulo 10
El concepto de frontera en los constituyentes de 1994. Desdoblamiento del antiguo inciso 15 para priorizar la subjetividad jurídica del indio

43. La reforma constitucional de 1994…… 255
44. La figura de la frontera del desarrollo y de la integración, al tiempo del debate constituyente en 1994……... 256
    44.1. Tratado del Mercosur…… 259
    44.2. El control de frontera integrado y el Acuerdo de Recife…….. 260
45. Los debates y proyectos sobre el inciso 15, en la Convención Nacional Constituyente. Su mención y trato tangencial…… 262
    45.1. Posturas asociativas de la frontera y el indio en el inciso 15…… 266
    45.2. Posturas excluyentes de la frontera respecto al inciso 15……. 268
    45.3. Posturas disociativas de la frontera y el indio en el inciso 15, a favor de la frontera……. 270
    45.4. Otras referencias tangenciales a la frontera en los debates constituyentes…….. 272
46. La frontera en el inciso 16 del artículo 75 de la reforma de 1994……. 274
47. La frontera del inciso 16 en la doctrina argentina…… 276
48. La Propiedad Comunitaria Indígena y su sujeto de derecho…….. 281
    48.1. Los derechos indígenas en la legislación argentina anterior a la reforma constitucional de 1994……..……..... 282
    48.2. Características del derecho constitucional de la propiedad comunitaria indígena, en cuanto a su sujeto de derecho y su objeto…… 284
    48.3. El ejercicio de los derechos del inciso 17 frente a la integridad del territorio del Estado ……..... 286

Capítulo 11
La frontera y la periferia territorial del Estado. Visión desde el derecho constitucional sudamericano

49. Consideraciones sobre aspectos relativos a la consagración constitucional de la frontera en América del Sur…….. 291
50. La frontera en la Constitución de la República Federativa del Brasil…….. 293
51. La Constitución Política del Perú……. 296
52. Constitución de la República del Ecuador…… 298
53. La Constitución Política de Bolivia…….. 301
54. Constitución Política de Colombia…… 303
55. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela…….. 307
56. La frontera, su jerarquía constitucional e importancia en Sudamérica……. 310

Capítulo 12
La frontera argentina tras la reforma constitucional de 1994. Su actualidad y proyección a futuro dentro de la región

57. La visión de la frontera argentina más allá de la defensa nacional…… 315
58. El carácter multifuncional de la figura de la frontera en el ordenamiento interno argentino……. 318
59. La Convención Internacional contra la delincuencia organizada transnacional……. 320
60. La frontera y la Política Migratoria Argentina……... 323

61. La nueva problemática de la seguridad de la frontera argentina
y sus paralelismos mundiales…… 326
62. El actual marco normativo interministerial de la frontera tras 23 años de la
reforma constitucional de 1994…….. 330
63. El futuro de la frontera en el derecho interno argentino
a partir de su pasado y su presente…… 334

Conclusión…….. 341

Bibliografía consultada……. 347

Introducción

Introducción

1. Objeto de tesis:

La presente tesis analizará la figura jurídica de la frontera teniendo como eje central de estudio el tratamiento de la misma en la Constitución argentina de 1853 y la vigente desde 1994. Su desarrollo y análisis será secundado desde la óptica del derecho público, principalmente desde el derecho internacional y el derecho constitucional, como también desde la historia.

En el siglo XIX la figura de la frontera fue inicialmente concebida en nuestro derecho como un límite interno, precario y dinámico de la jurisdicción efectiva del Estado. Marcaba el confín institucional frente a los indios hostiles que habitaban la inmensa porción de territorio conocido como "*el desierto*".

El análisis propuesto, nos llevará en primer lugar a identificar los alcances y particularidades de la figura, tal como fuera concebida al tiempo de consagrarse en la letra de la Constitución Nacional del año 1853. El artículo 64 inciso 15 de aquella Constitución establecía como atribución del Congreso: "*proveer a la seguridad de las fronteras, conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo*".

Consecuentemente, y tras recorrer el camino normativo producido sobre la materia en cumplimiento del mandato constitucional señalado; comprobaremos como el Estado argentino gradualmente "arrastra" los precarios límites de las fronteras internas, hasta hacerlas finalmente "coincidir" con los límites internacionales de su territorio. Precisamente la gran extensión de territorio heredado de la antigua estructura virreinal de la Corona Española, requería quedar bajo el dominio efectivo del brazo jurisdiccional de la joven nación, a fin de poder ejercer el derecho a la unidad e integración territorial definitiva.

Finalizada la etapa que los historiadores denominaron "*la conquista del desierto*", veremos que el concepto jurídico de frontera gradualmente comenzó a ser receptado en nuestro derecho interno, como una figura asociada a los límites internacionales del país. De ahí que la originaria atribución constitucional del Congreso dirigida a "*proveer a la seguridad de las fronteras*"; dejó de estar vinculada con la amenaza proveniente del indio del desierto, para entendérsela como concatenada a la eventualidad de una invasión militar por parte de otro Estado o potencia extranjera.

No obstante ello y tras el fugaz antecedente de la reforma constitucional de 1949, será recién en la reforma constitucional del año 1994 donde se desvincula definitivamente a la figura jurídica de la frontera de los indios del desierto.

Finalmente nuestra Carta Magna vigente, terminó reconociendo en su letra derechos ancestrales a las comunidades aborígenes residentes en Argentina sin discriminación; consagrando al mismo tiempo un nuevo concepto de frontera, que no está a la altura de su importancia como figura con naturaleza e identidad jurídica propia y elemento determinante de la integridad territorial del Estado. Así pues, el nuevo

artículo 75, inciso 16 pasó a establecer como atribución del Congreso Nacional: "*Proveer a la seguridad de las fronteras*".

Sin dudas la fórmula referida a la frontera en el texto de 1853, para entonces era insostenible; simplemente porque la amenaza del indio había sido largamente superada en la historia del país. La realidad era otra, de modo que cualquier reforma constitucional hubiera intervenido actualizando el concepto.

Por otro lado, al haberse separado en 1994 la figura del indio de la figura de la frontera dado su anacronismo, puede afirmarse que volvieron a coincidir la constitución formal con la constitución material en lo relativo a la figura de la frontera asociada al límite internacional.

Nosotros sostenemos y demostraremos como aún en contextos tan disímiles e interpretándose con alcances tan distintos, es correcto que la figura jurídica de la frontera ostente jerarquía constitucional en razón de su importancia estratégica. La misma es un componente inherente al territorio del Estado, teniendo naturaleza e identidad jurídica propia.

Ahora bien, la reforma constitucional de 1994 sólo produjo un magro "aggiornamiento" de la figura jurídica de la frontera, cuyo texto no estuvo a la altura de las modernas concepciones producidas sobre la frontera en el derecho constitucional comparado. Del mismo modo, dicha reforma no recogió el criterio normativo que progresivamente fue consolidándose a partir de la creación de las zonas de frontera en el año 1944. Esa corriente normativa reconocía en la frontera argentina, otros aspectos o dimensiones conexas a su naturaleza jurídica que excedían al del mero resguardo de su seguridad por parte del Estado.

Estos aspectos omitidos por los constituyentes de 1994, observaremos que incluyen las variables de la integración y desarrollo en las fronteras argentinas, como complemento de la cuestión del resguardo de su seguridad. Precisamente la cuestión de la seguridad de la frontera, desde la Segunda Guerra Mundial y hasta finales de la Guerra Fría, dejo de ser concebida como un espacio exclusivamente relacionado a la hipótesis de las invasiones interestatales, en razón de las crecientes y constantes amenazas que representa el accionar del crimen transnacional. Complejas organizaciones delictivas que operan a través de las fronteras y se manifiestan mediante el tráfico de estupefacientes, tráfico de personas, contrabando, terrorismo y lavado de activos, entre otras.

2. Enunciación de tesis doctoral:

A partir del objeto de la presente tesis expuesto en el apartado anterior, corresponde afirmar que la figura jurídica de la frontera es multifuncional y presenta naturaleza e identidad jurídica con jerarquía constitucional propia; siendo considerada desde su consagración en la Constitución de 1853 hasta nuestros días, un elemento determinante del territorio estatal.

La proyección del Estado sobre las fronteras internas con el indio y el desierto, pujando desde el centro hacia la periferia definitiva de su territorio; fue en el siglo XIX una de las primeras políticas de Estado. Esto es, un proceso fundamental para consolidar la unidad e integración del territorio que le era inherente. Durante ese proceso la frontera era considerada un "confín en movimiento", un límite interno de la jurisdicción efectiva del Estado frente al indio del desierto.

Concluido el proceso de conformación territorial del Estado, la figura de la frontera pasó a ser considerada como una franja de ancho variable en el territorio del Estado, que acompaña la línea perimetral establecida por los límites internacionales. Su seguridad estaría estrechamente relacionada a la eventualidad de una agresión o invasión por parte de otros Estados o potencias extranjeras.

Si bien la reforma constitucional de 1994 actualizó el texto sobre la atribución del Congreso Nacional sobre las fronteras, sostenemos que esta actualización -que como dijimos se limitó a suprimir la referencia del indio con la frontera-, no contempló los nuevos aspectos políticos con fuerte alcance jurídico relativos a los elementos desarrollo e integración vinculados a la frontera, que nuestro derecho interno venía receptando y muchos Estados de América del Sur ya comenzaban a incorporar por primera vez en sus textos constitucionales.

De producirse en un futuro una nueva reforma a la Constitución Nacional, sostenemos que en lo relativo a las fronteras, deberían incorporarse en el actual inciso las variables del desarrollo y la integración de las mismas. Ello sin perjuicio de la necesidad que el Congreso Nacional vuelva a tratar la cuestión de las zonas de fronteras y sus normativas consecuentes, dado su creciente carácter multifuncional, que involucra a vastos sectores y campos de nuestro derecho interno. En ese sentido, la propuesta de tesis también apunta a la sanción de una *Ley Nacional de Fronteras*, que recopile y ordene todas las normas existentes sobre los intereses y el manejo del Estado argentino en los confines de su territorio.

La concepción predominante de la frontera argentina tanto en los años 1853 y 1994, como al momento de la presente investigación, siempre estuvo relacionada con la seguridad de los confines jurisdiccionales del Estado (antes internos y ahora espacio de contacto con los países vecinos), los cuales siempre estuvieron caracterizados por su precariedad. En este sentido, la cuestión de la seguridad de las fronteras argentinas hoy debe abordarse teniendo presente el accionar del crimen internacional organizado, ello sin desatender la defensa nacional frente a la hipótesis de una agresión por parte de otra unidad estatal a través de nuestras fronteras.

El tratamiento de la frontera en el derecho interno argentino del siglo XXI sin lugar a dudas presenta un desafío interesante, debiendose regular eficazmente una problemática tan amplia como compleja.

3. Encuadre de la tesis:

El objeto de la presente tesis, encuentra su núcleo en la figura jurídica de la frontera argentina a la luz de su consagración en la letra de la Constitución Nacional.

Ello impone un trabajo de investigación sobre la evolución de la figura desde antes de 1853 hasta nuestros días; como también sobre el contexto jurídico, político y social que acompañó dicha evolución.

En síntesis, el objeto de investigación queda resumido en el titulo asignado al presente trabajo que, a su vez, constituye el marco de referencia apropiado para la misma. Todo el trabajo de campo fijado para respaldar la propuesta final de tesis, tratamos de reflejarlo minuciosamente en las notas al pie de página. Del mismo modo corresponde destacar la necesaria referencia a la cuestión de la frontera en Europa y consideraciones respecto a la regulación normativa y doctrinaria sobre la materia en el derecho constitucional de algunos países sudamericanos.

4. Esquema de tesis y método a emplear:

La estructura del trabajo de tesis consta de índice, introducción, corpus contenido en 12 capítulos, conclusión y la consecuente referencia a la bibliografía utilizada. Respecto al aspecto respaldatorio de la misma está conformado por tres partes: 1) *Nociones generales* 2) *La frontera en la Constitución Nacional de 1853-1860* y 3) *La frontera en la Reforma Constitucional de 1994 y la evolución de su figura hasta la actualidad*.

Como bien señala el título de la Parte Primera, individualizaremos en la misma los distintos conceptos y definiciones jurídicas introductorias a nuestra temática, también describiremos distintos aspectos jurídicos, históricos y políticos que permitirán apreciar la importancia y la naturaleza jurídica de la frontera argentina.

En el capítulo primero titulado "*El Estado y su territorio*", indicaremos distintas definiciones de la figura del Estado identificando los distintos elementos que lo componen. En esa línea se destacarán las teorías y concepciones jurídicas sobre el *territorio*, el cual es inherente al ejercicio de la soberanía territorial. El abordaje a la teoría general del Estado efectuada en este capítulo, es sólo a los fines de contar con un amplio marco de referencia para el posterior análisis puntual de la figura de la frontera objeto de la presente tesis.

En el siguiente capítulo analizaremos las características y sectores que componen el territorio estatal, profundizando dentro de estos al de la *periferia*, la cual está conformada por la frontera y los límites internacionales, ello sin perjuicio de citar definiciones de autores que entienden que los conceptos de *frontera* y de *límite* son análogos. Sobre estos dos conceptos, reseñaremos brevemente su evolución histórica y distintas clasificaciones, insistiendo en la distinción de la figura de la frontera, con la figura del límite internacional, dado que sostenemos que ambos conceptos son como dos caras de una misma moneda.

Los capítulos tercero y cuarto presentan un enfoque acentuadamente histórico. Su procedencia deriva de la realidad que tuvieron ante si los constituyentes de 1853 al momento de legislar sobre la figura de la frontera en la Constitución Nacional. Este abordaje histórico de la herencia territorial de nuestro país y las fronteras internas con el indio en el período preconstitucional, sólo trata de ser funcional a la comprensión

integral de la problemática territorial existente no sólo en Argentina, sino en el resto de América del Sur a mediados del siglo XIX.

En la Parte Segunda a lo largo de cuatro capítulos abordaremos a la figura de la frontera desde su consagración constitucional en 1853, para culminar con el fin de las fronteras internas con el indio en el Chaco en la segunda década del siglo pasado.

En estos cuatro capítulos analizaremos desde el texto del original inciso 15 del artículo 64 (luego artículo 67 en la reforma constitucional de 1860) y sus debates constituyentes; examinando todas las leyes sancionadas por el Congreso Nacional en cumplimiento de la atribución y manda constitucional.

El capítulo quinto que inicia la Parte Segunda, reseñará el contexto histórico jurídico y sociológico de la figura de la frontera en la Constitución de 1853. Asimismo, indicaremos tanto los enfoques contemporáneos a 1853 sobre las fronteras, como las distintas definiciones actuales producidas sobre la figura de la frontera interna.

En el sexto capítulo se indica el comienzo del largo camino normativo producido para resguardar y expandir las fronteras internas, en el marco de un incipiente Estado involucrado en urgencias políticas internas y externas. Concluye este capítulo con la sanción de la Ley 215 sobre la ocupación militar del río Negro, que constituyó un intento por parte del Estado de extender cuantitativamente los límites de sus fronteras internas hasta el curso de dicho río. La sanción de esta ley constituyó un punto de partida efectivo y concreto, al cumplimiento legislativo de la manda constitucional de proveer a la seguridad de la frontera, como también fue el impulso inicial para que el Estado gradualmente ejerza de modo efectivo el derecho a la integridad de su territorio.

En el capítulo séptimo, se exponen los principales intentos jurisdiccionales del Estado sobre el desierto tras las fronteras internas, como también las normas producidas al efecto en los diez años posteriores a la sanción de la Ley 215. Se reseñará asimismo, los principales proyectos colonizadores en la periferia de las fronteras internas. Estos últimos, constituían a nuestro entender una suerte de génesis de la futura "frontera de desarrollo" dado que los confines jurisdiccionales del Estado, tanto en el siglo XIX como en nuestros días, siempre estuvieron asociados a la precariedad y el subdesarrollo.

Dentro de la precariedad de los medios utilizados por el Estado, como también dentro del propósito de este último por extender su jurisdicción efectiva, analizaremos en el capítulo séptimo la sanción de la Ley 752 sobre la creación de nuevos pueblos para extender la frontera sur, como también al foso o zanja ordenada por el Ministro Adolfo Alsina la cual concebimos como uno de los mayores símbolos de la precariedad jurisdiccional del Estado sobre su territorio.

En el capítulo octavo, se analizará la Ley 947 estrictamente en lo relativo al cumplimiento de la Ley 215. Al unísono tiempo se analiza la campaña al desierto conocida como "*La conquista del desierto*", dentro del marco de una nueva política ofensiva propiciada por el Ministro Julio Argentino Roca la cual en sucesivas etapas fue doblegando al indio del desierto, venciendo los límites internos de la frontera sur hasta hacerlos coincidir con los límites internacionales; dejando tras su paso "desiertos residuales" como los Territorios Nacionales.

Dentro de nuestro análisis, no sólo identificaremos en este capítulo la mutación del concepto de *frontera* hacia una acepción relacionada con el límite internacional del Estado; sino también algunos sucesos que incipientemente anticipaban la necesidad de un control integrado en los puestos fronterizos internacionales y pretensiones territoriales que anunciaban una futura frontera de tensión con el país limítrofe de Chile.

Concluye la Parte Segunda con el fin de las fronteras internas con el indio en el Chaco, las cuales sostenemos cesan en el año 1911 con la ocupación militar del río Pilcomayo, tras haber analizado previamente la Ley 1470 sobre la ocupación militar del río Bermejo.

Asimismo, se reseñaran en los capítulos sexto al octavo los principales actos del Poder Ejecutivo (decretos y resoluciones) que constituían un esfuerzo normativo tendiente a abastecer, resguardar, poblar y eventualmente "ampliar" las precarias fronteras internas de aquel incipiente Estado argentino, cuyos *limes* estuvieron durante décadas representados por difusos, frágiles y siempre insuficientes fuertes y fortines.

Para ello, en el desarrollo de estos capítulos se recurrirá a la transcripción de las leyes, decretos y resoluciones sobre la frontera sea para guarecerlas, como también para poblarlas, en intentos colonizadores que bregaban por un desarrollo de dichas periferias. Este aspecto de la investigación halló su fuente principal en las publicaciones del Registro Nacional del siglo XIX. La preferencia sobre las fuentes normativas, obedece no solo al tiempo transcurrido desde la publicación de las mismas hasta nuestros días, sino en razón de su carácter de fuente primaria; las cuales privilegiamos en remplazo de las transcripciones de las ediciones posteriores obrantes en colecciones como -por ejemplo- los Anales de Legislación Argentina a mediados del siglo pasado.

El análisis de las normas citadas, será secundado cuando corresponda, por los antecedentes y discusiones legislativas del Congreso Nacional. Esto obedece a que en las fuentes legislativas, pueden extraerse las argumentaciones jurídicas históricas relacionadas con la frontera.

La reseña y análisis de las normativas en la Parte Segunda de nuestra investigación está complementada por referencias históricas, relevamientos topográficos, cartografías oficiales, citas bibliográficas de testigos presenciales, cronistas e investigadores de los siglos XIX, XX y XXI. Toda esta exposición, está dirigida a "ordenar" para su mejor comprensión y a los fines del objetivo de la tesis, el desordenado esfuerzo normativo producido en la materia durante la segunda mitad del siglo XIX, el cual se veía permanentemente interrumpido en razón de la pugna política interna y externa del Estado.

Hacemos la salvedad respecto a la cita de los documentos originales, que sus transcripciones las realizaremos utilizando la ortografía original de los mismos. Sobre la documentación empleada, estableceremos paralelismos, comentarios y reflexiones personales. Asimismo, intentaremos ir identificando en esta Parte Segunda, la génesis de la concepción sucedánea de la frontera, ligada a los límites internacionales del Estado, sea en discursos parlamentarios, convenios internacionales de extradición, o

bien en los discursos presidenciales en ocasión de las aperturas de las Sesiones del Congreso Nacional.

Por otro lado, corresponde aclarar que las reseñas y referencias documentales de algunos aspectos "bélicos" de la Parte Segunda, obedece simplemente a poder aportar elementos metodológicos, que ayuden a visualizar el complejo escenario que presentaba la manda constitucional de la seguridad de las fronteras, ya que no es objeto de la presente tesis, el analizar la estrategia militar-operativa de la confrontación Ejército/Milicias vs. Indios.

Ya en el capítulo noveno, el cual inicia la Parte Tercera de nuestra investigación, recorreremos los distintos matices de la nueva concepción jurídica de la frontera, tras haberse superado el enfrentamiento con el indio del desierto.

Esta concepción sucedánea, entendía al concepto de frontera como una zona o área adyacente a un límite internacional, el cual podía ser traspasado por una invasión proveniente de una unidad interestatal limítrofe. La defensa y seguridad de estas zonas de frontera, fue asociada gradualmente a la doctrina de la Defensa Nacional. En consecuencia, expondremos las distintas definiciones doctrinarias, como también las distintas normativas producidas desde finales de la Segunda Guerra Mundial, como ser el Decreto-Ley 15385/1944 sobre la creación de las Zonas de Seguridad, la Ley 14027 sobre los pasos limítrofes no habilitados, el Decreto 9329/1963 de reglamentación de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, la Ley 18575 sobre la zona de frontera para el desarrollo y el Decreto 887/1994 sobre la unificación de los límites de la Frontera para el Desarrollo con la Zona de Seguridad de Fronteras, entre otras.

Para la transcripción de las normativas del siglo XX y XXI mencionadas en la Parte Tercera, ahora si emplearemos el texto de los Anales de Legislación Argentina o el Boletín Oficial de la República Argentina, recurriendo cuando corresponda a las discusiones legislativas producidas en el seno del Congreso Nacional. Decimos "*cuando corresponda*", no solo en razón de la pertinencia de los debates legislativos, sino dada la circunstancia que muchas normativas producidas sobre fronteras, fueron producidas por gobiernos de facto y están actualmente vigentes.

El eje del capítulo décimo, consistirá en la modificación del texto sobre la figura jurídica de la frontera en la Reforma de la Constitución Nacional de 1994. Tras analizar el derecho interno y el marco internacional vigente sobre la frontera en dicho año, abordaremos los distintos debates y posturas asumidas por los constituyentes de 1994. Identificamos y clasificamos las distintas posturas asumidas en ocasión de los debates y presentación de proyectos en la reforma, según el siguiente criterio: "*asociativas de la frontera y el indio en el inciso 15*", *"excluyentes de la frontera respecto al inciso 15*" y "*disociativas de la frontera y el indio en el inciso 15, a favor de la frontera*".

A su vez, en este capítulo analizaremos las definiciones sobre la frontera argentina producidas por la doctrina, en base a la magra reforma del texto constitucional. Todas estas definiciones, veremos que hacen hincapié en la seguridad de la frontera frente a la hipótesis de amenazas externas interestatales, omitiendo o minimizando las variables de desarrollo e integración que conllevan las mismas.

Concluiremos el capítulo décimo, realizando una breve reseña de la nueva situación jurídica y status constitucional de las distintas comunidades indígenas. Esta decisión es al simple efecto de reflexionar acerca del trato tangencial conferido a la frontera por parte de los constituyentes de 1994, quienes privilegiaron el debatir y legislar sobre el reconocimiento de derechos ancestrales de los indígenas; no dedicando el mismo esfuerzo legislativo al momento de regular constitucionalmente la figura jurídica de la frontera. Respecto a estos derechos ancestrales de los aborígenes, advertiremos que en lo sucesivo el Estado deberá extremar los cuidados al momento de dictar eventuales reglamentaciones sobre esa materia, que podrían ir en desmedro del derecho a la integridad territorial.

El capítulo onceavo expone la consagración constitucional de la periferia del Estado, en las constituciones de América del Sur. Su finalidad es otorgar un marco de referencia, que nos permita advertir que la figura de la frontera posee jerarquía constitucional propia, encontrando tratamiento específico en las constituciones políticas de diversos Estados donde se regulan sus alcances incluyendo a las variables de seguridad, desarrollo e integración. El seguimiento de la figura a través del derecho constitucional comparado, lo circunscribimos a la mayoría de los Estados de América del Sur por razones prácticas y al sólo efecto referencial, ya que abarcar el universo integral de las constituciones políticas existentes en la comunidad internacional desbordaría el objetivo de la presente tesis.

Por último en el capítulo final, examinaremos la evolución de la situación jurídica de la frontera luego de la reforma constitucional de 1994 en base a su nueva concepción multifuncional y su creciente complejidad, que excede a una mera visión limitada al resguardo de su seguridad en función de lo cual, identificaremos distintas normativas al respecto. Por otro lado, expondremos el nuevo contexto político y jurídico local e internacional, donde la cuestión de la seguridad de la frontera ya no se circunscribe exclusivamente a la defensa nacional, sino también a las distintas problemáticas receptadas en la *Convención Internacional contra la delincuencia organizada transnacional*, estableciendo algunos paralelismos de la frontera argentina acompañados con ejemplos concretos de las distintas problemáticas fronterizas reguladas por el derecho internacional.

5. Importancia y aporte del tema:

Los aspectos jurídicos de la frontera argentina en los siglos XIX y XX, entendemos que no ha recibido por parte de la doctrina y el derecho positivo el trato profundo que se requiere, teniendo en cuenta la importancia de la frontera como elemento determinante del territorio del Estado. Ello sin perjuicio que sobre esta figura con raigambre constitucional, y sobre todo como se la concebía en el siglo XIX, se han producido numerosos escritos relacionados a ciertos aspectos o acontecimientos históricos conexos, militares, culturales, sociales, políticos, económicos y hasta poéticos, aspectos todos ellos vinculados de mayor o menor modo, a la figura de los indios del desierto.

Tal situación nos anima a presentar una contribución específica a través de la presente tesis, recopilando el desarrollo de la actividad normativa relacionada con la

figura de la frontera, que en un principio estaba principalmente relacionada a la defensa de los límites jurisdiccionales internos frente al indio, para luego ser considerada exclusivamente en estrecha relación a los límites internacionales.

En efecto, pretendemos demostrar en nuestra investigación como la finalidad de toda esta precaria y desordenada legislación vinculada a la frontera concebida como un *limes* interno, se agotó en sí misma una vez superada la problemática del indio, lográndose el ejercicio jurisdiccional efectivo en todo el territorio del Estado. Las posteriores normativas producidas sobre la frontera, también vinculadas a la cuestión de su seguridad, consideraban a nuestra figura ya no como un *limes* interno sino como inherente al territorio estatal y a sus límites internacionales en particular.

En este sentido, advertiremos que desde principios del siglo XX y hasta la finalización de la Guerra Fría, la concepción de la seguridad de la frontera pasó a ser considerada dentro de los lineamientos de la doctrina de la defensa nacional. Ya no se trataba de "ganarle" territorio al indio y al desierto, sino que el Estado estuviera presto a defender áreas de potenciales conflictos y agresiones interestatales situadas en los espacios de territorio adyacentes a los límites internacionales.

Resultan por tanto objetivos de la presente tesis, establecer paralelismos y diferencias normativas y doctrinarias entre la concepción histórica de la figura de la frontera de la Constitución Nacional de 1853/1860 y la concepción actual tras la reforma constitucional de 1994. Sobre esta última, demostraremos que el tratamiento de la figura de la frontera por parte de los constituyentes, fue concretado de un modo entre austero y tangencial. Ello contrasta con el amplio debate suscitado en torno a los derechos ancestrales de las comunidades aborígenes, que concluyó revirtiendo totalmente la doctrina de 1853 respecto a la condición jurídica del indio.

6. Estado de la cuestión. Aporte doctrinal:

Si bien existe una extensa bibliografía sobre cuestiones relacionadas en mayor o menor modo a la frontera interna argentina, la misma se aboca casi exclusivamente a la antinomia Ejército vs. Indios.

Estas fuentes secundarias sobre lo que se denomina la "*guerra de fronteras*", abundan en publicaciones desde el siglo pasado hasta nuestros días. Una simple clasificación del material existente expone la dicotomía o dualidad entre partidarios de la campaña al desierto y detractores de la misma, o también entre "nacionalistas y/o militaristas" e "indigenistas".

Un ejemplo de los primeros son las extensas obras de los militares Walther y Raone sobre la campaña del desierto, entre otras. En cuanto a aspectos cronológicos, estas minuciosas obras son un buen punto de partida para una aproximación a los acontecimientos suscitados en la guerra por las fronteras internas, a la par de presentar una prolífica línea de investigación.

Como punto negativo, se puede señalar en todas estas obras publicadas entre las décadas del 50 y principios de los 80 del siglo XX, la carencia de objetividad al

reflexionarse o referirse a la situación del indio, en aras de cierta visión "nacionalista" del desarrollo de las campañas al desierto. Enfoque que según el caso, se presenta como de carácter sagrado, con la consiguiente y obvia pérdida o disminución de un abordaje objetivo y tratando los aspectos jurídicos en su mínima expresión.

En el otro extremo encontramos obras e investigaciones de corte y tinte indigenista como las producidas por Curruhuinca y Roux, en las cuales hay un exceso de subjetividad y detracción al abordar los intentos jurisdiccionales que realizó el Estado sobre el territorio que le era inherente.

A nuestro entender, todos los actores de la lucha contra el indio por las fronteras internas se desenvolvieron en un complejo contexto de interacciones económicas, políticas, sociales y culturales, el cual estaba dividido por dos mundos cuya partición no siempre fue clara. Todo ello en un contexto de una puja del Estado para desde su centro, superar las fronteras internas hasta alcanzar las periferias internacionales logrando su conformación territorial definitiva. Es por ello que nosotros intentaremos un análisis superador respecto a las dualidades señaladas en las obras tanto "nacionalistas" como "indigenistas"; donde abunda el empleo por un lado de términos o expresiones como "*gloriosa...estupenda campaña*", "*misión redentora y civilizadora*", frente a su antítesis de "*cobarde ejército*", "*asesinos*", "*genocidio*", entre otras expresiones.

También existen excelentes trabajos como la tesis doctoral de Gamboni acerca de la gestión del Ministro Alsina, la recopilación sobre investigaciones de aspectos sociológicos de fronteras de Lucaioli y Nacuzzi o bien las indagaciones catastrales realizadas por Thill y Puidomenech en una publicación del Servicio Histórico del Ejército, por citar sólo algunas. Reseñas cronológicas contemporáneas como la producida por el historiador De Marco, o las minuciosas investigaciones históricas de Monseñor Duran sobre la evangelización en las fronteras, al abordar el complejo juego de intereses que primaba en las mismas, si bien ostentan una mayor objetividad en comparación a las clásicas investigaciones publicadas por el Círculo Militar, también omiten o minimizan las cuestiones jurídicas atinentes a nuestra figura en trato, cuando no las confunden.

Del mismo modo, existe una gran cantidad de fuentes primarias de testigos presenciales en el siglo XIX. Se trata de cronistas, poetas, militares, investigadores, científicos, viajeros, exploradores y eclesiásticos que dejaron por escrito sus vivencias en las fronteras internas del Estado, las cuales en mayor o menor medida refirieron ciertas cuestiones o consecuencias jurídicas, aunque éstas lejos pueden ser consideradas como aportes doctrinales.

Obras como las del letrado Zeballos, Ébélot o el personaje poético del Martín Fierro de José Hernández, al describir el servicio en las fronteras, si bien invocan situaciones en donde subyace todo un marco regulatorio en las fronteras (como por ejemplo en el Martín Fierro al narrarse el tiempo obligatorio que debían observar los guardias nacionales en su servicio), estas memorias lejos están de ser investigaciones jurídicas, ya que según el caso, refieren sólo eventualmente las cuestiones jurídicas de las fronteras internas argentinas con el indio.

Por otro lado, en lo relativo a la figura jurídica de la frontera argentina concebida en su actual acepción de área adyacente a un límite internacional, no se cuenta con reseñas y análisis homogéneos de la legislación y doctrina producida sobre la misma, hasta su "actualización" en la Reforma de la Constitución Nacional de 1994. Tampoco se han efectuado análisis significativos sobre el trato conferido a la figura jurídica de la frontera, en ocasión de los debates constituyentes de 1994.

Consideramos que un análisis de la frontera argentina y la atribución constitucional del Congreso Nacional sobre la seguridad, que comience desde su concepción de *limes* interno frente al indio, continúe con su mutación de figura relacionada a un límite internacional, cuya seguridad estaba concebida en el marco de la doctrina de la defensa nacional; hasta concluir con la actual visión del combate contra el crimen transnacional organizado, incluyendo a las variables del desarrollo y la integración, nos permitirá apreciar la importancia estratégica de nuestra figura dentro la integridad territorial que es inherente al Estado. En este sentido pretendemos realizar una modesta contribución al pensamiento jurídico sobre el nuevo concepto de frontera frente a la realidad del siglo XXI.

Hasta la presente investigación, no se ha realizado un relevamiento, recopilación, enfoque jurídico y análisis de las características de la figura jurídica de la frontera argentina, conforme la propuesta de nuestra tesis. Es por ello que entendemos que nuestro aporte permitirá apreciar el verdadero alcance de esta figura jurídica que desde sus comienzos estuvo asociada al alcance de la jurisdicción del Estado y a la precariedad de sus confines y que posee naturaleza e identidad jurídica propia con raigambre constitucional.

Parte Primera

Nociones generales

Capítulo 1

El Estado y su territorio

1. Definición del concepto de Estado

Tal como lo indicamos en la introducción, el estudio de la evolución de la noción o concepto de la frontera en el derecho interno argentino, teniendo como punto de partida su consagración en la Constitución Nacional de 1853, constituye la piedra angular de la presente investigación, por lo que previo a definirla y oportunamente analizar su marco legal, corresponde abordar otros conceptos que le están intrínsecamente relacionados. Tal es el caso de la figura del Estado, su *territorio* y la *periferia*.

La frontera constituye un elemento de la *periferia*, la cual es una figura estrechamente asociada al concepto jurídico de *territorio*, siendo este último uno de los elementos inherentes a la figura del Estado, por lo que procederemos a definir tales conceptos y sus alcances, desde el ámbito del derecho público.

Respecto a la noción de Estado, cabe hacer la salvedad que el conjunto de teorías y definiciones que distintas disciplinas han trazado para definir su figura desde las herramientas metodológicas que les son propias, excede por su volumen el marco del presente trabajo. Estas disciplinas que abordaron la figura del Estado, son la ciencia política, teoría del Estado, derecho internacional, derecho constitucional o la geopolítica, entre otras.

Coincidimos con la opinión de que actualmente no se ha alcanzado una definición concluyente y unánimemente sobre el Estado, no obstante los múltiples intentos en ese sentido.[1] Es por ello que a los fines de esta tesis, será útil focalizar la atención en uno de los tres elementos que son inherentes a la personalidad jurídica del Estado, esto es, el *territorio* concebido como el espacio donde ejerce efectivamente sus atributos soberanos.[2]

No obstante lo expresado, se impone efectuar algunos comentarios sobre la identidad jurídica del Estado, para luego alcanzar el objeto de estudio núcleo de esta tesis.

Etimológicamente, la palabra castellana Estado, al igual que la italiana *stato*, la francesa *état*, la alemana s*taat* y la inglesa *state*, tienen su origen y raigambre en el vocablo latino *status*.

---

[1] Cf. López, Mario Justo, *Introducción a los estudios políticos*, Depalma, Buenos Aires, 1992, vol. I, p. 312.

[2] Barberis, Julio A., *El territorio del estado y la soberanía territorial*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2003, p. 18.

Se ha dicho que el Estado existe cuando una población o un pueblo se halla establecido en un territorio bajo su propio gobierno soberano,[3] implicando una cierta forma adoptada por una nación o población que arribó al estadio del parentesco espiritual nacional.[4]

En el pensamiento de Jellinek podemos encontrar la síntesis de esa arquitectura jurídica que según entiende es el Estado: La corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio.[5]

Para este autor, la significación jurídica del Estado se exterioriza en dos formas concretas. Por un lado prohibiendo a cualquier otro poder no sometido al del Estado, ejercer funciones de autoridad en su territorio sin su autorización expresa. Por el otro afirmando que las personas que se hallan dentro de su territorio, quedan sometidas al poder del mismo.[6]

Admitiéndose a Maquiavelo como uno de los primeros en emplear la expresión Estado, señala Barberis que desde el punto de vista jurídico, el Estado Soberano se presenta como una comunidad constituida por un orden jurídico relativamente centralizado y autónomo, cuyo ámbito de validez espacial es limitado, que se presenta con carácter de permanente y que al ser sujeto de derecho internacional, sólo depende directamente del mismo,[7] diferenciándose de otros sujetos del derecho internacional, que se hallan en una relación de dependencia con un orden jurídico estatal, como los protectorados o los estados vasallos.

Para Álvarez Londoño, el Estado es una persona moral de derecho público territorial y soberano, no siendo un fenómeno permanente en el tiempo (ya que su nacimiento data del siglo XVI), como tampoco en el espacio, dado que su estadio anterior fueron las poblaciones nómadas, tribus y afines, por lo que puede desaparecer por integración en un conjunto más extenso (conquista, cesión), o por desintegración (como es el caso, por citar algunos ejemplos, de la desintegración del Imperio Austro-Húngaro, el desmembramiento de Polonia en el Congreso de Viena 1815 o la República

---

[3] Véase a Oppenheim, Lassa, *International law: a treatise. Peace*, Longmans, Green & Co, London, 1905, p. 100: "*A State proper…is in existence when a people is settled in a country under its own sovereign Government"*.

[4] Cf. Hauriou, Maurice, *Principios de derecho público y constitucional*, Trad. Carlos Ruiz del Castillo, Editorial Reus, Madrid, 1927, p. 39.

[5] Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, Trad. Fernando de los Rios, Fondo de cultura económica, México, 2004, p. 196.

[6] *Ibídem*, p. 369.

[7] Barberis, Julio A., *Los sujetos del derecho internacional actual*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 40-43. Señala este autor como características propias del Estado: a) Centralización: el Estado se manifiesta en la existencia de un gobierno cuyos órganos desempeñan las funciones de legislación, administración y jurisdicción (división de tareas), siendo estas funciones lo que lo diferencia de las sociedades primitivas. b) Ámbitos de validez espacial y temporal del derecho estatal: todo orden jurídico estatal es válido dentro de cierto espacio limitado (fijo) que se da llamar territorio del Estado. En este espacio los órganos del Estado pueden realizar los actos coactivos previstos por el ordenamiento jurídico. c) Dependencia exclusiva del derecho internacional: el Estado soberano no depende de ningún otro orden jurídico estatal, ya que al ser sujeto de derecho internacional, solo depende de este último. d) Autonomía: si bien el estado soberano reconoce una dependencia respecto del derecho internacional, está no implica dejar sometida al orden internacional una parte importante de su función legislativa, administrativa o jurisdiccional.

Checa y Eslovaquia más recientemente). Este autor designa al Estado en un sentido más estricto, como el conjunto de poderes públicos por oposición a los ciudadanos, o bien los elementos centrales de la administración por oposición a las colectividades regionales.[8]

Otros autores como Díaz Cisneros, señalan que el Estado es la nación organizada jurídicamente, que forma "*un cuerpo político, un gobierno, una autoridad con imperio y jurisdicción suficiente para mantener la unión y el orden de una colectividad en un territorio*",[9] siendo su estudio y análisis pormenorizado para algunos doctrinarios, más propio del derecho constitucional y el derecho político que del derecho internacional,[10] en contraste con otra línea de pensamiento que sostiene que su análisis corresponde al derecho internacional.[11]

Debe tenerse presente, conforme se señalará en la siguiente sección, que obviamente no debe caerse en el equívoco al momento de precisar definiciones jurídicas, de confundir a la figura del Estado con el concepto de *gobierno,* ya que este último es uno de sus elementos constitutivos o que le son inherentes.

2. Elementos del Estado

Con raigambre en la escuela de Jellinek, muchos autores intentaron definir a la figura del moderno Estado de derecho, desde lo que consideraron sus elementos esenciales y constitutivos. Con variables de detalle, estos pueden identificarse en el *territorio*, un *gobierno* y la *población*, ello sin perjuicio que algunos autores incluyen otros elementos que consideran inherentes o constitutivos del Estado, o bien morigeran algunos de los tres citados precedentemente.[12]

Kriele sostiene que caracterizar un concepto de Estado como concreto y general, es confesar que dicho concepto no se aplica a todos los Estados. Partiendo del principio de la independencia jurídica e igualdad de todos los Estados en el derecho internacional, Este autor expone que debe hacerse abstracción de diferencias esenciales tales como el tamaño, independencia política, tipo de constitución, legitimidad democrática o la

[8] Álvarez Londoño, Luis Fernando, *Derecho Internacional Público*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 1998, p. 45.
[9] Díaz Cisneros, Cesar, *Derecho Internacional Público*, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1955, vol. I, p. 375.
[10] Gaviria Liévano, Enrique, *Derecho Internacional Público*, Temis, Bogotá, 2005, p. 53. Cabe señalar en la misma línea de pensamiento a Travieso, para quien también resulta compleja la definición del Estado como sujeto de derecho internacional, debido a que a su entender se trata de un fenómeno reciente en la historia universal, por cuanto reviste caracteres múltiples de orden político, económico y social. (Travieso, Juan Antonio, *Derecho internacional público*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2012, p. 307) En la misma línea que señala dificultades para definir al Estado homogéneamente, se encuentra a López, Mario Justo, *Introducción a los estudios políticos*, Depalma, Buenos Aires, 1992, vol. I, p. 312.
[11] Kriele, Martín, *Introducción a la Teoría del Estado*, Trad. Eugenio Bulygin, Depalma, Buenos Aires, 1980, p. 107.
[12] Al respecto, Kelsen, en el marco de su teoría del derecho, sostiene que la "*teoría de los elementos del Estado*" (poder público, territorio, población) sólo es un modo o forma de encarar la validez del orden jurídico, ya sea en si misma, o en su alcance territorial o personal. (Cf. Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, Trad. Moises Nilve, Eudeba, Buenos Aires, 2000, p. 154).

unidad nacional, porque estos elementos y sus similares, no entran en el concepto de Estado del derecho internacional, en el cual subyace la llamada "*Doctrina de los tres elementos*" (esto es el territorio, el gobierno y la población), que reduce el concepto de Estado a esos elementos mas generales.[13]

Kriele afirma asimismo que para la definición del concepto de Estado desde el derecho internacional, no poseen relevancia jurídica las cuestiones relativas a las propiedades del poder estatal, como ser los eventuales problemas de legitimidad, estructura constitucional, condiciones históricas de su origen, presupuestos sociológicos, entre otros, sino específicamente el análisis de estos tres elementos señalados, los cuales no pueden ser considerados sin tomar en cuenta sus relaciones recíprocas, que se presentan como esenciales.[14]

Actualmente hay un amplio consenso en que un Estado reúne o debería reunir estos tres requisitos que le son inherentes y constitutivos:

a) Un *territorio*, mas allá que no se tenga absoluta certeza sobre las fronteras de algunos estados, por cuanto estos mantienen disputas fronterizas con sus vecinos.

b) Una *población*, que debe ser en mayor o menor medida estable.

c) Un *gobierno*, cualquiera sea su forma.

En esta línea de pensamiento, conteste con la escuela clásica de Jellinek, se encuentra Rousseau, para quien la reunión de los tres elementos señalados recogidos por la jurisprudencia internacional, es indispensable para la existencia del Estado en el sentido jurídico estricto de la palabra. Rousseau, hace hincapié en que si bien el análisis detallado de cada uno de estos respectivos elementos corresponde al derecho público general, el estudio del gobierno corresponde al derecho constitucional, conviniendo en cambio examinar la población y el territorio desde el punto de vista del derecho internacional.[15]

Algunos autores señalan que, si bien la existencia de un Estado es una cuestión de hecho que depende de la concurrencia de tres elementos: territorio, población y gobierno o poder político organizado, no siempre la conjunción de estos elementos conducen a la existencia de un Estado, como por ejemplo cuando el origen del mismo es un acto contrario a las reglas del derecho internacional.[16]

---

[13] Cf. Kriele, Martín, *Op. Cit*., p. 107.

[14] *Ibídem*, p. 108-109. Este autor, al justificar la necesidad de tener presente las relaciones de reciprocidad entre los distintos elementos del Estado, pone como ejemplo que no se trata de tomar el territorio unicamente desde el punto de vista geográfico, o a la población solamente desde el punto de vista de pertenencia a una nacionalidad, o el poder como mero funcionamiento de mecanismos coercitivos.

[15] Rousseau, Charles, *Derecho internacional público*, Trad. Artigues, Fernando G., Ediciones Ariel, Barcelona, 1966, p. 85. Señala a su vez Rousseau, que el análisis de los tres elementos constitutivos del Estado, por parte de los distintos autores abocados a su estudio, suele presentar variables de forma carentes de importancia.

[16] Cf. Arredondo, Ricardo et al., "Los sujetos del ordenamiento internacional", en Arredondo, Ricardo (Dir.), *Manual de Derecho Internacional Público*, La Ley, Buenos Aires, 2012, p. 109.

Conforme lo oportunamente señalado, observamos que hay autores que añaden un cuarto y hasta un quinto elemento a los tres elementos clásicos citados, los cuales son relativos a la soberanía del Estado, su fin último, o las finalidades o conciencia social que lo inspira.

Dentro de esta línea que incorpora otros elementos a los clásicos del territorio, la población y el gobierno, podemos apreciar que también ciertos instrumentos internacionales, enumeran otros elementos además de estos tres elementos constitutivos, como es el caso de la "*Convención sobre los Derechos y Deberes de los Estados*", adoptada por la VII Conferencia Interamericana y firmada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933, la cual estable en su Art. 1° que:

> *"El Estado, como persona de Derecho lnternacional, debe reunir las condiciones siguientes: 1) población permanente; 2) territorio determinado; 3) gobierno; 4) capacidad de entrar en relaciones con otros Estados"*.[17]

Seguidamente reseñaremos los tres elementos clásicos constitutivos del Estado, a partir de la doctrina existente en la materia, haciendo foco en el elemento territorio, toda vez que el mismo es determinado por la figura central de nuestra investigación: la frontera.

2.1. Elemento Población

Mas allá de los distintos ángulos en los cuales se pueda analizar al Estado, no podemos dejar de soslayar que este es una sociedad que implica la unión estable de varios o muchos individuos, que concurren con sus actos a la obtención de un fin común, denominándose a esta pluralidad de personas con el término de *población,*[18] debiendo dicha asociación permanente de personas, contar con recursos económicos propios para su conservación.[19]

La población, cuyo mayor o menor número no es determinante a la hora de presentarse como elemento constitutivo de un Estado, se compone normalmente por los nacidos en el territorio de un Estado y los extranjeros que lo habitan de forma permanente, siendo un derecho de cada Estado el determinar quienes son sus nacionales,

---

[17] Respecto a los otros elementos del Estado señalados por la doctrina, Morzone incluye a la noción de *soberanía* además de los elementos clásicos constitutivos, al señalar que el gobierno en cuestión debe ser soberano, es decir con una autoridad independiente de toda autoridad externa, como así también al "*fin social*", que a su entender implica la conciencia colectiva de la cohesión y unión de un estado (Morzone, Luis Antonio, *Soberanía territorial argentina*, Depalma, Buenos Aires, 1978, p. 7-8). Por su parte Díaz Cisneros incluye el "*fin social, una conciencia colectiva de su cohesión y unión*", como también "*una existencia, soberana, libre, independiente, aun cuando se admite que algunas restricciones no anulan esa personalidad*", señalando que el Estado debe participar de la soberanía interior o autonomía y de la soberanía externa o independencia, siendo la primera la capacidad de organizar el gobierno, y la segunda la capacidad de dirigir sus asuntos exteriores sin subordinación a otro Estado, no concibiéndose ésta última sin la primera (Díaz Cisneros, Cesar, *Op. Cit.*, p. 376).

[18] Cf. Sarmiento García, Jorge (Dir.), *Derecho público*, Ediciones Ciudad Argentina, España, 1997, p. 62.

[19] Díaz Cisneros, Cesar, *Op. Cit*., p. 376.

como así también establecer los criterios para la adquisición de la nacionalidad, cuando un extranjero la solicita.[20]

Para Rousseau la población es el conjunto de individuos que se hallan unidos al Estado por un vínculo jurídico y político, al que habitualmente se da el nombre de nacionalidad, y que se caracteriza por su permanencia (elemento de distinción entre el nacional y el extranjero) y por su continuidad (elemento de distinción entre el nacional y el ressortissant).[21]

Según Bidart Campos, la *población* o *elemento humano*, consta de hombres que en su convivencia forman grupos, asociaciones, instituciones, relacionándose en interacciones y procesos sociales. Añade este autor que la Constitución Argentina utiliza la expresión "*habitantes*" para referir a los hombres que integran la población, dado que en la vinculación política del hombre con el Estado, se alude a la especificación más amplia posible.[22]

Algunos autores agregan a los requisitos de permanencia y continuidad, que la población de un Estado presente en mayor o menor medida una cierta homogeneidad en cuanto a su raza, cultura, religión y lengua.[23]

2.2 Elemento Gobierno

Cabe advertir en primer lugar, acerca del fácil equívoco de asimilar el término *gobierno*, con el concepto o la definición del Estado, siendo que el primero es uno de los elementos constitutivos del segundo.

Ambos sin lugar a duda son términos que designan precisamente conceptos distintos, los cuales según Linares Quintana "*no pueden ser confundidos sin incurrir en grave e inexcusable error*", por cuanto el Estado abarca a todos los ciudadanos, comprendiendo el gobierno sólo a los representantes específicos, ergo los gobernantes, siendo la estructura o forma de gobierno, la manera de "*hacer efectiva la representación reflexiva y especial en que el gobierno consiste*".[24]

El gobierno de un estado podría definirse como una autoridad directora, regularmente organizada, resultante de la expresión de una voluntad colectiva,[25] siendo

[20] Cf. Danessa, Sofía Josefina, *Guía de Derecho Internacional Público*, Educa, Buenos Aires, 2016, p. 40, La autora indica al definir el concepto de *población*, que no existe un número mínimo de habitantes para la constitución de un determinado Estado, habiéndolos con población pequeña como Mónaco, o con población numerosa como es el caso de China. En la misma postura acerca de la irrelevancia del número de la población de un Estado, se encuentra Ricardo Arredondo en "Los sujetos del ordenamiento internacional", *Op. Cit.* p. 110.
[21] Rousseau, Charles, *Op. Cit*. p. 85.
[22] Bidart Campos, Germán J., *Tratado elemental de derecho constitucional argentino. El derecho constitucional de la libertad*, Buenos Aires, Ediar, 1995, vol. I, p. 206.
[23] Tal es el caso de Álvarez Londoño, Luis Fernando, *Op. Cit*. p. 46.
[24] Linares Quintana, Segundo V., *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1981, vol. II, p. 9-10.
[25] Cf. Díaz Cisneros, Cesar, *Op. Cit*., p. 376.

este el titular del monopolio de la coacción legítima, investido de un poder institucionalizado.[26]

El concepto de *gobierno*, alude a la organización política capaz de establecer el orden sobre el elemento población y el elemento territorio, que requiere una estructura legal y administrativa con presencia y capacidad (legal como fáctica) para ejercer sus potestades tanto en su territorio como en su población, rigiendo el principio de autoorganización, es decir el derecho inalienable de cada Estado a elegir su sistema político.[27]

Se ha dicho también que esta organización, debe ser capaz de mantener el control efectivo de su territorio, como también encargarse de las relaciones internacionales con otros estados, pudiendo este último requisito, eventualmente y bajo determinadas circunstancias verse morigerado, debido a que un Estado no deja de existir cuando se ve privado temporalmente de un gobierno efectivo, como consecuencia de una guerra civil o alteraciones similares.[28]

2.3 Elemento territorio

La etimología de la 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.*"

El análisis en particular de este esencial elemento del Estado, presenta una importancia capital para el desarrollo de la presente investigación, no solo porque es el espacio donde por excelencia se manifiesta la soberanía territorial del Estado, sino porque sería apresurado avanzar sobre la figura de la frontera como parte de la periferia de un estado, sin referirnos al territorio del mismo que le da sentido y lo configura, frente a los demás estados de la Comunidad Internacional.

A grandes rasgos somos partidarios que el territorio en el plano internacional, es un derecho inherente a la persona de existencia ideal conocida como Estado, y que el derecho a la integridad territorial de este último se configura cuando se está en presencia del derecho a la soberanía territorial, a la supremacía territorial, a la unidad geográfica y a la unidad nacional.

---

[26] Cf. Álvarez Londoño, Luis Fernando, *Op. Cit.* p. 46.
[27] Cf. Arredondo, Ricardo et al., *Op. Cit.* p. 111.
[28] Cf. Akehurst, Michael, *Introducción al derecho internacional*, Trad. Ortega, Manuel Medina, Alianza Editorial, Madrid, 1979, p. 75. Este autor, partidario de la teoría de los tres elementos constitutivos del Estado, señala al fundamentar la morigeración del elemento "*gobierno*", que incluso en el caso de la eventualidad de una guerra, si todo el territorio de un estado esta ocupado por un estado enemigo, este continua existiendo a condición de que sus aliados mantengan la lucha contra dicho enemigo. Entendemos que el mejor ejemplo de la postura de este autor, podríamos apreciarlo durante la Segunda Mundial, en los gobiernos en el exilio de Polonia, Noruega o Los Países Bajos, como consecuencia de la total ocupación de los territorios de sus respectivos estados, por parte del avance militar de la *Blitzkrieg* alemana.

2.3.1. Teorías y concepciones jurídicas sobre el territorio

Respecto al carácter de la relación entre un determinado Estado y su territorio, se han planteado numerosas teorías, las cuales podríamos clasificar y dividir de modo genérico en base a si el territorio es tomado como un sujeto, un objeto o bien un ámbito espacial de validez del Estado.

Una oportuna sistematización del orden de aparición de las distintas líneas de pensamiento esbozadas por la doctrina internacional, relativas a la relación entre el Estado y su territorio, podemos apreciarla en la exposición realizada por Barberis, la cual utilizaremos, de modo general y salvo variables de detalle, para exponer una síntesis a continuación.

a) *El Territorio como patrimonio del señor absoluto*

En un primer momento se concibió al territorio como el patrimonio del señor feudal y del monarca absoluto. Este formaba parte del patrimonio del señor feudal o monarca, y esa particular relación de dominio, establecía que el territorio como objeto de la propiedad de ese señor absoluto, podía tranquilamente transmitirse, mediante actos como los convenios matrimoniales, las sucesiones *ab intestato* o por voluntad del causante, adjudicación papal, pactos de familia y dinásticos, entre otros actos.

Suele señalarse a la Guerra de los Cien Años (1337-1453) entablada entre Inglaterra y Francia, como un ejemplo clásico, de un conflicto armado originado en la multiplicidad de invocaciones, de distintos regímenes contradictorios en materia de derechos sucesorios.

Estas concepciones reflejaban la realidad internacional de la época de las monarquías absolutas, y tras desaparecer las mismas, se extinguieron con ellas, con excepción en la actualidad de algunos títulos territoriales controvertidos con origen en la Edad Media, caso de las islas Minquiers y Ecréhous.[29]

b) *El territorio como objeto de derecho*

Esta teoría surgió con el advenimiento de los primeros regímenes constitucionales, en donde se profundizó la diferencia entre la figura del príncipe y la del Estado, comenzando a vincularse al territorio con este último.

Para esta teoría, la relación del estado con su territorio, se presenta como un mero derecho de dominio, estableciéndose analogías con el derecho privado, específicamente con el derecho del propietario sobre la cosa que configura el derecho real sobre la misma, por lo que según esta concepción, el Estado ejerce una suerte de derecho real sobre su territorio, semejante al derecho real que un propietario detenta sobre una cosa.

Se ha criticado a esta posición, porque presenta al territorio como ajeno a la personalidad del Estado, poniéndose como ejemplo que así como un individuo puede

[29] Cf. Barberis, Julio A., *El territorio del estado y la soberanía territorial*, *Op. Cit.*, p. 20-24.

desprenderse de una cosa de su propiedad sin que su personalidad resulte afectada, del mismo modo el Estado de manera análoga podría bajo determinadas circunstancias ceder su territorio.[30]

c) *Territorio como espacio dentro del cual el Estado ejerce su imperio*

Para esta línea de pensamiento, el Estado es una entidad fenoménica constituida por tres elementos fundamentales: la población, el territorio y un gobierno, siendo el territorio el espacio o lugar donde un estado ejerce su imperio respecto de sus súbditos.

El territorio para esta teoría es un elemento esencial y constitutivo del Estado, en la medida que allí habiten sus súbditos, no siendo un objeto de derecho sino el espacio donde el Estado ejerce su imperio.

Esta concepción fue adoptada por los creadores de la geopolítica, que conciben al Estado como un ser vivo, como un organismo de las ciencias biológicas en donde el Estado sería su cuerpo, y ha sido criticada porque ve al estado principalmente desde un punto de vista sociológico y no jurídico, no describiendo ni reflejando su realidad. Si el territorio fuese para el Estado un elemento constitutivo, la modificación del mismo implicaría un cambio del Estado en cuanto tal, y la realidad indica que muchos estados han sufrido diversas modificaciones en sus territorios, no habiendo como consecuencia de ello perdido su identidad como tales.[31]

d) *El territorio como ámbito de validez espacial del orden jurídico estatal*

Esta línea de concepciones se desarrolla no de la observación de la realidad, sino que se desenvuelve en el plano estrictamente normativo y de las competencias del Estado.

Kelsen, tras perfeccionar las teorías de Radnitzky, y dentro del marco de su teoría pura del derecho, expuso que las normas de un ordenamiento jurídico son válidas respecto de un espacio y de un tiempo determinado, que él llama "*ámbito de validez espacial*" y "*ámbito de validez temporal*" de las normas, sosteniendo lo siguiente:

> "*Como las normas regulan la conducta humana, y esta tiene lugar en el tiempo y en el espacio, las normas son válidas para cierto tiempo y para un espacio determinado. La validez de una norma puede principiar en un momento y terminar en otro. Las del derecho checoeslovaco empezaron a ser válidas un cierto día de 1918; las del derecho austríaco dejaron de serlo en 1938, el día en que la República Austríaca fue incorporada al Estado Alemán. La validez de*

[30] *Ibídem,* p. 24-26. Entendemos que un claro ejemplo de cómo un Estado podría desprenderse de una considerable porción de su territorio sin que su personalidad se vea afectada, es el caso de la particular adquisición onerosa por los Estados Unidos de América, de mas de 1.500.000 km^2 al Imperio Ruso el 30 de marzo de 1867, en lo que luego se conoció como el Estado de Alaska. Esta tratado fue ratificado por el Senado de los Estados Unidos el 9 de abril de 1867, y si bien con los parámetros vigentes resulta irrisoria la cifra de compra por U$S 7.200.000 de un territorio que actualmente se configura como estratégico, dada las circunstancias políticas y la crisis financiera que atravesaba Rusia en 1867, para esta última fue mas un alivio que una pérdida territorial en el estricto sentido de la palabra.

[31] *Ibídem,* p. 26-28.

una norma tiene también relación con el espacio. Para ser válida, tiene que serlo no sólo en cierto tiempo, sino también para cierto territorio. Las del derecho francés son válidas únicamente en Francia, las del mexicano únicamente en México. Podemos, por tanto, hablar de la esfera temporal y de la esfera territorial de validez de una norma. Para determinar cómo deben los hombres conducirse, es necesario determinar cuándo y dónde habrán de comportarse en la forma prescrita. Cómo habrán de conducirse y qué actos deberán realizar u omitir, es lo que constituye la esfera material de validez de la norma".[32]

Es por ello que a estar a los conceptos normativos de Kelsen y su teoría pura del derecho, la definición de territorio del Estado es un concepto que él titula como "restringido", siendo un espacio excluyente en el sentido que el mismo no puede ser simultáneamente el territorio de más de un Estado.[33]

e) *El territorio como ámbito de validez espacial de la norma que otorga validez para transferirlo.*

Como paso previo a exponer esta teoría, cabe señalar la distinción entre las nociones de *soberanía territorial* y *supremacía territorial*.

La soberanía territorial, sobre la cual luego profundizaremos, consiste a grandes rasgos en el ejercicio de la plenitud de las competencias por parte del Estado respecto de un territorio, incluso la de disponer de él según su voluntad.[34]

Un Estado puede concertar un tratado con otro Estado, y puede en el marco de ese tratado celebrado, eventualmente otorgarle a otro par algún tipo de competencia en un determinado sector de su territorio, a fin de desarrollar cierta autoridad, acotada a la competencia cedida.

La práctica internacional nos muestra en los Siglos XIX y XX todo tipo de figuras como arrendamientos, administraciones o cesiones de un estado a otro, que implicaron el ejercicio de competencias respecto de un determinado territorio, reservándose por parte del cedente, únicamente la facultad de ceder el territorio objeto de la cesión, a un tercer estado extranjero.

Un ejemplo de ello es el tratado del Canal de Panamá celebrado entre las administraciones de Panamá y los Estados Unidos de América. Estos estados, concertaron un tratado el 18 de noviembre de 1903, mediante el cual Panamá cedía a perpetuidad a los Estados Unidos el uso, ocupación y control de una zona de territorio terrestre y bajo el agua para la construcción, operatoria y mantenimiento del canal en ese entonces a construirse, surgiendo de la letra y espíritu del mismo que los Estados Unidos, a cambio de una contraprestación monetaria en dólares y oro, ejercerían en la zona cedida sus derechos de administración y autoridad, como si fuese el soberano del territorio, con la excepción de cualquier otro derecho soberano por parte de Panamá.

[32] Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Trad. Eduardo García Máynez, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988, p. 49.
[33] Cf. Barberis, Julio A., *El territorio del estado y la soberanía territorial*, *Op. Cit.* p. 32.
[34] *Ibídem*, p. 34.

Este acuerdo, consiste en un clásico ejemplo de cómo un determinado Estado (Vg. los Estados Unidos) puede ostentar supremacía sobre una determinada porción de territorio de otro estado soberano (Panamá), reservándose este último la soberanía territorial.

Otro ejemplo clásico lo constituye la ex colonia de Inglaterra Hong Kong, de donde surge que la primera ejerció la supremacía territorial sobre Hong Kong hasta el 1 de julio de 1997, conservando China la soberanía territorial.

También podemos citar el caso de la Isla Martín García, sobre la cual la República Argentina detenta soberanía territorial mas no supremacía territorial, en virtud del Tratado del Río de la Plata celebrado el 19 de noviembre de 1973 entre Argentina y Uruguay, cuyo artículo 45 establece que la isla "*será destinada exclusivamente a reserva natural para la conservación y preservación de la fauna y flora autóctonas, bajo jurisdicción de la República Argentina*".

Volviendo a la teoría del "*territorio como ámbito de validez espacial de la norma que otorga validez para transferirlo*", observemos que si tomamos la definición de territorio planteada desde la teoría kelseniana para el ejemplo del Tratado del Canal de Panamá, incorrectamente afirmaríamos que los Estados Unidos ejercen la supremacía y la soberanía territorial, ya que la teoría pura no contempla la circunstancia que los titulares de la soberanía y de la supremacía sobre un territorio, sean dos Estados distintos.[35]

Es por ello que esta teoría plantea una modificación a la concepción de Radnitzky y Kelsen, en orden a remplazar el ámbito de validez espacial del orden jurídico estatal, por el ámbito de validez espacial de una determinada norma jurídica, que otorgue al estado la competencia para transferir su territorio.

2.3.2. Otras definiciones sobre el territorio del Estado

Si nos remitimos a la costumbre internacional, podremos advertir que conviven otras interpretaciones y definiciones jurídicas relacionadas con la figura del territorio y su alcance. Una de ellas, incluye dentro de la noción del "territorio del Estado" a los buques que ostenten la bandera de un estado hallándose en alta mar, por lo que se afirma que se está en presencia de un "territorio flotante". Otras posturas -como las que señala Sorensen- entienden que la extensión del concepto del territorio estatal en "cosas" situadas más allá del territorio de un Estado, si bien caen bajo el ala de su jurisdicción, deben simplemente considerarse una prolongación de la jurisdicción de ese Estado más allá de su territorio, que no necesariamente deben integrar o interpretarse como una parte extendida del mismo.[36]

---

[35] *Ibídem*, p. 40.

[36] Cf. Sorensen, Max (Ed.), *Manual de derecho internacional público*, Trad. Dotación Carnegie para la Paz Internacional, Fondo de cultura económica, México, 1992, p. 315. A su vez, autores como Travieso entienden que el ejercicio de la soberanía en buques o aeronaves en alta mar, se halla despojado del sentido territorial (Travieso, Juan Antonio, *Op. Cit.* p. 269) como también se ha dicho respecto de la porción de territorio que ocupan las embajadas extranjeras, que estas simplemente gozan de extraterritorialidad (Cf. Barberis, Julio A., *El territorio del estado y la soberanía territorial*, *Op. Cit.* p. 20).

Para Rousseau, el territorio es una noción compleja cuyo contenido, según la opinión generalizada, es más amplio que lo que indica la acepción etimológica y originaria del término, puesto que además de la superficie terrestre abarca sus dos prolongaciones verticales: el subsuelo y el espacio aéreo situado sobre la superficie del Estado, presentando en el Estado moderno dos características bien definidas:

> a) Estabilidad, en el sentido de que la colectividad nacional se halla instalada en él de una manera permanente
>
> b) Limitación, dado que el territorio del Estado posee límites precisos y fijos, en cuyo interior se ejerce la actividad de los gobernantes y los gobernados, siendo para el autor la frontera, la figura que ciertamente señala el límite de la competencia territorial.[37]

Se ha definido también al territorio como el medio físico de que dispone el hombre, donde se asienta como población, y en el cual el Estado ejercita su monopolio de la fuerza, dirime conflictos, busca el bien común y ejercita su autoridad soberana.[38]

Díaz Cisneros define al territorio como "*la porción del globo terráqueo sobre la cual el estado ejerce soberanía y dominio exclusivo*", comprendiendo este la tierra firme, el mar territorial, las islas, los ríos, los lagos y el espacio aéreo situado sobre esos elementos naturales, existiendo en consecuencia un territorio "*terrestre, marítimo, fluvial, lacustre y aéreo, abarcando el subsuelo de la tierra y el de las aguas*" y para algunos Estados en su territorio tierras y aguas polares.[39] En la actualidad esta última acepción ha sido superada por el concepto *territorios polares*, involucrando tierras, hielos y mares comprendidos en las denominadas regiones polares.

Si bien como ya se ha referenciado, el tamaño y las características del territorio son ajenas para la mayoría de las definiciones jurídicas analizadas, hay autores que suelen incorporar las variables de los tipos de clima imperante, mayor o menor acceso al mar, disponibilidad de recursos naturales renovables y no renovables, etc., siendo las mismas a nuestro entender útiles únicamente para definirlo geopolíticamente,[40] ya que

---

[37] Cf. Rousseau, Charles, *Op. Cit*. p. 88-90.

[38] Cf. Llerena, Amadeo Juan R.; Ventura, Eduardo, *El orden político*, A-Z Editora, Buenos Aires, 1991, p. 153.

[39] Cf. Díaz Cisneros, Cesar, *Derecho Internacional Público*, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1955, vol. I, p. 496. Este autor, afirma asimismo que el conjunto de los bienes muebles e inmuebles integra el territorio del Estado, mas allá de que pueda tener el dominio de cosas que se hallan fuera de su territorio (buques, aeronaves, edificios y muebles de las legaciones en país extranjero, etc), distinguiendo dentro de los aspectos del derecho del Estado sobre sus bienes: a) el derecho de propiedad sobre sus bienes privados, como persona jurídica de derecho privado b) el derecho de custodia o gestión sobre sus bienes públicos, ergo un dominio eminente c) la soberanía y jurisdicción sobre el territorio, que implica "*el derecho de independencia, autonomía interior, legislación, jurisdicción. La soberanía es literalmente el poder supremo, no subordinado a ningún otro*".

[40] Este es el caso de la tesis publicada de Mosquera, señalando respecto al territorio que el mismo requiere como condición de seguridad del Estado, que dicho espacio suministre toda clase de producciones necesarias para la existencia, siendo el ideal de la "autosuficiencia" para no tener necesidad de los recursos de otros estados, una simple y mera expresión de deseos (Mosquera, Carlos Julio, *La conciencia territorial Argentina*, Circulo Militar, Buenos Aires, 1994, p. 46) En la misma postura vemos a Morzone, Luis Antonio, *Op. Cit.*, p. 14.

como señala Bidegain, desde el punto de vista jurídico el territorio delimita el espacio dentro del cual se ejerce un determinado poder estatal, y fuera del cual carece de eficacia. En otras palabras, este consiste en el ámbito espacial de validez de un ordenamiento jurídico, donde "*el Estado ejerce su jurisdicción, su facultad de crear y aplicar su ordenamiento jurídico*", siendo su ubicación, riqueza, clima y otras peculiaridades, aspectos que solo condicionan en alguna medida la actividad política.[41]

Como ya ha sido mencionado más atrás, Jellinek señala que la significación jurídica del territorio del Estado, se exterioriza de una doble manera: negativa una, en tanto que se prohíbe a cualquier otro poder no sometido al del Estado ejercer funciones de autoridad en el territorio sin autorización expresa por parte del mismo; positiva la otra, en cuanto las personas que se hallan en el territorio quedan sometidas al poder del Estado.[42]

En el mismo sentido, suele afirmarse desde el punto de vista jurídico, que el territorio de un Estado es el ámbito dentro del cual aquel ejerce una competencia que es general y exclusiva. General porque un estado intenta satisfacer todas las necesidades de su población con una "*vocación de totalidad*", y por eso ha sido calificado de civitas perfectae (a diferencia de otras formas de asociación humana que tratan de satisfacer necesidades del grupo mas específicas), y exclusiva porque excluye la competencia de todo otro Estado o sujeto internacional en su territorio, salvo casos de extraterritorialidad o la intervención puntual de otro Estado permitida por el derecho de gentes.[43]

2.3.3. El territorio del Estado como noción vinculada a la de soberanía territorial

Hasta aquí reseñamos distintas definiciones y teorías relativas a la naturaleza del derecho del Estado al territorio, distinguiendo a grandes rasgos las que entienden que el territorio es el Estado mismo, siendo la misma entidad (Jellinek); las que disocian al Estado de su territorio introduciendo una especie de derecho real de dominio; y otras que conciben al territorio como un ámbito: en un caso sería el ámbito de validez del orden jurídico del Estado (Kelsen) y en otro un ámbito donde el Estado ejerce sus funciones, que son exclusivas y generales.

Si tenemos presente que la noción de territorio del Estado está vinculada con la noción o concepto de la soberanía territorial, esta última definida anteriormente como la competencia o la facultad que posee un Estado, respecto de cierto espacio para cederlo a un tercero, se puede en consecuencia afirmar que el territorio del Estado es el ámbito de validez espacial de la norma que otorga competencia al Estado para transferirlo.[44]

Citando a Barberis, un Estado es soberano territorial respecto de cierto espacio:

---

[41] Bidegain, Carlos María, *Curso de derecho constitucional*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2003, t. II, p. 10.
[42] Jellinek, Georg, *Op. Cit.*, p. 369.
[43] Cf. Barboza, Julio, *Derecho internacional público*, Zavalia, Buenos Aires, 2004, p. 165.
[44] Cf. Barberis, Julio A., *El territorio del estado y la soberanía territorial*, *Op. Cit.* p. 43.

"tanto en aquellos casos en que ejerce solo la soberanía territorial como en aquellos otros en que ésta va unida a la supremacía territorial. Dicho en otros términos, un Estado es soberano territorial respecto de cierto espacio, independientemente de que ejerza o no la supremacía territorial sobre él".[45]

El territorio del Estado para Barberis, es el ámbito de validez espacial de la norma jurídica que confiere competencia al Estado para transferirlo a un tercero, en tanto que la soberanía territorial es en consecuencia esa competencia o facultad del Estado, de transferir a un tercero cierto espacio o territorio. Ergo, la soberanía territorial es una facultad o competencia del Estado y el territorio estatal es el ámbito espacial respecto del cual el Estado precisamente goza de esa competencia o facultad.[46]

Suele también hablarse de los conceptos de soberanía territorial y de competencia territorial en relación de género y especie.

Precisamente para Halajczuk, la competencia territorial del Estado es de carácter muy amplio, ya que se extiende sobre todas las personas que habitan el territorio estatal, y las que se encuentran allí provisoriamente, como también sobre las cosas y las consecuencias jurídicas de los hechos que en el mismo ocurren, indicando que "*en su versión completa, esta competencia se llama soberanía territorial, que recae sobre el territorio nacional y accesoriamente sobre los espacios asimilados: el mar territorial y el espacio aéreo*".[47]

[45] *Ibídem*, p. 44.
[46] *Ibídem*, p. 180.
[47] Halajczuk, Bohdan T.; del R. Moya Domínguez, María Teresa, *Derecho internacional público*, EDIAR, Buenos Aires, 1972, p. 231.

Capítulo 2

La frontera y el límite del territorio del Estado

3. Características y elementos del territorio del Estado

Adherimos a la postura de Barberis, respecto a su afirmación de que examinar las características del territorio del Estado, es precisar las particularidades del ámbito de validez espacial de la "*norma*". Es dentro de esas características y particularidades, donde encontramos las figuras que desarrollaremos en el presente capítulo: la frontera y los límites del territorio del Estado, las cuales constituyen elementos fundamentales y determinantes, para consolidar la integridad territorial de cualquier Estado.

Actualmente no es concebible abordar cualquier estudio o definir un concepto del territorio del Estado, sin hablar de sus límites y fronteras, dado que el territorio, en cuanto ámbito de validez espacial de la norma que lo faculta a ceder su espacio, es limitado en el mismo. El territorio, se presenta para el Estado moderno como uno de sus elementos de carácter preciso, por cuanto no se puede pensar en la actualidad en una comunidad estatal del tipo nómade, cuyo territorio se vea permanentemente desplazando por los movimientos migratorios de su población.[48]

Suele señalarse dentro de las características del territorio, aquella relativa a su condición de presentarse como un espacio (por supuesto limitado) que es respetado por todos los demás miembros de la comunidad internacional, ya que uno de los principios fundamentales del actual derecho de gentes, dispone que "*todo Estado miembro de la comunidad internacional tiene la obligación de respetar la integridad territorial de los demás Estados*".[49]

Antaño el concepto del territorio del Estado, estaba acotado, independientemente de su tamaño, a las masas de tierra que emergen de los océanos, siendo sinónimos los términos "territorio" y "tierra", entendiéndose esté último en su acepción de tierra firme. En la actualidad el concepto se presenta mucho más amplio, pues se incluye al subsuelo, a los mares contiguos a las tierras y al espacio aéreo y cósmico situado sobre las tierras y los mares contiguos al territorio en cuestión.[50]

---

[48] Cf. Barberis, Julio A., *El territorio del estado y la soberanía territorial*, *Op. Cit.* p. 45.

[49] *Ibídem*, p. 47. El autor sustenta su opinión en fuentes como la Carta de la Naciones Unidas en su artículo 2, inciso 4, que establece que los Estados miembros de la organización deberán abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial de cualquier otro Estado, indicando que este principio fue precisado en la Resolución 2625 (XXV): *"Declaration on principles of international law concerning friendly relations and cooperation among States in accordance with the Charter of United Nations"* (Asamblea General de la O.N.U. del 24 de octubre de 1970), que agrega que los Estados, en sus relaciones internacionales deberán abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas.

[50] Cf. Rey Balmaceda, Raúl C., *Integración territorial de la Argentina*, SENOC, Buenos Aires, 1985, p. 15-16.

Según Balmaceda, dentro del territorio del Estado es posible discernir distintos sectores que poseen identidad y características propias. Los mismos son señalados por este autor como: el núcleo central originario, la ecumene estatal, la capital, las ecumenes regionales y la periferia, siendo características de cada uno de estos sectores:

> a) *El núcleo central originario:* denominado también núcleo neohistórico, es el sector del territorio en el que se generó el "*ímpetu creador de una cultura o de un estado*", como por ejemplo Castilla respecto a España.
>
> b) *La ecumene estatal:* comprende el sector donde radica la potencialidad económica de un Estado, poniéndose como ejemplo en Argentina la región pampeana, en virtud de su densidad de población, tipo de suelo, red de comunicaciones y transporte, etc.
>
> c) *La capital:* es el lugar de residencia habitual de los poderes principales del Estado, estando en algunos casos la misma emplazada en la ecumene estatal, que coincide además con el núcleo central originario, como el caso de la ciudad de Paris. El ejemplo contrario se presenta con la Republica Federativa de Brasil, en donde su capital actualmente esta radicada en Brasilia, su ecumene estatal en el área de San Pablo-Río de Janeiro y con su núcleo central originario en Bahía.
>
> d) *Las ecumenes regionales:* que son los distintos sectores diferenciables en el territorio estatal, cada uno de ellos con su propia fisonomía, relacionándose con la capital del país y con la ecumene estatal por medio de sus respectivos centros regionales.
>
> e) *La periferia:* es la franja de territorio que constituye el borde del territorio de un Estado, su confín.

Dentro de estos sectores que poseen identidad y características propias, el que más relación tiene con nuestra investigación es la periferia del territorio estatal, determinando y configurando el territorio de cualquier estado.

Es precisamente dentro de la periferia de un Estado, donde podemos diferenciar el *límite internacional*, que es una línea representada por hitos y mojones, de la *frontera*, que es la periferia propiamente dicha, poseyendo un determinado ancho, y siendo una verdadera franja en el más amplio sentido de la palabra.[51]

Por supuesto y conforme lo señalaremos en el presente capítulo, actualmente no se cuenta con definiciones y clasificaciones homogéneas, respecto a la figura de la frontera. Nosotros consideramos a esta última, como uno de los dos elementos diferenciables que, junto a los límites, integran la periferia. Ellos sin perjuicio de que también suele referirse a estos elementos como *frontera límite* en contraposición a la *frontera zona*.

[51] *Ibídem*, p. 16-17.

4. La periferia del territorio estatal

Esta definición de la noción de la periferia del territorio de un Estado, distinguiendo y precisando dentro de la misma los conceptos de frontera y límite, está dentro de los ejes de la presente investigación, y como señalamos, es la postura que adoptaremos.

Ahora bien, tanto en el público lego como en trabajos, investigaciones o ámbitos doctrinarios, suelen confundirse o utilizarse indistintamente los dos elementos que conforman a la periferia, esto es los *límites internacionales*, los cuales son representados por hitos y mojones, cuando no por accidentes de la naturaleza, y la *frontera*, que no consiste en un mero límite, sino por el contrario, consiste en una zona de ancho variable, la cual se encuentra adyacente al límite internacional. Valga aclarar que la frontera eventualmente puede ser una zona lindante a un lecho marino, como es el caso de las zonas de seguridad de frontera situadas en el Este del territorio de la República Argentina, que limitan con el mar en una franja que va desde la punta del Golfo de San Matías en San Antonio Oeste, hacia el sur cubriendo la totalidad de la Provincia de Tierra del Fuego.[52]

Respecto a la confusión señalada precedentemente, un ejemplo de la misma podemos advertirlo en las definiciones de Díaz Cisneros, en cuanto indica que la serie de puntos que forman líneas, rectas y curvas hasta donde se extiende el territorio-superficie, se denomina límites del territorio del Estado, siendo allí donde deja de existir:

> "*…sea porque comienza el territorio de otro Estado, o porque comienza el mar libre, o alguna tierra de nadie, territorium nullius, concepto éste que ya no tiene aplicación en la actualidad. En altura, sobre el espacio aéreo, el límite no existe prácticamente.*[53]*Los límites se denominan también fronteras, prefiriéndose la primera expresión más bien cuando se hallan técnicamente definidos, siendo en general expresiones de uso indistinto. Algunos piensan que la frontera es un conjunto geográfico más indefinido; y el límite es una línea precisa dentro de la frontera*".[54]

Otro ejemplo de cómo suele confundirse o fusionarse las definiciones de *límites internacionales* y *fronteras*, lo constituye Rousseau. Este autor, a la hora de referirse a la teoría de la frontera, señala que si bien muchos juristas han diferenciado desde el punto de vista terminológico el *límite* (que es una noción lineal) de la *frontera* (noción espacial) que "*corresponde a la zona que se extiende a cada lado de esta línea*", el término frontera a su criterio designa a la vez el límite y la zona delimitada, y en esa

[52] Puede verse un mapa de las Zonas de Seguridad de Frontera de la República Argentina, en el sitio web del Instituto Geográfico Nacional, en http://www.ign.gob.ar/zona-de-seguridad-de-frontera (Link vigente al 18/12/2017). Ello sin perjuicio que en la *Parte Tercera* de nuestra investigación, reseñaremos las normativas que las configuran y definen.

[53] Respecto a la territorialidad aérea del Estado, del cual solía afirmarse en un principio que prácticamente no tenía límites, el derecho internacional público contemporáneo coincide -sin precisar su límite- que la misma no es infinita, al reconocer otro espacio suprayacente al espacio aéreo de los Estados, que denomina *espacio exterior,* adjudicándole el *status* de *patrimonio común de la humanidad.*

[54] Díaz Cisneros, Cesar, *Op. Cit.* p. 499.

doble acepción lo emplea. Ello sin perjuicio de que Rousseau efectúa la salvedad que en el lenguaje corriente, la frontera es la línea que delimita el espacio reservado a la competencia estatal.[55]

Vemos entonces como este último autor, concientemente utiliza de modo indistinto dos elementos diferenciadores de la periferia del territorio estatal, fusionándolos en ella hasta perder su distingo, y señalando que en realidad por frontera se entiende más una noción lineal, en cuanto mojón o hito, que una noción espacial, caracterizada por una zona de un ancho determinado.

Retomando la noción de la periferia, indefectiblemente todos los territorios de los Estados poseen una, la cual constituye habitualmente *"su porción de mayor tensión".* Esta se trata del borde emergido del territorio en donde el Estado está en contacto con otros de sus pares (con excepción de un estado isleño o archipielágico) y en donde suelen presentarse entre esos estados limítrofes, tanto relaciones comerciales, políticas y económicas, como conflictos de todo tipo de naturaleza.[56]

Cuando hablamos antes de conflictos de todo tipo de naturaleza en las periferias, debe entenderse que estos pueden ser del orden interestatal, relacionados con tensiones o acciones militares (el ejemplo típico son las acciones bélicas en las zonas de frontera, en ocasión de una invasión de un Estado lindante), hoy fuertemente desalentadas y deslegitimadas por el derecho internacional, o bien actividades ilícitas transnacionales, sobre los cuales variaran en cuanto a su presencia según las particularidades de la frontera en cada caso.

Estos últimos abarcan a delitos perpetrados por unidades criminales transnacionales o subestatales, incluyendo un amplio espectro de actividades ilícitas que comprenden la trata de personas, narcotráfico, contrabando de mercaderías, inmigración ilegal, terrorismo, crimen informático, tráfico de material nuclear o el lavado de activos, entre otras.[57]Si bien el origen de estos delitos se produce fuera de las fronteras, sus efectos acontecen dentro de las mismas, por lo que su combate requiere acciones que no necesariamente son de tinte o política de defensa militar, sino más bien de la implementación de políticas gubernamentales, respaldadas por convenios de cooperación y control conjunto entre los países fronterizos, restringiéndose en algunos casos la noción clásica de la soberanía o dominio absoluto del Estado sobre su territorio.

Respecto a estos conflictos periféricos, sobre todo los relacionados con el crimen transnacional, advertimos que según el volumen o características que los mismos presenten en las periferias, en contraposición a un eventual grado de avance en receptar políticas de integración, desarrollo y cooperación, es que se podrá contar con elementos que permitan definir el carácter o modelo de la frontera que integra la periferia del territorio en cuestión.

[55] Cf. Rousseau, Charles, *Op. Cit*. p. 258.
[56] Cf. Rey Balmaceda, Raúl C., *Op. Cit.*, p. 17.
[57] Conforme lo indicado en la Introducción, el desarrollo de este tipo de delitos se profundizara en la Parte Tercera de la presente investigación.

5. La frontera. Evolución histórica y concepto

Resulta compleja la tarea de establecer la evolución histórica de la figura de la frontera, no tanto en cuanto a su concepción como elemento determinante del territorio del Estado, sino más bien en cuanto a su concepción de área o zona separadora de jurisdicciones nacionales o sociedades jurídicamente organizadas. Si actualmente se presentan no pocas discrepancias tanto para definir como para clasificar a las fronteras, mal podría reseñarse una evolución cronológica de la figura con visos de precisión histórica. A todo ello se le suma que los intentos de establecer una teoría general de la frontera, lejos están de alcanzar un consenso.

Se ha señalado que su concepción primigenia es notablemente anterior ya no a la concepción del Estado, sino a las primeras poblaciones u organizaciones con ciertos manejos efímeros de administración política. En estas precarias organizaciones, la frontera constituía una zona vacía en cuanto a contactos sociales, culturales y económicos, traducida en vastas extensiones de territorio fuera de todo tipo de dominio, no existiendo el actual concepto de confín.[58]

El crecimiento de la población a lo largo de los siglos, su mayor asentamiento en formas de vida sedentaria, el comercio, las exploraciones y las guerras, fueron achicando esa brecha separadora de grandes extensiones de territorio, para ser punto de contacto y a la vez separación de las precarias organizaciones antecesoras de las unidades políticas. Esta brecha que era punto de contacto y de separación, comenzó a ser traducida en una suerte de figura del tipo zona-linea, que estuvo en mayor o menor grado militarizada a través de un muro según la civilización en cuestión (como por ejemplo Roma y China), para resguardar una determinada expansión territorial.

Señala Rousseau que el término frontera, en su origen era una noción considerada sagrada, lo que explicaría a su entender, el carácter místico y religioso que en la antigüedad tuvo la delimitación de las fronteras. Tal es el caso de la leyenda relativa a la fundación de Roma.

Este autor distingue cuatro fases en la evolución histórica de la frontera, que consideramos procedentes reseñar:

> 1) En la primera fase, se señala la antigüedad griega, en donde el concepto de frontera se presenta desconocido, ya que las ciudades griegas no se adaptaban a ningún molde geográfico. Atenas y Esparta desbordaban permanentemente sus fronteras naturales, por lo que entre las ciudades estado griegas no existían ni línea aduanera, ni frontera militar, y las únicas violaciones eran los crímenes contra la propiedad (pillaje y robo de cosecha y rebaños)
>
> 2) La segunda fase la identifica en Roma, en el *limes* o zona fronteriza, no solo separaba a esta ciudad del mundo bárbaro, siendo a la vez una línea de vigilancia con fines militares y aduaneros, teniendo el *limes* romano a principios del Siglo

[58] Cf. Milia, Juan Guillermo, *Geopolítica de límites y fronteras de la Argentina*, Editorial Dunken, Buenos Aires, 2015, p. 15.

III, una longitud de 9.000 kilómetros dividido en seis sectores principales: La Renania, Danubio, Oriente, Egipto, África y la Bretaña.[59]

3) La tercera fase la relaciona con la época Carolingia, en surge incipientemente la noción de frontera, consagrándose su importancia con los repartos territoriales del imperio de Carlomagno (Tratados de Verdun y Mersen de 843 y 870 respectivamente), el cual al dividirse sustituye la "*noción unitaria*" (ordinatio imperii) de 817 por la idea contraria de "*coexistencia de estados independientes*", cambiándole la cara a Europa. Sin embargo, el término frontera no aparece hasta principios del siglo XIV (cartas de Luis X, de 3 de noviembre de 1315, sobre el establecimiento y mantenimiento de las guarniciones en Flandes, sustituyendo al término "marca" por "frontera").

4) La última fase evolutiva, según Rousseau se presenta con la concepción francesa, habitualmente considerada como de las "fronteras naturales" (llamada pré carré), atribuida por muchos al "testamento político" (apócrifo) de Richelieu, siendo hoy en día rechazada esta concepción por historiadores y geógrafos, dada la falta de referencia a la idea del Rhin-Frontera entre los historiadores oficiales, la escasez de tratados de límites en los siglos XVII y XVIII, la extrema sinuosidad de las fronteras (a menudo mal definidas) y el gran número de enclaves extranjeros situados en el interior de Francia.[60]

El concepto de la frontera asociada al Estado, nace tras el racionalismo y el estatismo francés del siglo XVII, evolucionando con un tinte militar separador de jurisdicciones, que se reflejaba en la presencia de obstáculos artificiales para guarecerla. Es en el Siglo XX, desde el final de la Primera Guerra Mundial hasta el año 1945, en donde la frontera adquiere un tono científico-político producto de los distintos imperialismos y nacionalismos, cuya máxima expresión militar puede verse en la línea fortificada Maginot, la línea Stalin o la línea Sigfrido.

Aunque parezca una obviedad, se ha señalado que sin una idea o noción de límite y de frontera, la mayoría de nuestras categorías políticas no tendrían sentido, como tampoco se podría contar con una noción de ciudadanía y de Estado.

Las fronteras en función del límite que las secunda, podrán desplazarse levemente, trasvasarse o desdibujarse, pero nunca pueden desaparecer, ya que ningún Estado puede vivir fuera del espacio y delimitación, dado que debe existir una diferencia que señalar entre las distintas unidades estatales de la urbe, por lo que su función clásica, es precisamente separar y dividir zonas políticas que se encuentren concretamente diferenciadas.

---

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

[60] Cf. Rousseau, Charles, *Op. Cit*. p. 259.

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

Parte de la confusión o asimilación del término frontera con el de límite en el derecho comparado, proviene de su uso indistinto en las lenguas sajonas, al atribuir a las expresiones *frontier* y *boundary* el mismo sentido, ergo: el de frontera y el de límite, empleándolos indistintamente.

De los muchos conceptos que se han esbozado para definir la frontera, nosotros adoptamos el concepto realizado por Balmaceda, que define la frontera como la franja de territorio contigua al límite internacional, que constituye la "*epidermis del estado"*. Esta franja, banda o lonjas de territorio de ancho variable, acompaña a toda la periferia del territorio de un estado, poniéndolo en contacto con los países vecinos, salvo en los casos correspondientes a los países insulares y en las costas, pues en estos casos puede existir la frontera pero no un país confinante.[61]

Así como los estados separan sus respectivas jurisdicciones administrativas mediante la fijación y establecimiento de límites (naturales o artificiales, todos en definitiva convencionales), la frontera en cambio, es el ámbito geográfico que, a partir de dicho límite, se extiende hacia el interior del propio territorio hasta una distancia determinada. También se ha afirmado que, como este espacio está en contacto con el de un país vecino, la frontera es el ámbito geográfico de dos naciones a ambos lados del linde.[62]

Cabe destacar respecto al topónimo "Ucrania", que el nombre de dicho país proviene del término *krajina*, que en la antigua lengua eslava tenía el significado de "país de fronteras", es decir la zona en que se separaban dos mundos claramente diferenciados: el mundo tártaro del mundo de occidente, y en este sentido, se ha señalado por la doctrina que en la antigüedad el concepto de frontera era mas laxo y amplio, [63] ya que esta era "*el área que separaba claramente dos entidades políticas o culturales distintas, sin necesidad de que existiera el límite internacional tal como lo concebimos hoy día*". [64]

Respecto a lo precedentemente expuesto, y haciendo un paréntesis para realizar una acotación de la carencia del requisito del límite internacional en la definición de frontera, observaremos que si nos atenemos a la vía probatoria descripta en nuestra introducción, oportunamente analizaremos hasta donde subsistieron en el territorio del Estado argentino este tipo de fronteras, cuyo resguardo de su seguridad ostentaba raigambre constitucional. Del mismo modo, en su oportunidad reflexionaremos al momento de plantear si puede inferirse un concepto más amplio de la figura jurídica de la frontera en la actualidad (asociada obviamente a un límite internacional), si el mismo puede estar secundado con la presencia de fronteras "interiores" dentro del territorio que

[61] Rey Balmaceda, Raúl C., *Op. Cit.*, p. 22-23.
[62] Cf. Guglialmelli, Juan Enrique, *Geopolítica del Cono Sur*, El cid editor, Buenos Aires, 1979, p. 43.
[63] Tal es el caso de la noción de la figura de la frontera consagrada en el texto de la Constitución Argentina de 1853-1860, cuyo desarrollo se hará a partir del Capítulo V de la presente investigación.
[64] Rey Balmaceda, Raúl C., *Op. Cit.*, p. 22.

determina, separando entidades quizás ya no políticas, pero si culturales y económicas, estando vinculadas estos mojones internos al atraso y el subdesarrollo.

5.1. La frontera como zona de influencia y contacto

La noción de la moderna frontera de contacto, de aquella que tiende puentes en lugar de muros entre las distintas poblaciones que separa, fue evolucionando en la medida en que su visión acotada a la exclusiva defensa militar fue moderándose.

Por mucho tiempo la función de la frontera fue no solo dividir, sino aislar. Señala De Meira Mattos que el objetivo principal de la frontera, es la protección del territorio nacional, tanto en la paz como en la guerra. En la paz garantiza los distintos intereses del Estado a través de la fiscalización por medio de puestos fronterizos, marcando en la guerra la línea o faja a ser defendida para preservar la inviolabilidad del territorio del Estado.[65]

Siendo que las concepciones típicamente militares sobre la frontera, fueron atenuándose incluso antes de la finalización de la Guerra Fría, la frontera pasó a considerársela como un área sensible que recibe las influencias de las realidades geográficas situadas del otro lado del límite internacional.

Suele haber consenso en afirmarse que la frontera es un área de mutación o cambio, en que las características específicas de un país, tales como su idioma, música, vestimenta, comidas y culturas en general, están sometidas a las influencias constantes de la impronta del país vecino, que se expanden en forma directa (contactos entre las personas) o indirectas (medios de comunicación clásicos como la televisión, radio o contemporáneos como Internet).

Las fronteras, según Balmaceda, son áreas en donde espontáneamente se relacionan hombres vecinos aunque sean habitantes de jurisdicciones políticas distintas.[66]Todas estas características, hacen que se considere a las fronteras como áreas porosas o permeables, dadas las influencias descriptas y la dinamicidad de sus constantes relaciones e influencias. Siendo la figura del límite internacional convencional una mera abstracción, por el contrario la frontera es una zona o región viva del territorio de un Estado, en constante mutación y actualización en cuanto a su concepción.

Analizándola sobre todo en relación al territorio terrestre, se ha presentado a la frontera no solo como una línea de separación entre distintas soberanías territoriales, sino también como una línea o zona de contacto (dos aspectos indisociables de una misma realidad) entre territorios y poblaciones vecinas.

Esta tiene una doble naturaleza: por un lado es una línea que separa, que divide, que opone, que permite a los grupos humanos identificarse unos por relación a los otros,

---

[65] De Meira Mattos, Carlos, *Geopolítica y teoría de las fronteras*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1997, p. 55.
[66] Rey Balmaceda, Raúl C., *Op. Cit.*, p. 23.

y por el otro es también una zona de transición, un punto de paso, una vía de comunicación entre dos estados.[67]

Se ha dicho también que la frontera constituye una amplia zona donde se concentran y ejercen su influencia las fuerzas militares, económicas, policiales, aduaneras, sociales y culturales de un Estado, constituyendo una zona de influencia, que a diferencia del límite, termina precisamente en este, que es el último confín de un Estado, existiendo una "*especie de interrelación de fuerzas económicas, políticas, sociales, etc. que determina un avance o retroceso del campo de acción estatal*".[68]

Esta "permeabilidad" propia de estas zonas de influencia, se refleja en el ejemplo clásico de los docentes y sus auxiliares que prestan servicios en las escuelas de las zonas fronterizas, los cuales muchas veces tienen que dictar las clases en otro idioma o dialecto para ser entendidos, caso del portugués o el guaraní en la llamada "Triple frontera" en nuestro país.

Es por ello que se ha sostenido que la frontera, no es solo un factor de separación de soberanías, sino a la par un elemento de cooperación, que se traduce en lo que se conoce como "Régimen (o derecho) de Vecindad".

Esta última concepción, implica a la vez una fuente de ventajas, como puede significar el acceder a un régimen administrativo más flexible para los desplazamientos y pedidos de informaciones, zonas francas (régimen fiscal y aduanero), explotación y protección común de las riquezas naturales, creación o control de puntos de paso, como también toda una fuente de obligaciones, caso de las servidumbres que implican construcciones, sirviendo también de conexión de servicios públicos, particularmente, en lo que respecta a las comunicaciones internacionales. Con el fin de facilitar todos estos aspectos, es que resulta necesario ordenar el territorio del Estado con un control fronterizo (policía, aduanas) en los retenes internacionales (únicos o yuxtapuestos) y aeropuertos internacionales.[69]

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

Es por ello que podemos afirmar que la figura de la frontera, al momento de consagrarse en un texto constitucional o normativa de orden público, no es una creación o resultado de principios racionales, sino por el contrario, es un producto de los hechos, la geografía 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. Del mismo modo, el régimen de vecindad que engendra la

[67] Cf. Diez de Velasco, Manuel, *Instituciones de derecho internacional público*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 361.
[68] Cf. Rizzo Romano, Alfredo H., *Manual de derecho internacional público*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1989, p. 148.
[69] Cf. Álvarez Londoño, Luis Fernando, *Op. Cit.*, p. 238-239.

frontera, es un fenómeno histórico y sociológico, que a la larga acaba convirtiéndose en un fenómeno jurídico,[70] traduciéndose en sistemas normativos de cada derecho interno.

Para la doctrina clásica de Rousseau y sus seguidores, el citado régimen jurídico de la vecindad se puede analizar desde tres puntos de vista:

> *a) En relación con los habitantes de las regiones fronterizas*: Determina para los individuos "fronterizos" algunas ventajas (régimen administrativo más liberal para desplazamiento cotidiano de los trabajadores y para los desplazamientos estacionales de los rebaños) y ciertas obligaciones concretas, como ser la sujeción a obligaciones militares especiales, o bien la servidumbre de non aedificandi sobre las construcciones inmobiliarias en cierta zona a lo largo de la frontera, entre otras.
>
> b) *En relación a los servicios públicos*. La frontera es un lugar de enlace de los servicios públicos, sobre todo en lo que se refiere a las vías de comunicación y los ferrocarriles, resultando de ello el establecimiento de Estaciones Internacionales, en donde se centralizan los servicios de aduana o de policía de frontera, unas veces aplicando el sistema de la estación internacional única de control, y otras veces con el sistema de las estaciones internacionales yuxtapuestas.
>
> c) *En relación con los Estados limítrofes.* Conlleva derechos especiales como el derecho a la delimitación y al derecho a la prosecución y obligaciones especiales, como en su momento lo fue la sumisión de Francia a un régimen especial de control internacional durante la guerra civil española, por espacio de tres meses desde el 19 de abril al 13 de julio de 1937.[71]

Respecto a las normas que configuran el derecho de vecindad, las cuales surgen de los tratados, costumbres particulares, decisiones arbitrales, etc., Barberis menciona el transito fronterizo, el ejercicio de la medicina y de la veterinaria, la explotación de los bosques, la lucha contra las enfermedades, la prevención de incendios, el comercio local, el régimen de los servicios públicos (agua, electricidad, eliminación de residuos), la cooperación policial, los controles aduaneros, las propiedades cortadas por el límite, el régimen de la caza y la pesca, o bien las epizootias.[72]

Por supuesto que estas relaciones de vecindad, que refleja la moderna concepción de la frontera de integración y de desarrollo, encuentran su antítesis en aquellos estados que mantienen relaciones hostiles o rayanas en lo bélico, como es el caso de Corea del Norte y Corea del sur, divididas ambas por el paralelo 38 (límite) y sendas zonas contiguas (fronteras) plagadas de minas, alambradas, circuitos de televisión, tropas acantonadas y todo tipo de armamento presto a ser empleado de forma inminente, o bien el ejemplo que se presentaba en Europa durante la Guerra Fría con la Cortina de Hierro, que separaba a los Estados Europeos de Occidente de los Estados

[70] Cf. Rousseau, Charles, *Op. Cit*. p. 263.
[71] *Ibídem*, p. 263.
[72] Cf. Barberis, Julio A., *El territorio del estado y la soberanía territorial*, *Op. Cit.* p. 211-212.

Socialistas de Oriente, evitándose por medio de estas barreras militares, el entablar todo tipo de contacto entre las poblaciones aledañas.

5.2. Clasificación de las fronteras

Actualmente no hay una clasificación homogénea sobre los distintos tipos de frontera. Estas, producto de distintas realidades históricas, constituyen un "*hecho único, de la misma manera que es único el estado en que se encuentra*".[73]

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

En las fronteras de contacto existe una intensa relación de intercambios de todo tipo entre los habitantes situados a ambos lados del límite internacional, habiendo por el contrario en las fronteras de separación, una diferencia tajante entre los dos países contiguos, fortalecidas con acciones de carácter policial o hasta militar (prohibición de transito, de compras) produciendo un detenimiento de la vida en la periferia de un país, por las exiguas relaciones con la realidad existente allende el límite internacional.[74]

No obstante lo expuesto, y pese a no haber criterios uniformes para realizar una clasificación de los distintos tipos de frontera, con relación a la distinción de fronteras de contacto vs. de separación señalada, sostenemos que la misma es una de las que mayor basamento encuentra en la realidad de la interacción de los distintos estados de la Comunidad Internacional. En ese sentido, cabe citar a Barbarán en cuanto afirma:

> "*En una etapa de integración compulsiva, las fronteras se olvidan pero no se borran. Por eso la idea de frontera de tensión (es decir, colisión entre políticas de estados vecinos, sea por debilidad, por la proyección hegemónica de uno sobre otro, o cuando repercuten en ellas situaciones de rebeldía o violencia internas) ha perdido consistencia. La tónica pertinente es unir por medio de la cooperación o la complementación, al adoptarse un criterio de seguridad antes que de defensa de las fronteras*".[75]

Volviendo a las disímiles clasificaciones realizadas sobre los distintos tipos de frontera, según Rizzo Romano, las fronteras podrían dividirse en estas tres modalidades:[76]

---

[73] Rey Balmaceda, Raúl C., *Op. Cit.*, p. 23.
[74] *Ibídem*, p. 24.
[75] Barbarán, Gustavo, "Políticas de frontera e integración", en *La política internacional, el derecho y el territorio nacional*, Ediciones del Copista, Córdoba 1998 Id SAIJ: DACF000120.
[76] Cf. Rizzo Romano, Alfredo H., *Op. Cit.*, p. 151.

a) *Fronteras naturales*. Derivadas del pedido de Jean J. Rousseau en 1762 de delimitación de heredades territoriales de las naciones por medio de accidentes geográficos.

b) *Fronteras estratégicas*. Que se presentan cuando las mismas son motivadas por necesidades de la seguridad nacional.

c) *Fronteras nacionales*. Entendiéndose que las fronteras se extienden hasta donde llega una nacionalidad y por ende hasta donde se habla un determinado idioma.

Señala el citado autor que existe otra división tricotómica constituida por:

a) *Fronteras convencionales*. Que son todas aquellas fijadas por medio de convenios internacionales

b) *Fronteras tradicionales*. Como los Pirineos o el Rin que constituyen divisorias desde tiempo inmemorial.

c) *Fronteras doctrinales*. Basadas en principios teóricos.

Respecto a las fronteras convencionales, la frontera surgida entre los Estados de Corea del Norte y Corea del Sur, emergente del *Korean Armistice Agreement,*[77] suscripto el 27 de junio de 1953, que estableció la actual zona desmilitarizada tomando como referencia el paralelo 38, es un ejemplo de una excepción que confirma la regla: la determinación de las fronteras es parte del ejercicio exclusivo y excluyente de la soberanía estatal de un Estado sobre su territorio sin la intervención de otro Estado, respondiendo las fronteras convencionales a casos muy especiales.

Se ha hablado también de la distinción entre fronteras fijas en oposición a las fronteras móviles o dinámicas, criterio que a nuestro entender puede generar una cierta confusión. Citando un ejemplo, Rizzo Romano señala que actualmente las fronteras no tienen el carácter rígido que poseían en el siglo pasado y principios del actual, porque los medios de comunicación determinan una interacción e influencia creciente de un país a otro.[78]

A nuestro entender, las fronteras fijas o rígidas, no son aquellas que se configuran por la mayor o menor interacción de un país a otro, sino que son todas aquellas adyacentes a un límite internacional y que se encuentran básicamente consolidadas. Esta consolidación es producto de todo un itinerario histórico, mediante el cual el Estado a través de distintas formas, fue aspirando y arbitrando los medios tendientes a alcanzar su punto máximo de extensión, pujando desde su gobierno central hacia las periferias, para alcanzar su máximo punto de expansión. Desde este punto de vista, las fronteras móviles (como por ejemplo las que se expondrán en la Parte Segunda

---

[77] Este armisticio es también conocido como *Paz de Panmujom* (한국휴전협정) que puso fin a las hostilidades entre las dos coreas y sus respectivos aliados, hasta tanto se alcance un acuerdo de paz definitivo.

[78] Cf. Alfredo H. Rizzo Romano, *Op. Cit.*, p. 149.

de esta investigación), solían definirse como de carácter netamente dinámico, identificándoselas con aquellas fronteras internas que iba pujando el Estado hacia su periferia.

El problema resulta complejo al no contarse con una teoría general de las fronteras con visos de homogeneidad. Respecto al dinamismo antes aludido, si bien puede subsumirse dentro de la clasificación de fronteras fijas en oposición a la de fronteras móviles, debemos tener en cuenta que esta referencia al carácter dinámico de la frontera, se emplea actualmente para caracterizar la multifuncionalidad de la concepción de la moderna figura jurídica de la frontera. A su vez, cuando se habla de fronteras fijas, sostenemos que debe de utilizarse en su lugar la referida expresión de consolidadas, ya que como bien señala De Meira Mattos, la mutabilidad de las fronteras puede comprobarse con el auxilio de cualquier cartografía histórica, al observarse que cada cien años hubo profundas alteraciones en el mapa político del mundo.[79]

Existe otra clasificación de fronteras, que resulta central a la temática de la Parte Segunda. Esta es la postura que divide a las fronteras en externas e internas. En este caso, el criterio de identificación se supedita al período histórico o país en que se contemple a la frontera

Al abocarnos a la figura constitucional de la frontera en el siglo XIX -en el Capítulo 5°-, observaremos que entra en juego la postura de Balmaceda, en cuanto señala que antiguamente el concepto de frontera era más amplio, al consistir en un área que separaba dos entidades políticas o culturales distintas, sin necesidad de que existiera el límite internacional conforme se concibe actualmente. En este caso las fronteras internas, lo eran con el indio del desierto, marcando esta frontera interna el límite de lo que se consideraba la sociedad civilizada. Las fronteras externas, como tales, incipientemente fueron asociadas a los límites internacionales que el Estado argentino heredó de la estructura virreinal, siendo al principio estas fronteras generalmente asociadas con la figura de los límites.

En cambio, y ya entrado el siglo XX, esta clasificación de fronteras externas e internas fue completamente redefinida. Sus partidarios utilizan la expresión de frontera externa, para referirse a la porción de territorio contigua a un límite internacional, entendiendo por las fronteras internas o interiores, a todas aquellas destinadas a dividir las áreas de jurisdicción regional y administrativa dentro de un mismo Estado.[80] Así pues, la frontera externa consistiría en el límite soberano del Estado, configurándose la frontera interna como la red del ejercicio jurisdiccional estatal.

Esta última clasificación de fronteras externas e internas o regionales, puede apreciarse en el derecho comparado a nivel comunitario. Este es el caso de la Unión Europea, en donde la frontera externa concluye en los límites del bloque de los distintos estados integrantes, considerándose como fronteras internas a las que determinan las respectivas soberanías de sus Estados miembro.

---

[79] De Meira Mattos, Carlos, *Op. Cit.*, p. 71. Señala este autor que la observación de sus afirmaciones, puede comprobarse en las mapotecas de los archivos y de las cancillerías.
[80] *Ibídem*, p. 62.

Somos de la opinión que la falta de uniformidad en las clasificaciones sobre la frontera, se acentúa en virtud del creciente carácter multifuncional de dicha figura. Al respecto Zapata Barrero sostiene que siendo la figura de la frontera una categoría política, esta presenta una "*noción funcional*", que implica que no pueda definirse sin antes señalarse las distintas funciones que cumple.[81]

Este carácter multifuncional indicado precedentemente, caracteriza cabalmente a la moderna concepción jurídica de la frontera, la cual antiguamente estaba acotada a su primigenia concepción de espacio separador de poblaciones y soberanías, sobre el cual el Estado tenía que permanentemente velar por su seguridad.

La multiplicidad de funciones que definen a la frontera, se traduce en la sanción o dictado de leyes, decretos interministeriales y acuerdos tanto transnacionales como internacionales. Estas normas que denotan el carácter multifuncional de la frontera, nos permiten apreciar respecto a su concepción, que si bien esta continúa asociada a la determinación y seguridad del territorio del Estado, ya no se limita a esta última función, al abarcar conceptos de integración, control y desarrollo comunitarios, en conjunto con las distintas unidades estatales que dicha frontera separa.

Sintetizando, nosotros adoptamos el criterio que la frontera, junto a los límites internacionales, son elementos plenamente diferenciables, que conforman la periferia, la cual es determinante del territorio del Estado. Ello sin perjuicio de otras posturas que relacionan o definen a la frontera como *frontera zona* y a los límites como *frontera límite*, sin hacer referencia a la periferia del Estado.

Suele afirmarse que la frontera es al límite como el límite es a la frontera, no pudiendo disociarse ambas figuras. Ahora bien, puede haber Estados cuyos límites linden con desiertos, no mediando en ese caso la concepción de la zona de frontera adyacente. Del mismo modo, puede haber una zona de fronteras que no sea adyacente a un límite territorial, sino al mar territorial, caso de cierta porción de la República Argentina.

Podemos concluir entonces, en las dificultades que conlleva el efectuar una clasificación uniforme respecto a los distintos tipos de fronteras, máxime que ellas no son abordadas y estudiadas en abstracto en base a los límites internacionales que le son contiguos, sino en relación a las realidades específicas de los distintos grupos humanos que ella separa y divide.

5.3. Nuestra definición de frontera

No obstante las divergencias y falta de homogeneidad en las clasificaciones relativas a la frontera, nosotros planteamos nuestra propia definición.

[81] Zapata Barrero, Ricard: "Frontera: concepto y política", en Zapata Barrero, Ricard; Feller Gallardo, Xavier, *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto mediterráneo*, Edicions Bellaterra, Barcelona, 2012, p. 40.

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

6. Los limites internacionales

El concepto de límite internacional, es una noción relativamente moderna, debido a que si se analizan los antecedentes históricos, se podrá apreciar que los límites, generales e imprecisos, solían establecerse hasta donde las unidades políticas podían ejercer su soberanía.

Este ejercicio de la soberanía, generalmente se establecía por vía de la fuerza, habiendo antiguamente una escasa definición de la geografía territorial. Los límites de un imperio como el romano o los dominios del Emperador Carlomagno, no fueron establecidos con la exactitud o precisión que se puede pretender o aspirar en la actualidad.[82]

Los diccionarios de las distintas lenguas, nos indican a grandes rasgos que el término *límite internacional*, expresa la idea de una línea divisoria de espacios o distintos territorios políticos, implicando una demarcación de jurisdicciones y de soberanía.

A estar a los conceptos de Balmaceda, si uno quiere referirse específicamente a los confines de un estado, se debe dejar a un lado el estudio de los límites como elementos divisores, delimitadores o definidores de unidades menores dentro de un Estado (como por ejemplo sus respectivas provincias, departamentos, o intendencias) debiendo entenderse que el límite internacional está representado por una línea trazada producto de acuerdos, arbitrajes, laudos, normas consuetudinarias, convenciones o imposiciones sugeridas tras la firma de tratados de paz.

Es por ello que resulta correcto afirmar, conforme lo sostenido por Balmaceda, que para el derecho internacional público, el límite se define como:

> "…..*la intersección entre dos soberanías cuya línea divisoria ha sido establecida mediante tratados y por trabajos topográficos y geodésicos efectuados en el terreno*".[83]

[82] Cf. Foradori, Carlos, "Cuestiones territoriales y limítrofes", en Arredondo, Ricardo (Dir.), *Manual de derecho internacional público*, La Ley, Buenos Aires, 2012, p. 590.
[83] Rey Balmaceda, Raúl C., *Op. Cit.*, p. 18.

7. Criterios sobre delimitación de los límites internacionales

Rousseau advertía que la delimitación de los límites de los estados, constituye un factor de gran importancia en el plano del derecho internacional. La delimitación, a la vez de ser un factor de paz (cuando media un tratado de paz), es un signo de independencia –al ser la delimitación de la frontera un acto institutivo de todo Estado nuevo- y un elemento de seguridad, en razón que la violación de una frontera desemboca con frecuencia un *casus belli*.

Rousseau distingue en este proceso de delimitación tres etapas claramente diferencias: La etapa de preparación, la etapa de la delimitación propiamente dicha y etapa de ejecución, las cuales procedemos a reseñar.

> *a) Etapa de preparación*: la preparación de la delimitación, se produce cuando un Estado tiene que determinar la frontera de su territorio. Este debe elegir entre aceptar un límite ya existente o bien adoptar una línea enteramente nueva.

En la primera opción, el principio aplicable es el del *status quo*, que puede ponerse en práctica escogiendo un límite internacional preexistente,[84] o bien un límite interno preexistente. Este último caso, se observa en muchos de los estados de América del Sur, que aplican el principio del *uti possidetis*, ya que desde la proclamación de su independencia, los mismos decidieron aceptar como frontera, los antiguos límites que separaban las diferentes circunscripciones administrativas coloniales españolas, con no más de un conflicto a raíz de la implementación de este procedimiento.

En la segunda opción, suelen emplearse dos procedimientos, según la línea divisoria escogida sea artificial o natural.

Si hablamos de límites artificiales, se distinguen dos clases: límites astronómicos y fronteras geométricas.

Los límites llamados *astronómicos*, son aquellos trazados convencionalmente según los paralelos y meridianos.

Ejemplo de límites trazados utilizando paralelos, son las decisiones de los estados aliados respecto a Corea en 1945 que la dividía en dos zonas: norte y sur, separadas por el luego conflictivo paralelo 38; el tratado de Versalles del 3 de septiembre de 1783 que fija la frontera entre los Estados Unidos y Canadá (adoptándose la línea del paralelo 45 desde el río Connecticut al San Lorenzo); el convenio anglo egipcio de 19 de enero 1899, que adopta el paralelo 22 para la delimitación de la frontera entre Egipto y Sudán.

Respecto al límite artificial trazado por *meridianos*, observamos el Tratado de Tordesillas celebrado entre España y Portugal el 7 de junio de 1494, que rectificaba la

[84] Como es el caso de secesión de dos estados miembros de una unión real, por ejemplo Suecia y Noruega en 1905, o bien Austria y Hungría en 1918, en donde adoptan como límite la antigua frontera que separaba los territorios de los dos miembros de la unión.

bula Inter Caetera, adoptando como límite una línea que unía los dos polos y pasaba a 370 leguas al oeste de las azores.[85]

Las para nosotros mal llamadas "fronteras" *geométricas*, por el contrario son aquellas constituidas por una línea recta que une dos puntos conocidos, o por un arco de círculo. Un ejemplo es la frontera entre Egipto y Cirenaica, las fronteras meridionales de Siria y Transjordania, o la frontera de Alaska y Canadá.[86]

Si en cambio hablamos de los llamados *límites naturales*, estos serían los establecidos por límites orográficos, fluviales y aéreos. Aquí resulta importante advertir, previo a describir a estas tres variantes, que si bien la doctrina utiliza a los fines descriptivos la expresión "*límites naturales*", los límites son siempre legitimados por el derecho de los tratados, es decir, son siempre convencionales aún cuando se materialicen sobre accidentes naturales.

Al hablar de límites orográficos, se entiende que estos son los aplicados a regiones montañosas, susceptibles de tres formulas diferentes: la *línea de las cumbres*, es decir la línea ideal que une los picos más altos de una cadena montañosa, caso de la frontera entre la India y el Tibet; la *línea divisoria de aguas*, situada entre dos cuencas hidrográficas, en cuyo caso la frontera coincide con la separación de las vertientes de los respectivos cursos de agua, por ejemplo la frontera franco-italiana del tratado de Turín del 24 de marzo de 1860; y *la línea que sigue el pie de las montañas por la base de los macizos montañosos.*

Se está frente a límites fluviales cuando existen cursos de agua fronterizos, caso del Rhin y el Danubio, distinguiéndose en este caso tres clases distintas de límites fluviales: el procedimiento de Thalweg o línea medianera del canal de navegación principal (por ejemplo el Tratado de Bayona del 2 de diciembre de 1856, ratificado el 12 de agosto de 1857), en que se señala la línea del centro de la corriente principal del Bidasoa); marítimos, que son de frecuente aplicación dado que el límite entre el mar territorial y la alta mar constituye jurídicamente una frontera internacional, y los lacustres, en donde la frontera pasa por el centro del lago, surgiendo la dificultad cuando median islas, ya que para evitar que esta quede dividida, la frontera la rodea. Por último están los límites aéreos.[87]

También se ha señalado de modo similar para distinguir los límites, el dividirlos en dos tipos:

> *Límites naturales*, que son los límites hídricos o cursos de agua y los orográficos o secos, que son hechos por las divisorias de aguas, montañas y demás accidentes geográficos.
>
> *Límites geométricos o artificiales*, señalándose entre ellos las líneas geodésicas -mal tratadas a veces como rectas- y las líneas geográficas, consistentes en meridianos y paralelos.[88]

[85] Cf. Rousseau, Charles, *Op. Cit*. p. 260.
[86] *Ibídem*, p. 261.
[87] Ibídem. P. 262.
[88] Cf. Foradori, Carlos, *Op. Cit.*, p. 595.

b) *Etapa de la delimitación propiamente dicha:* puede ser convencional o arbitral. Para que la delimitación tenga algún valor (especialmente la convencional) tiene que reunir tres caracteres: debe ser completa y aplicada a la totalidad de la frontera, en lugar de referirse a una línea que se determinará sobre el terreno –según fórmula reiteradamente usada en 1919 para la determinación de la frontera germano-polaca-; debe ser precisa y exenta de expresiones vagas e indeterminadas; y también debe ser exacta, es decir realmente adaptada a los accidentes geográficos.

c) *Etapa de la ejecución de la delimitación o demarcación:* es la última etapa de la delimitación, en donde se produce el trazado de la frontera sobre el terreno.

Señala Rousseau que esta tarea es puramente técnica, efectuándose a través de organismos especiales, como por ejemplo las llamadas *"Comisiones de límites*",[89] compuestas por expertos (oficiales, geómetras, funcionarios, civiles), que no tienen facultades para modificar el trazado inicial, salvo ligeras alteraciones de algunos metros. Sobre estas comisiones se señala que suelen aplicar principios de compensación tales como el de respeto a las condiciones locales de explotación (prohibición de dividir una explotación agrícola), respeto a la integridad de los municipios, respeto a las comunidades indígenas, entre otros.

Estas operaciones de demarcación pueden ser extensas en el tiempo. La frontera polaco-rumana no quedó definitivamente determinada hasta el 1° de agosto de 1934, siendo la frontera germano-checoslovaca recién terminada el 12 de noviembre de 1937, habiendo sido esta fijada en 1919.

Respecto a los diversos monumentos colocados en las fronteras para señalar las líneas de límite entre dos países, Foradori señala los *marcos de límite* (también denominados hitos), colocados exactamente donde corre la línea; los *marcos de referencia*, colocados normalmente próximos a la línea límite (es el caso cuando la línea sigue un río, que los marcos son colocados en sus márgenes); llamando *marcos de deslinde*, cuando por algún motivo se debe desviar una línea del límite de su posición originalmente definida.

En cuanto a los marcos en función de su importancia, señala que suele hablarse de marcos principales, marcos secundarios, intercalados o intermedios, conforme sean marcos colocados inicialmente, en ocasión del proceso inicial de demarcación (los primeros), o a continuación de los trabajos de caracterización.[90]

A la hora de reseñar como se determina el ámbito de validez espacial de las normas jurídicas, Barberis distingue en cambio dos operaciones: la *delimitación* y la *demarcación*.

[89] También llamadas "comisiones mixtas", *Ibídem*. p. 594 o "Comisiones demarcadoras", Barberis, Julio A., *El territorio del estado y la soberanía territorial*, *Op. Cit*., p. 171.
[90] Cf. Foradori, Carlos, *Op. Cit.*, p. 595.

La delimitación consiste en fijar el límite del territorio del Estado, es decir, "*la sucesión de puntos extremos del ámbito de validez de la norma que otorga al Estado la facultad de ceder el territorio en cuestión*". Esta es un acto jurídico que consiste para el Estado en la creación de una o varias normas jurídicas: cuando se trata de límites entre Estados colindantes, los mismos son establecidos habitualmente por un tratado internacional o una sentencia arbitral o judicial, y hasta por vía del derecho consuetudinario, fijándose por un acto unilateral del Estado costero, cuando se habla de fijar el límite del mar territorial de un Estado, que se halla frente a mar abierto. La *demarcación* en cambio, se define como el conjunto de actividades técnicas que tiene por fin señalar sobre el terreno la delimitación existente, no pudiéndose siempre determinar con precisión el límite entre ambas operaciones.[91]

Contrario a los criterios clásicos señalados, Balmaceda expone que la creación de los límites internacionales es arbitraria y convencional, siendo mantenida por autoridades que así lo han resuelto, y no teniendo vida propia ni existencia material "*pues sus hitos representativos no constituyen el límite mismo, solo son sus símbolos visibles*", ya sea que se apoyen en hechos físicos (líneas de altas cumbres, vaguadas, ríos, etc.) o por paralelos o meridianos.

De la misma forma, sostiene el citado autor que los límites internacionales no han sido en la bibliografía especializada clasificados con un criterio uniforme, resultando esas clasificaciones ininteligibles e invalidadas desde un punto de vista lógico, pudiendo a su criterio clasificarse solo en tres: Según el proceso que les dio origen o gestación, según el ambiente en que se encuentran emplazados, o según los apoyos utilizados en su definición.

Según el proceso que les dio origen o gestación, se distingue entre: limites originados como consecuencia de un acuerdo entre dos países contiguos; por la actuación de un tercero (arbitro, juez, mediador, demarcador, etc.) como por ejemplo la intervención de S.S. Juan Pablo II en la "cuestión Austral" entre Chile y Argentina; y por consenso internacional, como es el caso de las masas oceánicas.

Si estamos al ambiente en que se encuentran los límites internacionales emplazados, se diferencia entre: ambiente terrestre; ambiente acuático (en donde se diferencian los ambientes fluviales, marítimos y lacustres, abarcando este último a los lagos, lagunas, pantanos, esteros, bañados y todo aquel lugar en el que es posible emplazar un límite internacional); y el ambiente aéreo.

En cambio según los apoyos utilizados en su definición, se distingue entre "*líneas*" y "*puntos*".

Las líneas son utilizadas para apoyar un límite internacional, pudiendo ser de carácter geográfico (vaguada), geométrico (distancia a costa) o bien geodésico (paralelo).

Los puntos en cambio pueden estar representados por cimas (punto geográfico), por punto medio de una determinada línea (punto geométrico) y por intersección de

[91] Cf. Barberis, Julio A., *El territorio del estado y la soberanía territorial*, *Op. Cit.* p. 137-138.

paralelo y meridiano (punto geodésico), siendo escogidos arbitraria y convencionalmente como sitios o lugares para sentar un hito, y en consecuencia, como apoyo de la línea limítrofe. En ambos casos son tres los criterios: el geográfico, el geométrico y el geodésico, mediando siempre el acto volitivo.[92]

[92] Para el desarrollo de las tres clasificaciones, véase a Raúl C. Rey Balmaceda, *Op. Cit.*, p. 18-22.

Capítulo 3

La herencia territorial de Argentina en la Constitución de 1853

8. Consideraciones preliminares

Previo al desarrollo de las fronteras internas lindantes con el indio en el período preconstitucional argentino, como también del consecuente análisis de la incorporación de la figura de la frontera en el artículo 64, inciso 15 de la Constitución de la Confederación Argentina de 1853, reseñaremos en este capítulo cual fue la herencia territorial del Estado argentino y como se encontraba conformado su territorio al momento de la consagración de la figura de la frontera en la Constitución de 1853.

El abordaje histórico esbozado en este capítulo, sólo trata de ser funcional a la comprensión integral de la problemática territorial existente en América del Sur a mediados del siglo XIX, que es donde se consagra constitucionalmente a la figura de la frontera, entendida esta última desde un principio como interna, y marcando el límite de lo que se consideraba la sociedad civilizada.

Con relación a la herencia territorial de la República Argentina, como también a la herencia territorial de la mayoría de los estados sudamericanos, es substancial individualizar el "punto de largada" o fundamento jurídico de todos estos estados con vieja raigambre en el mundo hispano. Este es el principio del *uti possidetis*, punto de contacto del principio del largo camino que todos esos Estados con origen hispano, transitaron con mayor o menor dificultad, hasta alcanzar su unidad geográfica y soberanía e integridad territorial consolidada.

9. El principio del *uti possidetis* en los Estados hispanoamericanos

Desde principios y a lo largo del siglo XIX, se fueron dando en los dominios españoles radicados en América, distintos movimientos revolucionarios cuyo proceso culminó con la independencia de toda la región, superando y dejando atrás las diversas divisiones administrativas (aunque no siempre burocracias relacionadas) que fue estableciendo e imponiendo la corona española en su primigenia base territorial.

Tras sus procesos emancipadores y revolucionarios, estos estados que surgieron a la vida institucional en América, se consideraron dignos sucesores legales de los antiguos títulos que el Reino de España había adquirido, sobre el vasto territorio que conformaba lo que se conocía por el nombre de "indias occidentales", a través de la concesión legal conferida por las bulas *Inter caetera* y *Dudum siquidem*, dictadas por el Papa Alejandro VI en el año 1493.[93]

[93] Esta investidura papal propia del feudalismo, había sido utilizada anteriormente por otros Pontífices como Bonifacio VIII, que en el año 1297 invistió a Jaime II, rey de Aragón, *in feudum perpetuum* las islas de Córcega y Cerdeña. El Papa Clemente VII, de modo análogo confirió a don Luis de la Cerda las islas Canarias en 1344, con *Merum et mistum imperium…in feudum perpetuum*. Análogas investiduras se efectuaron respecto a Sicilia a favor de Carlos de Anjou en 1253 y a Federico de Aragón en 1734.

Las bulas papales *Inter caetera* y *Dudum siquidem* donaban perpetuamente a los soberanos y a sus sucesores, las islas y tierras firmes descubiertas y por descubrir, concediéndoles poder, autoridad y jurisdicción sobre ellas, exclusividad del tránsito, navegación, población, comercio, encargándoles solamente como contraprestación, la conversión al catolicismo de los naturales que habitaban en las mismas.[94]

Surge del texto de la bula *Inter caetera* que el Papa Alejandro VI concedía a los reyes Fernando e Isabel y a sus herederos en el trono de Castilla, las islas y tierras descubiertas por Colón y las que en adelante aparecieran "*a vosotros y a vuestros dichos herederos y sucesores investimos de ellas y os hacemos, constituimos y deputamos señores* (dominos) *de ellas con plena y libre y omnímoda potestad, autoridad y jurisdicción*", con la salvedad que esa donación no debía entenderse en perjuicio de ningún otro príncipe cristiano que tuviera derechos adquiridos.[95]

Cabe acotar que esta donación, concesión y asignación pontificia, no implicaba una mera entrega de tierras o de islas hecha a modo de donación civil, sino que otorgaba la base territorial indispensable para el ejercicio del dominio político o señorío, que se confería expresamente a los monarcas. Esta podía asimilarse a una donación de derecho público, mediante la cual los reyes adquirían el dominio eminente de esas comarcas, porque al mismo tiempo se convertían en señores de aquellas vastas e ignoradas regiones, sobre las cuales se confería por parte de la donación papal, una suerte de acto atributivo de soberanía.[96]

Esta investidura fue suprimida en el dictado de la segunda bula *Inter caetera*, que consistió en la bula de demarcación,[97] volviendo a aparecer en la bula *Dudum siquidem*, en cuyo texto se trae a colación que:

> "…*dimos la investidura de ellos a vosotros* (Fernando e Isabel) *y a vuestros herederos y sucesores mencionados, constituyéndolos y declarándolos señores de aquella con plena, libre y omnímoda potestad, autoridad y jurisdicción*".

En estas tres bulas, los reyes de Castilla fueron titulados como señores de las islas y tierras descubiertas por Colón y de las que en el futuro aparecieran.

Mediante el otorgamiento de estos títulos en el Nuevo Mundo hispánico, que oficialmente y en plural se conocía como "*Indias*", la soberanía española se hacía

---

[94] El significado jurídico de estas donaciones papales solo puede ser entendido dentro del marco del pensamiento medieval, en el cual, al reconocerse al sumo pontífice como el sucesor y heredero del apóstol Pedro, se le otorgó en ciertos períodos históricos "*una suerte de arbitraje entre los soberanos cristianos*". Cf. Luna, Félix (e.d), *Historia Integral de la Argentina*, Editorial Planeta, Buenos Aires, 1997, vol. I, p. 247-248.

[95] Cf. Zorroaquin Becu, Ricardo, *Estudios de historia del derecho*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1988, vol. I, p. 66.

[96] *Ibídem*, p. 173.

[97] Esta bula que se suele llamar de "*partición*", fijó la línea a partir de la cual comenzaría el señorío de los donatarios hacia el oeste. Actualmente muchos textos indican que estableció los derechos castellanos y portugueses en el Atlántico, aunque nada de esto se desprende del acto pontificio, que solo estableció desde donde podrían los españoles descubrir y conquistar, sin hacer referencia alguna a las facultades lusitanas (*Ibídem*, p. 173).

extensible a la totalidad de las tierras descubiertas y por descubrir al oeste de la línea establecida en el tratado de Tordesillas, sin requerirse sobre estos territorios toma de posesión alguna, por lo que para esa concepción, no existían en América territorios que fuesen *res nullius*.

Los Estados hispanoamericanos, al momento de proyectarse a su vida independiente, se encontraron en posesión de una gran porción de territorios, muchos de ellos poco o nada poblados, sobre los cuales no ostentaban una posesión material, pero de conformidad al principio aplicado por los primigenios países conquistadores y colonizadores, según el cual no existían en América *territorium nullius* o bien *res nullius*, los territorios segregados de España pertenecían a uno u otro de los Estados herederos de la metrópoli.

Entre estos estados destacamos la vastedad del territorio que luego conformó a la República Argentina, presentándose en muchas regiones entre inaccesible e inexplorado, por no haber sido relevado topográficamente, y sobre el cual en una inmensa porción señoreaba libremente el indio.[98]

Estos nuevos Estados, se formaron precisamente sobre la base del territorio de una circunscripción administrativa demarcada por la metrópoli española, como por ejemplo un virreinato.[99]

Producto de estos argumentos, suele afirmarse que los Estados hispanoamericanos, tuvieron desde su emancipación la plena jurisdicción sobre sus respectivos territorios, aun en las zonas sobre las cuales no se ejercía posesión efectiva alguna, utilizando como límites entre ellos los establecidos por las vetustas divisiones administrativas indianas de las que esos países provenían, convirtiéndose con el tiempo dichas particiones –en mayor o menor grado según el estado en cuestión- en los actuales límites y fronteras internacionales de las distintas unidades estatales que resultaron herederas.

El *uti possidetis*, podemos entonces definirlo como aquella concepción o principio que adoptó el derecho internacional americano, y que receptaron los incipientes estados hispanoamericanos tras concluir sus procesos emancipadores, mediante la cual los antiguos límites administrativos de los territorios establecidos entre ellos por la corona española dentro del Virreinato, Capitanía o Intendencia -según el

[98] Un ejemplo de cómo casi treinta años después de sancionada la Constitución de 1853 se seguía desconociendo la topografía de Argentina, lo constituye la región adyacente al lago Nahuel Huapí de Bariloche, que salvo excepciones era prácticamente desconocida en las cartografías. El reconocimiento de este lago y las particulares características de sus alrededores, no fue indiferente incluso a la oficialidad del cuerpo expedicionario de la segunda campaña al desierto de 1881, describiéndolo en su parte diario como "*una nueva Suiza…igual ó quizás mayor que el de Ginebra, con sus valles indudablemente mas estensos que los de este*" (transcripción con grafía original), junto a otros adjetivos calificativos de belleza que contrastan con el duro y sintético lenguaje de un típico parte castrense. (Villegas, Conrado, *Expedición al gran lago Nahuel Huapi en el año 1881*, Eudeba, Buenos Aires, 1974, p. 28-32).

[99] Cf. Díaz Cisneros, Cesar, *Op. Cit.* p. 566.

caso-, al no ser considerados *res nullius*, pasaron a ostentar el carácter de fronteras internacionales.[100]

Por supuesto que no podemos dejar de señalar que la traducción literal de la locución latina del *uti possidetis* (*"como poseéis o como posees"*)[101] no se condice con la definición comúnmente aceptada del principio en trato, que deriva de la fórmula del pretor para proteger al poseedor de una cosa, con raigambre en el Derecho Romano.

De estarse a la etimología estricta de la fórmula, no se puede obviar que su empleo implica una clara contradicción con el alcance jurídico conferido a lo largo de la historia por los distintos estados hispanos, pues la posesión requiere del *animus* y el *corpus*, elementos que no siempre se encontraban presentes por parte de estos noveles Estados.

Existe consenso en que el origen de esta fórmula tomada del Digesto romano en el interdicto de retener la posesión del suelo,[102] difiere en su significado literal del significado histórico y político conferido por la mayoría de los Estados hispanoamericanos, al momento de demarcar los límites y fronteras de sus respectivos territorios, heredados estos de las antiguas divisiones políticas instauradas por la corona española.

Distintos países de América del Sur invocaron este principio del *uti possidetis*, considerado de *iure* y no de hecho, en tratados internacionales sobre cuestiones limítrofes, y otros directamente lo consagraron en sus textos constitucionales o normativas del derecho interno.[103] Díaz Cisneros destaca que si bien este principio no respondía a las verdaderas necesidades de los nuevos Estados americanos, siendo a veces hasta un obstáculo para ellos, fue este y no otro el que sirvió en gran parte a las demarcaciones de sus fronteras.[104]

Se ha señalado que el principio analizado, ha sido también aplicado por la jurisprudencia internacional en controversias sobre cuestiones limítrofes entre Estados, pero solo en los casos en que éstos lo estipularon o lo contemplaron respectiva y expresamente en algún tratado o en el cuerpo de su texto constitucional, o bien en alguna de sus leyes o normativas internas (por ejemplo mencionando los antiguos límites coloniales o reivindicando como propio un determinado territorio que perteneció

---

[100] Pfirter, Frida Armas; Barberis, Julio A. et al., *Los límites de la República Argentina*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2000, p. 16. Del mismo modo, véase a Morzone, Luis Antonio, *Op. Cit.*, p. 23.

[101] Cabanellas, Guillermo, *Repertorio jurídico. Locuciones, máximas y aforismos latinos y castellanos*, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1976, p. 208.

[102] "*Hujus interdicti ["uti possidetis"] proponendi causa haec fuit, quod separata esse debet possessio a proprietate" (La causa de proponer este interdicto ["tal como poseeis"] fue que hay que distinguir entre la posesión y la propiedad).* Ulpiano: Lib. XLIII, Tít. XVII, ley 1°.

[103] La República Argentina en muchas ocasiones invocó este principio en cuestiones limítrofes con Chile, Bolivia y Paraguay, como por ejemplo en el tratado celebrado entre Argentina y Chile el 30 de agosto de 1855, que reconoce en su artículo 39 como límites de sus territorios, los que existían en el momento de su emancipación de España en el año 1810. Por el contrario Brasil no aceptó esta tesis (como tampoco los Estados Unidos de América) basando sus pretensiones territoriales en la posesión de hecho o efectiva de su territorio.

[104] Cisneros, Cesar Díaz, *Op. Cit.* p. 567.

al dominio colonial a la hora de fijar sus fronteras), no existiendo antecedentes jurisprudenciales en América Latina, que permitan afirmar que el principio del *uti possidetis* haya sido aplicado por un tribunal internacional, sin que existiera de por medio un acuerdo o la aceptación entre las partes en disputa.[105]

10. Los virreinatos en América

Los virreinatos fueron instituciones administrativas residentes en América, creadas desde finales del Siglo XV por la Corona de España, con el objeto de gobernar y administrar el extenso territorio de las posesiones adquiridas en dicho continente, como consecuencia de su "descubrimiento" y cesión pontificia por las respectivas bulas papales.

Los historiadores son contestes en que fueron cuatro los virreinatos creados por los españoles en América. Su burocracia legal y Derecho Indiano (en su máxima interpretación) influyó en mayor o menor grado en el devenir jurídico de los estados sustitutos tras su desmembramiento, como así también en la demarcación de las correspondientes fronteras de sus territorios.

Estas cuatro estructuras fueron:

a) *El Virreinato de Nueva España*. Fue constituido el 8 de marzo de 1535, tras la caída y destrucción del imperio azteca. Tuvo la residencia de su capital en México, abarcando los territorios que detentaban los españoles en el sur de los actuales Estados Unidos de América, Centroamérica y filipinas, estando subdivido en reinos y capitanías generales. Los historiadores coinciden en que este virreinato finalizó su ciclo en el año 1821 tras concluir la guerra de la independencia mexicana.

b) *El Virreinato de Nueva Granada*. Abarcaba los actuales territorios de Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela. Fue formado en el año 1717 bajo la egida de Felipe V. El mismo fue suspendido momentáneamente por problemas financieros en 1723, para ser restablecido en el año 1739 hasta el movimiento independentista de 1810. Este virreinato fue restaurado por última vez entre los años 1815 y 1819, al ser reconquistado por el ejército que respondía a las órdenes de Fernando VII.

c) *El Virreinato del Perú*. Con sede en la ciudad de Lima, se creó en el año 1542, comprendiendo el mismo gran parte de Sudamérica y el istmo de Panamá. Esta administración se extendía por los territorios que actualmente corresponden a Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, estando exceptuadas Venezuela (que formaba parte del Virreinato de Nueva Granada) y Brasil, que conformaba el Imperio Portugués.

d) *El Virreinato del Río de la Plata*. Creado (en principio en forma provisoria) por la Real Cédula del 1 de agosto de 1776 dictada por el rey Carlos III de España, comprendía las porciones territoriales que hoy detentan los Estados de

[105] Cf. Pfirter, Frida Armas; Barberis, Julio A. et al., *Op. Cit.*, p. 17.

Argentina, Paraguay, Uruguay, Bolivia, parte de Chile, sur del Perú y Brasil, las Malvinas y demás islas del Atlántico sur, siendo un desmembramiento del Virreinato del Perú por razones político-militares.

11. El Virreinato del Río de la Plata

El actual territorio correspondiente a la República Argentina, como también el que integraba el Estado al momento de la sanción de la Constitución de 1853, es parte del que le correspondía al Virreinato del Río de la Plata en la época de la emancipación producida el 25 de mayo de 1810. Señalamos que a este virreinato también le pertenecía el territorio de las actuales repúblicas de Bolivia, Paraguay y Uruguay, e incluso un sector de los estados sureños del Brasil: Rio Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná.

La creación del Virreinato del Río de la Plata estuvo determinada por consideraciones estratégicas, que obligaban a presentar un frente político y militar, a lo que de hecho y no de derecho se dio a llamar el "virreinato del Brasil",[106] constituyéndose en razón de ello una unidad geográfica y económica cuyo centro era la ciudad de Buenos Aires, convertida en el núcleo que concentraba el gobierno, la defensa y el comercio de aquella extensa unidad.[107]

A estas amenazas lusitanas sobre las tierras patagónicas, se le sumaban las del latente peligro de las ambiciones británicas sobre las mismas, como también la publicación del Jesuita Thomas Falkner en 1774, en la que recalcaba el desamparo en que se encontraban muchas tierras de la vasta Patagonia.[108]

Como otra de las causales de su creación, no puede tampoco dejarse de lado el gran impacto demográfico. A mediados del siglo XVII la población de la América española se calcula que consistía en algo más de diez millones de habitantes, de los cuales los "blancos" representaban el 6,4% y los indios el 81% de esa población, siendo ciento cincuenta años mas tarde de quince millones ochocientos catorce mil, en una curva ascendente tanto de carácter vegetativo como inmigratorio.[109]

---

[106] Lo que suele conocerse como "*Virreinato del Brasil*" fue en realidad la instalación acotada de la figura administrativa del virreinato en la colonia portuguesa del Brasil, sin nombramiento legislativo conocido alguno, limitándose a las regiones del sur, centro-oeste y del sudeste de Brasil. Existe actualmente poco consenso entre los historiadores para darle dicho mote.

[107] Zorroaquin Becu, Ricardo, *Historia del Derecho Argentino*, Editorial Perrot, Buenos Aires, 1995, vol. I, p. 105.

[108] En el año 1774 se publicó en Inglaterra el libro del sacerdote jesuita Tomás Falkner *Descripción de la Patagonia y de las partes contiguas de la América del Sur*, en donde se describía el estado de indefensión de las tierras descriptas, que podían ser ocupadas fácilmente. Este religioso hacía mención sobre la posible existencia de un paso Atlántico-Pacífico, navegando el río Negro hasta las proximidades de Valdivía. La obra fue traducida al español por Manuel Machón, que era residente en Inglaterra, para ser posteriormente remitida a Madrid para conocimiento de Carlos III y sus ministros, quienes vieron acrecentadas sus preocupaciones por las actividades de piratas y pescadores ingleses y franceses en tierras y aguas australes. (Cf. Goyret, José Teófilo: "La entidad política y estratégica del Virreinato del Río de la Plata", en Bidondo, Emilio A. et al., *Epopeya del desierto en el sur argentino*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1979, p. 22).

[109] Floria, Carlos Alberto; García Belsunce, Cesar A., *Historia de los argentinos*, Larousse, Buenos Aires, 1993, vol. I, p. 169.

Los limites del Virreinato del Río de la Plata, en el actual sentido de la palabra, no fueron precisados a la hora de su creación. Si en cambio se estableció que el distrito del nuevo Virreinato abarcaba las provincias o gobernaciones de Buenos Aires, Paraguay, Tucumán, Potosí, Santa Cruz de la Sierra, Charcas y todos los territorios a los que se extendía la jurisdicción de esa Audiencia, además de los territorios de las ciudades de Mendoza y San Juan del Pico, dependientes hasta entonces de la Gobernación de Chile.

Geográficamente el Virreinato del Río de la Plata se extendía al norte, hasta el río Desaguadero, que lo separaba del Virreinato del Perú, comprendiendo la región del lago Titicaca, la parte superior de los ríos Beni, Mamoré, Guaporé y Jaurú y las vertientes de los ríos Paraná y Uruguay; al este cobijaba la vertiente del río Uruguay, incluidas las misiones guaraníes, la región del Río de la Plata, limitando con las posesiones portuguesas, llegando al Océano Atlántico; al oeste, alcanzaba el Océano Pacífico, entre los ríos Desaguadero y Salado y la Cordillera de los Andes lo separaba de la Gobernación de Chile; y al sur, abarcaba la Patagonia, como también las demás tierras e islas situadas en la extremidad austral del continente.[110]

Si bien comúnmente se acepta que la creación de este virreinato aconteció en 1776, fue por medio de la Real Cédula del 27 de octubre de 1777 que este pasó a detentar el carácter de permanente.

El 28 de enero de 1782 se sancionó por parte de Carlos III la *Real Ordenanza para el establecimiento é instrucción de Intendentes de Exército y Provincia en el Virreinato de Buenos Aires*, por medio de la cual se implementaba un sistema de intendencias (con posteriores modificaciones en declaraciones del 5 de agosto de 1783) que los Borbones trajeron de Francia e implementaron en España, dividiendo el territorio del virreinato en los siguientes distritos:

> *Superintendencia general de ejército y provincia de Buenos Aires*, con jurisdicción sobre el territorio de su obispado, unificándose por parte del monarca el cargo de virrey y superintendente el 8 de mayo de 1788. Comprendía Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes, parte de la Banda Oriental, la Patagonia, el archipiélago de las Malvinas e islas australes.
>
> *Intendencia de Asunción del Paraguay*, con el distrito de su obispado y el territorio de su antigua gobernación.
>
> *Intendencia de Córdoba del Tucumán*, comprendiendo las ciudades de Córdoba y La Rioja y el distrito de Cuyo.
>
> *Intendencia de Salta del Tucumán*, comprendiendo las ciudades de Salta, Jujuy, Santiago del Estero, San Miguel de Tucumán y Catamarca, y en 1807 Tarija.
>
> *Intendencia de Charcas o Chuquisaca* (hoy ciudad de Sucre), abarcando el territorio del Arzobispado de Charcas, excepto lo que se le sustraía para formar

[110] Cf. Pfirter, Frida Armas; Barberis, Julio A. et al., *Op. Cit.*, p. 18-19.

la intendencia de Potosí con las provincias de Porco, Chayanta, Atacama, Lipes, Chíchas y Tarija.

Intendencia de Cochabamba, incluyendo Santa Cruz de la Sierra

Intendencia de La Paz, que se extendía por el obispado del mismo nombre y las provincias de Lampa, Carabaya y Azangáro.[111]

Cada una de estas intendencias tomaba el nombre de la ciudad que habría de ser su capital. Además de estas intendencias reseñadas, se crearon cuatro gobiernos político-militares, que fueron los gobiernos de Montevideo, Misiones, Moxos y Chiquitos.

La mayoría de la superficie del territorio de este virreinato no estaba ocupada ni mucho menos explorada, especialmente en la zona del Chaco y la que se extendía al sur de la línea general Magdalena, Luján, Salto, Pergamino, Río Cuarto, San Luís, San Carlos, que recibió la imprecisa definición de "*el desierto*".

No obstante ello, existen muchos documentos y pruebas producidas por los distintos virreyes del Río de la Plata en sus mandatos, en donde tratan cuestiones correspondientes a la inmensa Patagonia y a las islas Malvinas, como de su jurisdicción hasta el Cabo de Hornos, sin mencionar ninguna división con la Capitanía General de Chile.[112]

Sin perjuicio de las múltiples normativas que aplicaron o dictaron los virreyes durante su vigencia en el Virreinato del Río de la Plata, consistentes en medidas económicas y financieras para afrontar el desarrollo industrial, agrícola y ganadero; o que pretendían mejorar la vida rural, el orden público, los aspectos edilicios y la cultura de la población, los mismos debieron afrontar durante el ejercicio de sus funciones problemas de límites con las pretensiones territoriales del Brasil, las invasiones inglesas, la llegada de la corte portuguesa a Río de Janeiro en 1808, y toda una serie de cuestiones que los obligo a implementar una constante actividad diplomática, que no se encontraba prevista en las normativas impartidas por la corona española, siendo sus últimas medidas de gobierno el procurar reprimir las actividades revolucionarias emancipadoras.[113]

Pese a que en el texto de las actas suscriptas en el Cabildo de Buenos Aires del 24 y 25 de mayo, se establecía el propósito de conservar los dominios territoriales del virreinato para el ausente Fernando VII, el proceso del desmembramiento del inmenso territorio que detentaba el Virreinato del Río de la Plata, se inició en etapas sucesivas desde el origen del movimiento emancipador de 1810.

Desde esa fecha y hasta la sanción de la Constitución de 1853, con motivo del desmembramiento territorial de los Estados de Paraguay, Bolivia y Uruguay, se fue configurando gradualmente en muchas porciones del territorio de la Argentina conocido

[111] *Ibídem*, p. 19/20; Zorroaquin Becu, Ricardo, *Historia del Derecho Argentino*, *Op. Cit.*, vol. I, p. 136 y Goyret, José Teófilo, *Op. Cit.*, p. 30.
[112] Cf. Goyret, José Teófilo, *Op. Cit.*, p. 29.
[113] Zorroaquin Becu, Ricardo, *Historia del Derecho Argentino*, *Op. Cit.*, vol. I, p. 135.

como "*desierto*", una serie de tensiones con los futuros Estados limítrofes -como por ejemplo Chile-, paralelamente a una gradual tensión y antinomia interna entre las poblaciones criollas asentadas, y los "indios bárbaros" de las vastas regiones fronterizas linderas a la "civilización" (muchas de ellas no comprendidas dentro del brazo administrador del virreinato), que oportunamente se reflejaría por los constituyentes en el texto constitucional de 1853, al fijarse como atribución del Congreso el proveer a la seguridad de las fronteras, conservando el trato pacífico con el indio y proveyendo a su evangelización.

12. El desmembramiento territorial de las Provincias Unidas del Río de la Plata

El Estado argentino, se presentaba como el heredero legítimo de la desaparecida estructura del Virreinato del Río de la Plata creado por los españoles, pese a que conservó por toda una serie de complejas causas políticas, jurídicas, militares y económicas, tan solo una porción de 2.800.00 km^2 de aquella estructura que era una entidad política bioceánica de más de 5.000.000 km^2, destinada a proyectarse e influenciar fuertemente en el ámbito internacional.

Mas allá de la inmensa extensión del territorio, las características de sus suelos y la variedad de sus climas, el principal elemento que aspiraba a producir gravitación internacional, era precisamente el carácter bioceánico del virreinato, que contaba con una vasta extensión territorial con acceso al océano Atlántico, y cuya salida al océano Pacífico, gobernada por el virreinato, se hacía por dos lugares tan distantes como lo es hacia el norte por la costa que tenían las provincias del Alto Perú, y hacia el Sur por todo el extremo austral que tenía América.[114]

La independencia de las Provincias Unidas del Río de la Plata, fue reconocida por el gobierno de Portugal mediante comunicación oficial del 16 de abril de 1821, por los Estados Unidos el 8 de marzo de 1822, por Gran Bretaña el 3 de febrero de 1825 ante su parlamento, y por España mediante la Convención Preliminar de Paz del 4 de julio de 1823, por lo que como bien señala Díaz Cisneros, el Estado argentino nació con la Revolución de Mayo de 1810, se afianzó con la declaración de la Independencia de 1816, y se perfeccionó como personalidad internacional mediante el reconocimiento de la misma efectuado por Portugal, Estados Unidos, Gran Bretaña, España, y por el resto de las naciones del mundo.[115]

No obstante este gradual reconocimiento internacional de la personalidad, y la circunstancia que en los primeros años del proceso emancipador, el Alto Perú y la Provincia Oriental del Uruguay estaban comprendidas en las Provincias Unidas del Río de la Plata, debe tenerse presente que toda una particular y compleja serie de cuestiones históricas, políticas, militares y económicas, influyeron para que se produjeran durante el proceso de organización institucional de la Argentina, las posteriores segregaciones que darían origen a la vida independiente de Estados como el de Paraguay, Bolivia y la

[114] Rey Balmaceda, Raúl C., *Op. Cit.*, p. 26.
[115] Díaz Cisneros, Cesar, *Op. Cit.* p. 571.

República Oriental del Uruguay, en desmedro de la primigenia extensión territorial de Argentina que heredaba del virreinato.

Cronológicamente, las provincias del Alto Perú fueron las primeras en proclamar su independencia de las Provincias Unidas. Pese a las campañas militares enviadas por Buenos Aires al Alto Perú entre 1812 y 1815 contra las fuerzas españolas, fue recién en 1824 que estas últimas fueron definitivamente derrotadas en la batalla de Ayacucho por el ejército al mando del general Antonio José de Sucre, lugarteniente de Simón Bolívar.

Tras esta derrota, el Congreso General Constituyente de las Provincias Unidas del Río de la Plata, decidió el 9 de mayo de 1825 destinar una delegación diplomática, para transmitir sus felicitaciones y agradecimiento al Libertador Simón Bolívar, por haber conferido la libertad a las provincias del Alto Perú, invitando simultáneamente a las provincias integrantes de Cochabamba, La Paz, La Plata y Potosí, a enviar sus representantes al Congreso General Constituyente, dejándose asentado que esas provincias quedaban en plena libertad para disponer de su suerte, según crean convenir mejor a sus intereses y a su felicidad.

Una Asamblea de representantes de las cuatro provincias del Alto Perú, convocada por el general Sucre, se reunió en Chuquisaca los días 25 de mayo y 6 de agosto de 1825, y pese a tener presente el "*generoso y laudable desprendimiento*", proclamó su independencia de las Provincias Unidas, adoptando la nueva nación el nombre de Bolivia, en honor a Simón Bolívar,[116] llamando Sucre a la ciudad de Charcas o Chuquisaca. El distrito de Tarija, que formaba parte de la intendencia de Salta, fue ocupado por tropas de Bolivia, y no pudo volver a recuperarse pese a las fracasadas gestiones por recuperarlo.[117]

Con relación al territorio que actualmente pertenece a República del Paraguay, la Convención del 12 de octubre de 1811 reconoció a título provisional, la autonomía que venía manifestando Paraguay, declarándose su independencia de las Provincias Unidas en el año 1842, y reconociéndose tal en Argentina mediante la declaración efectuada en la ciudad de Asunción el 17 de julio de 1852, por el Encargado de Negocios de la Confederación en misión especial, Dr. Santiago Derqui, que finalmente el Congreso de Paraná aprobó por ley del 4 de junio de 1856.[118]

Respecto a la Banda Oriental, la dominación española finalizó en el año 1814 con la capitulación de Montevideo, luego de tres años de un asedio de las fuerzas terrestres y navales de Buenos Aires, secundados por residentes del lugar bajo el mando del general Artigas.

Si bien las constantes desinteligencias de la Banda Oriental con el Gobierno de Buenos Aires, fortalecieron sus aspiraciones de autonomía, estas tuvieron que momentáneamente suspenderse en el año 1816, dado que tropas portuguesas invadieron ese mismo año el territorio, que en 1821 fue anexado a Portugal y al Brasil, con el nombre de Provincia Cisplatina. Después de producido el episodio histórico de los

[116] Cf. Pfirter, Frida Armas; Barberis, Julio A. et al., *Op. Cit.* p. 22-23.
[117] Cf. Zorroaquin Becu, Ricardo, *Historia del Derecho Argentino, Op. Cit.*, vol. II, p. 33.
[118] Cf. Pfirter, Frida Armas; Barberis, Julio A. et al., *Op. Cit.*, p. 21.

Treinta y Tres Orientales, el Congreso del 25 de agosto de 1825 solicitó la incorporación de la Banda Oriental a las Provincias Unidas, propuesta que fue aceptada por el Congreso argentino y diera lugar a que el Imperio del Brasil declarara la guerra a fines de ese año.

A pesar de su triunfo militar, tanto en tierra como en las aguas, el Gobierno de las Provincias Unidas aceptó la mediación de la Corona británica, que culminó con la firma de la Convención preliminar de paz en Río de Janeiro el 27 de agosto de 1828, declarando la independencia de la República Oriental del Uruguay, bajo la garantía de la Argentina y del Brasil, lo cual fue ratificado por el tratado de paz, amistad, comercio y navegación celebrado entre Argentina y Brasil en Paraná el 7 de marzo de 1856, perdiendo a esa altura Argentina lo que otrora fuera el Alto Perú o Intendencia de Charcas.[119]

Señala Zorraquín Becu respecto a la política territorial de Argentina durante sus años iniciales, que esta fue sin lugar a dudas desacertada y con múltiples errores estratégicos, dado que el propósito de conservar la unidad (geográfica) del Virreinato, no fue mantenido con suficiente continuidad y firmeza, privando la ideología emancipadora por sobre la conveniencia de formar un Estado con las mismas características del antiguo, ya que el otrora virreinato había incorporado –no unido- comarcas muy diversas y de características disímiles, que no se encontraban estrechamente vinculadas con las regiones del Plata (salvo Uruguay), formándose territorialmente la Argentina, solamente con las zonas a las cuales llegaba la influencia de Buenos Aires.[120]

Habiendo nuestro país perdido entre 1810 y 1830 las cuatro provincias alto-peruanas, durante 1850, en plena época de la Confederación Argentina, la resultante territorial de 1830 se mantenía con leves diferencias, siendo la discusión cuales eran los puntos geográficos que marcaban nuestra frontera exterior.

El ex ministro argentino en Brasil, Tomás Guido, en ocasión de contestar en noviembre de 1851 las preguntas del encargado de la legación estadounidense en Buenos Aires, John Pendleton, reseñó la evolución de la frontera hasta 1850, señalando que en el lapso transcurrido desde la declaración de la independencia, las diecinueve provincias originales se habían reducido a trece producto de las sucesivas desmembraciones, indicando con enojo a la hora de responder cuál era la latitud extrema de los límites de Argentina al norte y el sur, que los ingleses en su cartografía fijaban estos últimos hasta el Río Negro.[121]

---

[119] *Ibídem*, p. 23/24 y Morzone, Luis Antonio, *Op. Cit.*, p. 22-23.

[120] Cf. Zorroaquin Becu, Ricardo, *Historia del Derecho Argentino, Op. Cit.*, vol. II, p. 34.

[121] La declaración de Tomás Guido expresaba que: "*Los límites del norte no están aún marcados con Bolivia y la República Argentina. El río Cotagaita se reputa la línea divisoria por la parte del norte. En cuanto a los límites sud la República no conoce otros que los que fueron del virreinato de Buenos Aires, de que tomó su origen y alcanzan hasta el Estrecho de Magallanes, pero debe tenerse presente que en la carta geográfica levantada en Inglaterra por el señor Wovine (sic: Woodbine) Parish, encargado que fue de aquella nación, en esta República hasta 1830, fija arbitrariamente los límites sud hasta en el Río Negro de Patagones que desciende de la gran cordillera, sin dar razón alguna ni explicar la pertenencia del resto del territorio situado entre la margen derecha del río y la costa de Magallanes*". Cf. Texto en Siegrist de Gentile, Nora L.; Martín, María H., *Geopolítica, ciencia y técnica a través de la campaña del desierto*, Eudeba, Buenos Aires, 1981, p. 17-18.

No debe caerse en el equívoco de afirmar que los límites geográficos de 1850 al momento de la sanción de la Constitución de la Confederación Argentina de 1853, fueron los mismos que se discutieron a partir de 1870 donde las pretensiones extranjeras eran aun mayores.

En este sentido, a la hora de sancionarse la Constitución de la Confederación Argentina, nuestras fronteras internacionales eran las derivadas del escaso ordenamiento de los archivos documentales y gráficos, base técnica imprescindible con la cual el Estado argentino contó en momentos de defender su postura en litigios arbitrales con los países vecinos, en desmedro de la misma.[122]

Debe tenerse presente que el material cartográfico existente, con errores tanto voluntarios como involuntarios en desmedro de la soberanía de nuestro país, fue mayoritariamente producido por extranjeros, que eran científicos, viajeros y marinos mayoritariamente ingleses, franceses y norteamericanos, que se adentraban en las inhóspitas latitudes de Argentina, como por ejemplo Darwin, que acompañó la segunda expedición del navío *Beagle*, entre diciembre de 1831 y octubre de 1836, a fin de realizar investigaciones científicas en la Patagonia y Tierra del Fuego.[123]

Pocos años antes de la sanción de la Constitución de 1853, comenzaba a avizorarse las futuras disputas limítrofes con la vecina Chile, quien se había emancipado en 1818 de España. El Rey de esta última dejó asentado en el tratado celebrado con Chile de fecha 25 de abril de 1844, que:

> "*…reconoce, como nación libre, soberana e independiente a la República de Chile, compuesta de los países especificados en su ley constitucional, a saber: todo el territorio que se extiende desde el desierto de Atacama hasta el Cabo de Hornos, y desde la Cordillera de los Andes hasta el mar pacífico, con el archipiélago de Chiloé y las islas adyacentes a la costa de Chile, y Su Majestad renuncia, tanto por si, como por sus herederos y sucesores, a toda pretensión al gobierno, dominio y soberanía de dichos países".*

Respecto a la Nación Argentina, el Rey hace su par en el tratado firmado en Madrid, el 20 de diciembre de 1863, reconociéndola como Nación libre, soberana e

---

[122] *Ibídem*, p. 18.

[123] Siegrist de Gentile identifica en su obra, como trabajos realizados en el sur argentino con anterioridad a definirse el límite internacional, al "*Plano del Río Negro levantado por Nicolás Descalzi en agosto, septiembre, octubre y noviembre de 1833*"; "*Ports in the streit of Magalhaens*, by Cap. P.P. King H.M.S. Beagle, 1833"; "*Ports in desolation and Santa Inés Islands*, by Commander Robert Fitz Roy H.M.S. Beagle, 1830"; "*South América. East Coast, Río Negro*, by the officers of H.M.S. Beagle, 1833"; "*Voyage dans l´Amerique meridionale (Le Brasil, La République Orientale de l´Uruguay, la République de Bolivia, la République du Perou, execute pendant les ans 1826, 1827, 1828, 1829, 1830, 1831, 1832, et 1833*, por Alcide D´Orbigny"; "*Carey & Lea, United Provinces of South America….(1823), Geographical, statistical, and historical map of the United Province of South America*"; "*Map of the basin of la Plata based upon the results of the expedition under the command of Thomas J. Page, V.S. Navy in the years 1853, 1854, 1855, and of the adyacent countries compiled from the best authorities, Esc. 3.000.000*", entre tantas otras obras extranjeras que efectuaban descripciones y cartografías de las tierras del sur argentino, sosteniendo esta autora que los desconocimientos de la geografía circundante pospusieron en esos momentos las discusiones limítrofes "para tiempos mejores". (*Ibídem*, p. 21-22).

independiente "*compuesta de todas las provincias mencionadas en su Constitución Federal vigente, y de los demás territorios que legítimamente le pertenecen o en adelante le perteneciesen*", renunciando a la soberanía, derechos y acciones que le correspondían sobre el territorio de la República.[124]

De la lectura de uno y otro tratado, no surge por parte de España transferencia alguna a favor de Chile sobre la Patagonia y territorios insulares australes sobre el Atlántico, pese a que tanto los gobiernos de Chile como el de Argentina, mantuvieron posteriormente muchas disputas, algunas rayanas con la belicosidad, por cuestiones de fijación de límites territoriales en el sur de la República Argentina, aun cuando Chile reconoce el principio del *uti possidetis* como determinante para la delimitación con Argentina, al suscribir en 1855 el tratado de "Paz, Amistad, Comercio y Navegación", cuyo artículo 39 estipula que "*ambas partes contratantes reconocen como límites de sus respectivos territorios, los que poseían como tales al tiempo de separarse de la dominación española en 1810*".

Entendemos que al tiempo de la sanción de la Constitución de 1853, si bien para el Estado argentino las discusiones sobre los límites con las naciones vecinas tenían su cuota de importancia, esta era relativa en razón de la necesidad de organizar políticamente al país, que se había visto atravesado por toda una serie de luchas internas en donde entraban en pugna la visión unitaria en contraposición a la visión federal, ergo el centralismo de Buenos Aires enfrentado a la autonomía que pretendían las provincias del interior.

Estas últimas, surgieron naturalmente por la disgregación de las antiguas intendencias del virreinato, y fueron tratando de lograr una participación en el gobierno común bajo la bandera federalista, cuyo freno era Buenos Aires, autora de la revolución, que creía tener mejores títulos para dirigirla, tanto por su mayor cultura y poderío, cuanto por ser la antigua capital.[125]

El primer gobierno de Juan Manuel de Rosas en 1829 (designado por la Junta de Representantes de la provincia de Buenos Aires), frente a la anarquía y guerra civil reinante, se presentó desde un comienzo como la materialización del anhelo de paz y de orden que la opinión pública aspiraba a alcanzar.

Si bien este hacendado no contaba con fuerte participación en cuestiones de la política del nuevo país, ostentaba amplia influencia en la campaña donde tenía marcada ascendencia sobre los gauchos y los indios, contribuyendo a la ganadería y el restablecimiento de la seguridad en las zonas alejadas de la frontera, conforme lo reseñaremos en el siguiente capítulo.

Ante el vacío de poder ocasionado por la muerte de Dorrego, y haciendo uso de "licencias" para apartarse del ordenamiento jurídico establecido, Rosas, conocido en esa oportunidad como el "*restaurador de las leyes*", aspiró a la suma de todo el poder y el mando absoluto para restaurar el orden perdido y devolver a Buenos Aires el

[124] Cf. Villegas, Osiris Guillermo, "Expansionismo territorial chileno. Sus actitudes y avances en la región austral", en Bidondo, Emilio A. et al., *Epopeya del desierto en el sur argentino*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1979, p. 38-39.
[125] Cf. Zorroaquin Becu, Ricardo, *Historia del Derecho Argentino, Op. Cit.*, vol. II, p. 27.

predominio en el ámbito nacional. Este adoptó el rótulo federal para su política, la cual sigue discutiéndose si en verdad contribuyó a la organización del país, mediante el establecimiento de todo un montaje destinado a uniformar las opiniones doblegando a los políticos opositores, a través de métodos de persecución y tortura.

El análisis pormenorizado de su figura pública es ajeno al de la presente investigación, interesando tan solo dos aspectos de su gestión: el internacional, por cuanto mas allá de lo cruento de sus métodos para obtener silenciada a la oposición política, mantuvo gracias a una inteligente y hábil combinación de diplomacia con una aguerrida política exterior, el status quo de la conformación territorial de Argentina frente a las pretensiones de los ingleses y franceses sobre nuestras tierras.

Esta última cuestión no resulta menor, dada la precariedad del sistema político que lo precedió.

Por otro lado, en el plano interno contribuyó a mantener guarecidas las fronteras internas con el indio, a través de toda una serie de políticas e intercambios que se conoció como "la paz de Rosas", la cual hacía tiempo había desaparecido al momento de sancionarse la Constitución de 1853.

Esta referida desaparición, lo fue en razón de la precariedad de la paz acordada entre el gobierno de Rosas y los distintos grupos de indios, grupos que luego se verían envueltos en las guerras intestinas por definir políticamente a nuestro país (cual si fuesen mercenarios) a la par de invadir las poblaciones criollas asentadas en las cercanías de sus territorios, sea por hábito, necesidad o manipulación tanto por parte de funcionarios corruptos de la frontera, o bien de los hacendados chilenos que los incitaban al robo y arreo de piezas de ganado, en lo que se conocía como la ruta de las rastrilladas hacia Chile.

De un simple contraste empírico, puede apreciarse que Argentina tras el proceso de desmembramiento territorial del Virreinato del Río de la Plata, ha marchado en sentido contrario al de las grandes potencias o sus vecinos originarios.

Brasil ha llevado sus 2.500.000 km^2 que le correspondían por el Tratado de Tordesillas, a unos 8.500.000 km^2, aumentando Chile los 230.000 km^2 de la vieja capitanía a los actuales 750.000 km^2, con la particularidad que Argentina resultó vencedora en guerras como la entablada contra los realistas, con el Brasil y contra el Paraguay.[126] Respecto a este último, el tratado sobre límites suscripto en el año 1852 solo fue una solución de carácter parcial, que dio lugar a múltiples conflictos posteriores sobre la determinación de sus límites.

Con relación a las políticas de Estado relativas a la determinación de sus límites internacionales, debe tenerse presente que al sancionarse la Constitución de la Confederación Argentina en 1853, el artículo 64 inciso 14 consagró y reconoció indirectamente la función del Poder Ejecutivo de entablar y acordar negociaciones sobre cuestiones limítrofes, ostentando el Poder Legislativo las siguientes atribuciones:

[126] *Ibídem*, p. 25-26.

> "*Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Confederación, fijar los de las Provincias, crear otras nuevas, y determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales, que queden fuera de los límites que se asignen á las Provincias"*.[127]

Señala Balmaceda que el adverbio "*definitivamente*" inserto en la cláusula constitucional, permite inferir que en el ánimo de sus redactores privó el criterio de que, en primera instancia, sea el Poder Ejecutivo Nacional el que tenga la responsabilidad de definir los límites del territorio nacional, y es por ello que el Poder Legislativo ha debido ratificar los tratados que fueron definiendo, en sucesivas etapas, los límites de la periferia del territorio nacional,[128] tratados que en muchos casos fueron en desmedro de la conformación e integridad territorial de la República Argentina.

La figura de la frontera (interna) es plasmada en la Constitución de la Confederación Argentina de 1853, en el inciso inmediatamente posterior al que versa sobre la fijación de los límites.

Oportunamente apreciaremos que aquellos asambleístas constituyentes, en base a su realidad histórica, tenían una especial y particular visión de la frontera, que poco y nada se condice con la visión vigente en el plano internacional, ante la realidad que estaban frente a una inmensidad de territorios que, si bien pertenecían al Virreinato del Río de la Plata siendo luego heredados por la Confederación Argentina, eran mayoritariamente inexplorados, con el agravante del señorío del indio en distintas partes de los mismos, lo que hacía que el alcance jurisdiccional efectivo del Estado fuese deficiente en las zonas periféricas internas e inexistente fuera de estas.

[127] Trascripción con ortografía original.
[128] Rey Balmaceda, Raúl C., *Op. Cit.*, p. 30.

Capítulo 4

La línea de fronteras en el período preconstitucional argentino

13. El indio y la frontera antes de la sanción de la Constitución de 1853

En el extenso, poco explorado y vasto territorio que heredó el actual Estado Argentino tras el proceso de emancipación de España en el siglo XIX, imperaba en muchas de sus regiones la presencia del indio, indígena, aborigen u otra denominación atribuida a aquellos nativos originarios de América del Sur, que interactuaron con nuestras tierras desde aquel entonces.

Respecto a ellos en esta investigación, salvo excepciones o citas textuales que lo aludan como "*bárbaro*", "*infiel*" o "*indígena*", emplearemos la denominación de *indio*, al tener la misma visos de constitucional, dada su referencia en nuestra Carta Magna desde 1853 hasta 1994. Tal identificación, será gradualmente remplazada en la Parte Tercera por el vocablo *aborigen*.

No pretendemos abordar un estudio sobre la evolución de los distintos movimientos migratorios de los pueblos originarios, que se dieron en el actual territorio argentino,[129] teniendo en cuenta que hasta el presente los historiadores y antropólogos aún siguen polemizando, pese a lo mucho que se ha investigado y escrito sobre el tema.

Tampoco es objeto de nuestra investigación reseñar los linajes de los principales jefes o caciques aborígenes durante la puja por asegurar las fronteras internas,[130] sino tan solo indicar cuando corresponda y a grandes rasgos, el modo en que aquellos habitantes originarios de nuestro continente, "*nuestros paisanos los indios*" según las palabras del general San Martín, estuvieron de mayor o menor modo vinculados a la noción constitucional de la seguridad de la frontera, hasta el año 1994 en lo relativo a la constitución formal, estándolo en su par material hasta el año 1885 en el sur argentino y según algunos historiadores, hasta finales de 1917 en la región chaqueña.

Debe tenerse presente al momento de expedirnos sobre los indios, que entre la llegada de los conquistadores y el fin del dominio español, transcurrieron tres siglos en

---

[129] Véase para ello una síntesis de los distintos movimientos migratorios en el trabajo de Rosa Meli: "Grupos indígenas de la Patagonia", en Bidondo, Emilio A. et al., *Op. Cit.*, p. 53-70. Asimismo resulta interesante la breve reseña de Yunque, Álvaro, *Calfucura, La conquista de las Pampas*, Ediciones Antonio Zamora, Buenos Aires, 1956, p. 45/51, en donde se sostiene que el origen de las razas pampeanas aparece confuso, dado que se cree que originariamente hubo indios pampeanos auténticos en la Pampa, que luego fueron substituidos, eliminados o absorbidos por los indios araucanos.

[130] Al respecto, un profundo trabajo sobre las dinastías de los principales caciques, puede verse en la labor de investigación del Padre Meinrado Hux, en *Caciques Boronas y Araucanos*, El Elefante Blanco, Buenos Aires, 2004; *Caciques Huilliches y Salineros*, El Elefante Blanco, Buenos Aires, 2004; *Caciques Pampa, Ranqueles*, El Elefante Blanco, Buenos Aires, 2003; *Caciques Pehuenches*, El Elefante Blanco, Buenos Aires, 2004 y *Caciques Puelches, Pampas y Serranos*, El Elefante Blanco, Buenos Aires, 2003. Estas obras reseñan el nacimiento y ocaso de las distintas tribus que habitaban el suelo argentino, sobre todo al momento de mantener distintos tipos de relaciones con las autoridades gubernamentales en el siglo XIX, en medio de la lucha por el dominio de la frontera interna.

el que los habitantes originarios del territorio argentino, sufrieron múltiples transformaciones, derivadas de luchas intestinas, fusiones de linaje, combates, sometimiento a trabajos forzados, encuentros y tratados de paz.

Según Sarasola, a finales del siglo XVIII y principios del XIX, existían "*culturas libres*", "*relativamente libres*" (en vías de incorporación y/o sometimiento) e "*incorporadas*".

Las primeras culturas, Sarasola las subdivide según si estas continuaron con los patrones de vida tradicionales, identificando a los Tehuelches, Araucanos, Guaikurúes, Charrúas, Pehuenches y Chiriguanos, o según si estuvieron en proceso de arrinconamiento, caso de los Atacamas, Chaná-Timbues y Caingang, Yámaca-Alakaluf. Las segundas las identifica con los Mataco-Mataguayos del Chaco, y las terceras en base a si la incorporación o sometimiento, fue base de la matriz hispano-indígena, como es el caso de los Diaguitas, Omaguacas, Huarpes y Guaranies, o bien si estas se encontraban en vías de disolución o extinción, como por ejemplo los Tonocotés, Lule-Vilelas, Comechingones y Sanavirones. Dicho autor hace la salvedad que los cuadros etnológicos de la Pampa y la Patagonia eran confusos.[131]

De todos ellos, fueron los indios conocidos como Pampas o Pehuenches, los que más estuvieron asociados a la guerra por las fronteras, por su continua y enérgica resistencia a los "blancos",[132] junto a los Ranqueles y los Voroganos o indios Araucanos, estos últimos procedentes de Chile y asentados alrededor de 1830 en las llanuras de La Pampa y Buenos Aires, entre Carhué y las Salinas Grandes.[133] De estos últimos eran parientes los Ranqueles, conformándose de esta amalgama de mestizaje, el fenómeno que se suele denominar como el proceso de la araucanización de la pampa argentina.

Si bien la cuestión de la seguridad de la frontera estuvo ligada desde un primer momento al accionar del indio, no podemos dejar de señalar que tras las mismas, muchos "huincas", "cristianos" o "gringos", oportunamente buscaron refugio en las tolderías (como por ejemplo el coronel Manuel Baigorria y su protegido Santiago Avendaño), o bien prescindiendo de buscar refugio en lo que se conocía como "los toldos", constituían para las zonas aledañas y los viajeros, un peligro igual o mayor que el accionar de los malones. Este es el caso de los desertores de la milicia y los gauchos "matreros" que huían de la justicia. Un capítulo aparte merecería el tema de la complicidad y corrupción de los funcionarios de frontera, en desmedro de la seguridad de los pobladores que habitaban en las zonas adyacentes a la misma, tema este último que se tratará en la Parte Segunda de la presente investigación.

Por otro lado, cabe efectuar la aclaración que existieron indios que lejos de prestarse al accionar invasivo de los malones tras y dentro de las fronteras, prestaron por

---

[131] Sarasola, Carlos M., *Nuestros paisanos los indios*, Emecé, Buenos Aires, 1992, p. 150. Este autor reseña a lo largo de su obra los distintos asentamientos y movimientos migratorios de los indios y su relación con el hombre blanco, desde la llegada de los conquistadores españoles hasta la reforma constitucional de 1994.
[132] Walther, Juan C., *La conquista del desierto*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1964, p. 52.
[133] Ibídem, p. 59.

el contrario distintos servicios como soldados o milicianos, cumpliendo funciones de baquianos o exploradores, intermediarios y traductores o lenguaraces, o bien se incorporaron a la civilización asimilándola en cualquiera de sus variantes.[134]

A todo este complejo cuadro de relaciones humanas, debemos agregarle que desde los tiempos del Virreinato del Río de la Plata, las distintas divisiones administrativas que se establecieron en el territorio que detentaba el mismo, lo fueron solo en el papel, en virtud que sobre muchas extensiones del territorio no se ejercía un poder efectivo, tanto por su lejanía con las poblaciones asentadas, como por la inseguridad que conllevaba el choque de las distintas culturas que lo reclamaban.

Si bien nuestra Carta Magna de 1853, proveyó y aspiró a organizar institucionalmente un Estado que debía ejercer su derecho a la integridad territorial en su territorio heredado, sobre este último es indudable que ya desde la época de la colonia, se asentaba toda una suerte de barreras o fronteras internas, de carácter netamente móvil o dinámico, y sobre las cuales se brego desde un principio a conquistarlas gradualmente, pese a la precariedad y carencia de los elementos humanos y materiales para poder guarecerlas y administrarlas efectivamente.

Hacemos la salvedad que cuando hacemos referencia al carácter "dinámico" de las fronteras internas de antaño, el mismo debe limitarse a su concepción dentro de un análisis de fronteras en los Siglos XVIII y XIX, por lo que este término debe entenderse como oposición al concepto de frontera fija (llamada también frontera política), consolidada y adyacente a un límite internacional, y no como lo definiría el diccionario de la Real Academia, en el sentido de adjetivo de "*notable por su energía y actividad*".

Las denominadas "líneas de fronteras" contra el indio, durante décadas y hasta las campañas militares al desierto de 1879/1884, se movieron lentamente y un paso por detrás de las verdaderas necesidades del Estado, el cual pugnaba desde su centro a reducirlas, tanto en el período del gobierno hispano, del emancipado o durante las dos primeras décadas de la etapa constitucional.

14. La seguridad de la frontera en la época colonial

Las *fronteras interiores* del actual territorio del Estado, datan del primer estadio del período colonial, en donde los límites de la ocupación colonizadora quedaron fijados a finales del siglo XVI, manteniéndose hasta el período emancipador prácticamente iguales, salvo avances muy particulares y concretos.

Señala Mandrini que el surgimiento de una "*sociedad de frontera*" en el Río de la Plata, fue un proceso lento que se verificó recién en el siglo XVIII. Desde la segunda fundación de Buenos Aires por Juan de Garay en 1580, las relaciones entre los colonos españoles y los habitantes originarios de las llanuras pampeanas, eran básicamente pacíficas, en donde ambas sociedades, salvo excepciones (robo y pequeños conflictos

[134] Véase a Muñoz Moraleda, Ernesto: "Las tropas auxiliares indias en la conquista del desierto", en *Congreso Nacional de Historia sobre la Conquista del desierto. Celebrado en la Ciudad de Gral. Roca del 6 al 10 de noviembre de 1979*, Academia Nacional de la Historia, Ed., Buenos Aires, 1980, vol. II, p. 481-492.

aislados), parecían ignorarse, dado que a diferencia de lo que ocurría en otras zonas como las andinas o las forestas subtropicales, las vastas llanuras de la región tenía muy pocos atractivos para los colonos recién llegados, que no avizoraban el futuro potencial económico que presentarían las mismas.[135]

Lejos estaba en los albores del período virreinal, el cuadro de un Estado que ante la creciente demanda internacional, requería incrementar en su territorio una política agrícola-ganadera en desmedro del indio. La frontera, en tanto espacio social, presentaba una presencia muy débil del aparato estatal (colonial, provincial o luego el nacional), predominando las relaciones clientelares entre la "sociedad indígena" y la "sociedad fronteriza hispano-criolla".

A la par que se reproducían y multiplicaban exponencialmente los caballos y yeguas que habían sido abandonados por la expedición española de Pedro de Mendoza en 1536, los indios de las llanuras pasaron del estadio de usarlos como fuente de alimento, a doblegarlos, montarlos y cabalgarlos, incrementando naturalmente su radio móvil de acción.

La demanda de estos animales, junto a la del ganado vacuno de las llanuras, satisfacía en un principio perfectamente tanto a las necesidades de la sociedad hispano criolla como las de los indios. Ambas sociedades coexistieron pacíficamente salvo roces e incidentes menores, hasta el momento en que se intensificó para la sociedad hispana la demanda de animales, poco antes de la segunda mitad del siglo XVIII y primeras décadas del siglo XIX, en virtud de los crecientes requerimientos de animales por parte del interior en el norte del país.

Es durante el transcurso de los períodos precedentemente señalados, que suele identificarse de modo progresivo el comienzo de la guerra por la competencia de los distintos recursos ganaderos, alternándose con periodos de corta paz, distintos enfrentamientos entre los malones organizados por los caciques que se sentían avasallados por los *huincas* o cristianos, y las campañas de represalias del gobierno colonial, siendo alrededor del año 1750 y principios de 1780 los momentos más conflictivos.

Frente a la resistencia y conflicto de intereses con el indio, las autoridades coloniales trataron por un lado de ganar con dádivas la amistad de algunos caciques (para oponerlos frente a otros) y por el otro se buscó fortalecer la frontera con una organización militar basada en fortines y cuerpos de milicias conocidos como "Blandengues".

Esta organización, salvando las distancias históricas, era una suerte de "gendarmería" de fronteras, que en sus comienzos consistía en una mera reunión de voluntarios sin instrucción militar, para luego convertirse en un pintoresco cuerpo rentado, no necesariamente formado por oriundos de España, sino por criollos, en virtud de que se requería para sus integrantes, el que tuvieran cierto conocimiento del terreno

[135] Cf. Mandrini, Raúl J.; Ortelli, Sara: "Las fronteras del Sur", en *Vivir entre dos mundos, Conflicto y convivencia en las fronteras del Sur de la Argentina, Siglos XVIII y XIX*, Taurus, Buenos Aires, 2006, p. 24-25.

de las llanuras, adaptación a las rudas condiciones de vida de la campaña, manejo del caballo y conocimiento de los métodos de lucha del indio, cualidades éstas que no se presentaban en los cuerpos armados regulares, cuya formación no respondía a la de una guerra irregular, sino por el contrario al de una guerra convencional, como las que se presentaban en el continente europeo.[136]

Al tiempo de incrementarse las tensiones frente al indio, el Virrey Cevallos en el año 1777, tras su victoria contra los portugueses en Colonia del Sacramento, había avizorado la necesidad de establecer un dominio efectivo sobre las inmensas tierras hacia el oeste del frente atlántico, en las que advertía se producía el comercio irregular del ganado vacuno robado hacia Chile. Este funcionario del rey, tenía conciencia que la solución para doblegar el accionar de los indios y ejercer un dominio eminente sobre el inmenso territorio del virreinato a su cargo, no era la clásica y convencional estrategia defensiva -como por ejemplo la empleada contra las amenazas lusitanas que provenían del río o mar- sino una ofensiva concreta. Para esto planificó una inmensa operación militar, una "*entrada general*" que en su concepción, debería contar con el auxilio de diez mil o doce mil efectivos militares, realizándose en conjunto con la Capitanía General de Chile.[137] Este plan fue aprobado por real orden del 5 de marzo de 1778, y debía llevarse a la práctica por el sucesor de este, el Virrey Vértiz.

14.1 La línea de fronteras durante el mandato del virrey Vértiz

La falta de recursos económicos y humanos tornó imposible llevar a la práctica esa empresa militar o "entrada general" concebida por Cevallos, y fue a su sucesor Vértiz a quien le toco admitir que el intentar ejecutar el plan elaborado por su predecesor, era prácticamente imposible dados los escasos recursos materiales y humanos disponibles por su administración.

Pese a que el plan de Cevallos de la "entrada general" era correcto tanto en su construcción teórica, como en su aspiración a ejercer un efectivo dominio -en representación del rey sobre las tierras donadas por Su Santidad-, la ejecución de la expedición militar se presentaba ilusoria, porque de contarse con la magnitud y calidad de la fuerza expedicionaria requerida (en la cual se contemplaba la movilización y actuación de milicias civiles),[138] la misma ocasionaría la inevitable desprotección de los

---

[136] Véase al respecto: Comando en Jefe del Ejército, Dirección de Estudios Históricos, *Reseña histórica y orgánica del Ejército Argentino*, Círculo Militar, Biblioteca del Oficial, Buenos Aires, 1972, t. I, p. 68-69.

[137] "*Yo medito que se haga una entrada general en la vasta extensión a donde se retiran y tienen su madriguera estos bárbaros, favorecidos de la gran distancia y de la ligereza y abundante provisión de caballos de que están provistos. Convocaré para después de la cosecha a las gentes de Córdoba, de Mendoza, San Luís de la Punta y de la jurisdicción de esta ciudad…Avisaré igualmente al Presidente de Chile por si le pareciese salir también con su gente, por ser esencialmente interesado en esta expedición…",* conforme la transcripción de Comando General del Ejército, Dirección de Estudios Históricos, *Política seguida con el aborigen (1820-1852)*, Círculo Militar, Biblioteca del Oficial, Buenos Aires, 1975, t. II, vol. III (vols. 669-670-671), p. 14-15.

[138] El plan "Cevallos" incluía a la convocatoria y movilización de los vecinos de Mendoza, San Juan, San Luís y cercanías de Buenos Aires. Véase a Alicia Doval: "La entrada general contra los indios proyectada en el año 1777", en Comando General del Ejército, Dirección de Estudios Históricos, *Política seguida con el aborigen (1750-1819)*, Círculo Militar, Biblioteca del Oficial, Buenos Aires, 1973, t. I, vols. 654-655, p. 174-176.

centros poblados tras la frontera "consolidada" frente al indio, máxime que el desconocimiento de los españoles sobre gran parte de este territorio, del cual se carecía de planos fidedignos, podría llevar a las tropas destinadas a la expedición hacia el oeste a una trampa mortal que, seguramente, los expondría al fracaso.

A todas estas dificultades, había que agregarle el problema de que no era factible concretar un plan para abastecer correctamente a un gran número de tropas, durante tan extensa travesía que tornaba ilusoria la provisión de caballos, transportes, alimentos y demás artículos, cuya obtención a su vez superaba con creces los fondos disponibles del tesoro del gobierno.

Es por ello que el virrey Vértiz, quien ejerció su cargo entre los años 1777 y 1784, finalmente optó por desechar el plan de su predecesor, y salvando las distancias con el plan civilizador presentado por el ministro Adolfo Alsina cien años después, también bregó por reforzar la seguridad de la frontera existente, con el auxilio de las milicias y blandengues, para a través de ella poder aspirar en un futuro cercano a un avance progresivo de la civilización, incentivando la fundación de nuevas poblaciones.

Según las crónicas de Biedma, hacia 1778 podía calcularse en setecientas leguas cuadradas la extensión del territorio efectivo que protegía la frontera de Buenos Aires, siendo para 1790 el río Salado, el límite natural con los indios del sur, producto que las autoridades habían celebrado con ellos distintos acuerdos e intercambios, que garantizaban la paz de la frontera interna.[139]

Para el año 1781, las fronteras de las provincias de Buenos Aires y Santa Fe estaban custodiadas por una línea de doce fortines, muchos de ellos simples mejoras de sus predecesores: Chascomús, Ranchos, Lobos, Navarro, Luján, Areco, Salto, Rojas, Mercedes, Pergamino, Melincué y Esquina, todos ellos con tropas bajo la dirección de un comandante de fronteras, y en el marco de una política que pretendía ir estableciendo la fundación de nuevos pueblos.[140]

Cabe señalar que con excepción de algunas guarniciones rentadas del sur de Córdoba, todas las directrices castrenses que se impartieron por Vértiz, en la práctica también quedaban relegadas al papel, ya que los servicios a los fortines fueron lentamente debilitándose con motivo de la constantes deserciones de la tropa, motivadas muchas de ellas por la falta del pago de sus correspondientes haberes.

Por otro lado, el sur de Santa Fe, Córdoba, San Luis y Mendoza, paulatinamente empezó a ser asolado por el accionar de los malones pehuenches y araucanos, por lo que Vértiz designó a Francisco de Amigorena como "*maestro de campo de milicias y comandante de fronteras y armas de Mendoza, San Juan y San Luis*". Este militar tuvo una controvertida actuación a la luz de nuestra "visión humanitaria" actual, ya que durante diez años llevó acciones que iban desde la negociación pacífica, hasta el exterminio indiscriminado de mujeres y niños, secundado de actos punitivos que en poco y nada se diferenciaban del accionar de los asirios o los hititas en el medio oriente

[139] Biedma, José J., *Crónicas militares, Antecedentes históricos sobre la campaña contra los indios*, Eudeba, Buenos Aires, 1975, p. 135.
[140] Véase a Sarasola, Carlos M., *Op. Cit*. p. 138; Walther, Juan C., *Op. Cit*. p. 134.

antiguo. Valga como ejemplo que al capturar al cacique Creyo, le cortó prolijamente la cabeza, clavando luego la misma en un mástil como escarmiento en el *fuerte San Carlos* de San Luis.

La gestión del virrey Vértiz se caracterizó con relación a los indios por la antinomia: guerra hacia ellos y/o trato pacífico hacia los mismos, esto último, a estar a sus palabras, en la medida de lo posible y de darse las circunstancias.

Durante su gobierno se llevaron varios intentos de penetración de la Patagonia, como las expediciones realizadas por Viedma y de la Piedra en 1779, en las que se fundó las poblaciones de Carmen de Patagones, Viedma y San Julián, y las expediciones cometidas por Villarino entre los años 1781 y 1783, recorriendo el río Colorado, [141] el río Negro, el Limay y el Collon Curá.[142]

Si bien estas expediciones no produjeron un refuerzo a la seguridad de las fronteras, como tampoco un avance de sus líneas defensivas al haberse limitado a efectuar reconocimientos topográficos, estas permitieron obtener abundantes conclusiones y datos relativos a las zonas por donde circulaba el ganado robado en las rastrilladas hacia Chile, por parte de los indios tehuelches y araucanos.[143]

14.2 Los fortines como líneas determinantes de la frontera

A diferencia de la solidez de las fortificaciones terrestres, proyectadas estas para contener las amenazas lusitanas provenientes desde el océano Atlántico, los fortines que se construyeron en la línea fronteriza, desde este período y hasta la década del 80 en el siglo XIX, fueron verdaderos hitos o mojones destinados a guarecer la frontera de las amenazas provenientes del desierto lindante.

Los primeros fortines fueron implantados en 1745 y, según nuestra postura, pese a la precariedad y en algunos casos miseria de los mismos, fueron durante su vigencia la exteriorización más concreta por parte del Estado de presencia y respuesta a la necesidad de resguardar la seguridad de las fronteras que requerían las poblaciones aledañas, como así también ante la necesidad de mantener un cierto número de vías comerciales, relativamente seguras frente a la amenaza del accionar de los indios.

El fortín, a diferencia del fuerte, era considerado un puesto militar avanzado, frecuentemente desplazable, que establecía el límite entre la civilización y el desierto, estando rodeado de un foso y de un cerco de palo a pique. Este estaba construido generalmente de madera de sauce en la llanura bonaerense, teniendo en su interior construcciones precarias y reducidas (como por ejemplo cocina de barro y techo paja) contando además con un precario puesto elevado de observación, conocido como *mangrullo*.

---

[141] Burucúa, José E.: "La Real Orden de 1778 y la Patagonia durante el gobierno de Vértiz", en Comando General del Ejército…*Política seguida con el aborigen (1750-1819), Op. Cit.* t. I, p. 351-355.
[142] *Ibídem*, p. 355-380.
[143] Sarasola, Carlos M., *Op. Cit*. p. 139.

El fuerte (luego denominado *comandancia*) era a diferencia del fortín y salvo excepciones de una construcción más sólida y amplia, siendo en sus primeras etapas el alojamiento del grueso de la tropa de blandengues, de húsares o de milicias. Este se encontraba a cierta distancia de la inestable línea de fortines contra el indio, sirviéndole de sostén y de auxilio a estos últimos en situaciones de emergencia,[144] más allá de que en la práctica las diferencias entre los fuertes y fortines eran mínimas, estando ambos muchas veces sumidos sin distinciones en la precariedad. Esta precariedad fronteriza, asociada a lo que hoy conocemos como subdesarrollo, siempre la presentó el Estado en sus confines jurisdiccionales.

Las fuerzas que defendían estas endebles "fortificaciones" no eran numerosas. Las mismas estaban compuestas por alrededor de cincuenta a cincuenta y cuatro hombres. Sobre la enorme limitación de recursos existentes da cuenta una relación de los comandantes de fuertes a Juan José Sardén del 26 de septiembre de 1780, donde surge que estos se quejaban de no contar en la práctica con más de dieciséis soldados efectivos, que estuvieran aprestos para batallar contra los indios, en razón de estar los demás distraídos en distintos menesteres.[145]

Más allá de las lógicas diferencias de evolución de armamento, este tipo de construcciones precarias, muchas de ellas rayanas a lo indigno y miserable por sus duras condiciones de vida, con variables de detalle en cuanto a sus medios defensivos se mantuvieron en cuanto a su esencia y simbolismo como mojón de civilización estrechamente ligados a la noción de frontera, hasta el final de la campaña al Sur del desierto en 1885.[146]

14.3 La defensa de las fronteras internas a finales del siglo XVIII y principios del XIX

El 2 de mayo de 1784, le sucedió a Vértiz en el cargo el Marqués de Loreto, quien pese a las constantes amenazas del accionar de los malones, como así también padecer el aniquilamiento de una expedición en las cercanías de Sierra de la Ventana (ello en respuesta al trato inhumano dado a los indios por parte del superintendente de Carmen de Patagones, Don Juan de la Piedra), tuvo durante su mandato, la habilidad de gestionar y mantener la paz con los indios que habitaban en el sur del río Salado, favoreciendo asimismo cierto tipo de intercambios comerciales con ellos y arbitrando los medios para realizar relevamientos topográficos, como por ejemplo el mapa elevado

[144] Raone, Juan M., *Fortines del desierto (mojones de civilización)*, Biblioteca del suboficial, Buenos Aires, 1969, vol. I, p. 33-37. Asimismo véase a Comando en Jefe del Ejército…*Reseña histórica y orgánica del Ejército Argentino*, *Op. Cit.*, t. I, p. 49-50.

[145] Meli, Rosa: "Fundación de fuertes y fortines. Postas", en Comando General del Ejército…*Política seguida con el aborigen (1750-1819)*, *Op. Cit.*, t. I, p. 219.

[146] Una profunda labor de investigación secundada de planos y geodesia, en base a una minuciosa búsqueda en archivos y fuentes catastrales, lo constituye la obra de los investigadores Thill, José P. y Puigdomenech, Jorge A., *Guardias, fuertes y fortines de la frontera sur, Historia, antecedentes y ubicación catastral*, Ejército Argentino, Servicio Histórico del Ejército, Buenos Aires, 2003, vols. I-II, de donde surge la creación, ubicación actual, características de la guarnición, actividad relacionada y descripción pormenorizada de la gran mayoría de los sucesos bélicos que acompañaron a estos "mojones e hitos fronterizos", que no obstante su precariedad, fueron artífices en la historia de la defensa y evolución de la frontera interior del territorio argentino.

en marzo de 1788, que abarcaba los reconocimientos y descubrimientos del litoral patagónico, desde el Río de la Plata hasta el río Gallegos, incluyéndose el sector conocido del río Negro y su par de los caminos de la campaña bonaerense.[147]

Sucedido el virrey Loreto por el virrey Arredondo en diciembre de 1789, este último en nada contribuyó a reforzar la seguridad de las líneas fronterizas. Siendo relevado en 1795 por el virrey Melo, esta nueva autoridad al poco tiempo de asumir en su cargo, encomendó al capitán de la armada española Félix de Azara la realización de un reconocimiento militar de la frontera que posibilitara obtener información para en un futuro poder concretar el establecimiento de nuevos pueblos secundados por fortines.

En el informe encomendado, Félix de Azara recomendó toda una serie de medidas que incluían principalmente la construcción de nuevos fuertes y fortines, que debían estar próximos a zonas con abundantes recursos naturales, levantando poblaciones nuevas bajo su amparo, distribuyéndose terrenos a aquellas personas o familias que se comprometieran a ocuparlos y trabajarlos, siendo a su parecer los blandengues y sus familias los más indicados y recomendados. También alentaba en su informe la toma de posesión y posterior fortificación de la isla de Choele Choel, con el objeto de impedir el paso del tránsito de ganado robado por los indios a Buenos Aires, el que luego era arriado hacia Chile.[148] El fallecimiento del virrey Melo en 1797, hizo que el proyecto presentado por Félix de Azara no pudiera ser concretado quedando finalmente relegado en el olvido.

Desde 1780 y hasta finales del siglo XVIII, junto a las fortificaciones desplegadas en la provincia de Buenos Aires, se destacaban en Santa Fe el fortín de Loreto, en Córdoba los fortines de San Carlos, San Fernando, Santa Catalina, Sauce y Las Tubas, en San Luis los fortines de Chañar y Bebedero y en Mendoza los de San Carlos y San Rafael.

En la región del Chaco donde se presenta un clima subtropical, la situación no era favorable para proyectar avances en una frontera que siempre se presentó difusa y hostil. Las expediciones "militares" contra los indios conocidos como Guaikurúes, Mocovíes, Tobas y Abipones, muchas veces mal organizadas y peor concretadas, solo lograban en el mejor de los casos atisbos de paz temporarios para los permanentemente amenazados pobladores fronterizos.

En efecto, la frontera en la región chaqueña, que poco y nada se había corrido desde los primeros tiempos de la llegada de los colonizadores, estaba "defendida" a finales del siglo XVIII por alrededor de treinta fortines concentrados principalmente en Santa Fe, siendo una zona permanentemente inestable, cuya línea de asentamientos apenas había avanzado desde la época de la conquista.[149] Sus fortificaciones precarias, estaban expuestas tanto a los avatares de la sequía, como de las abundantes lluvias que producían inminentes inundaciones, que obligaban a sus hombres muchas veces a abandonarlas.

[147] Véase copia del mapa geográfico original en Walther, Juan C., *Op. Cit*. p. 157.
[148] *Ibídem*, p. 160-161.
[149] Sarasola, Carlos M., *Op. Cit*. p. 146.

Advertimos respecto a la zona chaqueña, que desde la época virreinal, la referencia a la problemática de la seguridad de su frontera, no solo suele ser minimizada por los historiadores frente a todas las crónicas y narrativas de su par de la frontera sur y oeste, sino también generalizada, ya que la forma de abordar la cuestión del indio a la hora de estudiar el proceso de consolidación de sus fronteras, varía según se trate del frente occidental en la jurisdicción del Tucumán, la frontera sur en el área santafecina o hacia el noreste con la frontera del Paraguay, ya que cada uno de estos frentes del Chaco, pertenecía a distintas jurisdicciones administrativas con cierta autonomía para la toma de decisiones.[150]

En la década previa a nuestra emancipación, la seguridad de las fronteras, al menos de la frontera sur y oeste, gozaba de una relativa calma. En enero de 1801, se dictaron las "*Ordenanzas Generales de su Majestad*" mediante las cuales se reglamentaba y reorganizaba las milicias voluntarias de infantería y caballería del virreinato, creándose varias unidades "*para la defensa de las haciendas, vidas y religión de los muy amados vasallos cuya felicidad empeña siempre todo mi cuidado*". Estas guarnecían las principales ciudades del virreinato (incluyendo a Montevideo, Paraguay y el Alto Perú), destinándose para el cuidado y seguridad de la frontera a un regimiento de "Voluntarios de Caballería de la Frontera", con un total de 1.204 plazas en la frontera de Luján, un escuadrón de 180 hombres para Río Negro (Carmen de Patagones) y distintos regimientos de caballería destinados a la defensa de las fronteras de Córdoba, Mendoza y San Luís.[151]

Pese al desguarnecimiento temporario de muchas fronteras con motivo de las invasiones inglesas de 1806 y 1807, estas produjeron la curiosa circunstancia que los caciques pampas Epugner, Errepuente y Turúñamquü, ofrecieran al Cabildo de Buenos Aires a fines de 1806, su colaboración y servicios de pelea para rechazar en conjunto a los invasores de "casaca colorada" que irrumpían en estas tierras.

Pese a que esta ayuda no llegó a ser requerida ni necesaria, el reconocimiento al compromiso de la misma produjo que la paz de la frontera se afianzara unos cuantos años más, al ser premiados los indios por su generoso ofrecimiento con ciertas dádivas y facilidades para celebrar acuerdos comerciales en Buenos Aires, los que incluían productos tales como la sal, cueros y afines.

15. La frontera en el período de 1810

El gobierno patrio de 1810 al momento de su emancipación encontró las fronteras internas frente al indio prácticamente en los mismos límites que se habían afianzado desde las últimas décadas de la administración española, debido a que la política del virreinato para proveer a la seguridad de las fronteras, siempre iba un paso por detrás de las verdaderas necesidades en materia de construcción de puestos fortificados.

---

[150] Véase a Lucaioli, Carolina P.: "Los espacios de frontera en el Chaco desde la conquista hasta mediados del siglo XVIII", en Lucaioli, Carolina P.; Nacuzzi, Lidia R. (comps.), *Fronteras. Espacios de Interacción en las tierras bajas del sur de América*, Sociedad Argentina de Antropología, Buenos Aires, 2010, p. 29.

[151] Walther, Juan C., *Op. Cit*. p. 162-163.

La defensa de la frontera de la Intendencia de Buenos Aires, estaba encomendada a los fortines del Este a Oeste, identificados como:

1) San Pedro de los *Lobos*
2) San Lorenzo de *Navarro*
3) San Claudio de *Areco* (llamado también "fortín de Areco", actual ciudad de Carmen de Areco)
4) Nuestra Señora de *Mercedes* (actual Colón)
5) Nuestra Señora del Rosario de *Melincué* (actual ciudad de San Urbano)
6) *San José de la Esquina* (estos dos últimos ubicados en el territorio que pasó luego a Santa Fe)

En cambio los fuertes, del Este a Noroeste eran:

1) San Juan Bautista de *Chascomús*
2) Nuestra Señora del Pilar de los *Ranchos* (actual ciudad de General Paz)
3) San Miguel del *Monte*
4) San José de *Luján* (o "La Guardia de Luján", actual ciudad de Mercedes)
5) San Antonio del *Salto*
6) San Francisco de *Rojas*.[152]

La defensa de la Frontera Sur del Interior, la resguardaban ocho fuertes y ocho fortines, atendidos alternadamente por milicias de caballería formadas por lugareños (con participación de carácter obligatorio) y en menor número por soldados del ejército regular.

Los fuertes en el territorio de la actual provincia de Córdoba, de Este a Oeste eran:

1) Asunción de *las Tunas*
2) Del Sauce (actual ciudad de La Carlota)
3) *Santa Catalina*
4) San Fernando en *Sampacho*

En el territorio de la actual provincia de San Luis, de Este a Oeste eran:

1) San Lorenzo del Chañar
2) San José del Bebedero

En el territorio de Mendoza de Norte a Sur:

1) *San Carlos*
2) *San Rafael*.

[152] Estrada Abalos, José M.: "La frontera de indios, 1810", en Comando General del Ejército…*Política seguida con el aborigen (1750-1819), Op. Cit.*, t. I, p. 396. Al igual que en el citado informe, pusimos en bastardilla a los fines ilustrativos, los nombres de las ciudades cuya denominación persistió históricamente, teniendo raigambre la fundación de las mismas en la fundación de estos precarios puestos defensivos.

Los fortines en el territorio de la actual provincia de Córdoba, de Este a Oeste, eran:

1) San Rafael del *Saladillo*
2) San Rafael en *Loboy*
3) Pilar
4) San Carlos (llamado también "Las terneras", por estar situado sobre este paso del río Cuarto)
5) La *Reducción*
6) San Bernardo
7) La Concepción

En la actual Santa Fe el fortín que defendía su "frontera" fue conocido como "Loreto en el Zapallar".[153]

En el norte del país, respecto a la seguridad de las "líneas defensivas" de esa frontera interior del Noreste, se ha dicho que hablar de las mismas es tan solo una generalización. Estas constituían mas bien un conjunto de distintos agrupamientos "defensivo-civilizadores" que fueron emplazados sobre los puntos críticos en materia de seguridad, siendo unos fuertes, otros fortines o meros piquetes, otros reducciones de indios en mayor o menor medida evangelizados -que muchas veces luchaban entre sí-, ya que nunca el precario sistema pudo recuperarse de la expulsión de los jesuitas en el año 1767.[154]

En el territorio de la actual provincia de Santa Fe, al Este y en sentido descendente, estaban los siguientes puntos defensivos: San Jerónimo del Rey (de abipones, con su fuerte del Socorro), Espín (o Inispín, o Jesús Nazareno, de mocobíes), San Pedro (de mocobíes), San Javier (de mocobíes), Cayastá (de charrúas) y San Juan Nepomuceno o Santa Rosa en Calchines (a poco más de 40 Kms. de la ciudad de Santa Fe).

Más al Norte estaban San Joaquín, San Estanislao, Nuestra Señora de Belén y San Juan Nepomuceno, en territorio hoy paraguayo; así como San Fernando de las Garzas, cerca de la actual ciudad correntina de Bella Vista.

En Santa Fe a partir del Oeste del arroyo Saladillo había un gran arco que pasaba por: Almagro, Esquina Grande, San Juan Bautista del Salado, San Nicolás en La Pelada, Nuestra Señora de la Soledad (alias Arredondo), Meló, Monigotes y Cululú, conectándose por el fuerte Súnchales (alias La Virreina) con los núcleos defensivos cordobeses de: Morteros y Los Porongos; Pozo Redondo y El Tío. La Laguna de Los Porongos (o Mar Chiquita) con sus bosques, contribuía a la defensa, cuya extremidad septentrional, en la intendencia de Córdoba del Tucumán (Córdoba, La Rioja, San Juan, Mendoza, San Luis), era Río Seco. Desde este punto se dirigía en rumbo noroeste, por la intendencia de Salta del Tucumán (Salta, Jujuy, Tucumán, Catamarca y Santiago del Estero), hacia La Purísima Concepción de Abipones en el sur santiagueño, para

[153] *Ibídem*, p. 397-398.
[154] *Íbidem*, p. 400.

apoyarse en las márgenes del río Saladillo o Dulce, del arroyo Mailín y del río Salado (o Juramento), pasando a sólo unos 75 kilómetros delante de Santiago del Estero.

A partir del gran codo de este río ascendía una concentración defensiva formada por: fuerte de San Luis de los Pitos, San Juan Bautista de Balbuena (de isistinés), San Joaquín de Ortega (de omoampas, también llamada Nuestra Señora del Buen Consejo), San Esteban de Miraflores (de lules), fuerte de San Fernando del Río del Valle, San Ignacio de Río Negro (de tobas) Ledesma (de tobas, con su fuerte), fuerte de San Lorenzo, fuerte Pizarro, San Ramón de la Nueva Oran y Nuestra Señora de las Angustias (de mataguayos, con su fuerte de San Andrés de Zenta).[155]

15.1 La política fronteriza del gobierno patrio

En los primeros tiempos de la emancipación, la Primera Junta impulsó el dictado de una serie de medidas de índole económica, política, cultural y social, cuyo espíritu revolucionario y emancipador, fue similar en todas las regiones de América del Sur, suscitándose respecto al indio que amenazaba las fronteras de la administración del antiguo virreinato una actitud contemplativa, en el marco de un verdadero espíritu de integración e inclusión.

Esta pretendida integración del indio, iba dirigida a su inclusión a la nueva vida civil, vida que empezaba a dar sus pasos secundada de la causa revolucionaria, requiriendo la misma efectivos prestos a movilizarse. Es por ello que también se pensó en incorporarlos de algún modo al ejército, lo que incipientemente se venía registrando en algunos regimientos de *Pardos* y *Mulatos o Morenos*, pretendiéndose en lo sucesivo incorporarlos ya no a los "regimientos de castas", sino que por ser naturales, al de los regimientos con raigambre española.[156]

Dentro de este espíritu integrador, la Junta de carácter provisoria suprimió el tributo que los indios pagaban a la corona de España -como un signo de la conquista- entendiendo que ante la demora en poder reunir un Congreso General, y en virtud de contarse con la presencia de gran parte de los diputados de las provincias, podía resolver la cuestión dictando una medida tendiente a abolir este tributo. En consecuencia, se dictó una resolución el 1 de septiembre de 1811,[157] que fue incluso en su contenido ratificada en la Asamblea General del año 1813, en el marco de toda una serie de medidas para los habitantes, inspiradas en la ideología de la Revolución Francesa, que en un futuro se consagraría constitucionalmente en el marco del derecho de igualdad ante la ley y la abolición de toda forma de esclavitud y discriminación.

---

[155] *Ibídem*, p. 400-401.

[156] Conforme orden del 8 de junio de 1810, *Registro Oficial de la República Argentina que comprende los documentos espedidos desde 1810 hasta 1873. Tomo primero 1810 á 1821*, Imprenta especial de obras La República, Buenos Aires, 1879, p. 34 (Registro 31).

[157] Conforme resolución del 1 de septiembre de 1811, publicada en español y en versión Quichua en *Ibídem*, p. 115-116 (Registro 240). La Gaceta de Buenos Aires, publicó el 19 de diciembre de 1811 el decreto de la junta del 1 de septiembre del mismo año, mediante el cual se reconoce los malos tratos que sufrieron los indios desde los tiempos de la conquista, resolviendo que en lo sucesivo "*queda extinguido el tributo que pagaban los indios a la corona de España, en todo el distrito de las provincias unidas al actual gobierno del Río de la Plata*".

Debemos tener en cuenta que en este período revolucionario, signado de ideales políticos e institucionales, el gobierno patrio gradualmente y en la medida de sus posibilidades, debió enfrentarse con dos grandes frentes: el externo y el interno. El externo, intentado seducir a las provincias del norte a adherirse a la causa y la unidad política y de gobierno, bajo la egida de las Provincias Unidas del Río de la Plata, con los últimos coletazos de los realistas españoles que pretendían reestablecer la hegemonía de su reino en estas tierras. El frente interno, por otra parte, donde afloraron las luchas intestinas por el poder, siendo las más visibles las enconadas contra los caudillos del interior, en el marco de la antinomia entre el centralismo porteño (que ya había superado una invasión de una potencia extranjera) y las provincias del interior con sus naturales aspiraciones de autonomía. Todo esto en un escenario territorial que contaba con la presencia de las precarias y dinámicas fronteras internas con el indio.

La situación de inseguridad que se presentaba en estas últimas, fue minando lentamente el "romance" del gobierno patrio con el "indigenismo", o mejor dicho, con los indios que no se adecuaban a las reglas de la civilización occidental. Ello sin contar que ya durante este período, las zonas de frontera seguían siendo inseguras, no solo por el accionar de los malones de los indios, sino por ser refugio de "malvivientes", desertores (tanto del gobierno patrio como de los ejércitos realistas), perseguidos políticos, comerciantes y funcionarios corruptos, entre otros.

Esta realidad, se traducía en un confuso cuadro en donde las leyes, de cumplirse, se hacían en su mínima expresión y siempre de un modo difuso e ineficaz. Este cuadro no escapaba al gobierno provisional, que en consecuencia había encomendado al coronel Pedro Andrés García una expedición al desierto mediante decreto del 15 de junio de 1810,[158] con la finalidad de verificar y eventualmente poder arreglar las fortificaciones de la frontera que lo delimitaban, averiguando el estado de las poblaciones y ganados, como así también los posibles medios de reunirlas en pueblos.

Este último, célebre por encabezar una expedición en 1810 hacia Salinas Grandes con una magra empresa que produjo un informe titulado "*Diario de un viage a Salinas Grandes en los campos del sud de Buenos Aires, por el coronel D. Pedro Andres Garcia*", [159] produjo además en 1813 una *"Memoria sobre la navegación del Tercero y otros ríos que confluyen al Paraná"*, un *"Nuevo plan de fronteras de la Provincia de Buenos Aires proyectado en 1816…"*, un *"Informe sobre fronteras al Exmo. señor Gobernador de la Provincia (15 de junio de 1820)"* y otros informes y memorias que en síntesis, daban cuenta que no era conveniente que la guerra contra el indio continúe siendo defensiva, esperando el accionar de los malones.

Respecto a estos últimos, García pudo apreciarlos en toda su magnitud, dejando constancia por escrito de la participación de los malones en las rastrilladas hacia Chile

---

158 *Registro Oficial de la República Argentina que comprende los documentos espedidos desde 1810 hasta 1873. Tomo primero 1810 á 1821, Op. Cit.*, p. 36 (Registro 37)

159 Véase a García, Pedro A., *Diario de un viaje a Salinas Grandes en los campos del Sud de Buenos Aires*, Eudeba, Buenos Aires, 1974, p. 21. Si bien muchas de las observaciones de García, en su tiempo no fueron tenidas en cuenta, siendo incluso hecho prisionero por cuestiones políticas, las mismas fueron utilizadas por el General Roca en su itinerario expedicionario al desierto, y fue un nieto de García: Álvaro Barros, quien en obras que citaremos en los siguientes capítulos, prosiguió por escrito con los informes y debates sobre la seguridad de la precaria frontera.

del ganado robado, por lo que proponía atravesar el impenetrable desierto hasta sus confines, asentando en los parajes de éste poblaciones en lugares estratégicos, ello a través de una política de mensura y reparto de tierras, pretendiendo estimular la formación de pequeños núcleos urbanos que facilitasen el comercio interior.

Observamos que el Coronel García, a la hora de referirse a los peligros de las fronteras, no pone exclusivamente estos en cabeza de los indios, sino que hace referencia y hasta una recomendación a las autoridades que le encomendaron la expedición, de no minimizar el peligro que representaba la situación de los vagos, desertores y cuatreros que se movían impunemente tras la misma,[160] sobre los cuales llegó a recomendar un oportuno indulto general.

No es nuestra finalidad relatar todos los complejos acontecimientos políticos y militares que acontecieron desde 1810 hasta la sanción de la Constitución de 1853. Solo destacamos que sucesos como la invasión portuguesa a la Banda oriental en 1811, las luchas internas de Buenos Aires contra Santa Fe y Entre Ríos, los combates con los realistas por la guerra de la independencia, contra los caudillos del litoral y las pretensiones de Artigas, entre otros, fueron circunstancias que no hicieron mas que agudizar el problema del desguarnecimiento de las fronteras internas en el transcurso de la primera década patria, cuyo refuerzo ante su característica precariedad típica del confín jurisdiccional del Estado, llegó a considerar en noviembre de 1818 el servicio de los esclavos para defenderla,[161]lo que nos permite apreciar que la defensa y la seguridad de la frontera interna, se encuentra dentro de las primeras políticas de Estado.

A finales de 1819 y pese a las recomendaciones del Delegado Directorial Cornelio Saavedra (con facultades para llevar tranquilidad a la campaña y mejorar la defensa de sus fronteras), relativas al adelantamiento de la línea de fortines y la reorganización de los blandengues, se puede afirmar que en el sur de Buenos Aires, el río Salado y el pueblo de Dolores marcaban el *limes* de la línea de la frontera, que no podían transponer los indios sin permiso para comerciar o arrear ganado salvaje, como tampoco los blancos que pretendían pasar al sur del río Salado para comercial indebidamente con ellos.[162]

---

[160] Expresa al respecto García en una de sus alusiones a la inseguridad de la frontera: "…*ha sucedido que muchos de nuestros campestres, cuyas costumbres, como hemos dicho, no distan muchos grados de las de los salvages, se han familiarizado con ellos,, y atraidos por el deseo de vivir á sus anchas; ó bien temerosos del castigo de sus delitos, se domicilian gustosamente entre los indios. Estos transfugas, cuyos número es muy considerable y crece incesantemente, les instruyen en el uso de nuestras armas, é incitan á que ejecuten robos y se atrevan á hacer correrias en nuestras haciendas. ¡Cuánto no debemos temer de estos indios, acaudillados y dirigidos por nuestros mismos soldados!..." Ibídem*, p. 34. (trascripción con ortografía original)

[161] Cf. Meli, Rosa: "La comandancia de frontera. Su misión", en Comando General del Ejército…*Política seguida con el aborigen (1820-1852)*, *Op. Cit.*, t. I, vol. 664-665, p. 65. El plan dividía la campaña en 12 secciones, protegida por escuadras de 25 plazas. Estos debían concentrarse en Pergamino, Rojas, Salto, Baradero, San Nicolás, Arrecifes, San Antonio de Areco (pueblo, su fortín y guardia), Villa Luján, Pilar, Morón, San Isidro, Navarro, Lobos, Monte, Ranchos, San Vicente, Matanza, Quilmes, Magdalena y Chascomús. Si bien este plan no llegó a concretarse, entre otros motivos por no llegarse a confeccionarse un padrón o relevamiento general de esclavos, al año siguiente se "manumitieron" muchos esclavos que fueron "voluntariamente enrolados" en fuerzas destinadas al servicio del resguardo de las fronteras.

[162] Walther, Juan C., *Op. Cit*. p. 198.

15.2 La seguridad de las fronteras entre 1820 y 1828

En 1820, pocas variaciones sufrió la línea de fronteras vigente una década atrás, limitándose las normativas dictadas al efecto, a crear y/o suprimir comandancias y/o regiones militares, o eliminando cuerpos militares como el de blandengues, que por un tiempo fue suprimido y remplazado por el cuerpo de dragones de línea. La línea fronteriza que en 1810 defendía Buenos Aires, consistente en 6 fuertes y 6 fortines, tuvo variaciones mínimas, como por ejemplo que los fortines de Esquina y Melincué pasen a formar parte de la nueva provincia de Santa Fe, siendo este último, conforme a un relevamiento efectuado el 11 de abril de 1817, custodiado por tan solo 10 efectivos.[163]

Las prioridades de la defensa para el gobierno, eran más bien las amenazas militares externas, como el rumor o las "noticias" sobre las inminentes y voluminosas expediciones armadas españolas que actuarían sobre el Río de la Plata, las cuales nunca se llegaron a concretar.

A todo ello, la inseguridad, precariedad y carencia de recursos humanos para guarecer debidamente los puestos defensivos de las fronteras, no solo era un estigma para las estancias de Buenos Aires, ya que reiteradamente y cada vez con más furia, los malones de indios asolaban estas en los límites de Santa Fe y Córdoba, incitados muchas veces por facciones partidarias. Valga como ejemplo que los federales del litoral, quisieron atraer a varias tribus para comprometerlas en un ataque al sur de los porteños para distraerlos, y estos últimos también recurrieron a los servicios de pelea de tribus "amigas" para enfrentarlos en conjunto.

Abundan los registros y crónicas sobre el recrudecimiento del accionar violento e inseguridad de la frontera a pocos años de comenzar la década del 20. Por citar algunos, el 30 de abril de 1821 un malón de 1500 indios encabezado por el gaucho José Luis Molina, arrolló las defensas de Kaquelhuincul, reduciendo a cenizas la población de Dolores.[164] El 22 de abril de 1822 unos 500 indios pampas asaltaron el pueblo de Pergamino, matando a varios de sus pobladores y arreando la totalidad de los animales que encontraron, invadiendo en diciembre de ese mismo año el sur de la provincia, y llegando hasta 60 leguas de la ciudad de Buenos Aires. Todo ello, ante la ineficacia de los sistemas defensivos que dependían de "tropas" que nunca llegaban siquiera a darle alcance a los invasores, que se desenvolvían secundados de nuevas hordas de indios araucanos o mapuches, que habían emigrado recientemente desde Chile.[165]

Por supuesto que hubo excepciones en cuanto a la eficacia del accionar defensivo/represivo del Estado frente a los indios, como las acciones militares de Federico Rauch contra los malones que se dieron en el sur de Santa Fe a finales de 1822, a los que persiguió logrando recuperar prisioneros y ganado. Tales acciones, si bien reiteradas en el tiempo, se limitaban a pequeños emprendimientos militares que actuaban principalmente en carácter de represalia o de recupero de hacienda y personas secuestradas por los indios, y excepcionalmente para disuadir o impedir invasiones.

---

[163] Véase este informe en Meli, Rosa: "La comandancia de frontera. Su misión", en Comando General del Ejército…*Política seguida con el aborigen (1820-1852), Op. Cit.*, t. I, vol. 664-665, p. 70.
[164] Cf. Burucúa, José E.: "Primera expedición de Martín Rodriguez", en Comando General del Ejército…*Política seguida con el aborigen (1820-1852), Op. Cit.*, t. I, vol. 664-665, p. 362.
[165] Walther, Juan C., *Op. Cit*. p. 216.

Ante estos panoramas, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires el general Rodríguez, efectuó una suerte de Campaña o salida al desierto en 1823 -tras el fracaso de una campaña anterior en 1820-, que dio como único resultado positivo que se avance la frontera del sur hasta las sierras del Tandil, donde se levanto el núcleo de la ciudad homónima y se fundó el fuerte Independencia. Esto fue producto de la carencia de apoyo de los "indios amigos" y la falta de apoyo económico de los estancieros de Buenos Aires, los cuales miraban con recelo todo tipo de acción impulsada por el Poder Ejecutivo.

Una posterior expedición del mismo en 1824 tampoco trajo mayores resultados, aspirándose en esta misión el ocupar el margen del río Negro para establecer una nueva frontera, que no pudo cumplirse ante la carencia de un cabal conocimiento del terreno, buenas caballadas, extensión de la marcha y suficientes provisiones, no obstante lo cual puede afirmarse que al final de su mandato, se ganaron 4000 leguas de terreno a los indios.

El 9 de mayo de 1824 le sucedió en el cargo a Rodríguez, el general José Gregorio de Las Heras, quien durante su gestión nombró a Juan Manuel de Rosas en una de las dos comisiones encargadas de efectuar relevamientos, tendientes a levantar nuevos puestos defensivos que permitieran adelantar la frontera. Este último celebró un tratado de paz el 20 de diciembre de 1825, donde fueron parte entre treinta y nueve caciques y cincuenta representantes de las poblaciones indígenas y distintos delegados de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. Este tratado, establecía que los indios reconocían por único gobierno de las provincias al soberano Congreso, se "canjeaban" cautivas que no estuvieran "casadas", debiendo la "*indiada*" comprometerse en lo sucesivo a impedir la invasión de cualquier provincia por parte de cualquiera de sus pares.

No obstante la firma de este acuerdo, habiéndose dictado al año siguiente la ley que creaba el Poder Ejecutivo de las Provincias Unidas y asumiendo el mando del país Bernardino Rivadavia, se recrudecen las invasiones de los malones de indios, propiciadas por los díscolos caudillos del interior, invadiendo las zonas de Salto, Arrecifes y Dolores. Ante este panorama, se designó nuevamente al coronel Rauch para que emprenda acciones de escarmiento y recuperación de ganado y cautivos contra los indios. Este, luego de sus cruentas expediciones, logro tranquilizar provisoriamente la campaña, permitiendo sentar las bases para la futura delimitación de la nueva frontera que se efectuaría en 1828.

Producida la renuncia presentada por Rivadavia el 27 de junio de 1827, entre numerosos motivos por su disgusto ante la celebración de un acuerdo de paz en la guerra que sostenía Argentina con Brasil (Convención Preliminar de Paz de 1827), y tras asumir interinamente el mando del Poder Ejecutivo el doctor Vicente López -quien devuelve a la provincia de Buenos Aires su autonomía-, la Junta de Representantes designa el 13 de agosto de 1827 al coronel Manuel Dorrego como gobernador de la provincia de Buenos Aires. Dorrego, a tan solo tres días de asumir, dictó un decreto el

16 de agosto de 1827[166] en cuyo primer artículo facultaba a Juan Manuel de Rosas, como encargado de la celebración y conversación de paz con los indios, para ir preparando lo necesario para la extensión de las fronteras del Sur y fomento del puerto de Bahía Blanca.

Rosas, luego de abocarse a varios estudios y reconocimientos de parte del inmenso territorio heredado por el Estado, elevó al gobierno provincial en enero de 1828, un pormenorizado proyecto para establecer una nueva línea de fronteras defensivas, que facilite el tránsito sin sobresaltos hasta Bahía Blanca habilitando su puerto, el cual fue aprobado anticipadamente por Dorrego mediante el dictado del decreto de fecha 13 de noviembre de 1827.[167] Vigente dicho decreto, comenzaron los trabajos necesarios para emplazar el fuerte Federación (sito en la actual localidad de Junín), el fuerte 25 de Mayo[168] y el tercer fuerte en la actual ciudad de Bahía Blanca, inicialmente denominado Fortaleza Protectora Argentina,[169] trabajos estos que muchas veces fueron secundados no solo con el auxilio de las fuerzas nacionales, sino también con el auxilio de tribus de indios amigas.

Estos enclaves "civilizadores", dieron luego origen a grupos de poblaciones asentados a su alrededor (Tandil, Azul y Tapalqué, entre otros), hecho este que fue propiciado por Dorrego mediante el dictado del decreto del 28 de abril de 1828,[170] por medio del cual se establecía la entrega de "*terrenos para poblaciones y cultivo en las inmediaciones de los fuertes fronterizos*". Esta consolidación de la nueva línea defensiva, permitió que a finales de 1828, la mitad de la provincia de Buenos Aires estuviera resguardada por una nueva línea de fronteras, la cual si bien todavía era precaria, marcaba el límite entre lo que despectivamente se conocía como los mundos del "blanco" y el indio.

15.3 La seguridad de las fronteras entre 1829 y 1832

Si bien el mandato de Dorrego se caracterizó por dedicarse a la cuestión de la seguridad de la frontera, teniendo siempre en mente el acordar tratados de paz con los indios y ello sin perjuicio de aspirar a efectuar en un futuro una gran expedición al margen del río Negro, los sucesos del año 1829 desembocaron en un desorden

---

[166] *Registro Oficial de la República Argentina que comprende los documentos espedidos desde 1810 hasta 1873. Tomo secundo 1822 á 1852*, Imprenta especial de obras de La República, Buenos Aires, 1880, p. 202 (Registro 2.200).
[167] *Ibídem*, p. 214. (Registro 2232)
[168] Véase la interesante crónica del diario de viaje del ingeniero militar Parchappe en su calidad de topógrafo de la expedición comandada por Julián Perdriel para sentar este nuevo "Mojón de civilización", en Parchappe, Narciso, *Expedición fundadora del fuerte 25 de mayo en Cruz de Guerra. Año 1828*, Eudeba, Buenos Aires, 1977.
[169] Este fuerte fue proyectado originariamente con un doble carácter: para seguridad de la frontera con los indios, constituyendo un hito que se establezca "más allá del río Salado" en el "país del diablo" (Huccu Mapu), y como baluarte contra las ambiciones expansivas de países como Brasil e Inglaterra, ya que salvo Carmen de Patagones, las costas de nuestro país se encontraban desguarnecidas ante un eventual avance en la Patagonia.
[170] *Registro Oficial de la República Argentina que comprende los documentos espedidos desde 1810 hasta 1873. Tomo secundo 1822 á 1852, Op. Cit.*, p. 223-224 (Registro 2253).

institucional, dentro del cual las fuerzas militares de Lavalle produjeron su derrocamiento y posterior fusilamiento, junto a la huida de Rosas a Santa Fe.

Como consecuencia de la revolución del 1° de septiembre y el ulterior fusilamiento de Dorrego trece días después, la lucha entre las facciones de los unitarios y los federales, tuvo momentos virulentos al menos hasta noviembre de 1831, en donde Facundo Quiroga venció en Tucumán a Lamadrid en la acción de Ciudadela.

Dentro de este caos, las fuerzas de la campaña tomaron partido por uno u otro bando y, acompañando a los mismos, los "indios aliados" combatían reforzando uno u otro lado según el mejor postor, siendo un ejemplo de ello la ejecución por "deguello" tras una emboscada propiciada por Rosas, del "héroe de la frontera" el coronel Rauch (partidario de Lavalle), quien fuera ejecutado en las Vizcacheras a finales de marzo de 1829 por aquellos indios a los que en su momento férreamente aborreció y combatió.

Luego del efímero cese de las hostilidades estipulado en la Convención de Cañuelas, el 8 de diciembre de 1829 la Junta de representantes de la provincia de Buenos Aires, nombra Gobernador y Capitán General a Juan Manuel de Rosas, quien asumió el mando con gran prestigio y expectativas sobre su cabeza, considerándose por la opinión popular como el hombre que por excelencia, pacificaría el país acabando con la guerra civil, para oportunamente lograr la paz con los indios díscolos de la campaña.

Los malones de indios, aprovechando estas zozobras políticas y la encarnizada guerra entre los dos partidos políticos antagónicos, la cual producía un descuido de la vigilancia fronteriza, desde 1829 en adelante intensificaron su accionar en las provincias de Mendoza, San Luis y Buenos Aires.

Dentro de este período, en 1831 Mendoza fue invadida por un gran malón, a sabiendas que la frontera sur se encontraba desguarnecida, cayendo sorpresivamente sobre los fuertes San Rafael y San Carlos y produciendo un gran número de muertes, cautivas y robo de ganado. A poco de ello, los malones arremetieron contra la capital mendocina, que por muy poco se salvó de ser invadida gracias a la oportuna intervención de la Guardia Nacional, al mando del coronel de la República de Chile José Albino Gutiérrez, quien pese a que perdió la vida en dicha oportunidad, su auxilio a los escuadrones de caballería de línea de Mendoza posibilitó repeler la invasión.[171]

En los últimos días de marzo y abril de 1832, San Luís había sufrido tres invasiones, que acarrearon una gran perdida de vidas y el robo de 12.000 cabezas de ganado, con varias familias cautivas de la zona de río Quinto, Morro y Renca.[172]Innumerables también fueron las depredaciones en la provincia de Buenos Aires, como fue el caso del asedio de la Fortaleza Argentina en Bahía Blanca, o el malón que llegó hasta Luján en 1832 y que fuera repelido por las fuerzas militares conducidas por Félix Aldao.

[171] Comando General del Ejército…*Política seguida con el aborigen (1820-1852), Op. Cit.*, t. II, vol. 3 (vols. 669-670-671), p. 40-41.
[172] *Ibídem*, p. 39.

En todas estas provincias y sobre todo en Buenos Aires, los estancieros y pobladores de las zonas aledañas asistían al robo de su hacienda y destrucción de sus propiedades, como también al secuestro de cautivos, que en su gran parte eran mujeres que, si no eran rescatadas o recuperadas a la brevedad, cual un Síndrome de Estocolmo[173] sufrían (salvo excepciones) una relación de esclavitud y dominio en las tolderías de los indios, que les impedía luego reinsertarse fácilmente en la sociedad, en virtud del daño psicológico ocasionado.

Es importante destacar que en 1832, el ejército de línea de Chile al mando del general Bulnes, persiguió a los indios en la zona cordillerana, derrotando a la tribu de los Pincheira, lo que trajo algo de alivio a la zona de Mendoza. Respecto a Córdoba y San Luís, básicamente los recursos defensivos de la frontera seguían siendo los mismos que los establecidos hasta 1810.

Hasta el final de su primer mandato, Rosas, quien dominaba la lengua de los indios, parlamentó y negoció con ellos muchos acuerdos de paz, suministrándoles todo tipo de vituallas y hasta vacunas, como fue el caso de la vacuna de la viruela,[174] a cambio de mantener la seguridad de la frontera consolidada, en lo que se conoció como "el negocio pacífico con los indios" y también, dicho sea de paso, colaborar con la persecución y captura de los enemigos políticos del unitarismo, que solían buscar refugio en los toldos de los indios amigos.

Esta paz negociada con los indios, no impidió que Rosas le escriba a Facundo Quiroga en abril de 1831, manifestándole la necesidad de reunirse en un futuro cercano, en un punto céntrico para proyectar en conjunto "*una formal expedición con todos los indios que hostilizan nuestra frontera*", como tampoco impidió que Rosas, próximo a terminar su primer mandato, remitiera a la legislatura de Buenos Aires un proyecto de expedición contra los indios con el objeto de extender la frontera hasta el río Negro.

16. La campaña al desierto de Rosas en 1833

El 30 de noviembre de 1832, Rosas envió un oficio a la legislatura de Buenos Aires,[175] mediante el cual se solicitaba los fondos necesarios para realizar una expedición o "entrada" al territorio de los "indios enemigos", teniendo como finalidad

[173] Según el diccionario de la Real Academia Española, el Síndrome de Estocolmo consiste en: *"Actitud de la persona secuestrada que termina por comprender las razones de sus captores."* Surge de muchas crónicas que dentro de las tribulaciones que sufrían las cautivas, estaba la circunstancia de los embarazos tras reiteradas violaciones en las tolderías, lo que producía por un lado que si permanecían en ellas, sufrían el odio de sus pares femeninos, por su eventual "preferencia" de caciques y capitanejos, y por el otro si eran "reintegradas" a la sociedad, sus anteriores vejaciones y daño psicológico las podían llegar a convertir en marginadas sociales.

[174] El autor Sulé describe en su investigación los prolegómenos a esta "campaña vacunatoria" antivariólica, que Rosas propició ante los indios voroganos, ranqueles y pampas, desde un comienzo en un parlamento en la Chacarita de los Colegiales, en donde para pregonar con el ejemplo se inoculó la vacuna frente a los mismos a fin de disipar sus temores, convenciéndoles asimismo de las ventajas de lograr una paz duradera en las fronteras. (Sulé, Jorge O., *Rosas y sus relaciones con los indios*, Colección Estrella Federal, Buenos Aires, 2003, p. 85, 111-120)

[175] Conforme la transcripción del mismo en Comando General del Ejército…*Política seguida con el aborigen (1820-1852), Op. Cit.,* t. II, vol. 3 (vols. 669-670-671), p. 132-133.

extender la frontera hasta el río Negro. El plan implicaba una gran ofensiva militar que se desplegaría en un frente de 400 leguas desde la cordillera hasta el Atlántico, siendo su primer objetivo alcanzar "el país de las manzanas" (Neuquén) esperando actuar ligado con el ejército chileno para destruirlos en conjunto, para lo cual el gobernador previamente se encargó de establecer acuerdos con tribus amigas, que lo auxiliarían o al menos no pondrían escollos al transcurso de la expedición militar. Esta consistiría en el despliegue coordinado de tres divisiones fuertemente armadas y equipadas por el desierto: La División Derecha, la División Centro y la División Izquierda.[176]

Toda una serie de complicaciones se presentaron antes de realizarse la expedición, que fueron alterando o modificando la concepción original de la misma. El vecino país Chile, a quien el ministro de Relaciones Exteriores le había requerido cooperación en una nota del 6 de abril de 1833, no pudo ser de la partida por el estallido de una revolución que lo obligó a comprometer sus tropas. Asimismo las provincias de Cuyo y Córdoba, asoladas por malones, sequías y complicaciones financieras, no estuvieron a la altura para proveer el número y calidad de tropas esperada por Rosas. Tampoco participó Quiroga de la conducción efectiva de la División Centro, actuando tan solo como director efímeramente, acosado supuestamente por una dolencia física que lo obligó a guardar reposo.

Ante estas y otras circunstancias, finalmente las columnas operacionales de la expedición, cuyo objetivo era sentar las bases para que el Estado ejerza un dominio efectivo sobre su territorio fuera de las fronteras internas, doblegando previamente al indio díscolo, fueron:

a) *La División Derecha*: Al mando del general José Félix Aldao, que tenía proyectado avanzar por el sur de Mendoza sobre la región de los Andes, comprendida entre los ríos Barrancas y Neuquén hasta la confluencia de este último con el río Limay, donde se reuniría en las nacientes del río Negro con la División Izquierda.

b) *La División Centro*: al mando del general Ruiz Huidobro, cuya misión era rechazar hacia el Sur a las tribus situadas en La Pampa central y llegar hasta el río Colorado, donde por la derecha debía adquirir noticias de la división de Aldao y por la izquierda de la de Rosas

c) *La División Izquierda*: Al mando de Rosas, que era la única que no había modificado su plan original, que era alcanzar primero el río Colorado, para luego avanzar junto con las divisiones Centro y Derecha por el río Negro.

La marcha de las divisiones Centro y Derecha sufrieron múltiples complicaciones, la mayoría vinculadas a la falta de idoneidad de Ruiz Huidobro para este tipo de misión, quien desoyendo los consejos que le indicaban realizar su marcha por el mismo camino de las rastrilladas que utilizaban los indios, entró con su ejército al desierto por lugares intransitables, como también a la falta de conocimiento de las tácticas del enemigo a enfrentar, mala organización y poca movilidad para el medio a desenvolverse, lo que motivó que el protagonismo de la campaña, prácticamente

[176] Walther, Juan C., *Op. Cit*. p. 265-266.

quedara en cabeza de la división conducida por Rosas, quien asimismo asumió el carácter de director de las operaciones, dado que Quiroga terminó permaneciendo en las provincias de Cuyo.

Respecto a la cotidianidad bélica de la marcha, se ha dicho que los combates no fueron de una violencia producto del choque de grandes masas, sino de efectivos o grupos de tropas contra bandas irregulares de indios, dirigidas por jefes audaces e intrépidos, más no organizados desde el punto de vista táctico y logístico. Esto llevaba a los indios, dada su inferioridad bélica, a rehuir el combate siempre que podían, tomando gradualmente conciencia ante el poder del armamento y equipo de las tropas que debían enfrentar, de la conveniencia de eludir el combate, limitándose simplemente a malonear sorpresivamente, huyendo con hacienda robada y cautivas.[177]

A principios de 1834, Rosas dio por finalizada la actividad de la División Izquierda, licenciando a las tropas el 25 de mayo, las cuales se encontraban exhaustas y al borde de su capacidad logística, considerando que ya se había infligido suficiente daño a los indios, y celebrando con los voroganos provenientes de Chile, una "paz definitiva" a cambio de raciones y víveres, paz que era sugerida a la fuerza del fusil, a raíz de la anterior prueba de que su ejército podría exterminarlos sino se avenían a dejar de saquear las fronteras, como también a entregar las cautivas oportunamente secuestradas.

Al tiempo de informar a las autoridades sobre el resultado de su marcha,[178] Rosas comunicó que producto de las operaciones ejecutadas, se registraron unos 3.200 indios muertos, 1.200 individuos de ambos sexos prisioneros, rescatándose a 1.000 cristianos cautivos.[179]

El balance de la expedición de Rosas al desierto, pese a los avatares y constantes cambios de planes de los objetivos iniciales, fue positivo y con creces para la opinión pública de esa época. Dentro de los distintos resultados de orden político y social que señala el historiador Walther, señalamos los siguientes:

a) Haberle ganado al desierto unas 2900 leguas cuadradas, que posibilitarían futuros campos de labranza.

b) En el extremo Oeste y Sudoeste de la provincia de Buenos Aires se extendió la frontera, pasando ahora por Bahía Blanca, Médano, Redondo y Carmen de Patagones.

c) Se logró establecer y mantener la paz con las principales tribus del Sudoeste de Buenos Aires y del Sur del río Negro: Los indios Pampas, Voroganos y Tehuelches, estos últimos manifestando a través de su cacique Niquiñile, un

[177] Véase el capítulo IX: "*Táctica y elementos de combate empleados*" en Comando General del Ejército…*Política seguida con el aborigen (1820-1852), Op. Cit.*, t. II, vol. 3 (vols. 669-670-671), p. 134-137.
[178] Respecto a los avatares diarios de la marcha, véase Rosas, Juan M. de, *Diario de la expedición al desierto 1833-1834*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1965; Juan A. Garretón, *Partes detallados de la expedición al desierto de Juan Manuel de Rosas en 1833*, Eudeba, Buenos Aires, 1975;
[179] Walther, Juan C., *Op. Cit*. p. 325.

compromiso de quedar subordinados para su vigilancia a la comandancia militar de Patagones.

d) Se rescataron una gran cantidad de cautivos.[180]

e) Se intensificó el tránsito terrestre entre Carmen de Patagones y Buenos Aires a través de sus pueblos; se abrió un nuevo camino a Bahía Blanca jalonado por 20 postas que serían las bases de futuros pueblos.[181]

En el orden económico, técnico y científico, señala asimismo Walther que se aprovecharon las pausas de las operaciones, para efectuarse comprobaciones agrícolas; se descubrieron las riquezas naturales que encerraban los valles de los ríos Negro y Colorado y se realizaron muchas cartas topográficas. Desde el punto de vista militar, se acabó con el mito que el indio era un combatiente valiente y decidido, ya que su audacia y ferocidad se demostró que estaban dadas en razón de la conjunción de su número y el empleo del factor sorpresa, rehuyendo el combate dentro de la medida de sus posibilidades, contra fuerzas medianamente preparadas. Respecto a los efectivos militares comprometidos en la campaña al desierto, estos sufrieron alrededor de un 50% de bajas entre muertos y desaparecidos.[182]

A todas estas conclusiones podemos agregar que el Estado dio principio de ejecución a su necesidad de ejercer el derecho a conformar su territorio, el cual pese a los éxitos obtenidos, continuaba siendo en muchas partes incluso inexplorado tras las fronteras internas de la civilización.

Esta campaña militar, que en su momento no pudo realizar el Virrey Cevallos, permitió obtener numerosas conclusiones y experiencias, que luego fueron aprovechadas en décadas posteriores en otras circunstancias políticas e institucionales, para terminar de afianzar el ejercicio de ese derecho eminente por parte del Estado, sobre uno de sus elementos fundamentales.

17. La frontera entre los años 1835 y 1852

Al asumir Rosas en 1835 por segunda vez en el gobierno de Buenos Aires, este era conciente que pese al gran prestigio y popularidad que adquirió entre los pobladores de la campaña (por el "escarmiento" conferido al indio en su última expedición), la misma no había solucionado por completo el tema del accionar delictivo del indio, ya

[180] Véase la lista de los cautivos recuperados en el informe de Juan M. de Rosas, *Relación de los cristianos salvados del cautiverio por la división izquierda del ejército expedicionario contra los bárbaros al mando del Señor Brigadier General Don Juan Manuel de Rosas*, Imprenta del Estado, Buenos Aires, 1835. De la misma surgen muchos cautivos que no recuerdan el nombre de sus padres ni su apellido, por haber sido raptado desde niños y haber permanecido en algunos casos hasta veinte años en las tolderías. Por ejemplo: "…*84. Isabel. Cordobesa, del Saladillo. De treinta y ocho años, soltera. No se acuerda de los nombres de sus padres. Ha estado como veinte años entre los indios, desde que estos la cautivaron…*", en contraste con "…*80. María Leandra Pereyra. Puntana de Renga, jurisdicción de San Luís, de veinte y cinco años, soltera; hija de Tadeo y de Marcela Escudero. Ha estado 2 años en los indios, desde que la cautivaron en su pago*…".

[181] Walther, Juan C., *Op. Cit*. p. 326-327.

[182] *Ibídem*, p. 327-328.

que caciques como Painé y Calfucurá (o Callvucurá), se resistían a dejar de malonear en el Oeste y Sudoeste de Buenos Aires, impidiendo la expansión de la actividad agrícola y ganadera de la población rural.

Ante este escenario Rosas profundizó y reafirmó la política del "negocio pacífico" con los indios, a través de la entrega a los mismos de diferentes tipos de especies (que variaban desde el azúcar hasta el aguardiente y el tabaco), ropas, dinero, ganado, ya no solo fruto de su holgado y rico pecunio, sino de la provisión de las arcas estatales.

Esta política de abastecimiento y asistencia estatal, décadas mas tarde fue muy criticada, no solamente por haber producido un efecto contraproducente al ser interrumpida por la posterior caída de Rosas en 1852, sino también por no haber evitado las invasiones de los indios durante su gobierno. Por citar casos resonantes, en 1837 hubo una invasión de indios a Tandil y en 1839 la guarnición de Tapalqué fue atacada por 1200 indios.

A todo esto, se le debe agregar la circunstancia que mientras Rosas realizaba reiteradas negociaciones con el cacique Calfucurá para proteger la campaña de Buenos Aires, el otro sector, la línea centro-oeste, sufrió constantes y reiterados ataques de malones, por parte de los ranqueles sobre las poblaciones de San Luis, Córdoba y Santa Fe, como por ejemplo Río Cuarto, que fue atacada en los años 1834, 1837 y 1839. Su par lo hizo el renegado Baigorria en 1846 en Cruz Alta, atacando meses más tarde San Luís junto al indio Painé.[183]

Para 1835, la línea defensiva de la Frontera Sud, estaba constituida de la siguiente forma:

En la provincia de Buenos Aires:[184]

1) *Fuerte de Carmen de Patagones*
2) *Guardia* o *Fortín Constitución* (fundado en 1833)
3) *Fortín Colorado* (erigido en 1833, ubicado en el trayecto de Carmen de patagones a Bahía Blanca)
4) *Fortaleza Protectora Argentina* (o *Fuerte Argentino*, en Bahía Blanca)
5) *Fuerte Independencia* (en cercanías de la Sierra de Tandil)
6) *Fuerte Azul* (levantado en 1832 en cercanías de Sierra Chica, Partido de Azul)
7) *Guardia* o *Fortín de Tapalqué* (fundado en el año 1831 con la categoría de "cantón", a pocas leguas de Azul)
8) *Fuerte Laguna Blanca* o *Laguna Blanca Grande* (instalado en 1828 al SE de la misma)
9) *Fuerte 25 de Mayo* o *Cruz de Guerra*
10) *Fortín Federación* (Junín)
11) *Rojas*

[183] Sarasola, Carlos M., *Op. Cit*. p. 227.
[184] Ricoy, Irene S.: "La línea de frontera y la fundación de nuevos fortines", en Comando General del Ejército…*Política seguida con el aborigen (1820-1852), Op. Cit.,* t. I, vol. 2 (vols. 666-667-668), p. 435-436.

12) *Guardia de Mercedes* (Colón)

Durante la segunda gestión de Rosas, se levantó el 8 de noviembre de 1836 el *Fortín Mulitas*, núcleo inicial de la actual ciudad de 25 de Mayo, estando ubicado a 9 leguas al Noroeste del fuerte de 25 de Mayo o Cruz de Guerra, y sobre la laguna de las Mulitas.

Respecto a la frontera del interior, en Santa Fe, Córdoba, San Luis y Mendoza, los enclaves defensivos en 1835 eran prácticamente los mismos de varias décadas anteriores, mantenidos precariamente por el Estado, dada la escasa ayuda brindada por las administraciones de sus respectivos gobiernos.[185]

En el sur de Córdoba, sus autoridades en ocasión de intentar un nuevo avance de su frontera Sud, erigieron dos nuevos establecimientos, el de Sampacho al Oeste de La Carlota, donde hacia 1820 funcionó el fuerte conocido como San Fernando de Sampacho, y el de Achiras, al Oeste de Río Cuarto, sobre las últimas estribaciones de la Sierra Grande.

Estos y otros pequeños emprendimientos de fortines (como el de Malargüe en 1846), cantones o guarniciones, explican que desde 1833 hasta 1852 se mantuviera sin importantes cambios en cuanto a su movilidad la frontera interna del territorio.

Por supuesto que cuando hablamos del avance de una "línea defensiva o de frontera", como es el caso de las consolidadas en 1832, hablamos de movilidad o dinamicidad en el más amplio sentido de la palabra, apreciable tanto de modo creciente como decreciente. Si bien las "líneas de puntos" establecidas por los historiadores en los mapas del siglo XX sobre las fronteras internas, son buenas aproximaciones cual si fuese un "termómetro" del nivel de seguridad de la campaña en la primera mitad del siglo XIX, mal podrían reflejar en toda su extensión lo que era una realidad compleja, que conllevaba que en un determinado punto de la campaña ganadera pudiese haber una "relativa paz", siendo que en otro se producía un avance de indios sembrando destrucción tras su paso.

Todos estos avances en las líneas de frontera, se derrumbaron al caer el régimen de Rosas. Al día siguiente de su derrota en la batalla de Caseros, el temido cacique vorogano Calfucurá de la "dinastía de los Piedra", con 5000 indios, muchos de ellos voroganos que emigraron de Chile, invadió Bahía Blanca arrasando todo a su paso sin mediar ninguna oposición, aprovechando el desguarnecimiento de las fronteras internas del territorio del Estado.

Este retroceso de la línea de fronteras luego de la caída del régimen de Rosas, la redujo casi hasta la frontera interna del año 1826, por lo que crecientes pueblos como Rojas, Junín, 25 de Mayo, Tapalqué, Bragado, Azul, Tandil, Bahía Blanca y Carmen de Patagones, quedaron a merced del accionar sin frenos de los malones de los indios ranqueles, pampas y voroganos. Estos malones muchas veces fueron auxiliados por desertores de las milicias o individuos al margen de la ley, que brindaban información a

[185] *Ibídem*, p. 437.

los indios acerca de los puntos liberados o débiles de la antigua frontera interna ganada antaño por la gestión de Rosas.[186]

El período de la guerra por las fronteras en Argentina, desde la época del Virreinato del Río de la Plata hasta el año 1852, lo definimos como una interrumpida etapa de una lenta pero progresiva puja de la ecumene central, hacia la periferia del territorio que le era inherente. Dicha puja oscilaba y se traducía en graduales reconocimientos del terreno a través de expediciones que servían para el futuro emplazamiento de precarios puestos defensivos, establecer tratados de paz, acciones punitivas contra malones y de recupero del material robado por los indios.

Hasta un año antes de la consagración constitucional de la figura de la frontera, la "actividad normativa" del Estado para asegurar la frontera de los indios, se limitaba al dictado de bandos o decretos que creaban reductos defensivos inestables, grupos armados y asignación de comandancias y partidas presupuestarias. Todo ello para combatir a un enemigo, que principalmente era el indio de determinadas tribus, que según el período histórico que analicemos, atentó en mayor o menor grado contra esa necesidad del Estado de ejercer su derecho a la integridad territorial.

Respecto al trato del Estado con el indio, en la etapa constituyente que analizaremos en el capítulo siguiente, observaremos que se continuó bregando normativamente y ya con jerarquía constitucional, respecto a mantener el trato pacífico con los indios, al momento de proveerse a la seguridad de las fronteras. Asimismo se consagró la obligación del Congreso Nacional, de proveer a convertirlo al catolicismo.

Por supuesto que la vigencia sociológica de la manda constitucional de 1853, fue por demás precaria respecto al trato a dispensar a los indios. Si nos atenemos al período comprendido entre los años 1821 y 1848, en las llanura de la Pampa, Patagonia y el Chaco, se registraron mas de cuarenta grandes enfrentamientos de los cuales resultaron muertos 7587 indios: 6458 indios ranqueles, vorogas, araucanos y tehuelches; 679 indios guaikurúes (379 mocovíes, 200 abipones y 100 tobas) y 450 indios pehuenches,[187]cifras estas que se incrementarán en las casi cuatro décadas sucesivas, hasta el fin de la campaña al Sur del desierto en enero de 1885, esto sin contar las cifras de la pugna por superar las fronteras internas en el Chaco, extinguidas recién bien entrado el siglo XX.

[186] Walther, Juan C., *Op. Cit*. p. 364.
[187] Sarasola, Carlos M., *Op. Cit*. p. 254, 555-557.

Parte Segunda

La frontera en la Constitución Nacional de 1853-1860

Capítulo 5

La consagración constitucional de la figura de la frontera en la Constitución Nacional de 1853-1860

18. Consideraciones generales

Cualquier análisis sobre la figura de la frontera en la Constitución de 1853 o de 1853-1860 según la postura que se adopte respecto al alcance del Poder constituyente originario, debería hacer la salvedad que se está refiriendo a un inciso dentro de un artículo que hasta la reforma constitucional de 1994 había cumplido más de ciento cuarenta años de vigencia formal, lapso en que su interpretación varió o mutó según el período que nos aboquemos a analizar.

La frontera en la Constitución Argentina, es una figura jurídica específica que respondió a una realidad histórica muy concreta. De ahí que los términos del mandato conferido al Congreso para legislar sobre ella, es el resultado de la convicción de los constituyentes de que debía regularse una frontera dinámica, de carácter móvil. La misma no estaba relacionada al límite internacional con otros Estados, sino al límite del alcance efectivo del brazo jurisdiccional del Estado sobre su territorio marcado por los dominios del indio.

Aquel Estado incipiente aspiraba a integrar territorialmente los espacios heredados de las viejas estructuras virreinales españolas, frente a la posición de muchos de los indios, que desde ese período español consideraban suyo el terreno en el que señoreaban, algunos desde tiempos inmemoriales y otros con carácter mas reciente, como es el caso de los indios de la Araucanía de Chile, que "araucanizaron" los territorios pampeanos.

Según nuestra postura, en el siglo XIX el artículo en trato dentro de la *constitución formal* (aspecto normativo de la misma) coincide en gran parte con la *constitución material* (aspecto de la vigencia sociológica del artículo). Esta correlatividad nosotros la identificamos entre los años 1853 y 1885, y en el caso de este último, siendo muy laxos, dado que si bien en ese año se superó la vieja frontera Sur con la rendición del cacique Sayhueque, ya unos años antes, desde los estrados públicos comenzó a consolidarse el criterio de asociar a la frontera ya no como el límite frente al indio y el desierto, sino relacionada a los límites internacionales del Estado.

Sin perjuicio que ya entrado el siglo XX, aún quedaban en el norte chaqueño fronteras internas con el indio y cuestiones de seguridad relacionadas, ya en la última parte del Siglo XIX se produjo gradualmente una *mutación por interpretación* de la figura constitucional de la frontera, en el sentido de que una norma de la constitución formal adquiere "*un modo de vigencia sociológica que no coincide exactamente con la*

norma escrita en su formulación expresa".[188] Vale decir, la frontera pasó a considerarse ya no como interna, sino como adyacente a un límite internacional del Estado, cayendo lentamente en el anacronismo la manda del trato pacífico con los indios, al menos hasta la reforma constitucional del año 1994.

Es por ello que nos parece importante realizar dentro del presente capítulo, una síntesis del contexto histórico y fuentes de la sanción de la Constitución de la Confederación Argentina de 1853, que receptó el inciso sobre la atribución del Congreso para proveer a la seguridad de la frontera conservando el trato pacífico con el indio. Precisamente este inciso, no es una construcción teórica en base a abstracciones, sino que por el contrario, responde a necesidades muy concretas, dentro del contexto de una realidad histórica que oscilaba entre diplomacia y guerra contra el indio por la seguridad, expansión y preservación de la frontera, que venía manifestándose a través de toda una serie sucesos y factores que reseñamos en el capítulo anterior, sobre los cuales los asambleistas constituyentes supieron perfectamente receptar y plasmar en un inciso, dentro del articulado de un texto constitucional que estaba llamado a tener visos de definitivo para encauzar institucionalmente a nuestro país.

19. Las fuentes de la Constitución de 1853

Tras la caída del régimen de Juan Manuel de Rosas, como consecuencia de la derrota infligida por las fuerzas de Urquiza el 3 de febrero de 1852 en la batalla de Caseros, comienza a vislumbrarse en los planos intelectuales de Argentina, cierto horizonte de concretar la tan anhelada organización institucional, sobre la base de las teorías y concepciones que venía pugnando el federalismo representado por las provincias del interior. Ese mismo año, a la par que el vencedor Justo José de Urquiza quedó investido del título de Director Provisorio de la Confederación Argentina (con autoridad entre otras sobre los ejércitos y el manejo de las relaciones exteriores), se declaró a través de un acuerdo celebrado el 31 de mayo en la ciudad de San Nicolás entre los gobernadores y representantes de las provincias, la oportunidad de convocar inmediatamente a un Congreso General Federal en Santa Fe, el cual debía estar formado por dos diputados de cada una de las provincias que interviniesen.

Pese a las resistencias de Buenos Aires, que no quería perder su lugar hegemónico como rectora en los destinos del país, el proceso definitivo de organización institucional y constitucional estaba en marcha, aspirando a la sanción de una ley fundamental con visos de permanencia, que rigiera los destinos de la incipiente Confederación Argentina, teniendo basamento en la realidad del país, tras los frustrados intentos de los estatutos provisionales y los posteriores proyectos constitucionales de 1819, 1826 y el Pacto Federal de 1831.

Fracasado el intento de incorporar a la Provincia de Buenos Aires pese a las múltiples gestiones realizadas, el Congreso General Constituyente, luego de un rápido y minucioso tratamiento, aprobó el texto constitucional definitivo a finales de abril,

[188] Véase la postura de Germán J. Bidart Campos referente a las mutaciones por interpretación, en su *Tratado elemental de derecho constitucional argentino. El derecho constitucional de la libertad*, Buenos Aires, Ediar, 1995, vol. I, p. 117.

sancionando la Constitución de la Confederación Argentina el 1 de mayo de 1853, y comunicando el texto de la misma al Director Provisorio de la Confederación Argentina el 9 de mayo de ese mismo año.[189]

Se ha debatido mucho acerca de las fuentes que inspiraron y efectivamente usaron los constituyentes en nuestra Carta Magna. A nuestro entender los debates suscitados estriban no tanto sobre la identificación o reconocimiento de la procedencia de sus fuentes, sino acerca del verdadero grado o proporción de incidencia de las mismas en la pluma de los constituyentes al momento de la elaboración del texto constitucional que se les había encomendado.

Al respecto, se ha llegado a afirmar que nuestra ley fundamental es un calco de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, que es una adaptación del pensamiento y obra de Juan Bautista Alberdi plasmado en la segunda edición de sus *Bases*, que es una mejora adaptada de las malogradas constituciones de 1819 y 1826, o simplemente que es una amalgama de todas estas fuentes. Estas afirmaciones se han realizado tanto con visos de ponderación como despectivos.

Coincidimos en la postura que sostiene que la Constitución de 1853, no fue fruto de la casualidad, del capricho de un legislador o la orden de un jefe de Estado, ni una mera transcripción de un texto original o adaptación de un determinado pensamiento (como el Alberdiano) o consecuencia de los sucesos porteños de 1852. Por el contrario, la Constitución es el producto de todo un largo y complejo proceso que incluye nombres, fechas, acuerdos, batallas, ideologías y luchas por las instituciones, el cual comenzó en 1810 para cumplir una primera etapa en 1853, obedeciendo en definitiva su texto a estrictas razones históricas.[190]

Los constituyentes ciertamente se veían obligados a encontrar y plasmar prontas soluciones a las necesidades y exigencias que les imponía la realidad en la que vivían, teniendo como norte cual cláusula pétrea, el Acuerdo de San Nicolás de 1852, que había dispuesto que la Constitución debía ser federal. Lejos podemos decir que estos fueron convocados para dictar un curso de derecho público, como lo pretendió Sarmiento en 1860,[191] o a formular nuevas posturas doctrinarias desde abstracciones, dado que tenían un sentido muy práctico de su misión, cual era la de elaborar un código político que fuera aplicable a toda la Nación.[192]

Como fuentes verificables de carácter normativo en la Constitución de 1853, observamos las siguientes:

a) La Constitución de los Estados Unidos sancionada en 1787.

---

[189] Cf. Ravignani, Emilio (Dir.), *Asambleas Constituyentes Argentinas, seguidas de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la Nación*, Talleres S.A. Casa Jacobo Peuser, Ltda, Buenos Aires, 1939, vol. VI, pt. II, p. 833-834.

[190] Cf. López Rosas, José Rafael, *Historia constitucional argentina*, Astrea, Buenos Aires, 2002, p. 486.

[191] Sarmiento afirmó en la 1° Sesión ordinaria del 6 de febrero de 1860, que la Constitución "*Es un curso de derecho público que va á abrirse al pueblo, que no conoce por lo general lo que importa esa Constitución que se le ha dado*" (Asambleas Constituyentes Argentinas… Talleres S.A. Casa Jacobo Peuser, Ltda, Buenos Aires, 1937, vol. IV, p. 743)

[192] Cf. Zorroaquin Becu, Ricardo, *Estudios de historia del derecho*, *Op. Cit.*, vol. III, p. 328.

b) El proyecto de Alberdi, agregado a la segunda edición de las *Bases*.

c) La (fallida) Constitución argentina de 1826.

d) El Tratado Federal del 4 de enero de 1831, del cual se ha dicho que inspiró el artículo 10.

e) La Constitución de Chile de 1833, copiada casi literalmente en los artículos 68, 80 y 81.

f) El Acuerdo de San Nicolás de los Arroyos suscripto el 31 de mayo de 1852, del que se tomó la invocación a Dios contenida en el Preámbulo y el artículo 11.

Respecto a la Constitución de los Estados Unidos, se ha discutido en el siglo XIX acerca del alcance de su influencia en nuestro texto constitucional.

Según Gorostiaga, su texto estaba "*vaciado en el molde de la Constitución de los Estados Unidos, único modelo de verdadera federación que existe en el mundo*".[193] Vélez Sársfield al momento de la presentación del Informe de la Comisión examinadora de la Constitución Federal (1860) afirmó que sobre ese "*texto sagrado…una mano ignorante hizo en ella supresiones o alteraciones de grande importancia pretendiendo mejorarla. La Comisión no ha hecho sino restituir el derecho constitucional de los Estados Unidos en la parte que se veía alterado*".[194] Asimismo Sarmiento, quien sostuvo discusiones públicas de carácter violento con Alberdi, en desmedro de este último y con el objeto de disminuir la influencia de su pensamiento, también enalteció el texto constitucional del país del norte de 1787, afirmando reiteradamente que la letra de la Carta Magna de 1853 es una imitación del mismo.

Nadie discute que nuestros constituyentes tomaron de la constitución de 1787 sesenta artículos, sin contar los numerosos incisos de los artículos relativos a las atribuciones del Congreso y del Poder ejecutivo, y si bien muchas de esas cláusulas estaban plasmadas en el texto constitucional de 1826, como así también en otras constituciones americanas, todas ellas reconocían por fuente primigenia a la Constitución de los Estados Unidos.[195]

Respecto a las *Bases* de Alberdi, si bien se discutió posteriormente acerca del verdadero alcance de la influencia de su pensamiento, se advierte en la obra de 1853 la adopción de muchas de sus proposiciones, tales como el sistema mixto de unidad y federación, los derechos especiales concedidos a los extranjeros, la orden dada al gobierno federal de fomentar la inmigración europea, las atribuciones dadas al Congreso

[193] Asambleas Constituyentes Argentinas, *Op. Cit.*, vol. IV, p. 468.
[194] *Ibídem*, p. 791. Al respecto, señala Zorroaquin Becu que la creencia de que nuestra Constitución era una mera copia de su par de 1787, arraigo profundamente en la opinión pública durante más de dos décadas posteriores a la reincorporación de Buenos Aires, producto de una idea fomentada por los dirigentes de esta última, a fin de menoscabar el pensamiento y la obra de Alberdi en la formación de nuestras instituciones en 1853. (*Estudios de historia del derecho*, *Op. Cit.*, vol. III, p. 368).
[195] Cf. López Rosas, José Rafael, *Op. Cit.* p. 494-495

por el Artículo 64, inciso 19 ("*Proveer lo conducente a la prosperidad del país*…"), el abrir el territorio nacional "*a todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino*", entre otros conceptos, superando con creces la influencia de la constitución de 1787, que se limitaba a organizar los poderes de gobierno de la Nación del norte, como resultado de debates que concluyeron en distintos compromisos o transacciones.[196]

Señala Zorroaquin Becu que las constituciones, como los códigos, no son obras de pura creación, ya que el recurrir de sus autores a precedentes que han pasado por el "*tamiz de la discusión legislativa*", no siempre significa un plagio o copia. Solo es así cuando se hace sin tener en cuenta la realidad social para la cual se construye. A la inversa, este autor sostiene que una originalidad absoluta podría llegar a ser funesta, si las leyes no se adecuan a las circunstancias diversas de cada nación y de cada época histórica.[197]

Coincidimos en la postura que argumenta que si los constituyentes de 1853 se hubiesen meramente limitado a copiar el texto norteamericano de 1787, indudablemente que nuestra Carta Magna hubiese estado condenada al fracaso desde un primer momento. Ni Alberdi ni los constituyentes intervinientes pretendieron mejorar la obra de Filadelfia, sino hacer otro cuerpo normativo que se ajustara a la realidad y situación nacional.

Los autores de la Constitución, sin perjuicio de sus fuentes, siguieron su propio criterio, tomando otros modelos sólo en la medida en que lo consideraron pertinente, adecuándolos a la realidad y necesidades del país, e incluyendo disposiciones originales que no tenían precedentes conocidos, como es el caso de la atribución del Congreso para proveer a la seguridad de las fronteras, conservando el trato pacífico con los indios y proveyendo a su evangelización,[198] a sabiendas que a la hora de la sanción del cuerpo normativo, debía producirse una auténtica creación que pudiera perdurar a través de los años a diferencia de los fallidos intentos que los precedieron.

Los artículos donde puede verificarse una verdadera doctrina nacional que responde a razones de índole histórica, son por ejemplo el artículo 2: "*El Gobierno federal sostiene el culto católico apostólico romano*"; el artículo 4: "*El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional…*"; el artículo 19: "*Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe*"; el artículo 29: "*El Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público*…", o el artículo 64 inciso 15 que mandaba proveer a la seguridad de las fronteras, artículos todos ellos que a la hora de su consagración constitucional, eran distintos de su par norteamericano.

---

[196] Cf. Zorroaquin Becu, Ricardo, *Estudios de historia del derecho*, *Op. Cit.*, vol. III, p. 356-357.
[197] *Ibídem*, p. 331.
[198] *Ibídem*, p. 384.

A estas razones históricas, debemos agregarle la fuerte influencia de la Iglesia Católica, la cual aparece intrínsecamente vinculada a las instituciones políticas del Estado. De ahí la manda "*conversión al catolicismo*" inserta en el inciso sobre la frontera, como también la invocación a Dios del preámbulo, la aceptación expresa de profesión de fe del Estado escrita en el artículo 1 o el procedimiento para la elección de obispos con intervención del Senado. Esto último, no obstante las modificaciones de procedimiento incorporadas en el Concordato entre Argentina y la Santa Sede de 1967, se mantuvo intacto en su redacción desde 1853 hasta la reforma de 1994.[199]

Frente a dicha originalidad normativa se confirma la tesitura que los constituyentes de 1853, no se dieron a la mera tarea de vaciar el molde norteamericano, sino que con un "*hondo criterio de adaptación*", conformaron una Constitución para Argentina con base en sus antecedentes históricos y en su condición religiosa, económica, política y social. [200]

Los autores de la Constitución más allá de sus fuentes normativas, procedieron con su propio criterio, siguiendo los modelos normativos referenciados, sólo en la medida en que lo consideraron pertinente y adecuándolos a la realidad nacional y necesidades de su país. Los mismos incluyeron disposiciones originales que no tenían precedentes conocidos, y que estaban destinadas a abordar problemáticas y asuntos concretos.

Zorroaquín Becu señala que si en vez de tener en cuenta las semejanzas literales de nuestra Carta Magna con algunos de sus precedentes, nos adentramos en el espíritu de la misma y el régimen de las instituciones por ella organizado, pueden advertirse las diferencias que existen entre la obra de 1853 y sus tres modelos principales, dado que nuestros constituyentes, con un criterio práctico, adecuaron los precedentes a la realidad nacional, eliminando los excesos ideológicos de Alberdi, las imperfecciones del texto de 1826 y las soluciones norteamericanas inaplicables a nuestro país, revelando una consciente inclinación a resolver los problemas de la vida argentina con soluciones prácticas y no con vagas ideologías, adaptando las mejores disposiciones de sus fuentes, a los problemas concretos para lo cual la anhelada Constitución estaba llamada a resolver.[201]

Bidart Campos define muy bien a la Constitución de 1853, al indicar que si bien la misma tomaba del tipo racional-normativo, la pretensión de planificar para el futuro el devenir del régimen político de nuestro país, esta "*no fue elaborada con puras abstracciones mentales ni con un racionalismo apriorístico, sino todo lo contrario. Tuvo un sentido realista de compromiso con todos los elementos de la estructura social: cultura, religión, tradición, ideologías, factores geográficos y mesológicos, etc.*", adoptando algunos caracteres del tipo tradicional-historicista, dado que plasmó contenidos que "*ya estaban afincados en la comunidad social que la preexistía, y los*

[199] Bien lo señala González Calderón, al advertir la preferencia que da la Constitución al Catolicismo como instrumento para civilizar a los indios, lo que a su entender se explica "*si se tiene en cuenta la protección que ella concede a ese credo*" (González Calderón, Juan A., *Curso de Derecho Constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 1988, p. 156).
[200] Cf. López Rosas, José Rafael, *Op. Cit.* p. 494-496.
[201] Cf. Zorroaquin Becu, Ricardo, *Estudios de historia del derecho*, *Op. Cit.*, vol. III, p. 332.

legitimó a título de la continuidad y permanencia que acusaban en la estructura social".[202]

20. El artículo 64 inciso 15 de la Constitución de la Confederación Argentina

Cualquier búsqueda o análisis relativo a la fuente normativa o filosófica de la figura de la frontera consagrada en la Constitución de 1853, independientemente del valor o preponderancia que se asigne a cada una de las fuentes utilizadas por los constituyentes para la elaboración del resto del cuerpo normativo, reafirma nuestra postura concerniente a que la consagración de la manda de proveer a la seguridad de las fronteras, nació como la traducción de una necesidad concreta de la realidad nacional, en base a antecedentes históricos y religiosos, que se plasmó en una obligación y atribución del Congreso para que legisle en lo sucesivo en consecuencia.

La figura de la frontera, se incorporó 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*, en el artículo 64 inciso 15, disponiendo que: *"*

> *Corresponde al Congreso…Proveer á la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo".*[203]

La normativa es una clara disposición original, sin precedente legislativo conocido, destinada a abordar una problemática concreta, cual era la del accionar del indio, cuyo dominio marcaba el límite de la jurisdicción efectiva del gobierno central en el territorio del Estado.

Observamos respecto al inciso referido precedentemente, al abordar los debates constituyentes previos, que estos no obstante contemplar perfectamente la realidad nacional, se presentan en una proporción mínima si efectuamos la comparación con otros debates atinentes a normas constitucionales, que estaban llamadas a enmarcar institucionalmente al incipiente Estado Argentino en una forma definitiva.

---

[202] Bidart Campos, Germán J., *Op. Cit.*, vol. I, p. 103/104.

[203] La fuente del texto con su ortografía original, surge de la reproducción facsimilar del acta primigenia en *Asambleas Constituyentes Argentinas, Op. Cit.*, vol. VI, pt. II, p. 807-809: *"Proveer ala seguridad delas fronteras; conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo"* Tanto en el facsimilar como en la versión taquigráfica, observamos que se emplea la unión de la preposición "a" con el artículo gramatical en singular "la" ("ala"). Del mismo modo, se emplea en la redacción la unión del artículo "de" con el artículo en plural "las" ("delas"). En las posteriores publicaciones de la época, se utiliza el texto con la misma ortografía de la reforma del texto constitucional en 1860, que fue el mas usado a la hora de los debates, sanción y publicaciones relativos a las posteriores leyes atinentes a la seguridad de las fronteras: "*Corresponde al Congreso…Proveer á la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo*". Es por ello que transcribimos este inciso de 1853, con la ortografía de la publicación del *Registro Oficial de la República Argentina que comprende los documentos espedidos desde 1810 hasta 1873. Tomo tercero 1852 á 1856*, Imprenta especial de obras de La República, Buenos Aires, 1882, p. 68-69. En lo sucesivo utilizaremos la ortografía actualizada al referirnos a este artículo.

Por supuesto que la celeridad y brevedad de estos debates, de modo alguno podría llevarnos a la conclusión que la problemática de la seguridad de las fronteras era algo ajeno a los constituyentes, o bien que la misma fue tratada con ligereza. La complejidad de los múltiples problemas que se suscitaban en las "zonas fronterizas", y sobre los cuales la norma tenía que ser el punto de partida para su futura solución, estaba latente no solo en los constituyentes intervinientes, sino en el resto de la población de las zonas aledañas a las fronteras internas del país, que sufría constantemente las consecuencias de la inseguridad fronteriza, producto de la ausencia del Estado en un vasto territorio que se le presentaba todavía en muchas regiones inexplorado y desconocido.

Introduciéndonos a los debates que lo precedieron, debe tenerse presente que este inciso sobre la frontera, tuvo una redacción diferente en el *Proyecto de Constitución para la Confederación Argentina* presentado a los representantes del Soberano Congreso Constituyente en el *Informe de la Comisión de Negocios Constitucionales* del 18 de abril de 1853[204], el cual establecía que le correspondía al Congreso "*Conservar el trato pacífico con los indios, y proveer á la seguridad de las fronteras*".[205]

La redacción de su artículo, fue debatida en la Sesión constituyente del 28 de abril de 1853, que estuvo presidida por el diputado Facundo Zuviría, secundado por el secretario José María Zuviría. En dicho cónclave, el religioso Lavaysse, invocando la caridad evangélica y sus deberes como sacerdote, propuso al momento de expedirse sobre la seguridad de las fronteras, que no solo se conserve el trato pacífico con los indios, sino que se procure su conversión al catolicismo.[206]

En respuesta a ello, el diputado Seguí sostuvo en cambio que la propuesta de la atribución del Congreso, carecía de significación y presentaba una redacción contradictoria, argumentando que los medios de conservar el trato pacífico con los indios "*son diametralmente opuestos á los que reclama la defensa de la frontera amenazada siempre por ellos*", solicitando explicaciones sobre el modo en que se pensaba conservar ese trato pacífico y los esfuerzos que habrían de hacerse "*para atraerlos y civilizarlos, por que si estos habían de ser ineficaces, él votaría su exterminio sin comprometer sus sentimientos de caridad*", proponiendo la siguiente redacción para el artículo: "*Proveer á la seguridad de las fronteras y procurar en cuanto sea posible el trato pacífico con los indios*", aclarando acto seguido que dejaba "*al saber y prudencia del Congreso los medios y oportunidad de practicar lo que se le prescribe*".[207]

Al respecto, Gutiérrez opinó que era del parecer que la modificación propuesta, establecía el mismo principio con diferencia de palabras, al de la atribución número 15, ya que llegado el caso, el Congreso estaba facultado para ensayar los medios que juzgase mas convenientes para asegurar y conservar ese trato pacífico con los indios,

[204] *Asambleas Constituyentes Argentinas, Op. Cit.*, vol. VI, pt. II, p. 779-782.
[205] *Ibídem*, p. 785.
[206] *Asambleas Constituyentes Argentinas, Op. Cit.*, vol. IV, p. 529.
[207] *Ibídem.* p. 529.

teniendo asimismo a su alcance "*el recurso de la guerra cuando se tratase de garantir la frontera de los ataques de esos mismos bárbaros*".[208]

En ese debate, Gorostiaga observó que en las expresiones "*conservar el trato pacífico*", estaban comprendidas a su criterio las misiones evangélicas y demás recursos pacíficos, estando en la directiva de proveer a la seguridad de las fronteras, incorporadas las hostilidades que Seguí creía eventualmente indispensables para la seguridad de las mismas, proponiendo en consecuencia el siguiente texto: "*Proveer á la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios, y promoveer [sic] la conversión de ellos al Catolicismo".*

Con esta nueva redacción (sin el "*sic*"), la atribución 15 del futuro artículo 64, fue aprobada en dicha sesión de modo unánime por los constituyentes, pasando luego a integrar el texto constitucional de la inminente Constitución de la Confederación Argentina.

21. La noción de la frontera en el texto de la Constitución de 1853

Si bien actualmente la figura de la frontera y el límite son elementos fundamentales para consagrar la integridad territorial del Estado, al momento de la sanción de la Constitución de 1853, la "frontera" o "las fronteras" (sea en singular o en plural) no fueron consideradas por nuestros asambleistas constituyentes como fijas y concatenadas a un límite internacional, sino que en base a la realidad imperante se las consideró como netamente dinámicas y ubicadas dentro del territorio al cual algún día se aspiraba integrar institucionalmente.

Estos límites internos fueron conocidos, sobre todo tras el resultado de las campañas militares al desierto de los años 1879/1884, como "fronteras internas", término este que hacía digno honor a su denominación, por cuanto mas allá de su permanente movilidad geográfica y social, las mismas dividían la jurisdicción efectiva del Estado de la del dominio del indio, con todos los problemas de seguridad que acarreaban a las poblaciones aledañas asentadas.

Ya Joaquín V. González, era del parecer a finales del siglo XIX que el artículo objeto de estas reflexiones, es un resabio que refleja un aspecto particularmente sensible de la historia de nuestro Estado, que a nuestro entender tuvo al igual que la mayoría de las nuevas naciones de América del Sur que se lanzaron tras su emancipación a la vida institucional, un obligado objetivo inmediato, cual era según Molinari, el de "*pujar desde el centro administrativo hacia la periferia, tratando de alcanzar la conformación e integración definitiva de sus respectivos territorios y, tras ello, ejercer el dominio estatal correspondiente*".[209]

---

[208] *Ibídem*, p. 529.

[209] Molinari, Ángel E.: "Francisco P. Moreno: Su contribución a los intereses territoriales Argentinos", *Boletín Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos*, 1/2, VIII/33, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires, 2005.

Joaquín V. González sostenía que el artículo 64 inciso 15, debe ser considerado como una de las prescripciones más trascendentales de la Constitución, y que más íntimamente refleja una faz original de nuestra historia interna, señalando que:

> "*…la vecindad de los indios salvajes, hostiles á la población culta del país, ha sido una causa permanente de atraso y miseria. Nuestros Gobiernos nacionales y provinciales, desde los primeros tiempos, se ocuparon de su sometimiento, y la palabra fronteras no significó límite con naciones extrañas, sino el término donde se detenía la población civilizada, dentro de nuestro propio territorio*".[210]

Respecto a la llamada "frontera interna", si bien esta ha sido objeto de múltiples publicaciones producto de la pluma de militares, políticos, viajeros, exploradores, científicos, juristas, poetas, religiosos, historiadores, cronistas y sociólogos, coincidiendo todos ellos en la gran brecha que existía entre los dos mundos culturales en pugna, a nuestro entender estas publicaciones no han sido contestes en definir de un modo homogéneo y metodológico, el significado del término "frontera interna", noción que hasta el momento de la presente investigación, fue y es fruto de las mas variadas interpretaciones y definiciones.

Señala Mandrini al reflexionar sobre los estudios históricos que le precedieron, que la "historiografía argentina tradicional" redujo frontera a límite y la concibió como una separación o división entre dos oponentes antagónicos definidos *"ya sea en términos étnicos con fuerte contenido racial –indios versus blancos-, o de características sociológico-antropológicas de alto contenido valorativo, y tampoco disociadas, por supuesto, de contenidos raciales subyacentes –salvajes o bárbaros versus civilizados"*. Este autor define a la frontera argentina del siglo XIX, como un espacio que marcaba un ámbito de interacciones complejas que, sin excluir la violencia, incluían múltiples formas de complementariedad y convivencia, abarcando en conjunto toda la realidad social.[211]

Ese espacio en nuestro territorio que marcaba una suerte de límite a la jurisdicción del Estado, desde la ciencia de la antropología, también se lo ha denominado "espacio de frontera", definiéndoselo como una zona *"permeable, porosa, en constante reacomodamiento territorial y poblacional, en donde eran habituales la comunicación y el intercambio pacífico o conflictivo entre ambos grupos y los procesos de mestizaje cultural, social, político y económico"*.[212]

Dentro de las muchas definiciones de frontera interna, observamos que al tiempo del centenario de la campañas al desierto, algunos autores sin llegar a negarla, son renuentes a definir o dar entidad a la noción de la frontera interna como una figura jurídica o política, quizás por temor a menoscabar el derecho a la integridad territorial que quería reafirmar y consolidar el Estado Argentino en el siglo XIX.

---

[210] González, Joaquín V., *Manual de la Constitución Argentina*, Editores Angel Estrada y Ca., Buenos Aires, 1897, p. 485 (transcripción con ortografía original).

[211] Mandrini, Raúl J.: "Presentación", en *Vivir entre dos mundos, Conflicto y convivencia en las fronteras del Sur de la Argentina, Siglos XVIII y XIX*, Taurus, Buenos Aires, 2006, p. 9-11.

[212] Lucaioli, Carolina P.: "Introducción", en Lucaioli, Carolina P. y Nacuzzi, Lidia R. (comps.), *Fronteras. Espacios de Interacción en las tierras bajas del sur de América*, Sociedad Argentina de Antropología, Buenos Aires, 2010, p. 8-9.

Un ejemplo de ello es Rey Balmaceda. Si bien este autor afirmó que antaño, la frontera era el área que separaba claramente dos entidades políticas o culturales distintas, sin necesidad de que existiera el límite internacional tal como lo concebimos hoy día,[213] en una ponencia en un congreso nacional de historia organizado por la Academia Nacional de Historia, propuso con respecto al término "frontera" y su correlativo "frontera interior", ponderar la posibilidad de remplazarlo por la expresión "frente de ocupación", "frente de instalación", "frente de asentamiento" o cualquier otro término similar, en razón de considerar que la aceptación de la existencia de una frontera interior en la región pampeana, significaba un "*tácito repliegue mental acerca de nuestros justos derechos territoriales, lo cual estaba ciertamente en un todo de acuerdo con la mentalidad vigente con anterioridad a 1879: establecer una línea defensiva y estática en esa área*".[214]

Sin perjuicio de su propuesta de remplazar el vocablo de "frontera interna", de su análisis de la historia argentina Rey Balmaceda entiende por la expresión frontera o frontera interior, aquella que se utilizaba para denominar "*el borde externo del asentamiento del hombre blanco en un determinado territorio, sin tener en cuenta el límite político tal como se entiende hoy en día tras la aplicación del principio político de las nacionalidades*", resaltando que observaba que al menos eran tres las características básicas de este asentamiento: a) se efectúa en territorio conquistado, b) es continuo, y c) aumenta progresivamente. [215]

En el marco del cónclave citado precedentemente, y dentro de la misma línea de pensamiento, Pérez Amuchástegui sostuvo que lo que se conocía como frontera interna de Argentina, era en realidad una "*Zona Marginal de Poblamiento*", agregando para apoyar su tesitura, que así lo entendieron en su momento tanto Hernandarías, Vertíz, Pueyrredón, Rosas, Mitre y Roca, que para indicar la raya limítrofe, expresaban línea de frontera, y a veces "frontera política", sobre todo cuando se trataba de límites internacionales.[216]

No estamos de acuerdo con la afirmación anterior. El término "línea de frontera", fue un vocablo utilizado incluso dos décadas después de la sanción de la Constitución de 1853.

Tal es el caso de la sanción de la Ley 752 sobre la creación de pueblos y fortines "*en la nueva línea de fronteras que se establezca en la Provincia de Buenos Aires, y en otras de la República*", ley que fuera sancionada el 4 de octubre de 1875 durante la

---

[213] Rey Balmaceda, Raúl C., *Op. Cit.,* p. 22.

[214] Rey Balmaceda, Raúl C.: "La supuesta «frontera interior» pampeana", en *Congreso Nacional de Historia sobre la Conquista del desierto. Celebrado en la Ciudad de Gral. Roca del 6 al 10 de noviembre de 1979*, Academia Nacional de la Historia, Ed., Buenos Aires, 1980, vol. IV, p. 580. Por supuesto que no nos resulta ajeno el contexto histórico y político en el cual expuso Balmaceda su ponencia, en donde las discusiones territoriales limítrofes por la cuestión del canal de Beagle y afines con Chile, produjo en muchos autores (como por ejemplo a nuestro entender el citado) un fuerte nacionalismo a la par que cautela, al momento de referirse a la frontera de la Constitución de 1853 como una figura jurídica.

[215] *Ibídem*, p. 574.

[216] Pérez Amuchástegui, Antonio Jorge: "Roca y su noción de «frontera»", en *Congreso Nacional de Historia sobre la Conquista del desierto. Celebrado en la Ciudad de Gral. Roca del 6 al 10 de noviembre de 1979*, *Op. Cit.*, vol. IV, p. 501.

presidencia de Nicolás Avellaneda, bajo la gestión de su Ministro de Guerra y Marina Adolfo Alsina, y en donde se presentaba un pormenorizado proyecto de avanzar la línea de fronteras de la Nación, ante el crecimiento del desarrollo ganadero y de la inmigración destinada a zonas rurales.[217]

En razón de esta alusión producida por el derecho interno, mal podríamos inferir desde 1853 hasta 1885, una relación inequívoca del término línea de frontera, con los límites internacionales demarcados -más no sea precariamente en algunos casos- en el territorio de ese Estado que aspiraba en lo inmediato a integrarlo y consolidarlo definitivamente.

Resulta interesante apreciar que muchos célebres autores de finales del siglo XX, minimicen o hasta ignoren la figura de la frontera de la Constitución de 1853, centralizándose en la figura del indio, sobre todo tras la reforma constitucional de 1994 que consagra la nueva figura de la propiedad comunitaria indígena, que como veremos, desplazó desproporcionadamente en cuanto a su importancia atribuida, a la de la frontera.

El maestro Bidart Campos, con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, al expedirse en su minuciosa obra sobre la atribución conferida al Congreso por el artículo 67 inciso 15,[218] hacía referencia a la misma como una cuestión de política cultural, señalando que la política humanista insita en nuestra constitución, cobraba todo su sentido en las disposiciones sobre los indios. Sobre estos últimos, afirmaba que no cabía duda alguna:

> "*…acerca de su igualdad de status con el resto de la población, el inc. 16*[219] *del art. 67 dispone que corresponde al congreso conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo. La supresión en la cláusula comercial del inc. 12 de la parte que en el texto norteamericano alude al comercio con las tribus indias, revela que para nuestros constituyentes las comunidades indígenas no eran equiparables a los estados, ni configuraban entidades con personalidad jurídica propia, sino tan solo parte de la población general"*.[220]

Como vimos en el párrafo precedente, nos sorprende que un autor que se caracterizó por lo magistral de sus escritos, ignore en sus tratados de derecho constitucional a la figura de la frontera, figura esta que según nuestra postura, nació indisolublemente unida a la del indio, en cuanto este último representaba no tanto un ciudadano a "evangelizar", sino mas bien un habitante a controlar, para luego adoptar e incorporar a lo que Joaquín V. González denominaba población civilizada.

---

[217] *Registro Nacional de la República Argentina. Tomo séptimo. 1874/77*, Publicación Oficial. Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, Buenos Aires, 1895, p. 246.

[218] El cambio de numeración del artículo 64 obedece al reordenamiento del articulado producto de la reforma constitucional de 1860.

[219] En la edición de este volumen del tratado de Bidart Campos, se transcribe erróneamente el inciso del artículo citado, dado que el inciso 16 no se corresponde con la atribución legislativa sobre las fronteras, sino con la cláusula del progreso (proveer lo conducente a la prosperidad del país).

[220] Bidart Campos, Germán J., *Tratado elemental de derecho constitucional argentino. El derecho constitucional del poder*, Buenos Aires, Ediar, 1993, vol. II, p. 186.

También contamos con voces de algunos constitucionalistas en el siglo XX, como por ejemplo la de Zarini, que dan a entender que el primigenio inciso 15 se refería tanto a las fronteras consideradas desde el aspecto interno, como al del aspecto internacional, ello sin dejar de desconocer el significado histórico que la mayoría de los autores asignan a la cláusula de seguridad de las fronteras.[221]

Somos de la postura que tal interpretación tiene visos de forzada, quizás motivada por la circunstancia que la redacción del inciso 15 estuvo vigente hasta la reforma constitucional de 1994, es decir, mas de 140 años con el eventual anacronismo del binomio frontera/indios y la promoción de la conversión de estos al catolicismo.

Para Bidegain, el término frontera en la Constitución de 1853, era límite físico y a la vez límite cultural, señalando que otrora se llamaba frontera a los límites de la civilización, estando los indios más allá de la frontera que enmarcaba la existencia del "cristiano", por lo que a su entender, la Constitución en dicha disposición se refería a la frontera como "*delimitación cultural a los indios no como «hostes» susceptibles de acciones bélicas o de trato comercial, sino como elemento aún no incorporado a una cultura en expansión geográfica*", agregando que si bien la norma procuraba el trato pacífico con los indios y su incorporación a la civilización, solo la conversión al catolicismo importaba la pauta fundamental de la seguridad del ingreso a nuestra civilización.[222]

Ekmekdjian en cambio señalaba que en la fecha en que se sancionó la Constitución, el país tenía fronteras exteriores (a las que asimila a los límites internacionales) y fronteras interiores, siendo estas últimas aquellas que separaban "*los territorios ocupados por los indios (el desierto) de aquellos sobre los cuales ejercía efectivamente la soberanía el Estado argentino*".[223]

Reiteramos nuestra opinión, concerniente a que actualmente no se cuenta con una definición homogénea, referente a las fronteras interiores de nuestro territorio como figura jurídica.

Tengamos presente que si actualmente no existe homogeneidad y consenso en la doctrina internacional para clasificar los distintos tipos de frontera, al ser estas producto de distintas realidades históricas, mal podríamos exigir encontrar una definición uniforme para el término frontera interior, noción esta última que eventualmente podrá resultar hasta desapacible frente al derecho de la integridad territorial de un Estado, pero que en definitiva obedecía a una realidad histórica muy concreta, en donde nuestros constituyentes, a la hora de legislar, aspiraron conforme lo expresado por Molinari, a

[221] Zarini, Helio Juan, *Constitución Argentina. Comentada y concordada. Texto según reforma de 1994. Análisis de los artículos desde su origen hasta la actualidad. Tratados internacionales con jerarquía constitucional. Gobernantes. Leyes complementarias*, Astrea, Buenos Aires, 1996, p. 289 y del mismo autor *Derecho Constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1999, p. 721.
[222] Bidegain, Carlos María, *Curso de derecho constitucional*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2003, vol. II, p. 35.
[223] Ekmekdjian, Miguel A., *Manual de la Constitución Argentina*, Depalma, Buenos Aires, 1993, p. 407.

una "*constitución colonizadora que debió hablar de habitantes en medio de un desierto y de territorio frente a un espacio sin confines*".[224]

Debe tenerse en cuenta que en los albores del constitucionalismo argentino, se carecía de un territorio definido con límites exteriores precisos, "*marcas ciertas del punto donde concluye la competencia soberana del Estado y comienza la de sus vecinos*", por lo que como sostiene Molinari, para nuestros primeros constituyentes era mas urgente que las fronteras internacionales las fronteras interiores, la "*línea divisoria entre la autoridad nacional y el indio, la civilización y el desierto o simplemente entre lo conocido y lo desconocido*",[225]en razón de aspirarse a la conformación e integración definitiva del territorio y el dominio soberano, solo tras superarse las mismas.

Es por ello que la mejor definición de la figura de la frontera interna, al tener una raigambre netamente histórica, solo puede salir a la luz de los escritos de los contemporáneos del tiempo de la misma, ya que estos "mojones" imaginarios, reflejaban una compleja realidad que combinaba fenómenos cambiantes de intercambio, mestizaje, alianza y negociaciones, entre otros. [226]

Observamos que esa particular realidad que caracterizaba a las "fronteras reales" de nuestro territorio, que fueron de hecho la septentrional o chaqueña y la meridional o pampeano-patagónica, luego llamadas fronteras internas, no siempre se vio plasmada en la dualidad y antinomia del belicismo entre "blancos versus indios".

Existe mucha coincidencia en afirmar que la existencia de estas fronteras interiores, dieron lugar a verdaderas "relaciones diplomáticas" entre las comunidades indígenas y autoridades del Estado.

Como bien observa Levaggi, estas relaciones diplomáticas, fueron traducidas en tratados verbales o escritos con implicancias sociales y jurídicas, en un escenario bien determinado, a saber la frontera en cuanto lugar en donde se encontraban las dos jurisdicciones: la del blanco y la del indio no sujeto a ninguna autoridad, lo que nos permite hablar de la existencia de una frontera dinámica y viva identificada desde la época de la colonia,[227]vigente durante el período emancipador, pasando por su consagración en un texto constitucional, hasta el fin de la consolidación del territorio del Chaco pasada la primera década del siglo XX. En este último caso, durante un período histórico que debería haber representado un hito de superación de las fronteras internas de nuestro país, en contraste con las disputas geográficas y el belicismo que se suscitaba en la vieja Europa en el año 1914, donde los Estados se embarcaban en "*la guerra que acabaría con todas las guerras*" por cuestiones políticas y territoriales.

---

[224] Molinari, Ángel E., "La Argentina y el mundo. Apuntes retrospectivos sobre el bicentenario", en *Congreso hacia el Bicentenario (2010-2016) Memoria, identidad y reconciliación*, Educa, Buenos Aires, 2010, p. 355.
[225] *Ibídem*, p. 356.
[226] Cf. Irurtia, María Paula, "El avance de la frontera. La visión indígena respecto de los blancos en Pampa y Patagonia en el Siglo XIX", en Lucaioli, Carolina P. y Nacuzzi, Lidia R. (comps.), *Fronteras. Espacios de Interacción en las tierras bajas del sur de América*, Sociedad Argentina de Antropología, Buenos Aires, 2010, p. 205.
[227] Levaggi, Abelardo, *Paz en la frontera, Historia de las relaciones diplomáticas con las comunidades indígenas en la Argentina (Siglos XVI-XIX)*, Universidad del Museo Social Argentino, Buenos Aires, 2000, p. 18.

Es por ello que la heterogeneidad en la definición de la frontera interna, mal podría implicar negar su carácter jurídico, máxime si nos limitamos a utilizar una visión actual, acotada a la noción de franja de territorio de ancho determinado adyacente a un limite internacional, que marca el fin de la jurisdicción de un territorio consolidado e integrado a un Estado.

Ya en la tercera década del siglo XX, señalaba Martínez Estrada al referirse en su obra a las fronteras, que las mismas eran:

> "*en pueblos nuevos e inhabitados, son siempre distintas de las que señala el mapa. Cada país suramericano tiene sus límites políticos y además los verdaderos. Nuestras fronteras reales, por ejemplo, son el linde de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y sus estribaciones hacia la vasta zona neutral. Lo demás es el umbral de la frontera donde repecha el mundo antiguo*".[228]

En razón de ello, mal podríamos negar la existencia de la noción de fronteras interiores durante el siglo XIX, a la luz de la reflexión de este autor, con basamento en la realidad que le era inherente ya entrado el siglo XX, en donde se identifica incluso resabios de fronteras internas.

Autores como Monseñor Juan Guillermo Duran, avalado por un exhaustivo trabajo de recopilación e interpretación de fuentes primarias, destacan siempre en sus obras sobre la frontera con el indio, que la realidad de la lucha contra el mismo, en lo que se conoció como la guerra de fronteras en la segunda mitad del siglo XIX (sobre la cual nos manifestaremos en el próximo capítulo), es un fenómeno complejo de analizar.

Señala Duran en la mayoría de sus obras, que al analizarse la frontera con el indio, se debe tener presente un escenario en el cual se desenvolvía una gran diversidad de actores con intereses contrapuestos, en el marco de un estado nacional que venía no solo agotado de sus sangrientas luchas internas por definirlo, sino también del posterior enfrentamiento bélico de cinco años contra el Estado de Paraguay en la Guerra de la Triple Alianza.[229] Ante esta complejidad, mal podríamos reducir la noción de frontera interna en el siglo XIX, a meros tecnicismos geográficos.

Salvando las distancias y las diferencias entre el tipo y forma de colonización, las referencias a una frontera interior con una permanente movilidad, también fueron corrientes en la literatura norteamericana en el siglo XIX y en los estudios posteriores sobre la colonización del Oeste de Estados Unidos.

---

[228] Martínez Estrada, Ezequiel, *Radiografía de la Pampa*, Edición crítica. Colección Archivos, Buenos Aires, 1993, p. 56.

[229] Véase de Duran, Juan Guillermo, *El Padre Jorge María Salvaire y la Familia Lazos de Villanueva. Un episodio de cautivos en Leubucó y Salinas Grandes (1866-1875),* Facultad de Teología UCA/Paulinas, Buenos Aires, 1998; *En los toldos de Catriel y Railef. La obra misionera del Padre Jorge María Salvaire en Azul y Bragado (1874-1876),* Facultad de Teología UCA/Paulinas Buenos Aires, 2002; *Namuncurá y Zeballos. El archivo del cacicazgo de Salinas Grandes (1870-1880),* Facultad de Teología UCA/Bouquet Editores, Buenos Aires, 2006 y *Frontera, indios, soldados y cautivos. Historias guardadas en el archivo del cacique Manuel Namuncurá (1870-1880),* Facultad de Teología UCA/Bouquet Editores, Buenos Aires, 2006.

Dentro de la línea precedentemente indicada, Turner indicaba en sus exposiciones sobre las fronteras, que la frontera en los Estados Unidos era el borde exterior de la ola (colonizadora), el punto de contacto entre la barbarie y la civilización, haciendo la distinción de su par europeo, que era una línea fronteriza fortificada que corre a través de territorios densamente poblados, en vez de correr "*por el límite de las tierras abiertas a la expansión*".[230]

Por su parte Billington, refiriéndose a la frontera interior de los Estados Unidos durante el período del proceso colonizador, describe a esta como una zona geográfica movediza que a lo largo de tres siglos, fue corriéndose hacia el Oeste, desde el Atlántico hasta el Pacífico, estando allí "*el límite exterior de la colonización en incesante avance, el punto de confluencia de la barbarie y la civilización, la zona donde la civilización penetraba en el desierto*", definiendo la frontera de modo geográfico como una región que contiene de uno a tres habitantes por kilómetro cuadrado.[231]

En la Argentina del siglo XIX, mas allá de alguna referencia esporádica con relación al trato infligido al indio en el país del norte -en el marco de los debates parlamentarios en el Congreso argentino para cumplir con la manda de proveer a la seguridad de las fronteras-, pocas lecciones se pudieron y se podían extraer en ese momento del proceso de consolidación de las fronteras en los Estados Unidos.

Fuera de la eventual compra de armamento y uniformes remanentes de la guerra de secesión norteamericana, existen pocos paralelismos entre el proceso de consolidación de las fronteras que se dio en nuestras tierras y el de Estados Unidos. En este último, llegó a actuarse con una extrema crueldad contra el indio, al cual no se intentó evangelizarlo desde el Estado, como tampoco se propició el incorporarlo a la civilización.

Esta crueldad contrastada con la problemática de fronteras de Argentina en el Siglo XIX, no implica que de modo alguno puedan justificarse en esta última determinados accionares contra el indio. La guerra de fronteras con el indio en Argentina, consistió en una lenta y sangrienta contienda en la cual los fortines, fueron auténticos "mojones de civilización"[232] pese a su precariedad, distante a años luz del fuerte fronterizo americano, que fue definido por Billington como aquel que protegía a los colonos de Estados Unidos contra los indios, actuando "*como cuña para penetrar en el país indio"* y habiendo sido *"un núcleo para la colonización*".[233]

En el año 1872, a menos de una década de las expediciones militares que la posteridad conoció como la Conquista del Desierto, y a 19 años desde la consagración constitucional de la figura de la frontera concebida como interna frente al indio, el autor José Hernández definía muy bien la frontera en su célebre poema narrativo *Martín*

[230] Turner, Frederick Jackson, *La frontera en la historia americana*, Trad. Rafael Crencordes Celsa, Universidad Autónoma de Centro América, San José, 1987, p. 25.
[231] Billington, Ray Allen, *La expansión hacia el oeste. Historia de la frontera norteamericana*, Trad. Flora Setaro, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1971, vol. I, p. 21.
[232] Véase a Raone, Juan M., *Op. Cit.*, vols. I-III
[233] Turner, Frederick Jackson, *Op. Cit.* p. 39.

Fierro y sobre todo lo que existía tras traspasarla, que solía denominarse como "desierto":

2291	*Y pronto, sin ser sentidos,*
2292	*Por la frontera cruzaron.*
2293	*Y cuando la habían pasao,*
2294	*Una madrugada clara*
2295	*Le dijo Cruz que mirara*
2296	*Las últimas poblaciones*;
	(…)
2299	*Y siguiendo el fiel del rumbo*
2300	*Se entraron en el desierto*.[234]

Cabe aclarar que la expresión "desierto",[235] desde la época colonial hasta fines del Siglo XIX, fue asimilada a grandes extensiones territoriales y como sinónimo de espacio despoblado o deshabitado.

No solo José Hernández se refirió a nuestra figura en trato, ya que los términos *frontera*, *fronteras* o *línea de fronteras*, surgen de las expresiones de las memorias y narrativas de muchos autores de la literatura argentina a lo largo del siglo XIX, que con variables reflejaban perfectamente la realidad de un Estado que pujaba desde su centro hacia su periferia.

Entre esos autores, podemos encontrar una gran cantidad de testimonios de cronistas, militares, religiosos, exploradores y científicos, como por ejemplo Garretón,[236] García,[237] Espinosa,[238] Daza[239], Baigorria,[240] Lupo,[241] Moreno,[242]

[234] Hernández, José, *Martín Fierro*, Hércules di Cesare y Floreal Puerta, Buenos Aires, 1972, p. 58. Resulta esclarecedora la analogía que se hace de la partida al desierto en el Martín Fierro, con el "descenso a los infiernos" de la célebre obra del Dante, en el trabajo inédito de Allegri, Eduardo B. M., "Las tres fronteras del Martín Fierro: El espacio, el Tiempo y la Fe", *Primer Ciclo de Conferencias "Reminiscencias de la Argentina de Antaño"*, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 28-30 de agosto, 2007.

[235] Se ha dicho que el término empezó a utilizarse en el siglo XVIII, mayoritariamente por los virreyes, utilizándose luego indistintamente las expresiones "desierto", "pampa" y "llanura", pero sobre todo después de los escritos de Esteban Echeverría, en donde pasó a utilizarse exclusivamente como metáfora y sinónimo de las inmensas tierras, asimilables incluso por su extensión a "océanos de llanura", en las que habitó y señoreo el indio. Cf. Castellán, Ángel A.: "Nacimiento historiográfico del término «desierto»", en *Congreso Nacional de Historia sobre la Conquista del desierto. Celebrado en la Ciudad de Gral. Roca del 6 al 10 de noviembre de 1979*, *Op. Cit.*, vol. IV, p. 301.

[236] Garretón, Juan A., *Op. Cit.*, p. 100.

[237] García, Pedro A., *Op. Cit.*, p. 21.

[238] Espinosa, Antonio, *La conquista del desierto, Diario del capellán de la expedición de 1879 Monseñor Antonio Espinosa, mas tarde Arzobispo de Buenos Aires*, Edición de la Comisión Nacional Monumento al Teniente General Roca, Buenos Aires, 1939, p. 119.

[239] Daza, José S., *Episodios militares*, Eudeba, Buenos Aires, 1975, p. 59.

[240] Baigorria, Manuel, *Memorias*, Solar-Hachette, Buenos Aires, 1975, p. 32, 123-124.

[241] Lupo, Remigio, *La conquista del desierto, Crónicas enviadas desde el Cuartel General de la expedición de 1879*, Comisión Nacional Monumento al Teniente General Roca, Buenos Aires, 1938, p. 54.

[242] Moreno, Francisco P., *Reminiscencias de Francisco P. Moreno (Versión propia recopilada por Eduardo V. Moreno)*, Eudeba, Buenos Aires, 1979, p. 32.

Biedma,[243] Olascoaga[244], Gutiérrez,[245] Prado,[246] Racedo,[247] Barros,[248] Ramayón,[249] por citar a algunos, todos ellos testigos presenciales en diferentes momentos y circunstancias, de los avatares que se vivían en esas franjas de territorio móviles, que marcaban el límite de la jurisdicción efectiva del Estado con el desierto y el indio.

Las normativas sobre la frontera que sancionó el Congreso en el Siglo XIX tras la consagración constitucional de la figura, como también aquellas que dictó el Poder Ejecutivo para resguardar su seguridad, veremos que reflejan el carácter móvil y dinámico de la misma, siendo producidas no solo como cumplimiento y prerrogativa de la manda de la Constitución Nacional, sino también respondiendo a una necesidad que desde la caída del régimen de Rosas, se incrementaba dada la inseguridad que se vivía en las zonas fronterizas al recrudecerse el accionar del indio sobre estas, y ante la necesidad de ampliar los mercados de hacienda frente a los crecientes requerimientos internacionales.

22. La frontera en la reforma constitucional de 1860

La atribución del Congreso de la seguridad de las fronteras, no sufrió modificaciones en su texto en la reforma constitucional de 1860, más allá del cambio de su numeración, producto del agregado de artículos al texto de la Constitución de la Confederación Argentina de 1853.

Si bien el texto del artículo sobre la frontera permaneció inalterado durante el lapso comprendido entre 1853 y 1860, ello no significa que la importancia y las problemáticas de la cuestión fronteriza con el indio hayan sido suprimidas.

Por el contrario, y dado el contexto permanente de luchas políticas internas que se daban en nuestro país con un tinte fraticida, encarnadas en la puja de poder entre Buenos Aires y las provincias con sus caudillos del interior, se produjo un consecuente aumento en la inseguridad de las fronteras, tras quedar estas desguarnecidas ante el fin de la política de abastecimiento de Rosas con los indios.

Si bien la caída del régimen de Rosas, permitió transitar el camino hacia la institucionalización del país, los indios, antes favorecidos por la política de contención del "negocio pacífico", al ver finalizada la política de dadivas y racionamiento hacia ellos como contraprestación a su "buena conducta" y/o eventuales alianzas contra "enemigos políticos", se apresaron a invadir las fronteras con una crueldad inusitada,

---

[243] Biedma, José J., *Op. Cit.*, p. 104.
[244] Olascoaga, Manuel J., *Estudio topográfico de La Pampa y Río Negro*, Eudeba, Buenos Aires, 1974, p. 34.
[245] Gutiérrez, Eduardo, *Croquis y siluetas militares*, Emecé, Buenos Aires, 2001, p. 261.
[246] Prado, Manuel, *La guerra al malón*, Eudeba, Buenos Aires, 1961, p. 18; *Conquista de La Pampa, Cuadros de la guerra de frontera*, Taurus, Buenos Aires, 2005, p. 78.
[247] Racedo, Eduardo, *La conquista del desierto, Memoria militar y descriptiva de la 3ª División Expedicionaria*, Comisión Nacional Monumento al Teniente General Roca, Buenos Aires, 1940, p. 63.
[248] Barros, Álvaro, *Fronteras y territorios federales de las Pampas del Sur*, Solar-Hachette, Buenos Aires, 1975, p. 54.
[249] Ramayón, Eduardo E., *Las caballadas en la guerra del indio*, Eudeba, Buenos Aires, 1974, p. 109-110; *Ejército guerrero, poblador y civilizador*, Eudeba, Buenos Aires, 1978, p. 56.

participando asimismo en muchos casos en las luchas intestinas para definir al estado Argentino, conforme se señalará en el siguiente capítulo.

Es por ello que corresponde hagamos una prieta síntesis del contexto político e institucional en el año 1860, que es donde se produjo la reforma constitucional que incorpora a Buenos Aires a la Constitución, dejando incólume a la figura constitucional de la frontera, consagrada en 1853.

Luego de la victoria del ejército de la Confederación el 23 de octubre de 1859, comandado por el Presidente Urquiza, quien venció a las tropas bonaerenses de Mitre en la Batalla de Cepeda, se llegó tras varios esfuerzos y mediaciones (como las de Francisco Solano López de Paraguay) a la suscripción el 11 de noviembre de 1859, del *Convenio de San José de Flores*, por medio del cual el "Estado de Buenos Aires" se declaraba "parte integrante de la Confederación Argentina", con la facultad de examinar y proponer reformas a la Constitución de 1853 y otras garantías en resguardo de sus instituciones.[250]

Este pacto, conforme la apreciación del historiador Tau Anzoátegui, mas que un convenio celebrado entre vencedor y vencido, significó en realidad el cumplimiento de un ideal que ambos bandos venían proclamando, cual era el objetivo de alcanzar definitivamente la unión nacional, toda vez que Buenos Aires y las provincias del interior, se venían tratando y manteniendo relaciones de igual a igual, como si fuesen dos Estados independientes.[251]

Producto de ese acuerdo, en enero de 1860 se reunió la "*Convención del estado de Buenos Aires encargada de examinar la Constitución federal*", entre cuyos miembros se encontraba Sarmiento, Mitre y Vélez Sarsfield, la mayoría partidarios de proponer las reformas necesarias para resguardar los intereses de los porteños, en contraposición a una minoría que aspiraba aprobar a la brevedad posible el texto de 1853, con un propósito más nacionalista.

Tras los cambios al nuevo texto acordado por los asambleistas constituyentes, se logró que finalmente Buenos Aires se convirtiera en una de las catorce provincias de la Nación Argentina (desapareciendo en lo sucesivo la utilización del nombre de Confederación"), aunque el transcurso del tiempo demostró que el viejo "Estado de Buenos Aires" no era una mera provincia mas, sino una que por el contrario podía contrarrestar al gobierno de la Nación, en virtud de su poderío económico y la fuerza, intelectualidad e influencia de sus dirigentes porteños.

Con el pretexto de devolver el texto constitucional de 1853 a uno más cercano al modelo que había desarrollado los Estados Unidos, fue suprimido el juicio político a los gobernadores, la revisión de las constituciones provinciales por el Congreso, y la facultad de la Corte Suprema de Justicia para entender en los conflictos internos de las provincias.

---

[250] *Asambleas Constituyentes Argentinas, Op. Cit.*, vol. VI, pt. II, p. 567-569.

[251] Cf. Tau Anzoátegui, Víctor; Martiré, Eduardo, *Manual de Historia de las Instituciones Argentinas*, Editorial Histórica, Buenos Aires, 2003, p. 513.

La reforma, sancionada finalmente el 25 de septiembre de 1860, también eliminó expresiones como la obligación de las provincias de impartir instrucción primaria gratuita en el artículo 5, o las anacrónicas ejecuciones a lanza y cuchillo del artículo 18, incorporando artículos como el artículo 33 (garantía integral de todos los derechos no enumerados), en conjunto con otras enmiendas e incisos, que no alteraron el texto y espíritu del artículo 64 inciso 15 sobre la seguridad de las fronteras. El texto del inciso 15, ni siquiera estuvo en discusión, máxime que el eje de los debates, pese a la gravedad del desguarnecimiento de las fronteras con el indio, estaban enfocados en la incorporación de la Provincia de Buenos Aires a la Confederación Argentina para lograr la añorada unidad política e institucional del país.

Por supuesto que la inmutabilidad del texto de la atribución del Congreso sobre las fronteras por parte del Poder constituyente, no fue óbice para el natural y consecuente cambio de la numeración del artículo que lo receptaba (al producirse el reordenamiento del texto constitucional por los nuevos artículos agregados) siendo la nueva numeración del artículo la del número 67, el cual seguía disponiendo en el inciso 15 (con la ortografía más actualizada, conforme oportunamente lo señaláramos en nota a pié) la atribución correspondiente al Congreso de:

> "*Proveer á la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversión de ellos al catolicismo*".[252]

Esta atribución sobre la frontera concebida como interna, continuaba ubicada 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*.

En consecuencia, a la hora de hablar de la figura constitucional de la frontera debemos tener en cuenta que, ya sea que adoptemos tesituras como las del *ciclo abierto* de Bidart Campos (que a la Constitución de la Confederación Argentina de 1853 y a la Constitución de la Nación Argentina de 1860 las denomina como *Constitución de 1853-1860*)[253] o bien las posturas que sostienen que solo existió y existe la *Constitución de 1853* sancionada en Santa Fe,[254] la atribución del Congreso Nacional de proveer a la seguridad de la frontera, más allá del cambió lógico de numeración del artículo que la receptaba tras la reforma que incorporó a Buenos Aires en 1860, se mantuvo en la

[252] Texto de la *Constitución de la Nación Argentina* de la reforma de 1860, tomado de facsimilar y versión taquigráfica en *Asambleas Constituyentes Argentinas, Op. Cit.*, vol. VI, pt. II, p. 897-898.

[253] A los textos constitucionales de 1853 y al de la reforma de 1860, se los suele *denominar Constitución de 1853-1860* o *Constitución de Ciclo Abierto*, en razón de considerarse que el mismo Poder constituyente (*poder constituyente abierto*) comenzó a actuar en 1853, quedando abierto hasta el año 1860, que es cuando finalmente ingresa la provincia de Buenos Aires a la Confederación Argentina, clausurándose recién ahí el ciclo del mismo, conforme lo señala Bidart Campos, Germán J., *Op. Cit.*, vol. I, p. 192, indicando que a su entender el ciclo fue abierto en cuanto a "*elementos geográficos, culturales, mesológicos, tradicionales, históricos, etc.*", por lo que hasta que se lograse el ingreso de Buenos Aires, el ciclo no podía darse por clausurado.

[254] Según López Rosas, las reformas de 1860, 1866 y 1898, significan solo "*modificaciones circunstanciales que en ninguna manera han conmovido o desvirtuado los principios inmutables de la obra primigenia*", por lo que existe solo la Constitución de 1853. (López Rosas, José Rafael, *Op. Cit.* p. 517).

constitución formal inalterable y concatenada a la figura del indio (y a su conversión al catolicismo) hasta la reforma constitucional de 1994.[255]

Ello sin perjuicio que producto de una *mutación por interpretación* de la figura de la frontera, con origen en el fin de la mayoría de las fronteras internas con el indio, la figura de la frontera gradualmente pasó a considerarse como una zona de ancho variable adyacente a un límite internacional, una vez que el Estado pasó a ejercer su derecho a la integridad territorial en forma efectiva sobre el territorio que le es propio.

En los capítulos sucesivos, al momento de referirnos al inciso en trato en fechas posteriores a 1860, adoptaremos la expresión de Constitución de 1853-1860. Ello al solo efecto de evitar confusiones en el consecuente cambio de numeración del inciso correspondiente a la seguridad de la frontera, sin que implique tomar partido de la postura del *ciclo abierto* de Bidart Campos, o que rechacemos la postura doctrinaria que afirma que solo existe la Constitución de 1853.

[255] Fuera de la excepción que sería el breve período comprendido entre los años 1949 y 1955 (sobre el cual oportunamente nos expediremos) el primigenio artículo 64 inciso 15 (o posterior numeración por artículo 67 inciso 15) mantuvo su vigencia formal hasta el año 1994.

Capítulo 6

El camino normativo hacia la Ley 215

23. La situación de la frontera interna en el interregno de 1853-1860

Fuera del espíritu altruista del inciso 15 del artículo 64 de la Constitución de la Confederación Argentina, en cuanto mandaba a conservar el trato pacífico con los indios promoviendo su conversión al catolicismo, es innegable que el doble carácter de atribución y deber de proveer a la seguridad de las fronteras, implicaba inexorablemente considerar al indio díscolo del desierto como un obstáculo, un sujeto a doblegar y vencer más que a uno destinado a convertirlo al catolicismo. Esta pugna se suscitaba en un inmenso territorio heredado de la administración virreinal, que no era completamente conocido ni mucho menos controlado por el Estado y donde se detentaba o pretendía detentar soberanía, no ejerciéndose plenamente la supremacía territorial.

Si bien el inciso sobre la seguridad de la frontera no fue modificado en la reforma de 1860 (salvo en la consecuente modificación de su numeración), puesto que el eje de la discusión parlamentaria estuvo dado en superar la antinómica cuestión de federalismo versus unitarismo durante todo el lapso del *ciclo abierto* que refiere Bidart Campos, sí se vio modificada y alterada la situación de inseguridad de las fronteras con el indio, vertiginosamente agravada por la falta de efectivos y distracción de los existentes en las guarniciones militares, debido a las pujas políticas internas del país, donde la provincia de Buenos Aires se comportaba como un Estado independiente o paralelo al de la Confederación.

Estas luchas internas que comenzaron con la revolución de Valentín Alsina el 1° de septiembre de 1852, proclamando el levantamiento de la provincia de Buenos Aires ante el gobierno de Urquiza cual si fuese un Estado propio, se mantuvieron al menos hasta septiembre de 1861. Luego de la batalla de Pavón recién pudo concretarse la unión de las Provincias Unidas del Sud.

Durante este período histórico de luchas internas por definir la forma del Estado, los malones de los indios voroganos de la Confederación de Calfucurá en Salinas Grandes, los ranqueles de Leuvucó y las tribus de Baigorrita y Ramón Platero, asolaban constantemente a las poblaciones lindantes con las fronteras internas del país, matando o secuestrando a sus habitantes y robando hacienda para posteriormente arriarla hacia Chile. A este cuadro de muertes, secuestros y robo de hacienda durante esa conflictiva década, cabe agregarle que los servicios de pelea de los indios fueron frecuentemente solicitados por los gobiernos de turno, tanto de Justo José de Urquiza, quien buscó el apoyo de Calfucurá y sus indios salineros, como de Bartolomé Mitre, que hizo su par con los servicios de los indios conocidos como Catrieles y Coliqueos. Una excepción la constituyeron los indios tehuelches (tal vez por su lejanía o neutralidad), como por supuesto los indios ya integrados a la sociedad rioplatense.

Estanislao Zeballos, se refería en el año 1878, de este modo con relación al desguarnecimiento de la frontera por las luchas externas o internas que el Estado venía sosteniendo desde 1853:

> *"...La paz con los indios dura lo que dura la paz de la república, pues apenas la guerra externa o interna reclaman la acción del ejército de línea en otro teatro, los indios, nuestros aliados y amigos, ensartan el tratado en sus chuzas y se lanzan de nuevo al pillaje y a la carnicería (...) Consolidada la tranquilidad y bien ocupada de nuevo la frontera, los vándalos, que acaban de hacer su agosto, se vienen otra vez a las buenas, promoviendo explicaciones y ofreciendo excusas tan pérfidas como astutas. Unas veces, el cacique general asume la responsabilidad de la violación de la paz y apela a la calumnia: dice que los jefes de frontera tienen la culpa de la sublevación de sus súbditos, que él no puede contenerlos a pesar de haberlo intentado vivamente, porque dichos jefes en vez de darles las prendas y raciones se quedan con ella (...) En otras ocasiones...declaran que los ladrones son capitanejos rebeldes o alzados, cuyo castigo piden al mismo Gobierno Nacional, porque dicen que ellos no pueden hacerlos entrar por el camino de la paz…".*[256]

Durante el interregno de la organización constitucional, poco pudieron realizar las autoridades de la Confederación Argentina para cumplir con la manda constitucional de 1853. Tampoco la Provincia de Buenos Aires, quien sufría los principales embates de los malones. El mismo Coronel Mitre, ante saqueos como el producido en 1855 en Azul, donde 5.000 indios mataron a 300 habitantes robando y arreando a toda la hacienda, organizó una apresurada campaña militar al desierto, que fue conocida como la campaña o "expedición de Sierra Chica".

Esta expedición organizada por Mitre, si bien comenzó con buenas expectativas, terminó fracasando por la falta de caballos adecuados, falta de preparación y disciplina en la tropa y desconocimiento del terreno, frente a un adversario que por el contrario lo conocía perfectamente,[257] desenvolviéndose como un pez en el agua a la hora de combatir a improvisados ejércitos que, en el mejor de los casos, solo estaban preparados para combatir en situaciones de guerra regular y a campo abierto, o bien eran una suerte de "milicias" formadas de modo apresurado por naturales de la región, mal preparadas y muchas veces peor equipadas, que de modo alguno podían ejercer efectos disuasorios o preventivos, sino tan solo eventualmente acciones punitivas, una vez producidos los saqueos o invasiones a las poblaciones asentadas en las zonas aledañas a la relegada frontera.

Álvaro Barros, nieto materno del expedicionario Pedro García, y fiel testigo de la frontera en su condición de militar asignado a mandar en la misma, contaba respecto al fracaso de la expedición de Mitre que:

> "*…la derrota de Sierra Chica, con la pérdida de cuanto llevó el ejército, trajo la despoblación de una zona de 100 leguas de N. a S., por 20 de E. a O., donde*

[256] Zeballos, Estanislao S., *La conquista de quince mil leguas, Estudio sobre la traslación de la frontera sur de la República Argentina al Río Negro*, Taurus, Buenos Aires, 2002, p. 306.
[257] Walther, Juan C., *Op. Cit.*, p. 380-381.

los indios no dejaron una cabeza de ganado, ni una población sin reducir a cenizas, desde Pergamino hasta la costa del mar".[258]

Zeballos dijo respecto a este suceso que:

"La frontera quedó rota, los indios paseaban los campos como conquistadores invencibles, el Ejército estaba desmoralizado, el espíritu de la Guardia Nacional aterrado, el vecindario en plena desolación, y el coronel Mitre regresaba a ocupar su ministerio, lleno de sobresalto patriótico, sin fe en las fuerzas que debía mover el intrépido Hornos y bajo la atmósfera abrasadora de la oposición…".[259]

Pocos meses después, fue muerto en combate el comandante Nicolás Otamendi junto al grueso de sus hombres (de los cuales solo dos sobrevivieron), al ser rodeados por un malón superior en número, en ocasión de marchar sobre la estancia San Antonio de Iraola, para enfrentar un malón del cacique araucano Yanquetruz (o Llanquetruz).

El General Hornos quedó a cargo de las fuerzas provinciales, sin mayores logros en sus campañas sucesivas contra los indios, al punto de casi perder la vida frente a las Sierras de Tapalqué en octubre de 1855, en una expedición de 3000 hombres frente a Calfulcurá, sufriendo la pérdida de 18 jefes y 200 soldados.[260] Le siguió una campaña del coronel Granada a Pigüe y una de Emilio Mitre al oeste de la provincia de Buenos Aires que literalmente fue vencida por el desierto, pues sin haber combatido debió volver ante el calor extremo, mal estado del ganado y perderse los baquianos que los orientaban.

La frontera durante este período de luchas entre Buenos Aires y la Confederación, retrocedió hasta la línea consolidada en el año 1826: Cabo Corriente, Tandil, Azul, Cruz de Guerra, Junín y Melincué, sufriendo los pueblos de Tandil, Olavarría, Alvear, Bragado, Junín, Rojas y Bahía Blanca, los embates reiterados de los indios, cuyas tolderías volvieron a situarse en las fértiles zonas cercanas a la Sierra de la Ventana y más al Nordeste, quedando nuevamente las poblaciones de Bahía Blanca y Carmen de Patagones, aisladas y dentro de los viejos dominios originales de los indios en esa zona.[261]

A nuestro entender, ante el panorama político imperante, mal se podía en ese momento hablar de un Estado que podía ejercer plenamente su derecho a la Integridad Territorial superando sus fronteras internas, cuando precisamente ese Estado tenía en su seno luchas intestinas que buscaban definirlo, que lo distraía para poder afrontar un plan que le permita ejercer frente al indio la supremacía territorial en su territorio.

---

[258] Barros, Álvaro, "Actualidad financiera de la República Argentina", en *Indios, fronteras y seguridad interior*, Solar-Hachette, Buenos Aires, 1975, p. 166

[259] Zeballos, Estanislao S.: "Callvucurá y la dinastía de los piedra*",* en *Callvucurá/Painé/Relmu*, El Elefante Blanco, Buenos Aires, 1998, p. 45.

[260] García Enciso, Isaías J., "Situación de la frontera sur con los indios. 1852-1873", en Bidondo, Emilio A. et al., *Epopeya del desierto en el sur argentino*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1979, p. 77.

[261] *Ibídem*, p. 386.

Desde 1856 hasta 1860, se alternan las grandes invasiones con eventuales combates o "batidas represivas" luego de las mismas. Abundan también los tratados de paz celebrados con los indios por cada uno de los bandos antagónicos del país, en los cuales solía entregarse principalmente alcohol en todas sus variantes, yerba, prendas (en algunos casos hasta rezagos de uniformes militares), tabaco, azúcar, cuadernillos de papel y maíz.

En 1859 se inicia una invasión de Calfulcurá a Bahía Blanca, a la que le sucede una de los ranqueles al norte de Buenos Aires y de los voroganos de Calfulcurá sobre 25 de Mayo, Azul y Tandil, en coincidencia con la batalla de Cepeda librada el 23 de octubre de ese año.

A diferencia de la etapa de Rosas, en donde salvo excepciones el "negocio pacífico" se cumplía por ambas partes celebrantes, durante este período se suscribieron tratados de paz en las negociaciones fronterizas, aunque en algunos casos los términos del acuerdo fueron de escaso o nulo cumplimiento por parte de los indios, en donde la parte débil, sin lugar a dudas era la población de las zonas fronterizas del Estado, ante su imposibilidad de garantizar de modo efectivo la paz y seguridad de la frontera.

El coronel Álvaro Barros, hombre embebido en la dura vida de la conducción de la frontera, escribió que "*La paz establecida por Rosas en 1833 fue la menos onerosa y la más duradera*",[262] comparándola con la situación de inseguridad y corrupción que observó a partir de la década del 60, lo que no quita a su entender, que las medidas de Rosas sobre la frontera eran efímeras y transitorias, al recordar los retrocesos de la misma entre 1852 y 1860, afirmando que:

> "*Poblar el desierto existiendo en él los indios que pueden invadir a la población cuando les cuadre, es lo mismo que poblar un terreno que puede ser inundado por las aguas del mar el día que suba la marea más que lo ordinario*".[263]

Sobre el cumplimiento de estos "tratados" de paz, el polifacético letrado Zeballos, al tiempo de realizar su informe propiciando una campaña definitiva contra los indios, se refirió respecto a la celebración de estos pactos o acuerdos de paz. Este era de la opinión que el Estado injustificadamente trataba a los indios:

> *"…con los honores y respetos de los parlamentarios, olvidando la autoridad que un mes antes conducían personalmente las hordas de sus tribus al saqueo y la matanza, y que las mismas manos que estrecha el ministro de la Guerra estuvieron la víspera teñidas en sangre de los indefensos pobladores y bravos soldados de la frontera. La paz se hace bajo la condición de que el gobierno le ha de dar aguardiente, vacas, yeguas, telas, prendas de plata, raciones anuales y mucho más, pues nunca cesan de lamentarse de sus miserias y son la gente mas pedigüeña que se conoce."*.[264]

---

[262] Barros, Álvaro, "La Guerra contra los indios", en *Indios, fronteras y seguridad interior,* Solar-Hachette, Buenos Aires, 1975, p. 77.
[263] *Ibídem*, p. 77.
[264] Zeballos, Estanislao S., *La conquista de quince mil leguas, Op. Cit.*, p. 306.

Debe tenerse presente que si bien Zeballos escribió -desde un primer instante- redactando sus crónicas, reseñas e informes sobre la frontera a pedido y a la medida de las pretensiones del Ministro de Guerra Roca,[265] en líneas generales sus palabras sobre esos períodos, reflejan de algún modo la opinión popular hacia estos "tratados de paz" a cambio de "vicios", que gradualmente fueron teniendo el rechazo de la sociedad hasta el mismo momento de la campaña al desierto de 1879.

Barros, entre las muchas denuncias que realizó sobre la corrupción en la frontera, nos decía respecto al momento de pretender cumplirse con la entrega de productos consignados en estos tratados de paz, que:

> "*…los jefes de frontera negociaban escandalosamente con los proveedores, y sacando un vergonzoso partido de lo que inútilmente se daba a los indios, contribuían al aumento de estas erogaciones enormes…el gobierno concedía y toleraba todo, con la sola mira de conservar en el mando de las fuerzas militares a los hombres, que sin escrúpulo estaban dispuestos a servir a sus fines políticos*".[266]

Si vamos a los estudios e investigaciones más contemporáneos, como los emprendidos a partir de la segunda mitad del siglo XX, podremos advertir distintas posturas respecto a estos acuerdos de paz que se celebraban entre el Estado y los indios, tendientes a "garantizar" la paz de la frontera.

Levaggi, a la hora de plantear si estos tratados con los indios fueron celebrados o no cual si fuese naciones extranjeras dentro de nuestro territorio (como efectivamente se celebraban en los Estados Unidos) o como pactos preexistentes, entiende que los mismos, con sus defectos y posterior falta de cumplimiento por ambas partes, aspiraban a arribar a "*la integración nacional y la unidad política*".[267] Por el contrario Walther, al referirse a las mercaderías que eran el objeto de los tratados de paz en las fronteras, sostiene –apasionadamente- que daba vergüenza comprobar que se consignaba tanto alcohol, yerba y tabaco y nada que sea instrumentos para trabajar la tierra o elementos útiles para las tribus.[268] Por otro lado, De Marco señala que para la mayoría de los contemporáneos de la guerra de las fronteras, la destrucción lisa y llana del indio parecía la mejor solución, sino la única, para terminar con los malones, habiendo según

---

[265] Monseñor Duran en un estudio preliminar, señala respecto a la pluma de Zeballos, que esta es agresiva contra los indios y defensora acérrima del ejército nacional, siendo un *"consecuente difusor de las convicciones civilizadoras de Sarmiento y de las tácticas norteamericanas puestas en práctica contra los indios, escritor egocéntrico, insistente en su vocación europeísta de cuño liberal…"*, donde el ejército se presenta para este joven letrado y cronista, como realizador de una actividad redentora de la falta de civilización, de parte de unos borrachos, vagos y criminales. (Duran, Juan G., "Estudio preliminar", en Zeballos, Estanislao S., *Episodios en los territorios del Sur (1879)*, El Elefante Blanco, Buenos Aires, 2004, p. 117.

[266] Barros, Álvaro, *Fronteras y territorios federales de las Pampas del Sur, Op. Cit.*, p. 60.

[267] Levaggi, Abelardo, *Op. Cit.* p. 567. Véase el epílogo completo. A lo largo de su obra el autor cita y transcribe estos tratados de paz, en donde los indios belicosos aceptan la soberanía del estado argentino, sea por conveniencia, o por algún tipo de convicción, como en su momento fue el caso del cacique Sayhueque en el "país de las manzanas", quien salvo excepciones tuvo desde un primer momento buenas relaciones con las autoridades del Estado argentino, reconociendo su soberanía y mereciendo el oportuno elogio del Dr. Zeballos en el informe encomendado por Roca para exponer ante el Congreso.

[268] Walther, Juan C., *Op. Cit.*, p. 387.

su opinión, solo una minoría que inspirada por sentimientos religiosos y humanitarios, bregaba por una paulatina inserción de los indios rebeldes a la sociedad.[269]

En síntesis, para 1860 la frontera y su línea defensiva, era prácticamente igual que la del año 1852, la que a su vez con variantes mínimas, era la misma que la del año 1826, dado que el territorio consolidado por la expedición de Rosas en 1833, fue prácticamente abandonado en 1852, no pudiéndose volver a recuperar hacia 1860. Si bien Buenos Aires era la provincia con más efectivos militares y puestos defensivos en comparación con el resto del país, esta era la que mas sufría por el accionar de los malones, por la riqueza de su ganado vacuno y equino.

En 1858 el servicio de la frontera insumía a 10 jefes, 96 oficiales y 1.194 hombres de tropa, sobre un total de 22 jefes, 208 oficiales y 3.036 soldados que eran los efectivos totales que disponía la provincia de Buenos Aires,[270] por lo que si a esta situación le sumamos el acrecentamiento del accionar de los malones al sur de Córdoba, San Luís, Mendoza, o la inestable región del Chaco, mal podríamos afirmar que el Estado argentino podía garantizar la seguridad de la frontera, dadas todas estas condiciones desfavorables. Del mismo modo, el Estado tampoco podía ejercer de modo efectivo el derecho a su integridad o supremacía territorial, lo cual se vio reflejado en la actividad normativa producida a partir del año 1853, en una Confederación de provincias que no contaba con la inquieta provincia de Buenos Aires.

Fuera de las estadísticas y crónicas sobre este agitado período, donde se terminaba de definir el ciclo abierto constitucional en desmedro de la seguridad de las fronteras con el indio, un particular y pintoresco suceso, refleja a nuestro entender lo lejos que el Estado estaba de poder ejercer de modo efectivo su derecho a la integridad territorial.

El mismo consistió en la llegada a la Patagonia, de un aventurero y ciudadano francés llamado Aurelio Antonio de Tounnes, quien inspirado por las cartografías francesas que consideraban a la Patagonia como un "reservorio de la humanidad", se auto proclamó el 20 de noviembre de 1860 como "Rey de la araucanía", estableciendo los límites de su "reino" desde el Río Negro hasta el Estrecho de Magallanes y desde los Andes hasta el Atlántico.

Su "reinado", secundado de "pompas y peluca", fue digno y propio del vestuario de las monarquías francesas y hasta del oído atento de algún indio de las pampas o habitante incrédulo que tuvo como público. Si bien sus pretensiones por obvias razones fueron efímeras e irrealizables, existiendo el reinado solo en su mente entre febril y aventurera, este suceso que terminó trascendiendo por su particularidad, ponía sin lugar a dudas sobre aviso al Estado, de lo frágil e incompleta que era su conformación e integridad territorial, en un territorio que por lo extenso y despoblado, era según Barros

[269] De Marco, Miguel A., *La guerra de la Frontera. Lucha entre indios y blancos 1536-1917*, Emecé, Buenos Aires, 2010, p. 340.
[270] García Enciso, Isaías J., *Op. Cit.*, p. 79; Walther, Juan C., *Op. Cit.*, p. 395.

el verdadero enemigo antes que el indio,[271] por lo inexplorado, despoblado y poco aprovechado.

24. Principal actividad normativa sobre fronteras, entre los años 1853-1868

En comparación con la cantidad de tratados de paz celebrados entre el Poder Central y el indio, la actividad normativa sobre la frontera desde el año 1853 hasta 1867 cuando se sancionó la Ley 215, fue magra al contrastarla con la creciente demanda de seguridad por parte de los pobladores de la campaña. Dicha carencia normativa fue debido a la permanente pugna de intereses entre Buenos Aires y el interior.

Estos dos bandos opuestos interactuaban cual si fuesen dos Estados paralelos, con visiones difíciles de reconciliar, quedando en consecuencia relegado a un segundo plano atender normativamente la problemática de la frontera. Para ambos bandos el adversario a vencer no era precisamente el indio de las llanuras y las pampas, sino la influencia, actividad política y económica de su par, estando siempre latente y también presente entre ellos, la persecución política y la lucha armada, para imponer las respectivas ideologías y predominios. Estas persecuciones y luchas, lamentablemente incluyeron en algunos casos los servicios logísticos y de pelea de las tribus de indios aliadas.

24.1 Actividad normativa sobre fronteras en el período de la Confederación Argentina (1853-1859)

Dentro del período del ciclo abierto de la constitución, encontramos una ley sancionada el 21 de septiembre de 1857 por el Congreso de la Confederación Argentina en Paraná, que autoriza al Poder Ejecutivo "*para gastar hasta la cantidad de veinticinco mil pesos en la redención de los argentinos cautivados por los indios salvajes en la Provincia de Buenos Aires*", siendo oficialmente promulgada por Urquiza el 4 de octubre de ese mismo año.[272]

Fuera de considerar la eficacia de la medida adoptada, se advierte que esta no provee a la seguridad de la frontera. La misma es meramente un testimonio legislativo por parte del Estado que trataba de remediar el constante problema del indio en esos confines, concediendo autorización al Poder Ejecutivo para un gasto que solvente la adopción de medidas ante el flagelo que implicaba el secuestro de personas en la campaña de Buenos Aires, tendiendo a la posterior reinserción de las víctimas a la sociedad civilizada.

---

[271] "*El gran obstáculo, la invencible resistencia que el desierto nos presenta, y por el que se considera nuestro enemigo poderoso, es su vasta extensión*…". Barros, Álvaro, "La Guerra contra los indios", *Op. Cit.*, p. 104.

[272] Registro Nacional de la República Argentina, *Tomo cuarto. 1857 á 1862*, Publicación Oficial. Imprenta Especial de Obras de "La República", Buenos Aires, 1883, p. 59/60 (Registro 4266). En los *Anales de Legislación Argentina* (en adelante ADLA). *Complemento Años 1852-1880*, La Ley, Buenos Aires, 1954, p. 161, se cita como fuente primaria el texto del Registro Nacional antes indicado, con la particularidad que se la identifica como "Ley 147", numeración otorgada por este digesto en base a la actividad legislativa producida por el Congreso de Paraná, y no de la posterior actividad del Congreso Nacional con la provincia de Buenos Aires ya incluida en la Constitución Nacional.

Otra norma sancionada por el Congreso de Paraná, fue la ley del 11 de agosto de 1856 (promulgada el 17 de ese mismo mes), por la que se organiza y distribuye el despacho de los ministerios del Gobierno Nacional, correspondiéndole al Ministerio de Guerra y Marina, según su artículo 5, acápite 8, la "*defensa y seguridad de las fronteras*".[273]

Observamos asimismo que en el *Tratado de amistad, comercio y navegación celebrado entre la Confederación Argentina y la República de Chile*, suscripto el 30 de agosto de 1855 y aprobado por el Congreso de la Confederación por ley del 26 de septiembre de 1855, ambos Estados formalmente reconocen en el Artículo XXXII que tienen en sus fronteras "*hordas de bárbaros que las hostilizan, robando sus propiedades y sacrificando las vidas de sus ciudadanos*", conviniendo que mientras acuerdan entre si algún medio eficaz de remediar este mal, " *si emprendiesen alguna expedición militar, se den previo aviso para tomar las precauciones convenientes á sus seguridad*". [274]

Fuera de estas leyes por parte del Congreso, el resto de las normativas sobre fronteras, solo fueron paliativos en un escenario donde lo urgente eran las luchas políticas internas. De ahí que el esfuerzo normativo se limitara al dictado de decretos que trataban de nombramientos militares (jefes o comisarios de fronteras en Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Santa Fe, entre otros), sobre asignación de partidas presupuestarias o sobre la organización de material de puestos defensivos.

Dentro de lo más significativo de las escasas normas publicadas sobre la cuestión de las fronteras, reseñamos dentro de este período las siguientes que son -en definitiva- actos administrativos relativos a la manutención de la protección de la zona de fronteras:

a) Dos Decretos del 12 de Mayo de 1854: en uno (Registro 3133) se libra provisoriamente la suma de $ 4.000 a favor del Gobierno de Santiago para gastos de la frontera y elementos varios de guerra, tendientes al sostén de una guarnición que defiende "*los tres fortines de la dilatada frontera del Chaco*", organizándose en el otro (Registro 3134) el 2° Regimiento de Dragones de línea y un batallón de infantería en la Provincia de Córdoba, entre otros motivos por la necesidad de "*la defensa de las fronteras…frecuentemente depredadas por incursiones de salvajes*".[275]

b) Decreto del Ministerio de Guerra del 16 de Abril de 1855: se fija el número de fuerzas para guarecer la plaza de Santa Fe y Frontera del Norte (sobre esta última se enumera toda una serie de cantones).[276]

c) Decreto del 24 de septiembre de 1855: se designa la fuerza que debe guarnecer el "*Fuerte Romero*", en la frontera norte de Santa Fe, dentro de la cual se incluye de veinte a veinticinco indios de la Colonia del Sauce. [277]

[273] Registro Oficial de la República Argentina. *Tomo tercero. 1852 á 1856*, Publicación Oficial. Imprenta Especial de Obras de "La República", Buenos Aires, 1882, p. 376-378 (Registro 3842/3843).
[274] *Ibídem*, p. 296-301 (Registro 3597 y 3598).
[275] *Ibídem*, p. 113 (Registro 3133/3134).
[276] *Ibídem*, p. 211 (Registro 3450).

d) Decreto del Ministerio de Guerra del 31 de julio de 1856: se organiza el regimiento de Dragones N° 8 para la defensa de la frontera norte de Córdoba sobre el Chaco.[278]

e) Acuerdo del 23 de octubre de 1856, por el que se conviene que el Presidente de la Confederación, en su calidad de Comandante en Jefe de las fuerzas nacionales, dirija "*la defensa definitiva de las fronteras y demás arreglos militares de la República*".[279]

f) Decreto del Ministerio de Guerra del 24 de Diciembre de 1856: se nombra Comandante General de la frontera sobre el Río Salado, al General Antonino Taboada, para garantizar la tranquilidad y seguridad de la línea de navegación del citado río, alegándose que al mismo tiempo se pone con ello a cubierto una inmensa extensión del país "*hoy continuamente depredado por las tribus salvajes*".[280]

g) Decreto del 8 de mayo de 1857 por el que se organiza una compañía de artillería (número 4 de línea) para la defensa de la frontera sud de Santa Fe.[281]

h) Decretos del 25 septiembre de 1858, por el que se organiza la defensa en la línea de frontera sobre el Chaco, invocando que es obligación del Gobierno Nacional, el velar por la seguridad de las fronteras, restableciendo una línea de frontera y fuertes y proveyéndola de los pertrechos necesarios.[282]

i) Decreto del 23 de mayo de 1861, tendiente a organizar la defensa y seguridad de la frontera sud de la Provincia de Córdoba.[283]

24.2 Actividad normativa sobre fronteras durante el período 1860-1868

Al inaugurarse el período de sesiones del Congreso de la Nación el 1° de mayo de 1863, el General Mitre en su carácter de presidente de la Nación, dirigió un mensaje a las Cámaras de Diputados y Senadores, dando cuenta en el estado que se encontraba la República "*después de cincuenta años de lucha no interrumpida*", expresando su preocupación por las invasiones de los indios en las fronteras de las provincias, fronteras que volvemos a repetir, no estaban relacionadas a un límite convencional estricto, sino al fin de un área estimada de protección a la población civilizada.

---

[277] *Ibídem*, p. 280 (Registro 3583).
[278] *Ibídem*, p. 368 (Registro 3824) A nuestro entender, esta normativa se refiere al problema de los ataques de los indios tobas, abipones y afines, pese a que ello no surge de sus considerandos.
[279] *Ibídem*, p. 430 (Registro 3956).
[280] *Ibídem*, p. 445 (Registro 4004).
[281] Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo cuarto. 1857 á 1862*, *Op. Cit.*, p. 25 (Registro 4108).
[282] *Ibídem*, p. 156 (Registro 4595/4596).
[283] *Ibídem*, p. 394 (Registro 5419).

Mitre reconoció en esa oportunidad ante el Congreso los problemas que aparejaba la falta de suficientes efectivos humanos para regularizar un ejército de línea diezmado y desmembrado tras las luchas internas, a lo que se le sumaba la "*falta de una ley de conscripción, ó de otra análoga que llene el número de plazas de que debe componerse el Ejército"*. Esto obligaba al Gobierno,*" á llamar al servicio á Guardias Nacionales que sin disciplina, sin instrucción y sin el aplomo del soldado de línea, no se puede esperar de ellos mas que un escaso é irregular servicio*",[284] comprometiéndose a elaborar un plan mas vasto que traiga paz y prosperidad al país.

Si bien ese mismo año se debatieron en el Congreso planes para llevar a cabo tal objetivo, nada pudo concretarse. La revolución provincial en Córdoba de junio de 1863, la invasión y gran conmoción causada por las tropas de Peñaloza en la Rioja y los desmanes montoneros en San Luis, por citar algunos hechos, produjeron la distracción del Gobierno respecto a la búsqueda de una solución efectiva al problema de la frontera, ante el riesgo de volver a perder el orden institucional general.

En cuanto a la frontera, si bien en su sector sur para 1864 se había extendido levemente hacia el desierto (en Mendoza, Córdoba y Buenos Aires), al estar precariamente defendida por los guardias nacionales y eventualmente indios amigos, sufrió durante ese período las sublevaciones de las guarniciones de los fortines de Las Tunas, Fraile Muerto, San Rafael, Pavón, Morteros, Patagones y Melincué.[285]

Cabe acotar con relación a la Guardia Nacional como cuerpo armado o antigua "gendarmería de fronteras internas" que las guarecía, complementando en el mejor de los casos o sino remplazando a los cuadros del ejército de línea, que dos fueron las leyes relacionadas que durante la presidencia de Bartolomé Mitre sancionó el Congreso de la Nación. Una fue la sancionada el 11 de julio de 1864: la "*Ley ordenando la movilización de las Guardias Nacionales de las Provincias, cuyo territorio estuviese amenazado por los indios*" (Ley 88, promulgada el 14 de julio de 1864),[286] siendo la otra sancionada el 27 de mayo de 1865, a poco de iniciada la contienda bélica con Paraguay, titulada "*Ley de enrolamiento de la Guardia Nacional para la República*" (Ley 129, promulgada el 5 de julio de 1865).[287]

24.2.1. Ley 88

A través de la sanción de la Ley 88, se dispuso en su artículo 1° que se autorizaba al Poder Ejecutivo "*para movilizar las Guardias Nacionales de las Provincias, cuyo territorio estuviese amenazado por los indios, al solo objeto de guardar las fronteras*", abonándoseles según el artículo 2°, igual prestación que a los soldados de los ejércitos de línea, y debiendo estos efectivos destinados a las fronteras, ser relevados cada seis meses (artículo 3°). La autorización al Poder Ejecutivo, solo

[284] Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo quinto. 1863 á 1869*, Imprenta Especial de Obras de "La República", Buenos Aires, 1884, p. 24 (Registro 5876).
[285] Walther, Juan C., *Op. Cit.*, p. 410.
[286] Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo quinto. 1863 á 1869, Op. Cit.*, p. 146 (Registro 6160) El número de la ley surge de la asignación de ADLA, *Complemento Años 1852-1880, Op. Cit*., p. 427, en base ahora a la actividad del Congreso Nacional, ya no del superado Congreso de Paraná.
[287] *Ibídem* R.N., p. 218 (Registro 6428) y ADLA, p. 441.

tendría efecto durante dos años, si antes no se hubiesen integrado los cuadros del ejército de línea fijados en el respectivo presupuesto (artículo 4°).

Esta ley de movilización de efectivos a las fronteras con el indio, tuvo su origen en un proyecto presentado por el diputado Oroño. En la sesión de la Cámara de Diputados del 2 de septiembre de 1863, se discutió el mismo, analizándose la constitucionalidad de la permanente movilización de fuerzas de línea "*con el fin de impedir las invasiones de los bárbaros*" (definición que se aplicó a los indios en el título de este debate) que el gobierno efectuaba sin la autorización del Congreso Nacional, conforme lo mandaba el artículo 67 inciso 23 de la Constitución Nacional, que establecía que era atribución del Congreso "*Fijar la fuerza de Línea de tierra y de mar en tiempo de paz y de guerra; y formar reglamentos y ordenanzas para el Gobierno de dichos Egércitos*".[288]

El Ministro de Guerra, en esa oportunidad justificó la movilización de la Guardia Nacional a las diferentes fronteras de la República, no solo en las deficiencias que presentaba el ejército de línea en su servicio de frontera, sino también en la interpretación que la autorización "*no se refiere á los casos de invasión por los indios, sino á los de conmocion interior ó invasión esterior*".[289] De estos debates, apreciamos que la cuestión central que subyacía a la aprobación o no de la autorización del Congreso, no era la falta de gravedad de la seguridad de las fronteras con el indio, sino más bien la injusticia en el proceso selectivo de los miembros de este cuerpo. Sobre esto último señaló el diputado Mármol:

> *"…A todo hombre habitante de nuestra campaña, ocupado ya sea en el trabajo agrícola ó pastoril, en cualquier momento dado, se le arranca de aquello que le ha costado el sudor de su frente, para llevarlo á defender la frontera, á defender las vacas de los ricos. Este es nuestro estado. A tal punto llega esto en la campaña de la Provincia de Buenos Aires, que un ciudadano no tiene derecho de mudar de casa, sin pedir permiso al comandante militar…se ha hecho jurar á los ciudadanos que defiendan las instituciones de su país; pero no han jurado defender las vacas de los ricos, contra las invasiones de los indios..."*.[290]

Del mismo modo, el diputado Rojo señalaba que el proyecto sometido a debate no solo era inconstitucional sino también injusto, porque:

> *"…fundándose en circunstancias pasajeras, impone una contribución de sangre muy desigual, desde que solo va á ser movilizada una parte de la Guardia Nacional, la de las poblaciones mas próximas á la frontera, y que toda contribución debe tener por base la igualdad, especialmente esta, que trae*

[288] *Asambleas Constituyentes Argentinas, Op. Cit.*, vol. VI, pt. II, p. 899-900. (texto con ortografía original).
[289] Congreso Nacional, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados del año 1863, Tomo Segundo*, Imprenta del Siglo, Buenos Aires, 1866, p. 123-124.
[290] *Ibídem*, p. 129.

consigo mayores quebrantos, trastornando el órden de la localidad llamada á prestar servicio".[291]

Los integrantes de la Guardia Nacional, como bien señalaba el diputado Gorostiaga, eran seleccionados de las poblaciones fronterizas por los jefes que los recibían, reteniendo a unos y mandando "*á sus casas a los otros, ó los mandan al servicio de sus intereses, es decir, los emplean en su servicio particular y no en el servicio público*".[292]

Cabe destacar que en este debate en ocasión de la sanción de la Ley 88, se hace referencia constantemente a la distracción de los efectivos del ejército de línea, en los actos de conmoción interna que sufría el país, como por ejemplo en "*los actos de vandalaje y montonera que surjían en la provincia de la Rioja*", para "*contener á los indios blancos*".[293]

También se hizo referencia a que las invasiones a las que se refiere la Constitución, podían no solo provenir de potencias extranjeras, sino también ser asimilables a las producidas por los indios, a los cuales Elizalde no los consideraba ciudadanos, sino extraños. Esto último, fue rebatido por Marmol, quien para justificar que frente a ellos la Guardia Nacional no podía hacer de policía local o de línea, los tildo de "*caterva de ladrones, que entre ellos mismos hay una gran parte hombres que han recibido sobre su frente el agua del bautismo. Son ladrones que atacan la sociedad cristiana por robar*".[294]

Al año siguiente, a poco de ser aprobada y promulgada la ley en cuestión, ante la falta de efectivos suficiente para proteger las extensas fronteras de los embates de los malones, por medio de un decreto del presidente Mitre del 12 de septiembre de 1864 sobre "*reenganche en la frontera*",[295] se propició también el reenrolamiento de individuos que aún habiendo cumplido su servicio no tuviesen impedimentos físicos para volver al mismo. En contraposición recibirían un pago cuyo origen provenía de una retención –autorizada por el decreto- de los jefes de frontera a los "comerciantes del punto" para su oportuna devolución.

Dicha "retención", obedecía supuestamente a la finalidad de evitar dilaciones administrativas para el pago de la primera cuota, lo que demuestra todo ello que era imposible para el Gobierno prescindir del servicio en ese entonces, de esta suerte de

---

[291] *Ibídem*, p. 130. Asimismo, coinciden los versos de José Hernández (*Op. Cit.*, p. 20) con las declaraciones de Gorostiaga:

415 *Y qué indios ni qué servicio,*
416 *Si allí no había ni cuartel!*
417 *Nos mandaba un coronel*
418 *A trabajar en sus chacras,*
419 *Y dejábamos las vacas*
420 *Que las llevara el infiel.*

[292] *Ibídem*, p. 134.
[293] *Ibídem*, p. 133.
[294] Ibídem, p. 142.
[295] Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo quinto. 1863 á 1869*, *Op. Cit.*, p. 153 (Registro 6187).

milicias de frontera, poco y nada remuneradas, y peor equipadas, con insuficiente o mejor dicho nula preparación para cumplir su encomendado rol.

24.2.2. Ley 129

Esta ley fue debatida en la Cámara de Diputados en la 7°, 8°, 10° y 11° Sesión Ordinaria de 1865[296] y en la 7° Reunión, 4° Sesión Ordinaria de ese mismo año en la Cámara de Senadores.[297] Los debates parlamentarios poco y nada abordaron el tema de la frontera, pese a que eran conocidos por todos los excesos e injusticias en la selección para el reclutamiento de los guardias nacionales destinados a guarecer la misma. Las discusiones parlamentarias giraron principalmente en torno a los alcances y delimitación de este cuerpo ciudadano armado en contraposición al ejército de línea, y por supuesto de modo enfático en las excepciones al servicio para la gente ilustrada o con oficio. Estas discusiones legislativas, se dieron seno en el marco de los debates de la composición del ejército de línea en la guerra contra el Paraguay y de cómo llevar protocolarmente el luto por la noticia de la muerte del presidente Abraham Lincoln en los Estados Unidos.

Sancionada y promulgada la ley, en la misma se definió como debía componerse en lo sucesivo la Guardia Nacional, estableciendo precisiones y excepciones a la obligatoriedad de este servicio. El mismo pasaba a ser obligatorio para todo ciudadano argentino desde los diecisiete años de edad hasta los cuarenta y cinco años si era casado, o cincuenta si era soltero, estando exceptuados los ministros del Poder Ejecutivo, miembros del Congreso, gobernadores y sus ministros, jueces nacionales y provinciales, hijo único a cargo de madre viuda, entre otros requisitos.

En la práctica, salvo las excepciones indicadas, no siempre se cumplía la letra de la ley durante el servicio en la frontera, puesto que no solía conferírseles a tiempo la prestación monetaria a sus miembros (o directamente no se les entregaba), ni mucho menos se cumplía el período de renovación de seis meses, siendo por lo tanto el gaucho, habitante de las pampas por excelencia, quien mayoritariamente era "reclutado" a la fuerza para el servicio de la guarnición de las fronteras.

Existen innumerables testimonios que demuestran que las condiciones en que cumplían su servicio los guardias nacionales en los fortines de la frontera, como también los integrantes del ejército de línea en la misma, eran entre precarias y deplorables, tanto en el año en que se "organizó" la Guardia Nacional (1864), como en los prolegómenos de la campaña al desierto del General Roca, conforme los testimonios de Prado y sus contemporáneos castrenses, como así también de cronistas, científicos y religiosos.

Las palabras de Barros al respecto son contundentes:

---

[296] Congreso Nacional, *Cámara de Diputados. Sesión de 1865*, Imprenta, Lit. y Fundición de tipos á vapor de J. A. Bernheim, Buenos Aires, 1866.
[297] Congreso Nacional, *Cámara de Senadores, Sesiones de 1865*, Imprenta de la Honorable Cámara de Diputados, Buenos Aires, 1929.

"*…Siendo yo jefe de la frontera Sud de Buenos Aires…la guarnición constaba de unos pocos gauchos desnudos, mal armados, cumplidos en triple tiempo de su obligación y absolutamente impagos. Los pocos oficiales que quedaban eran acreedores a los haberes de 24 meses…*".[298]

A nuestro entender, quien mejor ilustra como era el "servicio militar" de la frontera, en lo relativo a la paga del mismo, actividad, armamento, vestuario y sobre todo a la hora de las expectativas del esperado "relevo" a los seis meses, es José Hernández en los versos de su gaucho Martín Fierro.[299]

A todos los males que aparejaba la falta de una efectiva política de seguridad por parte del Estado en la frontera, se le sumó el acontecimiento referido de la contienda bélica contra Paraguay, donde el Gobierno se involucró en lo que se conoció como la Guerra de la Triple Alianza, en virtud de la autorización conferida por el Congreso Nacional al Poder Ejecutivo el 6 de mayo de 1865, [300] para declarar la guerra al Gobierno del Paraguay ante una intromisión de tropas de este último en Corrientes, que motivo la firma de la suscripción de un Tratado entre el Gobierno de Argentina, el de S.M. el Emperador del Brasil y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay.[301]

A este cuadro de situación, se le agregaban los disturbios de septiembre ocurridos en la Rioja por montoneras integradas con rezagados de las anteriores luchas internas, que fueron haciéndose extensivos en mayor o menor intensidad y frecuencia, a provincias como Córdoba, Mendoza, San Luis, Santa Fe y Salta, produciendo una distracción de cuadros del ejército de línea y de guardias nacionales para contener todos estos frentes. Los contextos externos e internos, provocaban nuevamente el desguarnecimiento de la línea de fronteras, la que empezó a verse azotada por el accionar de los malones, logrando que a finales de 1865, la población rural de la totalidad de la frontera viviera en permanente zozobra, habiendo perdido gran parte su capital ganadero,[302] y reclamando permanentemente la construcción de nuevas defensas para cerrar los huecos imposibles de cubrir por los fortines. Por supuesto que este reclamo era imposible de atender para el Estado, por todos los gastos que insumía su participación en la Guerra de la Triple Alianza.

Según Walther en 1866 se habían movilizado 22.214 efectivos para el frente de Paraguay, quedando solo 6.600 hombres para guarecer las dilatadas y extensas fronteras Norte y Sur. Con este escaso personal distribuido tan sólo en unos fuertes de una línea de defensa que abarcaba unas 360 leguas, resultaba imposible impedir la irrupción de

---

[298] Barros, Álvaro, *Fronteras y territorios federales de las Pampas del Sur, Op. Cit.*, p. 95.

[299] Hernández, José, *Op. Cit.*, p. 19-20:

355	*Al mandarnos nos hicieron*	385	*De los pobres que allí había*
356	*Más promesas que a un altar.*	386	*A ninguno lo largaron;*
357	*El juez nos jué a proclamar*	387	*Los mas viejos rezongaron,*
358	*Y nos dijo muchas veces:*	388	*Pero a uno que se quejó*
359	*"Muchachos, a los seis meses*	389	*En seguida lo estaquiaron*
360	*Los van a ir a revelar".*	390	*Y la cosa se acabó.*

[300] Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo quinto. 1863 á 1869, Op. Cit.*, p. 213 (Registro 6406); ADLA, p. 439 (Ley 125).

[301] Véase el cuerpo del tratado en *Ibídem*, p. 209-211 (Registro 6397.)

[302] Ras, Norberto, *La guerra por las vacas*, Editorial Galerna, Buenos Aires, 2006, p. 329.

los malones a través de la misma, teniéndose conocimiento de ellos recién cuando ya se habían producido y los indios ya estaban de regreso en sus tolderías.[303]

Debemos considerar que para entonces la línea de fronteras, en cuanto tal era una proyección abstracta del tipo militar, calculada por la unión entre puntos representados por los distintos fortines.

Rojas Lagarde sintetiza muy bien esta línea de fronteras, al indicar que la función de todo su dispositivo era de carácter netamente defensivo y pasivo, sirviendo solo para detectar la entrada de los indios al interior de la línea: Esto se hacía avisando a la comandancia mediante el uso de cañones, cuyo único uso y utilidad en los fortines se reducía al mero aviso, para que desde la comandancia saliera una fuerza que intentara interceptar a los malones. En casi todos estos casos la respuesta era tardía. Llegaban al retirarse los malones, habiendo ya causado muertos, cautivos, incendios, robos y arreos, entre otras calamidades.[304]

24.2.3. Restantes normativas sobre fronteras

Fuera de estas dos leyes sobre la Guardia Nacional y de la ley de la traslación de la frontera Sud que trataremos en el punto siguiente, el resto de las normativas dictadas en materia de fronteras durante este período normativo -que nosotros demarcamos entre 1860 y 1868-, fueron concernientes al nombramiento de "inspectores de raciones" para tribus de las fronteras Sud de Buenos Aires y Norte de Santa Fe (Resolución del 27 de junio de 1868,[305] acuerdo del 30 de noviembre de 1863)[306] sumarios por invasiones mal contenidas (Decreto del 31 de octubre de 1868),[307] regalos a caciques y capitanejos (Acuerdo del 15 de octubre de 1864),[308] nombramientos de jefes de frontera (por ejemplo el de Mansilla el 26 de diciembre de 1868),[309] autorizaciones para erogaciones (como la conferida al Ministro Interino de Guerra y Marina el 15 de noviembre de 1868)[310] y toda una magra serie de normas de meros trámites administrativos tendientes a sostener un burocrático e ineficiente sistema defensivo, que no solo impedía garantizar la seguridad de la frontera, sino que respondía a una política de remiendos respecto a la verdadera necesidad que tenía el Estado, de asegurar la integridad de su territorio ejerciendo en él mismo su supremacía. Como ya se ha señalado en reiterados pasajes de ésta parte, las autoridades gubernamentales estaban siempre abocadas en afrontar las

[303] Walther, Juan C., *Op. Cit.*, p. 421.
[304] Rojas Lagarde, Jorge L., *Malones y comercio de ganado con Chile, Siglo XIX*, El Elefante Blanco, Buenos Aires, 2004, p. 24.
[305] Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo quinto. 1863 á 1869*, *Op. Cit.*, p. 373 (Registro 7039).
[306] *Ibídem*, p. 113 (Registro 6064).
[307] *Ibídem*, p. 410 (Registro 7173).
[308] *Ibídem*, p. 169 (Registro 6229).
[309] *Ibídem*, p. 431 (Registro 7266).
[310] En dicha autorización, se hace referencia a que es "*un deber imperioso del Gobierno Nacional remover las causas que obstan á la mejor defensa a la mejor defensa de la Frontera en las Provincias de Santa Fé, Córdoba, San Luís y Mendoza*", sobre las cuales "*han tenido lugar repetidas invasiones que no han sido evitadas ni reprimida llevándose arreos de ganados*", comisionándose al Ministro interino de Guerra y Marina para tomar en la línea de frontera de dichas provincias, las medidas que juzgue convenientes para atender las erogaciones requeridas, remover jefes y oficiales y pedir a los respectivos gobiernos cuanto juzgue sobre contingentes de la Guardia Nacional. *Ibídem*, p. 301 (registro 6737).

amenazas y los problemas internos y externos del país, que constantemente amenazaban la vida institucional y unidad nacional de la República.

25. Ley 215 sobre la traslación de la línea de frontera Sud

El 13 de agosto de 1867 fue sancionada una ley que oportunamente recibió el número 215, la cual mandaba a ocupar militarmente la ribera del río Neuquén. Esto se realizaría desde su nacimiento en los Andes hasta su confluencia en el río Negro hacia el Atlántico, previendo el concederles a las tribus nómades que estuvieran en el territorio comprendido entre la línea vigente de fronteras y la nueva a alcanzar, todo lo necesario para su existencia pacífica, ordenando por el contrario organizar una expedición militar contra las tribus díscolas a fin de expulsarlas al Sur del río Negro o Neuquén.

Los debates parlamentarios que dieron origen a la sanción de esta ley, los reseñamos y reproducimos a continuación en su parte pertinente. Los mismos, dan cuenta de la opinión pública que con variantes de detalle, receptaban los legisladores, para crear un instrumento jurídico que permitiera remplazar la demora e inactividad del gobierno, por una solución o al menos principio de solución efectiva, a todos los males que ocasionaba la falta de seguridad en las fronteras lindantes con el indio.

25.1. Debates parlamentarios de la Ley 215 en la Cámara de Senadores

La discusión del texto para expandir y asegurar la frontera Sud con los indios, comenzó el 2 de julio de 1867 en la 8° Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores, con la lectura del Dictamen de la Comisión de Guerra, en el cual tras presentar el proyecto elaborado por la respectiva comisión, se expresó que:

> *"Ni la Nación, ni él Congreso puede consentir por más tiempo que los bárbaros de la pampa, con violación de los tratados más solemnes sigan asolando y destruyendo nuestras poblaciones fronterizas (...) ¿Cuál será ese remedio? ¿Reformar la línea actual de fronteras? eso es imposible. Esa línea se compone de más de 600 leguas, sin defensas naturales, y es claro que ni con veinte, y ni con cien mil hombres podría cubrirse bien (...) No hay, pues, otro remedio práctico al espantoso mal que de tantos años sufre la República, que ocupar militarmente la línea del Río Negro, barrera profunda y navegable de cordillera á mar, la cual es posible defender y cerrar bien con menos de tres mil hombres.".*[311]

Invocando a la opinión pública, el senador Madariaga señaló la urgente necesidad de legislar sobre la seguridad de la frontera para cumplir con el mandato pertinente de la Constitución Nacional, tras largos años de inacción legislativa y gubernamental, en un discurso que reproducimos a continuación en su parte principal, y en donde se hace una analogía algo forzada con los bárbaros vulnerando las antiguas

[311] Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores. Período de 1867*, Establecimiento Tipográfico "El Comercio", Buenos Aires, 1907, p. 128.

fronteras del Imperio Romano, como también una alusión solapada a la eventual opinión internacional, ante la falta de ejercicio efectivo de jurisdicción del Estado en su territorio:

> *"Cada vez que el Congreso abre sus sesiones ordinarias…el pueblo argentino cree llegado el momento anhelado de que sus delegados se reúnen á ocuparse de sacarlo de la desesperante situación a que lo van reduciendo la incesante devastación de nuestras fronteras por los bárbaros del desierto. No pasa un solo mes, y hasta por semanas, que no se de noticia de una nueva invasión con lúgubres detalles. Ese pueblo…se ha visto burlado en sus justas esperanzas, al ver terminar el período de las sesiones del Congreso sin otro remedio que promesas y esperanzas. No pueden, el Congreso ni el Gobierno Nacional hallar disculpa ante un pueblo desesperado que con soberano derecho le demanda su acción para no sucumbir. No se comprende, señor, como es que después de más de medio siglo que nos emancipamos del coloniaje, lejos de avanzar ocupando la más bella y grande porción del territorio que nuestros mayores nos han legado, vayamos día por día retrocediendo conmina de numerosas fortunas, asesinados porción de ciudadanos y cautivadas sus mujeres é hijos (...) vendrá un día que nos encontremos con numerosas huestes de bárbaros ocupando nuestras mejores tierras, arruinando y ocupando tal vez pueblos, afianzándose en ellos para seguir hasta el corazón de la República. Aquí llamo la atención de la honorable Cámara, después de tantos siglos que han transcurrido de la ruina del más vasto y soberbio imperio producido por la acción de los bárbaros del Norte basta nuestros días, es un problema no resuelto el saberse de donde salió ese enjambre de seres devoradores. Roma no alcanzó con su saber y poder á descubrir que no lejos de sus posesiones existían habitantes que le hicieran desaparecer; y yo pregunto, ¿quién hay entre nosotros que calcule el número de salvajes que alimentan nuestras vastas regiones?¿No podrá sucedemos algo parecido, si despreciamos ese poder que no conocemos, pero que sin embargo nos acecha y daña sin cesar? (...) existe en las altas regiones del gobierno y de los hombres que conducen los destinos de nuestro país, de largos años atrás, una indiferencia por la vital cuestión fronteras, suponiendo que ella no tiene más solución posible que el tiempo y la inmigración europea; pero esto sería una grave acusación de nuestros representados que nos envían con su soberano derecho á legislar para ellos, y con ellos, y por eso la Constitución ha atribuido á los representantes de la Nación la obligación de defender las fronteras de la República, ¿y cuál es señor, el concepto en que figuraría nuestro país á los ojos y consideraciones de todas las naciones con quienes comunicamos, testigos de nuestra indolencia por aquello que constituye la esencia de la vida de una Nación, su crecimiento en habitantes (...) Con la despoblación de nuestras fronteras y el aniquilamiento de su riqueza, crece rápidamente la indigencia en nuestros infelices conciudadanos de la campaña; perdido su hogar y su subsistencia, la desesperante vida que les resta los conduce á prestarse tal vez sin su voluntad, á los desórdenes repetidos dolorosamente en gran parte de la República, y muchos se precipitan al extremo de engrosar las filas del salvaje para vivir del pillaje, contribuyendo poderosamente para este serio mal*

nuestra malísima ley de Guardia Nacional, cuyo desmesurado servicio mata hasta la esperanza de emanciparse de una condición desesperante".[312]

Observamos que en el marco de los debates de esa sesión parlamentaria, el Senador Llerena al defender el proyecto de llevar la línea de fronteras al río Negro, dejó indicado para la posteridad cuál era la línea de fronteras contra el indio para el año 1867, en cuanto afirma que:

"Adoptando, pues, esta línea de frontera, solo habría que guardar doscientas leguas; mientras que en la actualidad la línea de frontera tiene un desarrollo de cerca de seiscientas leguas, poco más ó menos. La línea actual de frontera nace á los 34° al sur de Mendoza, se interna al norte hasta los 33°; en San Luis va hasta 31°, en las márgenes del río Tercero, desciende al Sur de Melincué, fortificación que asegura la parte occidental de la frontera, prolongándose hasta la fortaleza del Carmen. Tiene un desarrollo por lo menos de más de quinientas leguas…".[313]

El artículo 2° del proyecto establecía que a las tribus indígenas que estuvieran comprendidas entre el actual territorio de fronteras y la fijada por la ley a sancionarse, se les iba a reconocer "*el derecho aborigenal para la posesión del territorio que les sea necesario para su existencia en sociedad fija y pacífica*".[314] El senador Rojo, fue de la opinión en la 9° Sesión Ordinaria del 4 de julio, que debía reducirse el reconocimiento del derecho de posesión o de propiedad de los indios sobre el suelo argentino, considerando a los mismos hasta donde fuese posible "*como corporación civil, no reconociendo los derechos políticos ó internacionales, sin adelantar ni una sola palabra que por indiscreción nos pueda traer mañana la palabra de los cañones europeos*".

Este senador entendía que no se debía legislar "sobre indios", los cuales debían ser considerados como todos los habitantes de la República con todas sus garantías y obligaciones, máxime que en Buenos Aires se habían vendido, donado o cedido extensiones de terrenos a tribus, por lo que mal podría reconocérseles derechos originarios, debiéndose suprimir dicho artículo.[315]

Esta postura mereció las críticas de Llerena, que invocaba los fines benévolos del Gobierno hacia ellos, aclarando la conveniencia de la redacción en vistas que el gobierno podía llegar a utilizar el auxilio de tribus amigas para esa expedición, como también la circunstancia que muchos indios eran aliados o se habían incorporado a la civilización.

Haciendo un paréntesis en el relato de las sesiones parlamentarias, insistimos en que el tema de la situación del indio a nuestro entender era muy complejo a la luz de nuestra mirada actual.

---

[312] *Ibídem*, p. 131-132.
[313] *Ibídem*, p. 134.
[314] *Ibídem*, p. 129.
[315] Ibídem, p. 149.

El militar unitario Manuel Baigorria, sin ser indio o formado como tal (solo era mestizo de condición humilde) llegó a ser cacique entre las tolderías de los indios ranqueles, asolando con sus malones Buenos Aires y el Sur de Córdoba, para luego pasar a ser jefe de fronteras de esta última provincia durante el gobierno de Urquiza en la Confederación, enrolándose posteriormente a las filas de Mitre en Buenos Aires.[316]

Por el contrario, hubo caciques indios que colaboraron con el gobierno en las luchas internas y contra sus pares indios. El capitán de marina ingles Musters, destacaba la personalidad del cacique Casimiro, indicando que el gobierno argentino lo reconocía como jefe principal de los tehuelches, asignándole la paga y el grado de teniente coronel del Ejército Argentino.[317] Asimismo Coliqueo fue reconocido por el presidente Mitre como "*Cacique principal de los Indios Amigos y Coronel graduado del Ejército Nacional*", prestando servicios en la lucha por las fronteras internas contra el indio.[318] A todo ello se le suma la circunstancia que al tiempo de intentar cumplirse con la manda constitucional para consolidar las fronteras internas del país, existía en esos confines un complejo sistema de relaciones imperante entre ambos mundos, en donde muchos "blancos civilizados" vivían en las tolderías de los indios (delincuentes o "matreros", desertores de la Guardia Nacional, refugiados políticos, entre otros), ya sea de modo voluntario o forzoso.[319]

Es por ello que consideramos que todo estudio sobre los indios y la guerra de fronteras contra y con estos, debería hacer abstracción de apologías o reivindicaciones, como también de detracciones, respecto a la pugna Estado vs. Indios, en la cual estaba en juego para el primero el incorporarlos a la civilización, para posteriormente ejercer efectivamente su soberanía y supremacía territorial en el extenso territorio heredado por las Provincias Unidas y en donde se suscitaba un complejo juego de intereses que pasaba de un tráfico y arreo ilegal de ganado hacia Chile, hasta un cuadro de corrupción generalizada en los funcionarios y demás actores de fronteras.

Volviendo a las sesiones parlamentarias, el senador Navarro justificando su negativa a reconocer derecho alguno a los indios de la zona en la cual se produciría el corrimiento de la frontera, alegó en esa sesión que estos tenían un carácter nómade que los llevaba a no asentarse en ningún lugar fijo, remarcando que:

---

[316] Véase al respecto las memorias de Manuel Baigorria (*Op. Cit.*). Asimismo, el coronel Arnold, sin perjuicio de su admiración y fidelidad castrense a Juan Manuel de Rosas, fue muy crítico con Baigorria, señalando que estaba vinculado con "*indios ladrones…arriando de la frontera Sur de cuatro provincias argentinas cuanta hacienda encontraba*" luciendo luego "*su coronelato con el general Urquiza en Cepeda y con el general Mitre en Pavón*". Cf. Arnold, Prudencio, *Un soldado argentino*, Eudeba, Buenos Aires, 1970, p. 54.

[317] Musters, George C., *Vida entre los patagones. Un año de excursiones desde el estrecho de Magallanes hasta el río Negro (1869-1870)*, Trad. Costa Álvarez, Arturo, Ediciones Continente, Buenos Aires, 2016, p. 60.

[318] Hux, Meinrado, *Coliqueo el indio amigo de los toldos*, Eudeba, Buenos Aires, 1980, p. 60; *Caciques Borogas y Araucanos, Op. Cit.*, p. 116-122.

[319] Tal fue la situación del malogrado Santiago Avendaño, raptado desde niño vivió en las tolderías sin perder nunca su identidad natal hasta el momento de su huida gracias a las sugerencias de Baigorria, para caer luego en manos de los interrogatorios de Juan Manuel de Rosas. Sus testimonios e informaciones sobre los indios se utilizaron por distintas autoridades. Véase del mismo *Memorias del ex cautivo Santiago Avendaño (Recopilación de Meinrado Hux)*, El Elefante Blanco, Buenos Aires, 2004.

"*Los indios no viven de otra cosa que de las depredaciones que hacen en nuestra frontera, y por consiguiente no tenemos que reconocerles derechos ningunos. Además, ese reconocimiento estaría en contradicción con el objeto mismo de la ley. (...) Después que hayamos asegurado la frontera, puede ser una medida política del gobierno establecer las condiciones en que quedarán esos indios, y hay territorio de sobra para darles á los que quieran vivir como nosotros…si quieren renunciar á esa vida de depredación y de latrocinio (...) ¿Estamos en estado de paz con los indios, cuando tenemos que mantener un ejército de diez mil hombres que hace incursiones en busca de esas tolderías para someter á los indios por la fuerza? Si alguna vez el gobierno ha creído conveniente hacer alguna tregua á ese estado de guerra, haciendo negociaciones de paz con algunas tribus, esos son medios que se han buscado para disminuir el mal, mientras hemos estado en la impotencia de hacerles la guerra; pero esta guerra es una guerra de trescientos años, porque todos los gobiernos desde la conquista aquí, no han hecho otra cosa sino lo que ha estado haciendo el gobierno español. Precisamente lo que estamos haciendo ahora, no es otra cosa que arbitrar los medios de ocupar por la fuerza una barrera que ponga á la República al abrigo de las correrías de los indios".*[320]

Del Barco, por el contrario, no veía peligro alguno en reconocerles derecho de posesión a los indios, haciendo un paralelismo con los Estados Unidos, que no les compraban tierras a los indios para luego vendérselas, por lo que sería ridículo a su criterio darles una porción de tierra que se les iría luego a quitar, no teniendo objeciones a que las autoridades oportunamente les concedan tierras a los indios que se sometan a las mismas. Asimismo, éste recomendaba que se remplace la palabra "aborigen" por la de "indios" en el proyecto.[321] Valga adelantar que finalmente quedó en la ley la palabra "nómade", al referirse a las tribus con las que se debía tratar a la hora del cumplimiento de la misma.

La cuestión relativa a las tierras para eventualmente asignar a las tribus de indios, siguió tratándose en el seno de los debates de la sesión del 11 de julio, donde el senador Rojo hizo la salvedad que había una enorme diferencia "*entre reconocer y conceder un derecho al territorio ú otra cosa cualquiera…pues si se reconoce derecho á las tribus indígenas, ¿con que facultad ni razón vamos á despojarlas?*", recomendando no legislar sobre esa materia.[322]

Observamos que la cuestión de la manda constitucional en cabeza del Congreso, la reconoce Llerena al indicar que "…*es un deber del Poder Ejecutivo asegurar la frontera; pero, es también un estricto deber de los legisladores adelantarse al Poder Ejecutivo para facilitarle los medios. Y es precisamente este facilitamiento de medios lo que la Comisión ha tenido en vista al confeccionar la presente ley".*[323] Alsina dejo aclarado en esa oportunidad, que los terrenos al Sur de esa nueva línea de fronteras, que "*van hasta el estrecho de Magallanes*", debían ser materia de una ley distinta,[324] ley que

[320] Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores. Período de 1867*, *Op. Cit.*, p. 152-153.
[321] *Ibídem*, p. 154.
[322] *Ibídem*, p. 183.
[323] *Ibídem*, p. 188.
[324] *Ibídem*, p. 190.

como oportunamente veremos en el capítulo 8, su tratamiento y sanción no fue necesaria, por la velocidad en que se precipitaron los acontecimientos tras la sanción y promulgación de la Ley 947, ordenando ejecutar la Ley 215.

25.2. Debates parlamentarios de la Ley 215 en la Cámara de Diputados

En la Sesión de la Cámara de Diputados del 12 de agosto de 1867, al debatirse el texto propuesto por la Cámara de Senadores para la "*ocupación de la ribera del Río Negro*", el diputado Obligado señaló como ventaja del proyecto la navegabilidad del Río Negro (a diferencia de la del río Colorado sobre el cual muchos lo propusieron para establecer esta nueva línea de fronteras), que permitiría equipar y abastecer todas las divisiones que se destinen al servicio de las fronteras por la costa de ese río. De este modo, se obtendría una disminución de la línea a defender, impidiendo el tránsito de las haciendas robadas por los indios para llevarlas a Chile, avizorando su persona futuras disputas territoriales al manifestar que la aprobación del proyecto alejaría asimismo "*las pretensiones que tenía la República de Chile sobre el territorio de la Patagonia, cortando de ese modo una cuestión que podría sobrevenir en lo futuro*".[325]

Otra importante discusión se suscitó respecto a la observación del diputado Montes de Oca, quien objetó que la redacción del artículo 3, en cuanto establecía que "*Quedará exclusivamente al arbitrio del gobierno nacional, fijar la extensión y límites de las tierras otorgadas á las tribus sometidas por la fuerza*", refiere únicamente al Poder Ejecutivo, siendo que el Gobierno Nacional está constituido por los tres poderes, debiendo el Congreso Nacional según él, conceder su autorización en ambos casos, es decir, tanto para la situación de las tribus que se avengan pacíficamente como para las que haya que someter por la fuerza.[326]

Obligado defendió en la sesión la atribución administrativa del Poder Ejecutivo, porque a su entender este era el que mejor tendría información y por ende estaría apto para decir donde se debería conceder el establecimiento de las tribus que se han sometido por la fuerza, debiendo ser sólo sometidos a la aprobación del Congreso Nacional, los convenios con los indios que se avengan pacíficamente a las pautas del gobierno, toda vez que la comisión había comprendido que en el caso del sometimiento por la fuerza, las tierras a entregar no lo serían en propiedad sino solamente asignadas exclusivamente para vivir.

Finalmente la proyección del artículo pasó a votarse, aprobándose la moción del diputado Quintana, de requerirse expresamente la autorización del Congreso Nacional para la suscripción de convenios que traten sobre la concesión de tierras, tanto para los indios que se avinieran pacíficamente como para los que no, por cuanto según sus palabras, se estaba en presencia de "territorio nacional", votándose y aprobando el resto de los artículos del proyecto en trato.[327]

---

[325] Congreso Nacional, *Cámara de Diputados. Diario de Sesiones de 1867*, Imprenta del Siglo, Buenos Aires, 1867, p, 206.
[326] *Ibídem*, p. 207.
[327] *Ibídem*, p. 208.

Con las modificaciones propuestas por la Cámara de Diputados tras su debate, el texto del proyecto de traslación de la frontera Sud ocupando militarmente el río Negro, volvió remitido a la Cámara de Senadores, siendo este votado y aprobado en la 24° Sesión Ordinaria del 13 de Agosto de 1867, quedando en consecuencia sancionada la ley con el siguiente texto:

> *"Artículo 1º- Se ocupará por fuerzas del Ejército de la República la ribera del Rio «Neuguen» o «Neuquen», desde su nacimiento en los Andes hasta su confluencia con el Rio Negro, y desde esta confluencia hasta la desembocadura del Río Negro en el Océano Atlántico, estableciendo la línea en la margen Septentrional del expresado río de cordillera á mar.*
>
> *Art. 2º- A las tribus nómades existentes en el territorio nacional comprendido entre la actual línea de frontera y la fijada por el artículo 1º de esta ley, se les concederá todo el que sea necesario para su existencia fija y pacífica.*
>
> *Art. 3º- La extensión y límites de los territorios que se otorguen en virtud del artículo anterior, serán fijados por convenios entre las tribus que se sometan voluntariamente y el Ejecutivo de la Nación, con sujeción á la sanción del Congreso. Quedarán exclusivamente al arbitrio del Gobierno Nacional fijar la extensión y límites de las tierras otorgadas á las tribus sometidas por la fuerza. En ambos casos se requerirá autorización del Congreso.*
>
> *Art. 4º- En el caso que todas ó algunas de las tribus se resistan al sometimiento pacífico de la autoridad nacional, se organizará contra ellas una expedición general hasta someterlas y arrojarlas al Sud de los ríos «Negro» y «Neuquen».*
>
> *Art. 5º- A la margen izquierda ó septentrional de los expresados ríos y sobre todo en los vados ó pasos que puedan dar acceso á las incursiones de los indios, se formarán establecimientos militares en el número y en la distancia que juzgue conveniente el Poder Ejecutivo para su completa seguridad.*
>
> *Art. 6º- Autorízase al Poder Ejecutivo para invertir fondos en la adquisicion de vapores adecuados y en la exploración y navegación del rio Negro, como una medida auxiliar de la expedición por tierra; igualmente que para el establecimiento de una línea telegráfica que ligue todas las guarniciones dispuestas á las márgenes del expresado río.*
>
> *Art. 7º- Autorízase igualmente al Poder Ejecutivo para hacer todos los demás gastos que demande la ejecución de la presente ley, usando si fuera necesario del crédito nacional, para la consecución de este importante objeto, dando oportunamente cuenta al Congreso.*
>
> *Art. 8º- Por una ley especial se fijarán las condiciones, el tiempo y la estension de tierras que por vía de gratificación se concederá en propiedad á los individuos que compongan la expedición, ya sea como fuerzas regulares ó como voluntarios agregados.*

Art. 9º- Todo el contenido de la presente ley empezará á tener efecto inmediatamente de terminada la guerra que hoy sostiene la Nación con el Paraguay ó antes si fuese posible. Lo relativo al pacto de indios deberá comenzar su ejecución inmediatamente de sancionada por el Ejecutivo.

Art. 10º- Comuníquese al Poder Ejecutivo…".[328]

26. Consideraciones sobre la Ley 215

Sostenemos que por medio de la sanción de esta ley por parte del Congreso, se creaba un punto de partida efectivo y concreto, al cumplimiento legislativo de la manda constitucional de proveer a la seguridad de la frontera, al menos de la frontera Sur o Sud, siendo asimismo el puntapié inicial para que el Estado pueda verdaderamente ejercer el derecho a la integridad de su territorio.

Raone define a esta ley como la "*partida de nacimiento legalizada*" de la conquista del desierto y una "*orden del pueblo*" para que las autoridades pusieran a salvo a las poblaciones amenazadas, dando impulso a "*una Nación constreñida en reducidas fronteras interiores"* que liberara *"la soberanía conculcada por el bárbaro de la pampa*".[329]

Dejando a un lado el clamor popular de la época o las visiones actuales detractoras o entre patrióticas y reivindicatorias respecto a la sanción comentada, debe tenerse presente que esta ley sancionada por el Congreso Nacional, no era una mera o simple normativa administrativa tendiente a paliar el desaguisado de la burocrática e ineficiente política de seguridad en las líneas de fronteras. Por el contrario, la misma era un verdadero enunciado estimativo de fines, de medios y de preferencia,[330]los cuales

---

[328] Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores. Período de 1867*, *Op. Cit.* p. 348-349. Advertimos que el Registro Nacional, al publicar la "transcripción" del texto de esta ley, indicó que la letra de la misma fue "*Tomada del Diario de Sesiones del Senado*". De un simple cotejo entre ambos textos, surge que la transcripción realizada por el Registro Nacional presenta bastantes deficiencias, cambios y omisiones, que sin ser substanciales difieren del texto sancionado por el Congreso el 13 de agosto de 1867. En el posterior compendio legislativo de Máximo González en el año 1887, también se utiliza la "transcripción" del Registro Nacional como fuente primaria, pese a que el autor no lo indica en su obra recopiladora, o bien no advierte estas diferencias. Asimismo, y ya a mediados del siglo XX, la prolija publicación de los anales de la Editorial La Ley de 1954, toma nuevamente como fuente normativa el Registro Nacional (indicando formalmente su ubicación), al cual remite expresamente previo a transcribir la normativa, siendo que éste último advertía que receptaba el texto del diario de sesiones de senadores (no del texto remitido por el Poder Ejecutivo para su promulgación). Cf. ADLA, *Complemento Años 1852-1880, Op. Cit.*, p. 464-465. Respecto a esta última publicación, dos son los méritos que rescatamos en lo relativo a esta ley en trato: que al igual que la recopilación de González la identifica con el número de (Ley) 215 (lo que obviamente no hacía el Registro Nacional) acomodando la ortografía a una más contemporánea, y que observa e indica expresamente respecto a su promulgación que "*el Registro nacional no indica fecha*" (promulgación que quizás podríamos inferir cuando analicemos el texto de la Ley 947 en el capítulo 8). Lamentablemente en todos los textos sobre la conquista o campaña del desierto que hacen mención, citan o transcriben la ley 215, incluso la minuciosa reseña de Walther, reproducen sin advertirlo la deficiente transcripción realizada por el Registro Nacional sobre el texto sancionado por el Congreso.

[329] Raone, Juan M., *Op. Cit.*, vol. I, p. 575.

[330] Conforme la definición de *norma* de Lamas, Félix A. en "Hecho, valor y norma", *Revista Internacional de Filosofía Práctica Circa Humana Philosophia*, 9/27, N° 2, 2004.

suponen un proceso deliberativo de la razón o discurso racional, cuya regla metodológica es la dialéctica, proceso que ponderando medios, desembocó en una elección y preferencia concreta por parte de los legisladores de ambas cámaras del Congreso: salir una vez finalizada la guerra contra el Paraguay, a "ganarle" al desierto unas 15.000, leguas para que el Estado ejerza en el mismo su dominio eminente. Esto se haría ya no de modo gradual, sino de forma rápida e intempestiva, considerando al indio que se encuentre en el mismo y entorpezca tal fin, como un enemigo a doblegar y vencer, previendose la situación de las tribus pacíficas que se atengan a cumplir con lo sancionado.

Fuera de la importancia que debe atribuirse a la sanción de la Ley 215 en cumplimiento de la directiva de nuestra Carta Magna, su ejecución estaba ordenada para la finalización de la contienda bélica con el Paraguay, y pese a que la guerra terminó unos años después en marzo de 1870, tuvo que sancionarse en el año 1878 otra ley que la ejecute. Esto se debió no solo por las pujas y desordenes políticos del Estado, sino porque en el interregno, había surgido otra concepción política y militar de como "ganarle" territorio al desierto para que el Estado pueda ejercer en este su supremacía territorial, que ciertamente era la antípoda de la presente concepción, cual era la propuesta civilizadora del Ministro Alsina, conforme lo analizaremos en el siguiente capítulo.

Recién casi tres años después de la sanción de esta ley, el Congreso sanciona el 25 de julio de 1870 la Ley 385,[331] por la que se autorizaba en su artículo primero al Poder Ejecutivo para invertir la suma de dos millones de pesos, "*á fin de atender á las mas pronta ejecución de la ley de trece de agosto de mil ochocientos sesenta y siete*", indicándose en el artículo segundo, que los recursos serían tomados de las rentas generales de la Nación, y en caso de no ser estas suficientes, quedaba el Poder Ejecutivo autorizado para hacer uso del crédito de la Nación, dentro del límite indicado.

En ese mismo año, el coronel Mansilla (sobrino de Juan Manuel de Rosas), en sus memorias como apostillas en el diario *La Tribuna*, dejó asentada su visita a los indios ranqueles para realizar gestiones con caciques como Ramón Platero, Epumer, Baigorrita y Mariano Rosas, definiendo muy bien, y en algunos casos hasta con visos de poesía, la dualidad que seguía existiendo entre los pocos asentamientos urbanos, y el "desierto" que se extendía en el territorio del Estado tras las fronteras de su civilización:

> "…*Ese es nuestro país.*
> *Como todo pueblo que se organiza, él presenta cuadros lo más opuestos.*
> *Grandes y populosas ciudades como Buenos Aires, con todos los placeres y halagos de la civilización, teatros, jardines, paseos, palacios, templos, escuelas, museos, vías férreas, una agitación vertiginosa –en medio de unas calles estrechas, fangosas, sucias, fétidas, que no permiten ver el horizonte, ni el cielo limpio y puro, sembrando de estrellas relucientes […].*
>
> *Fuera de aquí, campos desiertos, grandes heredades, donde vegeta el proletario en la ignorancia y en la estupidez*

[331] Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo sexto. 1870 á 1873,* Imprenta Especial de Obras de "La República", Buenos Aires, 1884, p. 71 (Registro 8083).

La iglesia, la escuela, ¿donde están?
Aquí, el ruido del tráfago y la opulencia que aturde.
Allá, el silencio de la pobreza y la barbarie que estremece.
Aquí, todo aglomerado como un grupo de moluscos, asqueroso, por el egoismo.
Allí, todo disperso, sin cohesión, como los peregrinos de la tierra de promisión, por el egoísmo también.
Tesis y antítesis de la vida de una república.
Eso dicen que es gobernar y administrar... "[332]

Si bien hay autores como por ejemplo David Viñas,[333] que entienden que esta antinómica visión del "desierto para los bárbaros" y las "ciudades para los notables",[334] se invierte tras las campañas militares de 1879-1884 (producto de una política gubernamental de distribución desigual de tierras ganadas al indio, cuyo análisis excede a la presente investigación), no cabe duda ante este cuadro del territorio de un país despoblado y hasta inexplorado en algunas de sus partes para el Estado, acerca de la importancia que representaba para este último el poder ejercer cuanto antes su soberanía y supremacía territorial en el espacio que le era inherente, y que tan bien define Mansilla en el párrafo antes transcripto.

La sanción de la Ley 215, era la concreción de un objetivo político y económico mas que militar, cual era a nuestro entender dar un salto cuantitativo para extender la frontera interna, que a través del deficiente sistema de fortines/cantones/fuertes o comandancias, defendidas en un principio por blandengues y milicianos y luego por guardias nacionales y un siempre escaso ejército de línea, solo se hacía de modo insipiente y oneroso, con todos los problemas que ello acarreaba para los pobladores aledaños a la misma.

[332] Mansilla, Lucio V., *Una excursión a los indios ranqueles*, Gradifco, Buenos Aires, 2006, p. 170-171. Esta "visita" de la comitiva presidida por Mansilla, se dio entre el 30 de marzo y el 17 de abril de 1870 en Leuvucó, en los actuales límites de la provincia de La Pampa y la provincia de San Luís.
[333] Véase a Viñas, David, *Indios, ejército y frontera*, Santiago Arcos editor, Buenos Aires, 2003.
[334] Las apostillas nos pertenecen (N/A).

Capítulo 7

Principales intentos jurisdiccionales sobre el desierto (Período 1868-1877)

27. La política del Estado en la frontera durante la presidencia de Sarmiento y sus resultados (1868-1874)

El 12 de octubre de 1868 asume la presidencia del país Domingo Faustino Sarmiento. Este, pese a estar obsesionado con el tema del indio y la seguridad de las fronteras, sólo atisba bajo su gobierno a infligir respuestas parciales, que si bien fueron efectivas y permitió que sus sucesores las usufructúen, las mismas no solucionaron la urgencia que tenía el Estado por ejercer el dominio efectivo sobre su inmenso territorio.

Agréguese a todo esto, la imperiosa necesidad de incrementar las actividades agrícolas y ganaderas (ante la creciente demanda por parte de Gran Bretaña) como también aquellas actividades vinculadas a la expansión y tendido de vías férreas, necesidades que no se podían prontamente satisfacer en virtud de la problemática de la seguridad de la frontera interna.

Aun así, bajo la dirección del luego cuestionado Ministro de Guerra y Marina Martín de Gainza, se procedió durante este período como política de Estado a equipar gradualmente al ejército de línea con nuevas tecnologías bélicas, que lograron mitigar la lucha que se producía en las fronteras. Tal es el caso de la introducción en grandes partidas adquiridas en los Estados Unidos, del novedoso fusil Remington, que fue el instrumento decisivo en los combates que se sostuvieron contra los indios del desierto,[335] secundado de la provisión constante de caballadas para el servicio de las fronteras. Asimismo, se desarrolló la expansión de la red de telégrafos, permitiendo conectar las distintas provincias del país en conjunto con Chile y Europa.

De todos estos progresos, sin lugar a dudas que el empleo de las nuevas armas de fuego, que ya habían sido probadas en la lucha contra el indio en los Estados Unidos, tuvo como consecuencia un cambio de paradigma en la defensa de las fronteras internas.

---

[335] Véase sobre el tema a Siegrist de Gentile, Nora L.; Martín, María H., *Op. Cit.*, p. 96. Los fusiles Remington con cierre rotativo modelo 1866 llegaron por primera vez al país a mediados de 1868, repitiéndose durante la presidencia de Sarmiento la adquisición de las partidas de los modelos 1867, 1871 y 1874. El modelo "Rolling Block" fue ofrecido al Ministro Gainza en julio de 1870 por el representante de la firma norteamericana Carlos Kirshbaum, siendo este el precursor del "*modelo argentino*" empleado en la campaña del desierto en el sur de la Patagonia: el *Remington Patria 1879*. (Cf. Landini, Enrique A. J.: "Las armas de los expedicionarios", en Luna, Félix (ed.), "Campaña del Desierto: una epopeya Argentina", *Todo es Historia*, 1/98, XII/144, 1979.) Sin lugar a dudas, y pese a que durante la presidencia de Sarmiento y hasta la de Avellaneda, coexistieron viejas tecnologías bélicas como fusiles de avancarga con encendido a percusión por cápsula metálica, fusiles de carga simple y unos pocos rifles y carabinas Winchester (modelo 1866) adquiridos particularmente, su adquisición a través de actos administrativos implicó una mejora en el equipamiento del ejército y los guardias nacionales destinados a la seguridad de la frontera. Su utilización fue el principio del fin de la vieja técnica del indio de "irse al humo" del arma (que esta producía tras su disparo), a sabiendas del tiempo que implicaba recargarla.

Como señalamos al principio del capítulo, la política de Estado que tendía a la modernización del parque militar, fue luego usufructuada por los gobiernos posteriores, al comenzar a equiparse a los efectivos con los nuevos fusiles a fulminante, que permitían utilizarlo "tiro a tiro" contra las invasiones del indio. Su empleo acarreaba un salto cualitativo respecto a la efectividad que se podía obtener del empleo de las precarias unidades provistas de lanzas, sables (o "latones") y carabinas o tercerolas de chispa o pedernal, siendo estas últimas poco eficaces para derribar blancos a distancias mayores a los 80 metros, a lo que se le sumaba los desperfectos técnicos (como por ejemplo la falla de la piedra del percutor) o la lentitud en la carga por la boca del arma.[336]

El aumento gradual en la distribución e implementación de tales innovaciones tecnológicas, cuyo destino principal era ser empleadas por las fuerzas militares en las zonas fronterizas,[337] si bien por sí solas no vencieron inmediatamente al indio y mucho menos al extenso desierto que el Estado urgentemente requería poblar, implicó una política concreta por parte de este último, para por lo menos garantizar con los medios humanos y materiales disponibles en ese momento, la siempre postergada seguridad de la frontera ordenada por la Constitución Nacional.

A su vez, el incremento de la utilización del telégrafo para fines militares, como por ejemplo conectar a través de mensajes las distintas comandancias, fue la tecnología por excelencia que aspiraba a remplazar (o al menos complementar) el empleo del "cañoncito fortinero", cuyos disparos intentaban avisar de la proximidad de una invasión de indios al fortín, fuerte o comandancia más cercano.

Sobre el aspecto bélico de la guerra contra el indio, debemos tener presente que, si bien no es objeto de nuestra investigación el análisis de la estrategia militar-operativa de la confrontación milicias-ejércitos versus indios, consideramos apropiado la inclusión de cierto tipo de referencias, con la finalidad de facilitar la visualización del complejo escenario que presentaba la frontera durante esa etapa.

Cabe aclarar que Sarmiento, durante su gestión no se limitó en lo relativo a la frontera al mero equipamiento de los efectivos militares, dado que a nuestro entender, consideraba que los nuevos armamentos adquiridos sólo servían para protegerse de los peligros que tras las fronteras provenían del desierto y no para conquistarlo, ya que por su vastedad solo podía consolidarse el dominio llevando a la práctica un plan sistemático de poblamiento y colonización.

En sus obras escritas con anterioridad a su presidencia, Sarmiento solía referirse constantemente al problema que representaba la gran extensión del territorio del Estado argentino y la falta de población en tan vasto espacio. En "*Argirópolis*", hacía referencia al problema que representaba para el Estado, su constante actitud de displicencia para poblar el inmenso territorio heredado por el referido principio del *uti possidetis*,

[336] De Marco, Miguel A., *Op. Cit.*, p. 230-231

[337] El presidente Sarmiento en la apertura de las sesiones del Congreso en 1869, informaba al mismo que "*han llegado ya las armas de precisión que pedí á los Estados Unidos; y que espantarán por sus estragos al salvaje del desierto*". (Véase la Sesión del 05/05/1869, en Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores. Período de 1869*, Establecimiento Tipográfico "El Comercio", Buenos Aires, 1907, p. 5).

criticando las políticas que hasta la fecha se implementaron para defender las fronteras.[338]Por otro lado, Sarmiento señalaba en su obra "*Facundo*":

> "*El mal que aqueja á la República Argentina es la extensión; el desierto la rodea por todas partes…la soledad, el despoblado sin una habitación humana, son por lo general los límites incuestionables entre unas y otras provincias*".[339]

Si bien como dijimos, durante su gestión el Poder Ejecutivo no pudo llevar a cabo la implementación de la Ley 215, la cual fue sancionada por el Congreso en cumplimiento de la manda constitucional de proveer a la seguridad de la frontera, sobre esta última hubo algunos avances mediante el incipiente adelantamiento de sus "mojones" (los fortines y fuertes), acompañado por medidas cuya finalidad era profesionalizar el ejército de línea, como también toda una serie de decisiones administrativas que tendieron a efectuar relevamientos cartográficos más precisos, comprobando también el grado de navegabilidad de los ríos.[340]

Estos relevamientos, obedecían a la necesidad de conocer en detalle a ese otro "enemigo" que en definitiva era el desierto en si mismo, para luego poblarlo a través del establecimiento de colonias o nuevos asentamientos, expandiendo asimismo las actividades agrícolas y sus medios de producción.

Con relación al leve avance de las fronteras hacia el desierto, el historiador Walther indica que durante esta etapa, hubo ciertos avances en su corrimiento, acortándose ésta en 60 leguas. Este agrega que se aseguraron las comunicaciones entre Buenos Aires y Cuyo, privándose a los indios de aguadas que antaño eran fundamentales para preparar y luego iniciar sus invasiones, además de efectivizar la vigilancia y defensa de las zonas fronterizas ganándose grandes extensiones de tierras aptas para el pastoreo y la agricultura.[341]

Asimismo Gamboni, señala que se tomaron a los indios todas las aguadas principales en un radio de 25 leguas adelante de la antigua línea, teniendo la nueva frontera, una extensión total de 248,50 leguas, repartidas de la siguiente manera: Frontera de Mendoza, 32 leguas; San Luis, 35,75; Córdoba 42; sur de Santa Fe, 16,25; norte de Buenos Aires, 22,50; Costa Sud, 22 y Bahía Blanca, 14.[342]

---

[338] Según Sarmiento: "*Nuestros padres nos han dejado una inmensa herencia desierta, y una inmensa tarea que llenar para desempeñar nuestro papel de nación y de parte constituyente del mundo. Esta es la obra de siglos, y desde ahora se han de echar bases adecuadas a obra tan extensa*. […] *Nuestras expedicioncillas a los indios para volver con historias y paparruchas son especulaciones ruines de gobernantes para arrancar contribuciones y enriquecerse, o para preparar con ellas medios de engrandecimiento personal. No son los indios los que quedan cautivos; son los pobres pueblos, que suministraron soldados y dinero*." Sarmiento, Domingo F., *Argirópolis*, La Cultura Argentina, Buenos Aires, 1916, p. 180-181.

[339] Sarmiento, Domingo F., *Facundo*, Biblioteca de La Nación, Buenos Aires, 1903, p. 18.

[340] Véase a Lonziéme, Enrique G., *La armada en la conquista del desierto*, Eudeba, Buenos Aires, 1977, p. 61-79.

[341] Cf. Walther, Juan C., *Op. Cit.* p. 436.

[342] Gamboni, Olga D.: "Las fronteras interiores del Sur durante la presidencia de Sarmiento", en *Congreso Nacional de Historia sobre la Conquista del desierto. Celebrado en la Ciudad de Gral. Roca del 6 al 10 de noviembre de 1979*, *Op. Cit.*, vol. II, p. 43.

No obstante este corrimiento de la frontera, el mismo seguía presentándose austero ante las necesidades del Estado de conformar y lograr la unidad de su territorio. Los enclaves defensivos, todavía resultaban insuficientes ante la enorme extensión territorial que resguardaban, estando el dispositivo de la Frontera Sur para 1870, constituido por una serie de fortines cuyo número se había incrementado y aspiraba a crecer exponencialmente.

Señala Walther, que los principales fortines de la línea de fronteras en 1870, eran en Mendoza: *Fortín Atud, San Rafael, Línea del río diamante, Media Luna, Salto*; en San Luís: *Coronel Charlone, Lince, Coronel Fraga, Línea del río Quinto*; en Córdoba: *3 de febrero, N° 12 de Línea, Sarmiento, Necochea, Guerrero*; en el sur de Santa Fe: *N° 8, Gainza, Díaz, Benavidez*: en el norte de Buenos Aires: *General Las Heras, Media Luna, General Paz, N° 3 de Línea, Rivadavia, Belgrano, Triunfo, Vigilancia*; en el oeste de Buenos Aires: *Comisario, Conesa, Guevara, Algarrobos, Amaya, Luna, Dick, Aliados, Flechar, Quenechín, Pichicarhuel, San Carlos, San Luís, Reunión*; en el sur de Buenos Aires: *Rodríguez, Vigilancia, Brandsen, Zelaya, General Frías, Sanquilcó*; en la Costa Sur: *Necochea, Libertad, Coronel Suarez, Coronel García, General Lamadrid;* en Bahía Blanca: *Pavón, Nueva Roma, Romero, Cabeza de Buey* y en Carmen de Patagones: *Colorado, Invencible* y *General Mitre.*[343]

Respecto a los relevamientos cartográficos y las expediciones afrontadas para comprobar la ignorada navegabilidad de los ríos, se destacan durante este período el reconocimiento producido en el sur de Mendoza, San Luis, Córdoba y Santa Fe entre abril y junio de 1869, y de Buenos Aires en agosto de ese mismo año, efectuado por el coronel Czetz.[344] También la comisión científica encomendada para efectuar un futuro relevamiento topográfico de la isla de Choele-Choel al mando del teniente coronel de marina Martín Guerrico, que en ese entonces era una conocida retaguardia con Chile de los malones del jefe de la confederación indígena Juan Calfucurá, antiguo "aliado" circunstancial de Urquiza y azote de las fronteras internas argentinas, especialmente las de Buenos Aires por su inmensa riqueza ganadera.

Estos incipientes intentos de reconocimiento y/o avance del poco o nada conocido territorio que era el desierto argentino, afrontados como política de Estado y con los recursos apropiados, no pasaron inadvertidos para las distintas tribus de indios de los alrededores, cuyos caciques veían en un futuro cercano peligrar su hegemonía.

Sin perjuicio de mantenerse la política de concreción de acuerdos con los indios, en los cuales seguía plasmándose el compromiso de no invadir las fronteras a cambio de un racionamiento habitual de productos, como por ejemplo la celebración del acuerdo encarado por el coronel Mansilla con Mariano Rosas, cacique de los indios ranqueles de Leuvucó, cuyos términos fueron descriptos en la citada obra de Mansilla, o bien alguna acción evangelizadora de la Iglesia Católica, emprendida en el marco de la

[343] Walther, Juan C., *Op. Cit.*, p. 438-440. Este autor aclara que sus datos, surgidos de los informes consignados en la Memoria de Guerra y Marina, difieren en detalles con otros documentos no oficiales, sin alterar su recorrido.
[344] Poggi, Rinaldo A., *Frontera Sur, 1872*, Fundación Nuestra Historia, Buenos Aires, 1998, p. 73.

conversión de los indios al "amparo" del Estado.[345] Paulatinamente y como consecuencia de estos avances o "intentos jurisdiccionales" por parte del Gobierno, fueron aumentando como respuesta las invasiones a las poblaciones de la campaña. Este fue el caso de la acontecida en 1870 en Tres Arroyos.[346]

Estas invasiones, se vieron también favorecidas por la disminución en la provisión de los contingentes humanos para guarecer la seguridad de la frontera. Dicha merma, era consecuencia de la reasignación de las tropas recientemente vueltas de la guerra contra el Paraguay, que debían ahora afrontar las amenazas armadas que traía aparejado los vaivenes de la política interna conmocionada por el asesinato de Urquiza (producido en abril de 1870) y por la posterior sublevación de López Jordán.

De todas estas irrupciones a las poblaciones y campos fronterizos, muchas de ellas producidas por la traición de los indios "amigos" vinculados a la protección de la frontera, las más significativas fueron las producidas por el cacique Calfucurá, en las cuales fue auxiliado por voluminosos contingentes de indios provenientes al efecto de la Araucanía chilena, siendo una de sus acciones finales la producida en el mes de marzo de 1872, donde al mando de un malón de 6000 indios el anciano cacique robó e incendió cuanto asiento poblacional encontró a su paso, calculándose en 150.000 las cabezas de ganado sustraído después de arrasar el partido de 25 de Mayo. [347]

Ese mismo año, gran parte de los miembros del ejército de línea, ya equipado con las modernas carabinas y fusiles a fulminante que Sarmiento hizo traer del exterior, ve considerablemente incrementado su poderío militar frente al indio, con relación a las antiguas y no siempre fiables armas a chispa, provocándole con una estudiada planificación y el auxilio de tribus amigas como las de Cipriano Catriel, una contundente derrota a los indios voroganos de la *Confederación Indígena de Salinas Grandes* presidida por el cacique Calfucurá. Ello sucedió en un combate que curiosamente y en contra de la táctica militar clásica de los indios, concluyó en un

---

[345] Un ejemplo de estas acciones evangelizadoras, fue la emprendida por los religiosos Donati y Salvaire que acompañaron a Mansilla en su visita diplomática a las tolderías de los indios ranqueles en Leuvucó. Al respecto, Monseñor Duran en sus obras sobre la frontera relata los pormenores de varias de estas acciones evangelizadoras emprendidas por la Iglesia, efectuadas ante la mirada muchas veces escéptica del Estado, señalando con relación a la alternativa de las misiones como un modo de solución al problema del indio, que los vientos de la época hacían inclinar su resolución a favor de las expediciones militares punitivas y de ocupación. Sostiene Duran que *"los misioneros no fueron escuchados a tiempo por las autoridades nacionales, sordas e insensibles a tales consejos o reclamos, considerados utópicos e ineficaces por provenir de gente inexperta en cuestiones de gobierno y con demasiadas simpatías hacia los indios*", remarcando que el gobierno, la intelectualidad y parte de la opinión pública, entendía que la política seguida por los Estados Unidos con el indio era la más conveniente (ocupación, desarticulación y reclusión de las tribus). Cf. Durán, Juan G., *Frontera, indios, soldados y cautivos. Historias guardadas en el archivo del cacique Manuel Namuncurá (1870-1880), Op. Cit.,* p. 42. Puede verse para profundizar la labor misionera de la Iglesia con los indios durante este período, la obra de Copello, Santiago Luís, *Gestiones del Arzobispo Aneiros a favor de los indios hasta la conquista del desierto*, Editorial Difusión, Buenos Aires, 1944.

[346] Véase a Schoo Lastra, Dionisio, *El Indio del desierto 1535-1879*, Editorial Goncourt, Buenos Aires, 1977, p. 183-190.

[347] Señalaba Zeballos que "*La invasión fue espantosa. Había en las campañas del oeste y del sur una emoción indescriptible, transmitida por el cañón disparado sucesivamente en los fortines. Desde 1859 no se presenciaba una irrupción semejante de los vándalos. Ciento cincuenta mil cabezas de todos los ganados, quinientos cautivos, trescientos muertos y muchas poblaciones quemadas*…" (Zeballos, Estanislao S.: "Callvucurá y la dinastía de los piedra*", Op. Cit.*, p. 154.

enfrentamiento "cuerpo a cuerpo", en lo que los cronistas luego tildaron como el combate o "*La batalla de San Carlos*".[348] Tras dicha batalla y luego de un año fallece el anciano cacique, sucediéndolo en el cacicazgo su hijo Manuel Namuncurá, con el mandato paterno de "*no entregar jamás Carhué al Huinca*".

Si bien esta derrota oportunamente fue magnificada políticamente por las autoridades (en razón de la larga campaña que se venía desarrollando en Entre Ríos contra López Jordán), lejos significó el cese de las invasiones de los malones que volvieron a reiterarse ese mismo año (1872) durante el mes de abril en los Partidos de Nueve de Julio, Veinticinco de Mayo, Chacabuco y Pergamino; en mayo sobre Chivilcoy y sur de Santa Fe y en el mes de junio en Tapalqué,[349] motivados sobre todo por las ventajas económicas que los indios obtenían tras los saqueos, mediante el arreo a Chile de la hacienda robada, para la posterior venta en el mercado de ese país, en un tráfico ilegal que venía incrementándose alevosamente.[350]

27.1 Normativas sobre frontera durante la presidencia de Sarmiento

Estando pendiente de aplicación la ley del 13 de septiembre sobre la ocupación del río Negro, por lo menos hasta tanto terminase la guerra que el Estado sostenía contra Paraguay, no podía pretenderse por parte del Congreso, ante el panorama imperante, una mayor actividad que fuera la sanción de una partida presupuestaría para oportunamente ejecutarla en el cumplimiento del objeto normativo (asignación que se efectuó, conforme se indicó en el capítulo anterior), quedando mientras tanto en cabeza del Poder Ejecutivo, el arbitrar los medios para oportunamente llevarla a cabo.

Sin perjuicio de lo precedentemente expuesto, el Poder Ejecutivo fue bregando mediante el dictado de decretos y resoluciones o propiciando la sanción de leyes por parte del Congreso para el mantenimiento del burocrático sistema defensivo de las fronteras, a través del pago de sueldos, asignaciones de partidas presupuestarias,

---

[348] El desarrollo de este combate que significó el ocaso de Callfucura, suscitado el 8 de marzo de 1872, puede verse detallado en los testimonios del militar Juárez, Evaristo R., *La estupenda conquista*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1968, p. 85-128, secundado con el auxilio de pormenorizados planos de la batalla de su autoría. Asimismo, puede verse una transcripción del *Parte del combate de San Carlos*, efectuado por el General Rivas el 11/03/1872, en el Anexo documental 9 de la obra de Walther, Juan C., *Op. Cit.* p. 785-790.

[349] Cf. Ruiz Moreno, Isidoro J., *Campañas militares argentinas, La política y la guerra. Luchas contra los indios y sediciosos (1870-1884)*, Claridad, Buenos Aires, 2009, vol. V, p. 55. Al respecto, decía Schoo Lastra que si bien la acción militar de San Carlos fue un triunfo decisivo sobre los indios, "*las invasiones continuaron con tal intensidad que los pobladores de la Frontera tuvieron que concentrarse en masa con los animales que pudieron salvar hacia las costas del Salado*". (Schoo Lastra, Dionisio, *Op. Cit.*, p. 209).

[350] La doctora Gamboni efectuó una interesante interpretación del incremento de las invasiones de los malones en la frontera sur del país entre los años 1870 y 1871, relacionándola con el dictado en Chile del *Reglamento de Comercio Chileno-Argentino* del 30 de enero de 1869. Por medio de este último, se establecían exenciones por el término de tres años, que tornaban prácticamente "legal" el comercio clandestino de introducción de animales procedentes de Argentina (Cf. Gamboni, Olga D., *Adolfo Alsina, Gobernador de la Provincia de Buenos Aires y conquistador del desierto*, Universidad Católica de La Plata, Buenos Aires, 1994, p. 192-193). Véase también el Capítulo IV: "Bibliografía Chilena", en Rojas Lagarde, Jorge L., *Malones y comercio de ganado con Chile, Siglo XIX*, *Op. Cit.*, p. 87-98, en donde se trascriben testimonios de funcionarios y legisladores chilenos, reconociendo la situación del tráfico ilegal de ganado en desmedro de los intereses de Argentina.

equipamiento de material (armas, caballos y uniformes, entre otros), nombramiento de funcionarios y establecimiento de puestos defensivos para resguardar la frontera.

Pese a sus múltiples detractores,[351] entendemos que el Estado durante la gestión de Sarmiento produjo normativas e implementó políticas sobre la frontera en orden a los contenidos precedentemente señalados. Los resultados, si bien en dicha oportunidad no fueron apreciados en su justa dimensión, contribuyeron para mejorar la defensa fronteriza frente al indio, al propiciarse desde el Estado una política de modernización y reequipamiento militar del personal en las fronteras que fue aprovechado con creces por los dos ministros de guerra y marina que sucedieron al Ministro Gainza.

A nuestro entender, la norma dictada por el Poder Ejecutivo durante este período de seis años, que desde su concepción aspiraba a hacer efectiva la seguridad de la frontera contra el indio, propiciando que sus otrora elementos humanos para guarnecerla (los habitantes de la campaña) se dedicaran a poblar más que guerrear, fue el decreto del 28 de enero de 1870: "*Reglamentando la forma en que las Provincias deben contribuir á la remonta de los cuerpos de línea para hacer el servicio de sus fronteras*". [352] Este decreto fue redactado por el entonces vicepresidente Adolfo Alsina en oportunidad de quedar a cargo del Poder Ejecutivo estando inspirado, como bien señala la Doctora Gamboni, por una encomiable intención regeneradora y progresista.[353]

De los fundamentos del decreto surgen varios e interesantes argumentos que merecen ser comentados. El primero de ellos es el reconocimiento expreso, que ante la proximidad del cese de la guerra que el Estado mantenía contra el Paraguay, con el oportuno y consecuente retorno del ejército de línea, debía producirse cuanto antes el cese del envío de contingentes de habitantes de la campaña para desempeñarse en el servicio armado de la frontera como Guardias Nacionales. Argumentaba la norma, que su reiterado empleo, jamás podría dar resultados satisfactorios, al ser este enrolamiento renovable cada seis meses, en desmedro de su instrucción y efectividad desde el punto de vista militar. Entre los argumentos económicos esgrimidos, surgía que se venían produciendo grandes erogaciones para la movilización de los contingentes hacia sus destinos.

Otro fundamento, a nuestro entender el principal era que el gobierno no ignoraba, sino por el contrario sinceraba, la injusta y habitual costumbre que producía la situación de la demora en el licenciamiento para el personal, por encima del plazo establecido de los seis meses.

Esta abusiva e injusta política sostenida por el Estado al momento de la designación de los guardias nacionales, llevaba a los poco afortunados habitantes de la

[351] El veterano de las fronteras Álvaro Barros, quizás influenciado políticamente, afirmaba que "*El presidente Sarmiento, sucesor del general Mitre, ha hecho menos que aquél aún, para la seguridad de las fronteras*". (Barros, Álvaro, *Fronteras y territorios federales de las Pampas del Sur, Op. Cit.*, p. 62).

[352] Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo sexto. 1870 á 1873, Op. Cit.*, p. 13-14 (Registro 7811).

[353] Cf. Gamboni, Olga D., *Adolfo Alsina, Gobernador de la Provincia de Buenos Aires y conquistador del desierto, Op. Cit.*, p. 183. Advertimos en esta profunda tesis doctoral de la malograda historiadora sobre Alsina, editada y publicada por su claustro universitario en forma póstuma, que se consigna erróneamente la fecha del decreto en "27 de enero", siendo que éste en realidad es del día 28 del mismo mes. Un detalle ínfimo en una minuciosa y profunda obra atinente a la gestión pública del ministro.

Campaña incorporados a ese "servicio militar" en defensa de la frontera, inevitablemente a deserciones que concluían en la marginalidad. Hacemos la aclaración que la expresión "servicio armado" era muchas veces eso: una simple expresión, ya que raramente sus miembros estaban correctamente equipados,[354]a lo que se sumaba que el servicio casi siempre excedía el plazo establecido por la ley.

Como bien queda señalado en la normativa, se aspiraba en lo sucesivo a brindarle al sufrido habitante de la campaña un "*hogar que no tiene y garantías individuales de que desgraciadamente carece*",[355] reconociéndose que "*siendo un deber impuesto á la Nación por la ley fundamental de la República, el proveer á la seguridad de las fronteras, es evidente que deben de ser comunes los sacrificios que al efecto se hagan, sin limitarlos á los hijos de aquella Provincias que tengan fronteras que guarnecer*". Para ello, debía producirse ante la inminencia del cese de las hostilidades contra Paraguay la cobertura con cuerpos del ejército de línea de todos los puestos en los servicios de frontera.

Otro detalle ejemplificador del difícil escenario en el que el Estado debía moverse para ejercer en algún momento su derecho a la integridad territorial, puede observarse también en los argumentos del citado decreto, en el que se consigna un relevamiento de *individuos de tropa* en el territorio de la República Argentina, que arroja el número de 6.999 efectivos, de los cuales 5.954 solamente se hallaban guarneciendo las fronteras internas. De todos estos efectivos, se realiza en la norma la discriminación por provincias, indicándose que en las fronteras de Buenos Aires había 1.860 efectivos, de los cuales 835 eran guardias nacionales; en las de Santa Fe eran 763, siendo de ellos 142 guardias nacionales y 225 indios amigos; en las de Córdoba 1.045, entre ellos 335 guardias nacionales; en las de San Luis 925, contándose 284 guardias nacionales; en las de Mendoza 801, entre los que se incluían 488 guardias nacionales y en las de Salta y de Santiago del Estero, 176 y 273 guardias nacionales, respectivamente. Ante este panorama, se establecía que a partir de la vigencia del decreto en trato, las provincias debían contribuir en una proporción preestablecida de 2.500 efectivos, para ocupar los puestos con efectivos del ejército de línea.

Por supuesto que el espíritu y objeto del decreto, mal pudo llevarse a la práctica en su totalidad, ante las distracciones producidas por las reyertas internas del interior del país. Al año siguiente se sancionó la ley del 10 de octubre de 1871 (promulgada un día después), por la que se autorizaba al Poder Ejecutivo para movilizar el número de

---

[354] No encontramos mejor ejemplo que la pluma de Hernández, José, *Op. Cit.*, p. 20:

397 *A naides le dieron armas,*
398 *pues toditas las que había*
399 *el Coronel las tenia,*
400 *sigun dijo esa ocasión,*
401 *pa repartirlas el día*
402 *en que hubiera una invasión.*

[355] *Ibídem*, p. 18:

289 *Tuve en mi pago en un tiempo* ,
290 *Hijos, hacienda y mujer,*
291 *Pero empecé a padecer,*
292 *Me echaron a la frontera*
293 *¡Y qué iba a hallar al volver!*
294 *Tan sólo hallé la tapera.* .

guardias nacionales que sea necesario a fin de suplir la deficiencia del ejército de línea en el servicio ordinario de la frontera, hasta completar el número asignado por la ley de presupuesto, procurándose que esta movilización, según el artículo 2°, sea repartida equitativamente entre todas las provincias tengan o no fronteras expuestas a las invasiones de los indios.[356]

Siendo de público conocimiento que la movilización de personal hacia la frontera, no se efectuaba equitativamente entre todas las provincias, y en el marco de una política que al menos aspiraba al reequipamiento y profesionalización del ejército de línea, el Congreso Nacional sanciona el 21 de septiembre de 1872, la *Ley de reclutamiento del ejército*.[357]

Ya en el mensaje del Poder Ejecutivo brindado al Congreso en agosto de 1872, Sarmiento señalaba que el servicio de la guardia nacional en la frontera era oneroso y sólo accidentalmente podía ser aceptado, en virtud de esta fuerza haber sido solo "*instituida para proveer a emergencias repentinas y locales hasta tanto pueda acudir la tropa regular, o aumentándose el ejército, según el caso lo requiera*",[358] invitando a los legisladores a debatir y sancionar dentro de dicho ámbito, una ley que contemple la remonta del ejército en términos equitativos, teniéndose presente que era el deber de todo ciudadano el servicio de armas por un período de tiempo determinado; concluyendo que si "*en nuestras fronteras tuviésemos campamentos atrincherados, con campos de labor y casernas para el soldado, podrían convertirse en escuelas primarias en que hasta el manejo del arado y algunas otras máquinas fuese introducido, y entonces el servicio militar que principiase a los dieciocho años…sería un beneficio más bien que una carga para el pueblo".*[359]

El resto de las normativas se limitaron a contemplar, como señalamos oportunamente, las necesidades materiales de la defensa de la frontera. Por ejemplo la sanción de la ley del 3 de octubre de 1870, mediante la cual se abrió un crédito suplementario al presupuesto del Departamento de Guerra y Marina de cien mil pesos fuertes, con destino a la provisión de caballos para la frontera; [360] el decreto del 31 de octubre de 1870, mediante el cual se imputaba el pago de los haberes atrasados de las fuerzas de la frontera y del interior;[361] el decreto del 2 de octubre de 1871, por el que se autorizaba a comprar privadamente 2.000 carabinas y 2.000 sables, invocándose una urgente necesidad para proveer los pedidos de los jefes de frontera[362] o bien el dictado del decreto del 19 de agosto de 1873, en el que se hacía cesar como jefe de las fronteras de Córdoba, San Luís y Mendoza al General José M. Arredondo, quedando al mando sus inmediatos jefes Coronel Ignacio Segovia en Mendoza, el Coronel Teofilo Ivanowski en San Luis y el Coronel Julio Argentino Roca en Córdoba.[363]

---

[356] Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo sexto. 1870 á 1873, Op. Cit.,* p. 213 (Registro 8665).
[357] *Ibídem*, p. 310-312 (Registro 9062).
[358] Congreso Nacional, *Cámara de Senadores. Sesiones de 1872*, Imprenta y Encuadernación de la H. Cámara de Diputados, Buenos Aires, 1930, p. 176.
[359] *Ibídem*, p. 177.
[360] Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo sexto. 1870 á 1873, Op. Cit.,* p. 104 (Registro 8192).
[361] *Ibídem*, p. 124 (Registro 8235).
[362] *Ibídem*, p. 200 (Registro 8639).
[363] *Ibídem*, p. 460 (Registro 9633).

En este período, dentro del esfuerzo normativo producido por el Estado para resguardar las fronteras, advertimos la existencia de una ley que refiere a las mismas llamándonos particularmente la atención, dado que no tiene que ver con el problema del indio y la seguridad de la frontera, sino por el contrario con la extradición de criminales.

Nos referimos al *Tratado de extradición de criminales entre la República Argentina y la República de Bolivia*, suscripto en Buenos Aires el 3 de marzo de 1869, el cual fuera ratificado por Argentina el 23 de febrero de 1970, y entre cuyos considerandos se expresa "*la vecindad de los dos países y la facilidad con que se pasan sus fronteras*", que "*dejan impunes muchos delitos*".[364]

Si tenemos en cuenta que en los precedentes nacionales sobre suscripción de tratados de extradición con países extranjeros, no se hacía referencia en su letra a la figura de la frontera,[365] podríamos concluir que quizás ésta sea una de las primeras alusiones a la frontera en nuestro derecho interno, ya no como un área de territorio lindante con el límite de la máxima extensión de la civilización organizada o del brazo jurisdiccional efectivo del Estado frente al indio, sino como límite con un país limítrofe.

En virtud de lo expuesto en los capítulos 5 y 6 del presente trabajo, entendemos que el empleo del término *frontera* en este sentido era poco menos que referenciado. El vocablo *frontera* o *frontera política* (vocablo que por ejemplo usaría Roca al referirse al límite con un Estado lindante), recién comienza a ser empleado mayoritariamente en su actual acepción al producirse las tensiones diplomáticas entre Argentina y Chile, siendo necesaria la figura al momento de definir las cuestiones limítrofes en disputa.

Por supuesto que no podemos dudar, que la figura de la frontera, consagrada por nuestra Carta Magna en base a su raigambre histórica y la intrínseca relación del Estado con la Iglesia, estaba durante este período lejos de entenderse como un área o porción de territorio de un ancho determinado, adyacente a un límite internacional.

27.2 Normativas sobre colonias y ocupación en el territorio del Chaco

Si bien la problemática del indio en las fronteras del Chaco no presentaba para el Estado un elevado costo político, como el sufrido por las invasiones en la próspera frontera sur (y que era favorecido por la crítica de los periódicos que influían ante la opinión pública y organizaciones como la Sociedad Rural Argentina), las autoridades durante este período propiciaron algunos esfuerzos jurisdiccionales en la región.

El Estado, dentro de sus posibilidades y con los medios disponibles a su alcance bregó por mantener controlada la frontera norte, como también asegurar el bienestar general de los grupos poblacionales tras la misma, abasteciendo materialmente a expediciones exploratorias para realizar relevamientos topográficos y produciendo

[364] *Ibídem*, p. 25-27 (Registro 7861)
[365] Por citar un ejemplo, en la *Convención de extradición entre la República Argentina y la República de Chile* suscripta en Chile el 09/07/1869, la expresión *frontera* no aparece mencionada, refiriendo el texto solo a los territorios donde se perpetre el crimen estipulado. (Registro Nacional, *Tomo quinto. 1863 á 1869, Op. Cit.*, p. 507-508 (Registro 7590).

normativas tendientes a ejercer incipientemente soberanía sobre ese territorio siempre hostil para el colono y el explorador. Esto se realizaba propiciando el establecimiento de colonias, como también arbitrando normativamente los resguardos para garantizar su seguridad.

Los coletazos de la guerra contra Paraguay, que se hicieron sentir en el desguarnecimiento de las líneas de defensa de la frontera sur, junto a la presencia en las mismas de desertores armados, se sintió también y aún con más intensidad en la zona del Chaco, dada la mayor cercanía al teatro de operaciones de dicho conflicto armado. Si bien desde la conclusión de la guerra, la frontera norte se había incrementado levemente en cuanto a su extensión, el coronel Napoleón Uriburu informaba en 1870 que los indios tobas poseían seiscientos fusiles que manejaban perfectamente, los cuales provenían de los desertores de los ejércitos aliados durante la guerra contra Paraguay.[366]

La política del gobierno de Sarmiento de propiciar el aumento de la actividad de la agricultura y el establecimiento de colonias como un modo de civilizar y poblar el inmenso desierto que reflejaba la escasa ocupación del territorio nacional, se vio proyectada en el territorio del Chaco mediante la actividad legislativa producida por el Congreso Nacional.

Un ejemplo es la ley sancionada el 17 de septiembre de 1869 (Ley 326),[367] por la que se concedió a Don Sabino Tripoty unas seis leguas de frente con 6 leguas de fondo en el territorio del Chaco, destinadas a la fundación de una colonia agrícola, con el compromiso y obligación de introducir en esas tierras a unas 200 familias agricultoras, todo ello en el espacio de tres años y debiendo cada una de ellas estar integradas por lo menos con 5 miembros.

El 28 de septiembre de 1872, el Congreso sancionó otra ley (con número 557)[368] concediendo 12 leguas cuadradas de tierras en el Chaco a Don José Vatry, quedando este último también obligado al oportuno establecimiento de una colonia agrícola, bajo la condición de introducir y establecer familias agricultoras.

La ley hacía la salvedad que si tras las inspecciones del Poder Ejecutivo, llegase a surgir que las obligaciones asumidas no pudieron llevarse a cabo por fuerza mayor como "*incendio, devastación de indios ú otras*"; tal situación no le causaría perjuicio al concesionario.

Al año siguiente, el Congreso sancionó la Ley 643[369] concediendo un área de 100 leguas cuadradas de tierras en el Chaco a los señores J. E. Burckhardt y Cia. también para el establecimiento de colonias agrícolas. Los beneficiarios asumían la obligación de efectuar por su cuenta, la mensura y amojonamiento, delineando tres

[366] Cf. De Marco, Miguel A., *Op. Cit.*, p. 439.
[367] Registro Nacional, *Tomo quinto. 1863 á 1869, Op. Cit.*, p. 497/498 (Registro 7583) Promulgación: 21/09/1869. Numeración de la ley (326): ADLA. *Complemento Años 1852-1880, Op. Cit.*, p. 491.
[368] Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo sexto. 1870 á 1873, Op. Cit.*, p. 318-319 (Registro 9093). Promulgación: 05/10/1872. Numeración de la ley (557): ADLA. *Complemento Años 1852-1880, Op. Cit.*, p. 956.
[369] *Ibídem*, p. 488-489 (Registro 9730), Promulgación: 08/10/1873, Numeración (643): *ibídem*, p. 977-978.

pueblos y estableciendo en esos terrenos como mínimo a unas 1000 familias agrícolas que se harían venir de Europa. A estas familias extranjeras se les concedería mil lotes gratis a repartir, estableciéndose asimismo excepciones impositivas por el plazo de diez años.

En esta ley, también se estableció expresamente que el Poder Ejecutivo debía facilitar la fuerza armada necesaria para escoltar por el desierto a los agrimensores y personal encargado de las operaciones geodésicas. La norma preveía asimismo un cantón militar en un punto al norte de la primera colonia, con el fin de brindar seguridad a los pobladores. Si bien el texto no ofrece mayores precisiones, a nuestro entender dicha seguridad era inherente al riesgo que implicaban los reiterados ataques de los indios de la región.

Sin perjuicio del espíritu colonizador de las leyes referidas precedentemente, sostenemos que el mejor intento jurisdiccional en el Chaco, fue la sanción de la ley del 11 de octubre de 1872 (número 576).[370]

Por medio de esta ley, se establecía un gobierno en el territorio del Chaco regido por un Gobernador, por Jueces de Paz y por Comisiones Municipales, hasta tanto se dicte la ley general para la Administración y Gobierno de los Territorios Nacionales. De su texto se desprende que se sancionaba de conformidad con los lineamientos de la otrora ley sancionada el 17 de octubre de 1862 (número 28),[371] por la que se nacionalizaban desde el primero de mayo de 1853 todos los territorios existentes fuera de los límites o posesión de las provincias.

En el artículo 10 de la Ley 576, se establecía que el Poder Ejecutivo mandaría a realizar una mensura de los terrenos adyacentes a cada sección poblada, dividiéndolos en solares y lotes de quinta y de chacras. Estos lotes serían accesibles a todo habitante jefe de familia o mayor de veintidós años, que entregase una suma de dinero estipulada para acceder a la posesión de la tierra con fines de poblarla y cultivarla, como también a los que "*hubiesen servido en los ejércitos de la Nación, ya en Cuerpo de Línea ó Guardia Nacional*", siendo en este caso dispensados del pago estipulado, con el único requisito de efectuar una declaración jurada relativa a que la solicitud era "*para si y no para otro, con la intención de entrar desde luego á poblarla y cultivarla*".

Ya sobre el final de la presidencia de Sarmiento, el Congreso sanciona el 26 de septiembre de 1874 la Ley 686[372] relativa al Gobierno de una parte del Chaco, invocando nuevamente que su vigencia lo era hasta tanto no se dictara la ley general para la Administración y Gobierno de los Territorios Nacionales. Sus disposiciones eran referentes a la elección y renta del Jefe Político, elección y competencia de los

[370] Cf. Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo sexto. 1870 á 1873, Op. Cit.*, p. 331-332 (Registro 9129). Numeración de la ley (576): ADLA. *Complemento Años 1852-1880, Op. Cit*., p. 960-961. Cabe señalar que el Registro Nacional, por un error de tipeo involuntario, erróneamente consigna el año de promulgación de la norma en 1882, siendo esta promulgada el 18/10/1872.

[371] Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo cuarto. 1857 á 1862, Op. Cit.*, p. 497 (Registro 5722), Numeración de la ley (28): ADLA. *Complemento Años 1852-1880, Op. Cit*., p. 355.

[372] Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo séptimo. 1874 á 1877*, Publicación Oficial. Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, Buenos Aires, 1895, p. 111-112 (Registro 10072). Numeración de la ley (686): ADLA. *Complemento Años 1852-1880, Op. Cit*., p. 984-985.

Jueces de Paz, composición de las Comisiones Municipales y establecimiento con asignación de presupuesto para los futuros cantones militares sobre la margen derecha del río Paraná, entre otras.

Todas estas disposiciones colonizadoras, demuestran la intención del Estado de llevar a la práctica el axioma de "civilizar es poblar", en una porción del territorio cuyas fronteras internas ocupadas por precarias instalaciones militares, debían guarnecer del accionar de los indios a enormes extensiones y porciones de tierra deshabitadas o con muy baja densidad de población, tras las cuales y hacia el desierto, el Estado no ejercía su dominio eminente en forma efectiva.[373]

El establecimiento de esta gobernación en el territorio del Chaco (territorio que era nacional conforme la Ley 28) fue la primera establecida en aquellos "baluartes del desierto" que eran los Territorios Nacionales. Estos últimos sin autonomía de gobernabilidad propia y que a nuestro entender, desde su pequeña y limitada estructura de gobierno, pretendían ejercer con sus precarias fronteras e incipientes poblaciones, una suerte de "vigilia" hasta tanto se dicte la ley que rigiera a los mismos para luego, una vez consolidada la presencia de la autoridad central, ajustarlos constitucionalmente para su futura y consecuente provincialización, en aras de lograr que el Estado finalmente logre la efectiva integración y conformación de su territorio.

28. Final de la presidencia de Sarmiento

A todas las distracciones que debió sufrir la administración del Presidente Sarmiento, producidas estas por las sublevaciones de la política interna del Estado, las cuales le impidieron solucionar de modo efectivo la cuestión de la seguridad de la frontera, se le agregó sobre el final de su mandato la breve revuelta armada de Bartolomé Mitre iniciada el 24 de noviembre de 1874.

Del mismo modo que los indios en el interregno constitucional de los años 1853-1860, tomaron partido por uno u otro de los bandos antagónicos que pretendía imponer sus ideas (respecto a la forma institucional de gobierno que debía imprimirse al país), en esta ocasión vuelven a ofrecer sus servicios de pelea, a cambio de la entrega de provisiones o compensaciones monetarias de parte de los sediciosos conducidos por el general Mitre.

Esta sedición armada consumada por Mitre, fue auxiliada militarmente por los malones de algunas tribus de indios considerados "amigos", dentro de las cuales la más conocida era la tribu del antiguamente aliado Cipriano Catriel, aludiéndose la perpetración de un fraude en las elecciones presidenciales que consagraron ganador a

[373] El último censo efectuado en el territorio, había arrojado la suma de 45.291 personas en el Chaco, conforme la ley que aprobaba el Censo General de la República sancionada el 30/09/1872. Cf. Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo sexto. 1870 á 1873, Op. Cit.*, p. 322-323 (Registro 9105).

Nicolás Avellaneda.[374] Todas estas circunstancias fueron nuevamente en desmedro de la seguridad de la frontera interna.[375]

Estas problemáticas, fueron en paralelo con incipientes reclamos y pretensiones territoriales de Chile sobre la Patagonia, que desde 1872 aumentaron significativamente, llegando a niveles críticos en 1876. Sobre el final de la guerra contra Paraguay, al vislumbrarse posibles conflictos a futuro con Chile y con Brasil, se fundó el Colegio Militar de la Nación, cuyo primer director fue el húngaro Juan Czetz. A partir de allí, se modernizó la escuadra de guerra al crearse la Escuela Naval, incorporándose varios buques que conformaron la primera escuadra argentina capaz de operar a un nivel comparable con las flotas de guerra de Brasil y Chile, ante el hipotético caso de llegarse a la instancia de un conflicto armado a raíz de las pretensiones planteadas sobre territorios argentinos.

Si bien la frontera era entendida comúnmente como el límite o el final de la sociedad civilizada, Sarmiento nunca la entendió como el límite o punto de encuentro entre lo que él definía la civilización y la barbarie. De sus múltiples apreciaciones sobre la realidad social de las "poblaciones civilizadas" resguardadas por las líneas fronterizas, infería que era comprobable cierto tipo de barbarie en la civilización, por lo que para distinguir a uno u otro lado, solía referirse a los indios como "*la barbarie de afuera*".

En este sentido, compartimos la tesitura de Weinberg, respecto a que el pensamiento de Sarmiento, siempre discurrido y planteado en términos económicos y sociales, contemplaba la cuestión de la frontera como un aspecto indisolublemente ligado al desarrollo del país. Para el presidente Sarmiento el proceso de urbanización del territorio debía eliminar el primitivismo de la vida de frontera, acabando con esta a través de una gradual absorción y colonización de los territorios bajo el dominio del indio.[376]

---

[374] Al igual que en las anteriores sediciones políticas armadas, la llevada a cabo por Mitre fue secundada por los indios, en este caso pertenecientes a la tribu de Cipriano Catriel (antiguamente aliado del gobierno en la Batalla de San Carlos contra Calfulcurá) quien tras la sofocación de la rebelión, fue inmediatamente torturado y asesinado por sus pares junto al ex cautivo Santiago Avendaño. El francés Ébélot, es crítico en sus crónicas con Juan José Catriel (hermano de Cipriano) quien presidió su ejecución ocupando tras la misma su jefatura (Ébélot, Alfred, *Relatos de la frontera*, Trad. Bourillons, V. D., Solar/Hachette, Buenos Aires, 1968, p. 39-40). Reafirmando la complejidad del análisis de la subjetividad del indio, no nos parece un detalle menor la circunstancia que a poco de asesinar a su hermano, el cacique Juan José Catriel se unió al gobierno como "indio amigo", llegando las autoridades al incoherente extremo de asignarle a su tribu uniformes y el rol de guardia nacional, para vigilar que no desertasen los guardias nacionales que no eran indios. Por supuesto que el carácter de Juan José Catriel de "indio amigo" para vigilar las fronteras fue efímero.

[375] Walther señala que como saldo del intento revolucionario de Mitre, la defensa de la frontera se vio privada de militares competentes formados en ellas, ante su castigo y alejamiento del ejército. Tal es el caso del general Ignacio Rivas, los coroneles Nicolás Ocampo, Benito Machado y Julián Murga, acusados de deserción, abandono de sus puestos, desobediencia a sus superiores y otros cargos más. (Cf. Walther, Juan Carlos, *Op. Cit.*, p. 483).

[376] Cf. Weinberg, Félix: "Sarmiento y el problema de la frontera (1845-1858)", en *Congreso Nacional de Historia sobre la Conquista del desierto. Celebrado en la Ciudad de Gral. Roca del 6 al 10 de noviembre de 1979*, *Op. Cit.*, vol. I, p. 508.

29. Los intentos colonizadores en la presidencia de Avellaneda. El Plan del Ministro Alsina

Al momento de la asunción de Nicolás Avellaneda como presidente de Argentina, las tribus de indios más significativas que se movían en el territorio tras la poco explorada frontera sur, estaban integradas en la *Confederación de Namuncurá* (en su carácter de sucesor de Calfulcurá). Este tenía sus tolderías desde los montes y Laguna de Chiloé hacia Salinas Grandes, contando siempre con eventuales refuerzos provenientes de pares chilenos; los *ranqueles*, dirigidos por Mariano Rosas en Leuvucó y sus aliados Ramón Platero y Baigorrita (ambos mestizos hijos de una cautiva) y los indios de Pincén, quienes operaban en plena Pampa, entre Namuncurá y los ranqueles, ocupando la zona de la Laguna de Toay y Trenque Lauquen, habiendo sido este cacique anteriormente miembro de la Confederación de Calfulcurá.

También junto a las grandes tribus, coexistían tribus menores que vivían del robo y los malones, como las del sucesor de Cipriano Catriel, esto es su hermano Juan José Catriel, por lo que mal podían concretarse intentos colonizadores hacia el desierto estando presente la amenaza constante del malón.

Respecto a la problemática frontera norte en el Chaco, a poco de sancionarse la última ley colonizadora durante la presidencia de Sarmiento (la Ley 686, que fue promulgada por Avellaneda), el Estado en conformidad con dicha norma encomendó a una *Comisión Exploradora del Chaco* dirigida por el ingeniero Arturo Seelstrang el estudio y exploración de la desconocida costa oriental del Chaco, secundado por el jefe militar de la frontera norte coronel Manuel Obligado. El resultado de tales trabajos fue un minucioso informe que se elevó el 31 de mayo de 1876, en el que se describía por primera vez el extenso sector costero del Chaco oriental, hasta el momento sólo conocido por los relatos de aventureros y exploradores.[377]

En el informe de la *Comisión Exploradora del Chaco*, se detallan la composición de su flora y fauna, el clima imperante, los ríos Paraná, Tragadero, Bermejo, Laguna Negra y los riachos de Amores, Yvirá-pita, Paraná-mini, Palometa-cuá y Pirá-cuá entre otros, como también a los distintos grupos de indios que habitaban la región. Se concluye en el informe que los tobas, los guaycurús, senepíes, tobillas, avipones y matacos, si bien revestían el carácter de nómade como los indios de la Pampa y la Patagonia, a diferencia de estos últimos, que solían aglutinarse bajo la dirección de un cacique recorriendo con el caballo extensas llanuras, los chaqueños son de un tinte individualista (se los asimila a "montañeses" en el informe), comúnmente carentes de caballos y más feroces a la hora de sus ataques en razón de estar rodeados de impenetrables bosques.[378]

Durante este período se realizaron numerosos intentos jurisdiccionales del Estado para poblar el inmenso territorio que le era inherente, por medio de la sanción de leyes que aspiraban a fundar colonias agrícolas. La Ley 731 relativa a la "*Colonización*

[377] El informe completo producido por esta comisión, al igual que los mapas facsimilares elaborados por la misma, véanse en Seelstrang, Arturo, *Informe de la comisión exploradora del Chaco*, Eudeba, Buenos Aires, 1977.
[378] Véase el informe completo sobre los indios chaqueños, en *Ibídem*, p. 61-66.

sobre el río Chubut"[379], la Ley 761 sobre el fomento de la inmigración y colonización de las tierras nacionales y las que cedan las provincias, [380] la Ley 774 sobre la colonización de la Caroya en Córdoba[381] o la Ley 817 de *Inmigración y colonización*,[382] por la cual gracias a su estímulo, ingresaron a la Argentina una gran cantidad de inmigrantes europeos de los que se esperaba se asentaran en el campo. Ello es un claro reflejo de la nueva etapa donde se consolidaba el criterio de integración económica mundial sobre la base de la expansión del comercio, de las grandes corrientes migratorias y de los movimientos internacionales de capital.[383]

Es por eso que la necesidad política del Estado de poblar su territorio y expandir la actividad agrícola y ganadera, imponía adecuarse a los nuevos contextos internacionales frente a los cuales Argentina no era indiferente. Dicho escenario exigirá por lo tanto, una consolidación e integración efectiva del territorio que le era propio.

Como bien identifica el italiano Blengino, los gobiernos argentinos que se sucedieron en estos períodos, se vieron obligados a asumir una actitud defensiva, pese a que reclamaban el derecho a la plena soberanía sobre un territorio que les era poco conocido y habitado por aborígenes, donde la carencia de confines geográficos y políticos consolidados, junto a la existencia de un espacio sobre el que la soberanía nacional era puramente nominal, hacían que el problema de la frontera comprometiera la organización nacional y la definición del país como una nación civil.[384]

Esta política sobre las fronteras de carácter principalmente defensivo, fue mantenida durante la gestión de Adolfo Alsina, otrora Vicepresidente de la Nación y ahora Ministro de Guerra y Marina en el gobierno de Avellaneda. Según nuestra opinión, pese a la férrea oposición política que le tocó vivir (la cual muchas veces llegó al extremo de ridiculizarlo a través de los diarios), Alsina fue el primer funcionario de gobierno que desde su asunción en el cargo hasta su deceso producido en pleno ejercicio de sus funciones, entregó su vida por el compromiso de encontrar una solución a la problemática del indio y la frontera.

Pese a no contar con formación militar, lo cual lo hizo incurrir en más de una oportunidad en desaciertos, Alsina se había desempeñado previamente como legislador provincial, convencional en 1860, diputado nacional en 1862 y gobernador de la Provincia de Buenos Aires en 1866, para luego ser vicepresidente de Sarmiento, por lo que al asumir como Ministro de Guerra y Marina, conocía perfectamente la problemática de la inseguridad de las fronteras lindantes con el indio, en desmedro de la actividad agrícola y ganadera que el Estado urgentemente necesitaba ver incrementada (o por lo menos conservada sin ser arrebatada) ante los nuevos requerimientos internacionales.

---

[379] Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo séptimo. 1874 á 1877, Op. Cit.*, p. 231 (Registro 10353). Numeración de la ley (731): ADLA. *Complemento Años 1852-1880, Op. Cit*., p. 998.
[380] *Ibídem*, p. 264; Numeración de la ley (761): *Ibídem*, p. 1024.
[381] *Ibídem*, p. 382; Numeración de la ley (774): *Ibídem*, p. 1033.
[382] *Ibídem*, p. 491; Numeración de la ley (817): *Ibídem*, p. 1128-1138.
[383] Cf. Gasio, Guillermo H.; San Román, María C., *La conquista del progreso, Colección Memorial de la Patria 1874-1880* (Dir. Luna, Félix), Ediciones La Bastilla, Buenos Aires, 1977, p. 56.
[384] Cf. Blengino, Vanni, *La zanja de la Patagonia. Los nuevos conquistadores: militares, científicos, sacerdotes y escritores*, Trad. Huberman, Liliana, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2005, p. 30.

Si bien muchos historiadores relacionan únicamente al Ministro Alsina con la realización de su malograda "zanja fronteriza", su gestión produjo toda una serie de resultados y avances concretos en el corrimiento y la seguridad de la frontera sur, como también toda una serie de relevamientos cartográficos sobre el aún desconocido territorio que detentaba el Estado. Los resultados de todo este esfuerzo, luego serían usufructuados por su sucesor Julio A. Roca, en las batallas finales que este último encararía contra el indio y el desierto.

Desde un primer momento Alsina no se limitó como sus predecesores, a llevar a la práctica un simple intento de "corrimiento" de los precarios bastiones defensivos que marcaban el límite de la frontera contra el indio o el simple mantenimiento de los mismos. Por el contrario, este concibió y llevó a cabo dentro del espíritu que marcaba la Constitución Nacional, un plan concreto presentado ante el Congreso de la Nación para ganar gradualmente ese inmenso territorio llamado desierto. Proponía el emplazamiento de toda una serie de nuevos puestos defensivos apoyados por la innovadora tecnología del telégrafo, que debían permitir y estimular el asentamiento de nuevos pueblos al amparo de las guarniciones militares. La iniciativa fue aprobada por el Congreso conforme se detallará a continuación.

29.1. Los fundamentos de la Ley 752

El Poder Ejecutivo mediante nota suscripta el 25 de agosto de 1875 dirigida al *Honorable Congreso Nacional*, presentó un proyecto de ley por el que se lo autorizaba a invertir hasta doscientos mil pesos fuertes, para fundar pueblos, establecer sementeras, formar plantaciones de árboles y levantar fortines fuera de las líneas vigentes de frontera, dando incremento a la ganadería mediante la entrega a precios ínfimos a la explotación particular, de "*dos mil leguas superficiales que representan para el pastoreo y para la producción, cinco millones de vacas*", de conformidad con la política del Estado de extender el ejercicio jurisdiccional sobre su territorio, y ante la necesidad de incrementar los campos que se veían saturados tras las fronteras.[385]

Expresaba el Ministro en su nota, que el plan del gobierno consistía en ir ganando zonas por medio del establecimiento de líneas sucesivas, haciendo la aclaración respecto a la anterior Ley 215 -que mandaba a ocupar el río Negro- que no se pretendía derogar la misma, toda vez que la anhelada ocupación del río Negro constituía la etapa final de un nuevo plan civilizador.

Según las palabras de Alsina:

> "*Empezar por cubrir la línea del río Negro, dejando á la espalda el desierto, equivale á querer edificar reservando para lo último los cimientos. El río Negro, pues, debe ser no la primera, sinó, por el contrario, la línea final en esta cruzada contra la barbarie, hasta conseguir que los moradores del desierto*

[385] Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1875. Tomo segundo*, Imprenta de Pablo E. Coni. Calle Potosí 60, Buenos Aires, 1876, p. 1337.

acepten por el rigor ó por la templanza, los beneficios que la civilización les ofrece".[386]

Abonando el plan colonizador presentado ante las Cámaras del Congreso, coherente con la manda constitucional de proveer a la seguridad de la frontera conservando el trato pacífico con el indio se reconoce además que la ocupación del río Negro era tan solo la última etapa de un plan que preveía asegurar la retaguardia del mismo, venciendo previamente a su desierto a través de la fundación de pueblos. Sintetizaba Alsina en una de sus frases más célebres que "*el plan es contra el desierto para poblarlo, y no contra los indios para destruirlos*", para agregar que:

> "*…si se ha de juzgar por lo que sucede con otras tribus que viven sometidas, no es dudoso esperar que el éxito sea satisfactorio. Si se consigue que las tribus hoy alzadas se rocen con la civilización que vá á buscarlas, si se les cumple los tratados, en una palabra, si ellas que solo aspiran á la satisfacción de las necesidades físicas, palpan la mejora en su modo de vivir puramente material, puede asegurarse que el sometimiento es inevitable. El P.E. aleccionado por una larga esperiencia, nada espera de las espediciones á las tolderías de los salvajes para quemarlas y arrebatarles sus familias, como ellos queman las poblaciones cristianas y cautivan á sus moradores. Esas espediciones destructoras, para regresar á las fronteras de donde partieron, con botines que rechaza hasta el espíritu de la civilizacion moderna, solo conducen á irritar á los salvajes, á hacer mas crueles sus instintos y á levantar la barrera que separa al indio del cristiano. Por el contrario, una espedicion que vaya á ocupar y á colocarse, en lugares estratégicos, con elementos de población, y pronta para agredir si es agredida, obligará á las tribus del desierto á retirarse al otro lado del Rio Negro, ó á implorar la paz, porque, perdiendo la posesión y el uso de esos lugares estratéjicos, habrán perdido al mismo tiempo todos los elementos indispensables para la vida nómade que llevan...*"[387]

Con relación a las fronteras Sur de Santa Fe, San Luis, Córdoba y Mendoza, el Poder Ejecutivo hacía la aclaración en el mensaje a los legisladores, que ignoraba hasta ese momento donde convendría ejecutarse las obras que se indicaban en el plan, dado que dependía del "*pensamiento definitivo que se forme sobre la ratificación ó adelanto de las líneas actuales*".[388]

En línea con lo precedentemente expuesto, el mensaje advertía que dadas las grandes distancias que separaba a la nueva línea de fronteras de los centros poblados, no bastaba con establecer "*comandancias y fortines donde solo se escuche el alerta del centinela*", sino que era preciso realizar sacrificios para llevar a los puestos defensivos los elementos y alicientes de la población. Ello en base a la experiencia satisfactoria que traía aparejada el establecimiento de pueblos sobre las líneas de fronteras al amparo de las fuerzas que debían protegerlos, no obstante reconocerse la mezquindad de los alicientes ofrecidos a los pobladores por las anteriores gestiones de gobierno.

---

[386] *Ibídem*, p. 1337.
[387] *Ibídem*, p. 1337-1338.
[388] *Ibídem*, p. 1338.

Tras la lectura de estilo de la misiva suscripta por Avellaneda y Alsina en el seno de la 57° Reunión de la 2° Sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores, se suscitaron diversos debates, los cuales gravitaron en la antinomia de la jurisdicción nacional en contraposición a la provincial, la discriminación a las fronteras que no lindaban con Buenos Aires, si quedaba derogada o desvirtuada la ley que mandaba a la ocupación del río Negro, o bien la falta de precisión en la ubicación de los pueblos a fundar.

Respecto a la cuestión de la constitucionalidad del proyecto, sobre todo en miras a las facultades exclusivas del Congreso de fijar los límites de las provincias, el Senador Oroño fue de la postura que además de excluir de los beneficios de la fundación de pueblos y fortines a la frontera Norte, el plan establecía erróneamente jurisdicción nacional en desmedro de las provincias.

Fundamentaba Oroño su postura en que si las poblaciones aludidas se llegasen a establecer por el gobierno nacional, sería éste el que ejercería jurisdicción exclusiva sobre las mismas en desmedro de las respectivas provincias, a las que se les arrebataría parte de su territorio sin la debida autorización.[389]A su vez, aclaraba éste que si el objetivo de la Comisión fuese fundar pueblos en los territorios que no pertenecían a las provincias y por el contrario eran territorios nacionales, no veía mal que se ejerza allí la jurisdicción nacional, insistiendo en que no se podía ejercer jurisdicción nacional en territorios provinciales que las provincias no habían cedido a las autoridades nacionales.[390] En la misma postura, el senador Cortés tildó sin rodeos al proyecto de inconstitucional, denunciando que el proyecto implicaba delegar en el Poder Ejecutivo el fijar provisoriamente los límites de las provincias, siendo esta atribución de carácter exclusiva del Congreso, que es el que debía fijar los límites provinciales, no pudiendo legar a otro poder dicha facultad bajo pena de nulidad.[391]

En respuesta a los planteos que denunciaban un avasallamiento de jurisdicción por parte del Poder Ejecutivo, el senador Echague dio una interesante defensa y fundamentación del mismo, concluyendo que:

> "…*las fronteras se van a sacar al desierto hasta donde no llega la jurisdicción de las provincias; por manera que no se arrebata ninguna jurisdicción provincial con establecer la jurisdicción nacional donde solo predominan los salvajes*".[392]

Del mismo modo, al contestar Alsina las críticas concernientes a la falta de precisiones sobre la localización de los futuros pueblos a establecerse, como así también a la postura que denunciaba una derogación tácita de la ley que mandaba a ocupar el río Negro, este expuso que de modo alguno se pretendía derogar la ley que mandaba ocupar el río Negro, sólo que no se podía dejar *"a espaldas una línea de 150 leguas de largo por 120 de ancho*", y si el gobierno no establecía precisiones sobre la futura ubicación

[389] Congreso Nacional, *Cámara de Senadores. Sesiones de 1875*, Imprenta y Encuadernación de la H. Cámara de Diputados, Buenos Aires, 1930, p. 820-821.
[390] *Ibídem*, p. 826.
[391] *Ibídem*, p. 826.
[392] *Ibídem*, p. 821.

de los pueblos, ello era debido a que esos datos eran necesariamente un secreto del Poder Ejecutivo, so pena de malograr una expedición u operación militar.[393]

En síntesis, la vieja cuestión de la puja de intereses entre Buenos Aires y el interior, seguía latente en el seno estos debates, en donde muchos actores seguían anteponiendo sus intereses sectoriales en desmedro de bregar para que el Estado lograse la conformación definitiva de su territorio. Del mismo modo, similares planteos se dieron en la Sesión del primero de octubre en la Cámara de Diputados.[394]

De todos los debates suscitados en el Congreso relacionados al proyecto presentado por Alsina, hay una exposición que nos llama particularmente la atención, cual si fuese "una voz perdida en el desierto". La misma es la del Senador Molina, cuyas palabras reproducimos textualmente:

> "*Se ha dicho…que es un deber de la Nación asegurar las fronteras como una consecuencia de volver a las provincias el terreno que tiene perdido. Yo he entendido de otro modo la Constitución en esa parte, señor presidente. Creo que las fronteras de la República Argentina no son estas fronteras de aquí del Sur, ni la de los indios del Chaco. Las fronteras yo las entiendo con las naciones civilizadas, y el deber de la Nación es sostener esas fronteras*".[395]

Esta postura adelantada a su tiempo, profesada por el senador catamarqueño Samuel Molina, en la cual se relaciona las fronteras como adyacentes a un Estado limítrofe, sea entendida como un mojón, hito, línea limítrofe o área de tierra adyacente a tales, era en ese entonces menos que minoritaria para los juristas (condición que Molina no detentaba) y mucho menos -por cierto- para la opinión pública en general.

Tal como lo señalamos en el Capítulo 5, la figura de la frontera nació en nuestra Constitución Nacional indisolublemente unida a la del indio, en cuanto este representaba no tanto un ciudadano a "evangelizar" (pese a los considerables esfuerzos realizados por la Iglesia en un clima adverso y hostil), sino más bien un habitante a controlar, que detentaba los mismos derechos y obligaciones que el resto (como bien señalaba Bidart Campos) y sobre el cual luego de "reducírselo", se lo debía incorporar a la población civilizada conforme lo expresaba claramente Joaquín V. González.[396]

El proyecto del Ministro Alsina, civilizador e integrador, cuya finalidad según Gamboni no era solamente poner en práctica una operación militar hacia el oeste por el desierto para alcanzar la cordillera, sino que también buscaba fusionar el oeste con el este incorporándolo a la realidad política y socio económica del país,[397] fue finalmente

---

[393] *Ibídem*, p. 822-823. En la sesión, el ministro Alsina fundamentó el secreto de la futura ubicación de los pueblos, ante la circunstancia de público conocimiento que Namuncurá estaba al tanto de las publicaciones de los periódicos de Buenos Aires, trayendo a colación una carta entre ese cacique y el comandante de Bahía Blanca, en la que Namuncurá decía que: "*Veo por los diarios que están ustedes envueltos en complicaciones internacionales con el Brasil y con Chile*".

[394] Véase para ello: Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1875. Tomo segundo, Op. Cit.*, p. 1340-1348.

[395] Congreso Nacional, *Cámara de Senadores. Sesiones de 1875, Op. Cit.*, p. 829-830.

[396] González, Joaquín V., *Op. Cit.*, p. 486.

[397] Gamboni, Olga D., *Adolfo Alsina, Gobernador de la Provincia de Buenos Aires y conquistador del desierto, Op. Cit.*, p. 221.

aprobado con algunas modificaciones el 1 de octubre de 1875, estableciendo en su parte pertinente:

> *"…Art. 1° Autorízase al Poder Ejecutivo para invertir hasta $ fts. 200,000 á fin 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.*
>
> *Art. 2° El gasto que esta Ley autoriza, será cubierto con rentas generales; pudiendo hacer uso el Poder Ejecutivo del crédito si ellas no alcanzaren.*
>
> *Art. 3° Tan luego como la línea de frontera avance sobre el desierto en cualquier dirección, el Poder Ejecutivo, tomando por base el nuevo punto ocupado, adoptará á la mayor brevedad las medidas necesarias para adelantar y uniformar el resto de la frontera de la República.*
>
> *Art. 4° Los pueblos, villas y colonias que se funden en ejecución de esta ley, en territorio en el cual no esté reconocida la jurisdicción de una provincia, quedarán sujetos á la jurisdicción Nacional, hasta que se dicte la ley que determine los límites provinciales.*
>
> *Art. 5° El Poder Ejecutivo dará cuenta detallada al Congreso en el primer mes de sesiones, del uso que hiciere de esta autorización…"*[398]

Entendemos que la expresión utilizada en el artículo 3° relativa a que la línea de frontera avance sobre el desierto "*en cualquier dirección*", refleja la necesidad y urgencia del Estado por efectuar acciones conducentes a afianzar su soberanía en el lugar y dirección donde primero pudiera concretarse, dentro de ese inmenso territorio que le era propio, incontrolado y desconocido.

El mismo día de la sanción de esta ley, el Congreso sanciona inmediatamente la Ley 753,[399] por la que se autorizaba al Poder Ejecutivo para invertir la misma suma de la Ley 752 en el establecimiento de líneas telegráficas que unieran la Capital con las cinco comandancias militares existentes en la Provincia de Buenos Aires, disponiéndose de este modo que las líneas telegráficas serían ejecutadas con arreglo a los estudios, planos y presupuestos que habían sido practicados, debiendo emplearse el excedente que resulte de los gastos, en la adquisición de materiales telegráficos que serían destinados al servicio de las fronteras.

29.2. Los relevamientos topográficos y el posterior "malón grande"

Paralelamente a la planificación de esta nueva estrategia de avances progresivos sobre la línea fronteriza sur fomentando la fundación de pueblos, el gobierno había encomendado la realización de nuevos relevamientos topográficos, dentro de los cuales

---

[398] Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo séptimo. 1874 á 1877, Op. Cit.*, p. 246 (Registro 10387), Numeración de la ley (752): ADLA. *Complemento Años 1852-1880, Op. Cit.*, p. 1016.
[399] *Ibídem*, p. 246-247 (Registro 10389), Numeración de la ley (753): *ibídem*, p. 1016.

puede citarse el del sargento mayor de Ingenieros Federico Melchert, concretado en diciembre de 1875, que constituyó una de las cartas topográficas más completas realizadas hasta ese momento. [400]

La importancia de los trabajos cartográficos por parte del Estado, no lo era sólo desde el punto de vista militar sino principalmente desde el punto de vista político, especialmente porque era conocido que en muchos mapas impresos en el viejo continente, se proyectaba que la República Argentina finalizaba en la línea del río Negro.

Aún así, no obstante que este relevamiento topográfico superaba en datos a los efectuados por el coronel Cztez y a uno anterior realizado bajo la supervisión de Barros en 1872,[401] el mismo era un testimonio de la urgente necesidad que tenía el Estado de conocer ese territorio al que aspiraba a controlar jurisdiccionalmente.

Como señala Ruiz Moreno, el territorio que debía ganarse para el dominio efectivo de la República seguía siendo ignorado con exactitud pese a los planos levantados, los cuales eran parciales e incompletos y hasta elaborados mucha veces por relatos de viajeros, dibujándose más con buena voluntad que con precisión.[402]

No obstante las mayores "precisiones" del mapa de Melchert, se observa a primera vista que todo el territorio comprendido entre el río Colorado y el río Negro se consigna rotulado en tipografía destacada como "*campos no esplorados*" (ortografía original). Del mismo modo, en gran parte de la extensión del mapa, sobre todo en la porción de territorio que actualmente comprende a la Provincia de La Pampa, aparecen menciones como por ejemplo "*campos estériles*", "*indios de Namuncura*" y su par de "*ranqueles*", "*Pinzen*" y "*Pehuenches*".

También se proyecta y delimita en la cartografía de Melchert, la parte norte del *Territorio Nacional de Patagonia*, sobre el cual si bien el Estado ejercía jurisdicción como heredero de los territorios de la Corona Española, ésta solamente era una aspiración política, estando lejos un dominio efectivo sobre el mismo. Esta circunstancia no pasaba inadvertida para Chile, quien había incrementado sus reclamos sobre las pretensiones territoriales de lo que ellos definían como el "Chile Oriental",

---

[400] Véase: *Carta topografica de la Pampa y de la línea de defensa (actual y proyectada) contra los indios. Construida por orden del Exmo. Señor Ministro de Guerra y Marina, Coronel Dr. Dn. Adolfo Alsina, según los mejores materiales y trabajos propios, por el Sto. Mayor D. F.L.Melchert, Comité Central Argentino para la exposición de Filadelfia, Diciembre de 1875*. Puede apreciarse una copia adjunta en la siguiente publicación: Alsina, Adolfo, *La nueva línea de fronteras, Memoria especial del Ministerio de Guerra y Marina Año 1877,* Eudeba, Buenos Aires, 1977.

[401] Barros consideraba que la realización del mapa de Melchert era un plagio de su plano identificado como *Carta de las Pampas del Sud, dedicada al Exmo. Señor Vice-Presidente de la República Argentina, por el Coronel Álvaro Barros, 1872*, el cual se adjuntaba en su primer libro publicado sobre las fronteras (Véase Álvaro Barros, *Fronteras y territorios federales de las Pampas del Sur, Op. Cit.*, mapa facsimilar adjunto a la edición citada), detractando duramente a Alsina. Dicha crítica se puede apreciar en Barros, Álvaro, "La Memoria especial del Ministro de la Guerra", en *Indios, fronteras y seguridad interior,* Solar-Hachette, Buenos Aires, 1975, p. 296-299.

[402] Ruiz Moreno, Isidoro J., *Op. Cit.*, p. 59.

denominación que fue empleada por el explorador Guillermo Cox tras sus exploraciones.[403]

Coincidimos con Gamboni en que estos relevamientos cartográficos no sólo tenían importancia desde el punto de vista militar, sino también porque venían a demostrar que la falta de dominio efectivo en vastos sectores del territorio nacional, originaba imprecisiones jurisdiccionales que exponían severamente el ejercicio de la soberanía del Estado.[404]

La endeblez de la presencia soberana, también era fácilmente advertible por los extranjeros. De testimonios como el de Crawford, quien arribara a la Argentina como empleado de la firma londinense Waring Brothers para explorar y demarcar la ruta del ferrocarril trasandino, vemos que este afirmaba que a los fines prácticos sólo el río Negro podría considerarse como confín meridional del país. Ampliaba Crawford sus apreciaciones, sosteniendo que "*El estado se arroga la propiedad de una superficie total de 3.050.000 kilómetros cuadrados*" y que si esa vasta extensión se la comparaba con algunos países europeos, el territorio de Argentina era similar al de "*Gran Bretaña, Irlanda, Francia, Alemania, Austria, Hungría, Italia, España, Portugal, Suiza, Bélgica, Holanda y Dinamarca juntos."*, indicando acto seguido que *"es preciso tener en cuenta que la mitad de esa superficie, se halla ocupada por los indígenas y, en consecuencia, pertenece a la república solamente en teoría*".[405]

Todas estas exploraciones, ya no de aventureros y exploradores, sino oficiales ordenadas por el Estado, como también las constantes publicaciones que se imprimían en Buenos Aires por los diarios opositores al Presidente Avellaneda y su ministro, no pasaron inadvertidos para el cacique Namuncurá, quien poseía una extensa red de informantes y agentes infiltrados que lo tenían al tanto de todas las decisiones gubernamentales y militares. Circunstancias que derivaron en que a finales de diciembre de 1875 se produjera una invasión indígena de dimensiones superiores a cualquiera de las anteriormente acontecidas, entendemos que en respuesta a los intentos de corrimiento de frontera y reconocimientos de terreno.

Esta invasión se la conoció en su momento como "el malón grande", siendo realizada por los indios al mando de Namuncurá, Pincén, Baigorrita, unos mil indios chilenos y los recientemente sublevados "indios amigos" de Catriel, quienes atacaron y saquearon las poblaciones de Azul, Tapalqué, Tres Arroyos, Alvear y Tandil, que se encontraban en ese momento en pleno crecimiento y asentadas tras la supuesta "seguridad" que les debería asegurar la línea militar de la frontera.

Si bien se discute el número de los indios que participaron de esa invasión, que se produjo entre finales de diciembre y marzo, todos los testimonios del suceso

[403] Puede verse una prieta síntesis de las tensiones diplomáticas con Chile durante el período de la puja por las fronteras internas, en Villegas, Osiris G., *Op. Cit.*, p. 46-49.
[404] Gamboni, Olga D., *Adolfo Alsina, Gobernador de la Provincia de Buenos Aires y conquistador del desierto, Op. Cit.*, p. 232.
[405] Crawford, Robert, *A través de la Pampa y de los Andes*, Trad. Payró de Bonfanti, María A., Eudeba, Buenos Aires, 1974, p. 172.

coinciden en remarcar el considerable daño sobre las guarniciones militares y las poblaciones de frontera. [406]

Zeballos sintetizaba los efectos de la invasión en estos términos:

> "*…las fuerzas de línea divididas y aisladas, en la impotencia; las lejanas divisiones Villegas, Freyre y Winter realizando marchas tremendas que aniquilaban sus caballos, para cortar el camino al enemigo, fuera de las líneas de fortines, y los bárbaros esparcidos sobre una zona de millares de leguas, ricas en ganados y poblaciones cristianas…retirándose con un botín de 300.000 animales y 500 cautivos, después de matar 300 vecinos y quemar 40 casas; ¡Tal era el cuadro a que asistía con horror la Nación entera…*".[407]

Luego de tres meses de reiterados combates entre el ejército de línea y los indios, secundados por toda una serie de estragos causados a las poblaciones de las zonas aledañas, la invasión fue finalmente detenida el 18 de marzo de 1876 en la laguna de Paragüil (situada a cien kilómetros del pueblo de Olavarría) por las tropas al mando del coronel Levalle,[408] ocasionándole grandes bajas y una derrota a la Confederación de Namuncurá, que muchos historiadores señalan como el principio del fin de su hegemonía.

Si bien desde un principio Namuncurá contó en esta invasión con el factor sorpresa, durante el transcurso de ésta y las sucesivas, pudo finalmente comprobarse la diferencia al momento de los combates en el empleo de efectivos del ejército de línea conducido por militares experimentados al amparo de los nuevos fusiles Remington.

Esto contrasta con el antecedente de los guardias nacionales de frontera, que habían sido recientemente licenciados por un decreto dictado el 14 de diciembre de 1875[409] respecto de los cuales, si bien en muchos casos las crónicas dieron cuenta de sus actos de valor, la preparación y equipamiento con la que contaban no podía compararse a la de un soldado de línea.[410]

---

[406] Walther afirma que eran 3.500 indios (Walther, Juan C., *Op. Cit.*, p. 496), mientras que Zeballos indica que eran 5.000 (Zeballos, Estanislao S.: "Callvucurá y la dinastía de los piedra*", Op. Cit.*, p. 183).

[407] *Ibídem* Zeballos, p. 184.

[408] Véase una copia del parte de batalla del Coronel Levalle dirigido al Ministro Alsina el 19/03/1876 en la obra de Piccinali, Héctor J., *Vida del teniente general Nicolás Levalle*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1982, p. 119-120. Para una síntesis de las acciones militares comprendidas entre finales de 1875 y marzo de 1876, véase a Walther, Juan C., *Op. Cit.*, p. 497-498 y a Gamboni, Olga D., *Adolfo Alsina, Gobernador de la Provincia de Buenos Aires y conquistador del desierto*, *Op. Cit.*, p. 249-250.

[409] Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo séptimo. 1874 á 1877, Op. Cit.*, p. 279 (Registro 10449).

[410] Nuevamente recurrimos a la pluma de José Hernández para ejemplificar el "armamento habitual" de los guardias nacionales durante el servicio de la frontera *(Op. Cit.*, p. 21):

457 *Daban entonces las armas*
458 *pa defender los cantones,*
459 *que eran lanzas y latones*
460 *con ataduras de tiento...*
461 *Las de juego no las cuento*
462 *porque no había municiones.*

29.3. La nueva línea defensiva y el foso fronterizo conocido como "la zanja de Alsina"

La construcción de esta polémica obra significó materializar un hito fronterizo continuo entre la "población civilizada" y su contraparte los indios rebeldes. Desde nuestro punto de vista, su realización fue en ese momento un claro símbolo de la precariedad jurisdiccional y operativa del Estado sobre su inmenso territorio.

El foso fronterizo fue duramente resistido tanto desde el punto de vista militar como el político, al punto de que hasta hoy la opinión generalizada de no pocos historiadores que tratan el tema, no asocia al Ministro Alsina por la concreción del objeto de la referida Ley 752 (la cual estableció una nueva línea de fronteras que usufructuó su sucesor en el cargo), sino por ser el artífice de esta precaria y costosa obra "militar" que por si sola no cosechó mayores éxitos y que suele confundírsela con los logros en el adelantamiento de la línea de fronteras hacia el oeste.

Si bien los trabajos para la realización de la zanja se iniciaron en octubre de 1876 bajo la dirección del ingeniero Ébélot, previamente y cumpliéndose órdenes del Ministro Alsina -de conformidad con la Ley 752- el 19 de marzo de ese mismo año se desplazan las siguientes divisiones del ejército con la misión de ejecutar su plan poblacional:

1) Una división de 700 hombres al mando del teniente coronel Marcelino Freyre, llegando a *Guaminí* el día 30 de ese mes.

2) Otra fuerza de 400 hombres partió el 20 de marzo al mando del coronel Leopoldo Nelson, arribando tres días después a *Ita-ló*.

3) El 22 de marzo se desplazó una fuerza conducida por el coronel Conrado Villegas compuesta por 700 hombres, alcanzando Trenque Lauquen el 12 de abril.

4) El 14 de abril avanza el coronel Nicolás Levalle, a quien ese mismo día se le suma Alsina, llegando a *Carhué* el 23 de abril.

5) El 15 de abril hizo su par el teniente coronel Salvador Maldonado, para tras una breve posta en Carhué, salir el 4 de junio hacia *Puan*, ocupándolo al día siguiente.[411]

La ocupación de estos sitios, además de haberse establecido cinco nuevos y prósperos pueblos en cumplimiento de la Ley 752, viabilizó la concreción de una nueva línea defensiva de frontera frente al accionar del indio, secundada por la línea de fronteras anterior, que estaba presta a remitirle un eventual auxilio o refuerzos.

[411] Para profundizar sobre las ocupaciones indicadas en esos sitios que darían origen a los futuros pueblos, véase a Gamboni, Olga D., *Adolfo Alsina, Gobernador de la Provincia de Buenos Aires y conquistador del desierto, Op. Cit.*, p. 264-277.

Respecto a la ocupación militar de Carhué, punto que servía de posta para las rastrillas del ganado robado hacia Chile, cabe destacar que en su "testamento político" el anciano cacique Calfulcurá le había ordenado a su hijo Namuncurá que jamás se lo entregue al "Huinca".[412]

Informaba Wysocki en nota dirigida a Alsina el 13 de agosto de 1877, que la línea antigua tenía 63 comandancias y fortines escalonados sobre una extensión de 796 kilómetros, resultando la distancia media entre ellos de 12 kilómetros 635 metros, contando la nueva línea de fronteras con 115 fortines y comandancias en la extensión de 610 kilómetros 810 metros, siendo la distancia media entre los fortines de 5 kilómetros 311 metros.[413]

Según Wysocki, todo esto era al amparo de buenas caballadas, el auxilio del telégrafo y cohetes de señales, junto al uso generalizado del fusil y la carabina Remington, produciendo que en menos de un año de la implementación del plan de avance y ocupación, solo se produjeran tres invasiones de poca importancia, las cuales fueron rápidamente rechazadas, conforme indicaremos más adelante.

Ahora bien, respecto al foso fronterizo o "zanja", denominación que se originó en las críticas de los diarios y de la oposición política llegando a describirla como "muralla china cabeza abajo", cuyo trazo en alguno de sus tramos resulta actualmente visible desde el aire; [414] cabe señalar que éste fue iniciado a partir de octubre de 1876 mediante mano de obra compuesta por peones contratados, muchos de ellos inmigrantes italianos, nuevamente los desafortunados guardias nacionales no obstante el decreto de finales de 1875 y por presidiarios situados al efecto.

El emplazamiento de este costoso, precario y extenso ícono de la debilidad jurisdiccional del Estado sobre el territorio que le era propio, se había proyectado inicialmente desde el fortín Cuatreros (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.

Escribía Alsina en su *Memoria Especial del Ministerio de Guerra y Marina de 1877* que luego de efectuarse varios estudios, había desechado "*el alambrado fuerte y la cadena sobre postes de hierro ó rieles Barlow*", decidiéndose por un foso de "*tres varas de boca por dos de profundidad y un paredón de césped, al lado interior, de vara y media de altura*", no buscando en el mismo originalidad ni poesía, sino efectividad y haciendo la salvedad que si desde la caída del régimen de Rosas se hubiesen hecho diariamente 200 vallas de muralla, el problema de la seguridad de la frontera hubiese estado resuelto hace 15 años.[415] Aclaraba asimismo el Ministro que la fórmula de su "obra de ingeniería", era "*sino suprimir totalmente las depredaciones bárbaras, hacer imposible las grandes invasiones y difíciles las pequeñas".*[416]

---

[412] Como señala Raone, se había acabado el mito de la imposibilidad de ocupar lugares que se consideraban "sagrados" por los indios. (Cf. Raone, Juan M., *Op. Cit.*, vol. II, p. 110).
[413] Cf. Alsina, Adolfo, *Op. Cit.*, p. 339.
[414] Véase el artículo de Zinny, Fernando Sánchez: "Las perdidas cicatrices de la Zanja de Alsina", publicado en la edición del diario *La Nación* del 13/03/2010 (Suplemento Campo).
[415] Cf. Alsina, Adolfo, *Op. Cit.*, p. 66-67.
[416] *Ibídem*, p. 13.

Sostenía asimismo Alsina, que desde que había caído el régimen de Rosas, se había pretendido absurdamente resguardar con soldados unas líneas fronterizas que representaban cuatrocientas leguas de extensión, con:

> "*el pecho de nuestros soldados, con mas algunos fortines de barro primitivamente construidos, sin ninguna defensa á vanguardia, sin ninguna obra sobre los flancos para asegurar la comunicación*", cuando debía haberse utilizado contra los indios "*los elementos y los médios que la civilizacion nos proporciona*".[417]

Pese a su elevado costo y precariedad, la construcción del foso dificultó el robo y arreo de ganado por parte de los malones, mas allá que los indios pronto aprendieron a sortear ese cuestionado obstáculo y, si bien es cierto que los malones disminuyeron desde la derrota de Namuncurá en marzo de 1876 siendo ahora fácilmente reprimidos, ello se debía en realidad a otra serie de factores, más que por la presencia de esta cuestionada obra fronteriza con visos de militar.

Dentro de las causas que habían morigerado las invasiones de los malones a nuestro entender, la más importante fue la concreción del plan ocupacional establecido por la Ley 752. Este proyecto logró que los indios despojados de sus antiguos asentamientos provistos de agua y pastos, debieran ahora recorrer mayores distancias para llegar a los campos poblados, por lo que si querían forzar la zanja eran repelidos ahora por las unidades residentes en los fortines de la nueva línea defensiva, consolidada desde abril de 1876. En cambio, si los malones lograban de todos modos traspasar la nueva línea fronteriza, eran interceptados por las unidades que estaban a retaguardia en la vieja línea defensiva, que pasaba a ser ahora la segunda línea de fronteras que tenía por función secundar a la primera.

Los trabajos de "zanjeo" estuvieron desde un comienzo bajo la dirección del ingeniero Ébelot, cuya delimitación y excavación según sus palabras marcaba "*el límite visible entre la civilización y la barbarie*".[418] Este ciudadano francés a cargo de la dirección y concreción de la obra, años después en sus memorias dejó asentado que el foso fronterizo era una obra compleja dada las extensiones y la logística aplicada, que si bien era "*un tremendo estorbo para los indios*", tenía el defecto que "*es demasiado extensa para las reducidísimas tropas encargadas de vigilarla y mantenerla en buen estado*".[419]

Pese a las duras aunque fundamentadas críticas a la zanja fronteriza, ya sea por parte del general Julio Roca, que llegó a tildar el foso de Alsina como un "*disparate*",[420]

---

[417] *Ibídem*, p. 40.
[418] Ébélot, Alfred, *Op. Cit.*, p. 132.
[419] *Ibídem*, p. 136.
[420] En anotaciones personales, Roca había escrito: *"¡Que disparate la zanja de Alsina! Y Avellaneda lo deja hacer. Es lo que le ocurre a un pueblo débil y en la infancia: 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. Sino se ocupa la pampa, previa destrucción de los nidos de indios, es inútil toda precaución y plan para impedir las invasiones".* Véase el área de documentación del *Museo Roca, Instituto de Investigaciones Históricas*, o bien la transcripción de Walther, Juan C., *Op. Cit.*, p. 556.

de Zeballos,[421] de Olascoaga[422] o bien la anécdota de Lupo derribando un parapeto de esta con un simple rebenque,[423] por citar solamente a algunos detractores, actualmente se reconoce que el foso fronterizo trajo algunos resultados positivos al dificultar los intentos de arreo de ganado hacia Chile.

En éstos términos narraba el ingeniero Ébélot los beneficios de la obra de Alsina, respecto al arreo de la hacienda robada por los indios hacia Chile:

> *"…Es allá donde han ido a parar los centenares de miles de animales vacunos desaparecidos de las llanuras argentinas veinte años atrás. La parte de la pampa abandonada a los salvajes es recorrida sin tregua por traficantes chilenos que van de tribu en tribu formando a bajo costo sus rebaños de vacunos. Estos poco escrupulosos especuladores acompañan una que otra vez las invasiones y reciben, en la propia estancia donde los animales han nacido, las remesas de vacas pagadas por adelantado a los ladrones.*
> *Este escandaloso comercio a contribuido mucho a perpetuar las incursiones; tal vez el gobierno chileno no haya tomado las medidas eficaces para reprimirlo que debieron dictarle las relaciones de buena vecindad. En todo caso, tal comercio ha terminado; en lo sucesivo habrá que comprar los animales para el matadero a sus legítimos propietarios.*
> *Los derechos de salida que paga el ganado que atraviesa las líneas de aduana de San Juan y Mendoza, por pasar a la vertiente occidental de los Andes, son considerados en Valparaíso y Santiago con soberbia indiferencia hasta el presente ahora adquirirán interés…".*[424]

Si bien las lluvias y las inundaciones en las zonas por donde pasaba la zanja, fueron provocando desmoronamientos del parapeto y cubrimientos de tierra del foso, debiéndose realizar tareas constantes de mantenimiento con el auxilio de los guardias nacionales, a medida que las obras avanzaban en simultaneo con la consolidación de la nueva cadena de vigilancia fronteriza, las tribus del desierto iban replegando sus tolderías, buscando guaridas más seguras en el interior de la pampa.

A este retroceso de las tribus hacia el desierto, motivado por la cercanía de efectivos militares correctamente abastecidos y equipados, se le sumaba la creciente

---

[421] Zeballos iba más allá de la crítica de la zanja, involucrando también el sistema defensivo de Alsina, de quien decía que "*daba al indio mayor importancia y temía al desierto más de lo que en realidad era razonable, y de ahí esa negativa constante a marchar al río Negro…y su resolución de gastar ingentes caudales en preparar líneas paralelas y sucesivas, prosiguiendo el sistema trazado por el conquistador español*". (Zeballos, Estanislao S., *La conquista de quince mil leguas, Estudio sobre la traslación de la frontera sur de la República Argentina al Río Negro, Op. Cit.,* p. 290)

[422] Señalaba Olascoaga que la 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, Manuel J., *Op. Cit.*, p. 51).

[423] Escribía el cronista Lupo al diario La Pampa el 2 de mayo de 1879: "*…he visto la zanja, la he tocado con mis propias manos, y me he convencido hasta la evidencia de la justicia con que fue censurada su construcción, y de cómo se ha despilfarrado el dinero en obra tan ineficaz e inútil. La zanja no existe: de tal no tiene sino un nombre impropio...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, Remigio, *Op. Cit.*, p. 66).

[424] Ébélot, Alfred, *Op. Cit.*, p. 148-149.

escasez que se daba en las tolderías al disminuir notablemente los productos antaño robados. Todas estas circunstancias provocaron numerosas deserciones entre los indios, como también una merma en sus invasiones a las poblaciones fronterizas, aunque no el cese definitivo de las mismas, sólo que cuando los indios lograban traspasar la nueva línea de fronteras, éstos eran luego interceptados por las fuerzas nacionales sea de la primera o de la segunda línea militar que se alertaban mediante la ayuda del telégrafo.

En síntesis sostenemos que la zanja o foso de Alsina, emblema por excelencia de la precariedad jurisdiccional del Estado, consistió en un esfuerzo excepcional de este último, cuya ejecución más allá de lo acertado o no de la misma contribuyó a minimizar el accionar del indio.

29.4. El cambio a una política ofensiva por parte de Alsina

Solo tres fueron las invasiones de resonancia tras la frontera, entre los meses de agosto y diciembre de 1876. La primera de ellas, se realizó a principios de agosto, donde un malón de 1600 indios al mando de Namuncurá y Catriel, traspasó la línea fronteriza por el camino que conducía a Lavalle, pasando entre Carhué y Laguna del Monte, alcanzando finalmente el Partido de Olavarría. Si bien el malón sustrajo 50.000 cabezas de ganado, el mismo fue recuperado el día 8 de ese mes, al ser interceptados por las fuerzas a cargo del teniente Donovan, produciendo un centenar de bajas entre la indiada.

La segunda invasión fue el 9 de octubre, penetrando un malón sin ser sentido entre los fortines Luna y Barredo, debido a la deserción de los "indios amigos" Manuel Grande y Tripailao, que si bien estaban encargados de la exploración en la zona, se plegaron al malón dirigido por Namuncurá y su hermano Rumay, siendo luego perseguidos y finalmente interceptados por el coronel Garmendia.

La tercera invasión fue la producida el 8 de diciembre encabezada por el cacique Pincén, y que luego fuera interceptada por el comandante Ataliva Roca,[425] por lo que el objetivo expresado por Alsina de hacer imposibles las grandes invasiones y dificultar las pequeñas, se había cumplimentado. Para el Estado quedaba en el pasado la estampa del correteo impune de los malones tras las invasiones, ante la mirada impávida de los pocos efectivos del ejército y de la Guardia Nacional quienes en muchos casos incluso perdían la vida dentro de los mismos fortines, sin siquiera llegar a salir a combatir o dar aviso de invasiones. Generalmente estas precarias construcciones eran arrasadas dada su precariedad y distaban notablemente del clásico fuerte de los Estados Unidos, a lo que se le sumaba la ya superada circunstancia del escaso y/o deficiente armamento disponible.

[425]. Para la reseña de las tres invasiones principales, véase a Juan M. Raone, *Op. Cit.*, vol. II, p. 116-117; Walther, Juan C., *Op. Cit.*, p. 539-541; Gamboni, Olga D., *Adolfo Alsina, Gobernador de la Provincia de Buenos Aires y conquistador del desierto*, *Op. Cit.*, p. 289-290 y De Marco, Miguel A., *Op. Cit.*, p. 487-491. Algunas de ellas presentan variantes de detalle cuya identificación no compete a la presente investigación. La reseña del resto de las invasiones o intentos de las mismas, puede verse en Raone, Juan M., *Op. Cit.*, vol. II, p. 117-119.

Hacia el mes de julio de 1877, la intensa actividad de las comandancias de Carhué, Puán, Guaminí, Italó y Trenque Lauquen,[426] no sólo significaron un considerable avance hacia el desierto constituyendo una aceptable línea de defensa fronteriza, sino que también eran enclaves militares que resultaban aptos para organizar las primeras batidas sobre los toldos de Namuncurá, Catriel y Pincen, pudiéndoles transmitir el mensaje de que si no se avenían a pacificarse, aceptando los requerimientos del Gobierno Nacional, las visitas punitivas secundadas con buenas caballadas y el empleo del temible Remington que los indios rehuían, se reiterarían hasta finalmente desalojarlos de sus dominios.

Alsina, quien desde enero de ese año realizaba una intensa actividad, verificando personalmente en los puestos de frontera la correcta provisión de caballadas, materiales bélicos (entre los que se incluían la cuestionada "coraza"[427] sobre la que venía insistiendo debían llevar los soldados montada en el pecho), vituallas y el cumplimiento del servicio en los puestos de telégrafo conforme lo ordenado por su persona, [428] empezó a avizorar la conveniencia de pasar de un plan defensivo, a uno de carácter ofensivo contra el indio.

En esa instancia el Ministro creyó oportuno, quizás motivado por la poca fiabilidad de los "indios amigos", como también por informes sobre nuevos retrocesos de las tolderías y deserciones en masa por enfermedades y hambruna,[429] que había llegado el momento de imprimirse un giro de ciento ochenta grados a su política sobre la seguridad de las fronteras, pasando a implementarse una política ofensiva sobre las tolderías asentadas tras las nuevas fronteras hacia el desierto.[430]

Ya ignorando los intentos de acuerdos de paz ofrecidos por el cada vez más debilitado Manuel Namuncurá, quien intentó seguir requiriendo a las autoridades la provisión tanto de alimentos como del llamado "vicio" (alcohol, yerba y tabaco, que eran ahora casi inexistentes en las tolderías), Alsina dispuso la realización de dos expediciones contra las tribus de los caciques Catriel y Pincen.

La expedición dirigida contra Catriel salió el 9 de noviembre de 1877 desde Púan, compuesta por 400 hombres al mando del comandante García, llegando a Treyco el 11 de ese mes donde atacó y doblegó las tolderías de Catriel, pese a que no pudo apresar a su cacique, quien previamente había sido avisado por un comerciante de Azul logrando escapar hacia el desierto.

---

[426] Las *Memorias Parciales* de las cinco Comandancias, pueden verse en el informe de Alsina, Adolfo, *Op. Cit.*, p. 129-276.
[427] Alsina, Adolfo, *Op. Cit.*, p. 53.
[428] Cf. Gamboni, Olga. D., *Adolfo Alsina, Gobernador de la Provincia de Buenos Aires y conquistador del desierto*, *Op. Cit.*, p. 290.
[429] Señala Walther que Namuncurá a mediados de 1877 apenas contaba con mil indios de pelea, quienes no desertaban por miedo a sus brutales represalias; 396 indios de Catriel se entregaron en mayo y Manuel Grande y Tripaylao se sometieron el 30 de julio de 1877 junto a 141 indios de pelea y 300 familiares, a lo que se sumaba el fallecimiento por enfermedad de Mariano Rosas, sucedido en el cargo por su hermano Epumer, quien era de carácter más componedor con las autoridades nacionales. Cf. Walther, Juan C., *Op. Cit.*, p. 550.
[430] No descartamos en el cambio de actitud del Ministro además de las desazones diarias, la fuerte influencia sobre su persona de los periódicos y la oposición política que venía acosándolo desde el comienzo de su gestión, difamándolo y hasta burlándose de su persona e investidura.

La expedición contra Pincen, compuesta por 170 hombres al mando del Coronel "Toro" Villegas, salió el 13 de noviembre de Trenque Lauquen, cayendo el día 18 sobre sus tolderías, sin encontrar a Pincen quién se hallaba en la tribu de Baigorrita.

Las crónicas sobre lo acontecido en ambas expediciones contra las tribus de Catriel y Pincen, como también otras posteriores relativas a incidentes menores realizados por los indios como por ejemplo una respuesta militar de Villegas al robo de caballos asignados al fuero castrense, son contestes acerca de la nueva superioridad de las fuerzas de línea sobre los indios. Estos últimos, frente a soldados correctamente equipados y con dirección de comando secundada por el telégrafo, tenían ahora muy pocas posibilidades de vencer.

30. El balance del plan civilizador de Alsina

El 29 de diciembre de 1877 como consecuencia de una afección renal que durante todo ese año venía agravándose, fallece a los 48 años de edad el Ministro Alsina en plena campaña y totalmente compenetrado en la función de su cargo. Tanto estaba compenetrado Alsina con la problemática de la frontera y el indio, que nosotros no consideramos un detalle menor que en su agonía haya balbuceado órdenes, planes y nombres de militares y de caciques.

Los frutos de su plan conquistador y civilizador, que en su concepción original le declaraba gradualmente la guerra al desierto para poblarlo en lugar de al indio para combatirlo, posibilitaron para el Estado no sólo extender la línea de la frontera sur como originariamente se había planificado, sino también debilitar y disminuir a los indios de pelea, al punto que como señalaba el ingeniero Ébélot en sus memorias; la concreción de la expedición contra las tolderías de Namuncurá que el Ministro Alsina planificó días antes de su fallecimiento y que luego Levalle llevó a cabo en cumplimiento de sus órdenes, fue su victoria póstuma contra aquellos indios que jamás aceptaron lo que él entendía como las bondades de su plan civilizador.[431]

Podemos señalar como balance positivo de su gestión ministerial respecto a la frontera:

a) Haber acortado la frontera sur, ganándole al desierto 56.000 kilómetros cuadrados de campos aptos para desarrollar en los mismos la ganadería y la agricultura.

b) La fundación de cinco pueblos nuevos, que actualmente son ciudades y localidades de la Provincia de Buenos Aires.

c) 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 para el Estado regiones del territorio hasta ese momento poco o nada conocidas.

[431] Ébélot, Alfred, *Op. Cit.*, p. 185.

d) Haber equipado al ejército con nuevo armamento, provisiones y caballos, aligerándose el equipo de caballería.

e) Haber extendido la red telegráfica hasta la frontera, uniendo los pueblos y las comandancias con Buenos Aires, permitiendo dar aviso inmediatamente de las invasiones o intento de las mismas.

f) Establecer con el adelantamiento de la frontera hacia el desierto, nuevas bases para que el ejército de línea pueda operar contra los indios, que estaban entre 50 a 150 kilómetros de sus clásicos lugares de reunión, facilitando la labor de su sucesor en el cargo el General Roca, al tiempo de arremeter contra los remanentes de indios que asolaban la frontera sur previo a ocupar militarmente el río Negro.

Para nuestra postura, el plan de "zanjeo" de Alsina, combinado con su plan civilizador oportunamente expuesto, se elaboró y realizó tardíamente en un contexto en el cual dada la urgencia del Estado por ir integrando como sea y hacia donde sea su territorio, no podía permitirse incorporar de modo gradual incipientes espacios del desierto, dadas las presiones internas y externas a las que se veía sometido.

De haberse realizado un plan similar desde la caída del régimen de Rosas, como señaló Alsina en oportunidad de su Memoria Especial, la medida seguramente podría haber sido efectiva y quizás sin la pérdida de tantas vidas e invasiones, cumpliéndose la pauta constitucional de "*conservar el trato pacífico con los indios*" aún sin contar con los fusiles a repetición y la tecnología del telégrafo que traería el progreso. Precisamente la crítica de Alsina a la inacción del Estado desde 1852, demostraba un sinceramiento de todo el desordenado esfuerzo normativo y jurisdiccional que se había realizado hasta el momento de la sanción de la Ley 752, esfuerzos que siempre encontraban un punto de frustración en las pugnas revolucionarias o externas de la vida política del país.

Más allá de los resultados positivos del cumplimiento del objeto de la ley citada precedentemente, consideramos que el foso o zanja que secundaba al plan de Alsina, no sólo era un verdadero símbolo de la precariedad jurisdiccional del Estado sobre su territorio en el año 1877, sino también la materialización de un *limes* que venía separando dos entidades políticas y culturales distintas, las cuales dado el dinamismo de la frontera se interrelacionaban en un ámbito de interacciones complejas.

Este ámbito era denominado por algunos de sus contemporáneos como el punto de contacto entre "la barbarie y la civilización", sin estar presente siquiera remotamente la noción de un límite internacional a la hora de su caracterización y consagración constitucional como *frontera*, 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 del Estado moderno.

Capítulo 8

La conquista del desierto y el fin de las fronteras con el indio

31. La gestión de Julio Argentino Roca como Ministro de Guerra y Marina

Tras el deceso de Adolfo Alsina a finales del año 1877, se designa como Ministro de Estado en el Departamento de Guerra y Marina al general Julio Argentino Roca, quien asume el 4 de Enero del año siguiente[432] y cuyas concepciones sobre el modo que el Estado debía afrontar el problema del indio y la seguridad de sus fronteras lindantes con el desierto, se diferenciaban de las ideas civilizadoras de su predecesor, al tener un enfoque táctico del tipo ofensivo.

Para Roca 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. Su experiencia como Jefe de Frontera Norte (asentada en Río Cuarto, Provincia de Córdoba), lo había llevado a la conclusión que el mejor sistema de concluir con el problema del indio, era "*ya sea extinguiéndolos o arrollándolos al otro lado del Río Negro, el de la guerra ofensiva, que es el mismo seguido por Rosas que casi concluyó con ellos*".[433]

Los historiadores contemporáneos, presentan muchas discrepancias al abordar el análisis de las gestiones ministeriales de Alsina y de Roca, relativas a la seguridad de la frontera con el indio. Una suerte de síntesis de estas discordancias, las podríamos resumir en las antinomias "hombre honesto aunque incompetente en materia militar", versus "humanista cuya gestión facilitó la posterior campaña del desierto" (Alsina), hasta la de "genocida de los pueblos originarios" en contraposición a la de "titán conquistador del desierto" (Roca).[434]

Como adelantamos en la introducción, todos los actores de la lucha contra el indio por las fronteras internas, aún los precedentemente citados, se desenvolvieron en un complejo contexto de interacciones económicas, políticas, sociales y culturales, el cual estaba dividido por dos mundos cuya partición no siempre fue clara y en un contexto de una pugna del Estado para desde su centro, superar las fronteras internas hasta alcanzar la periferia definitiva marcada por el límite internacional y así lograr su conformación territorial.

Es por ello que evitando los facilismos a la hora de efectuar caracterizaciones, entendemos que la mejor definición distinguiendo a estos dos artífices de la guerra de fronteras contra el indio, la realiza la doctora Sánchez cuando señala que Roca era un militar de carrera que llegaba al Ministerio para iniciar su carrera política, siendo en cambio Alsina un político de carrera que era militar por accidente, que llegó al

[432] Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo Octavo. 1878 á 1881*, Publicación Oficial. Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, Buenos Aires, 1896, p. 2 (Registro 10989).
[433] Olascoaga, Manuel J., *Op. Cit.*, p. 60.
[434] Las bastardillas son nuestras, resumiendo conclusiones y motes de muchos historiadores contemporáneos, que han abordado las gestiones públicas de Alsina y Roca.

Ministerio como culminación de su carrera política.[435] Uno aspiraba a luchar contra el inmenso desierto que era el territorio del Estado, adelantando de modo gradual la frontera con un proyecto poblador y civilizador. El otro en cambio, estaba firmemente convencido que la única solución viable era entablar una guerra ofensiva contra el indio, con elementos móviles y conocimiento del terreno, a través de la ejecución de una "entradera general" al desierto, que salvando las distancias políticas, de conocimientos topográficos y de recursos materiales, en poco se diferenciaba del plan originariamente esbozado por el Virrey Ceballos durante su mandato.

En síntesis: Alsina fue un político que terminó convirtiéndose en militar, y Roca fue un militar que termino convirtiéndose en político.

Entendemos que ambas figuras, con sus diferencias y coincidencias, fueron clave en el cumplimiento de la atribución y manda constitucional de proveer a la seguridad de la frontera. En el caso de Roca sostenemos que utilizó, primero como Ministro y luego como Presidente de la Nación, un modo práctico y extremo para asegurar la defensa de las zonas fronterizas: precisamente, hacer desaparecer esas zonas fronterizas, para que la noción de *frontera* sea una noción asimilada a un límite con una nación extranjera. En consecuencia, tanto la política de Alsina como la de Roca, eran diametralmente opuestas pero apuntaban hacia el mismo objetivo.

Desde el inicio de su gestión ministerial, secundado de distintos factores como por ejemplo su experiencia en la conducción de las fronteras de Córdoba, San Luis y Mendoza; los consejos del coronel Baigorria tras dos décadas de vivir en las tolderías, como también de las experiencias de una nueva camada de militares como Villegas, Vintter y Racedo entre otros, Roca dispuso una serie de medidas que iban desde la supresión de las corazas de cuero (con las cuales su predecesor equipaba a una gran parte de las tropas de la frontera), hasta la desafectación de la artillería en las misiones de frontera, por considerar que esta resultaba ineficaz contra un enemigo que se presentaba siempre móvil y disperso.[436] También incrementó la construcción de líneas telegráficas, al ordenar el tendido de las mismas, prescindiendo de la burocracia administrativa y legislativa, a sabiendas de contar con el férreo apoyo político del Presidente Avellaneda.

Estando pendiente de ejecución la ocupación militar del río Negro previsto en la Ley 215, el nuevo Ministro, quien ya en sus intercambios epistolares le manifestaba a Alsina su opinión acerca que el sistema de vigilancia fronteriza por medio de fortines acarreaba toda una serie de males a sus tropas y al país,[437] vislumbró ante los nuevos contextos políticos, económicos e internacionales imperantes, que había llegado la hora

[435] Cf. Sánchez, Aurora M., *Julio A. Roca*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1969, p. 314.
[436] Walther, Juan C., *Op. Cit.*, p. 559.
[437] En su carta del 19 de octubre de 1875, Roca le respondía al Ministro Alsina, informándole que según su postura ganarle territorio al desierto por medio de fortines alejándose de los centros civilizados, acarreaba todos los inconvenientes de la guerra defensiva. Señalaba el Ministro que los "*fuertes fijos en medio de un desierto matan la disciplina, diezman las tropas, y poco o ningún espacio dominan*" y que la "*mejor muralla para guerrear contra los indios de la Pampa y reducirlos de una vez, es un regimiento o una fracción de tropas de las dos armas, bien montados, que anden constantemente recorriendo las guaridas de los indios y apareciéndoseles por donde menos lo piensen*". (Cf. correspondencia epistolar transcripta por su secretario Olascoaga, Manuel J., *Op. Cit.*, p. 51-65).

de ejecutar una expedición militar a gran escala, entre el arco superior de la frontera sur y el río Negro. El objeto principal de esa expedición, sería terminar con el problema de las invasiones de los indios y el posterior arreo de la hacienda robada por las rastrilladas hacia los pasos fronterizos con Chile, permitiendo de ese modo que el Estado pueda ejercer jurisdicción efectiva sobre sus territorios, los cuales eran codiciados por el vecino país, y sobre los que se avizoraba que en un futuro cercano podrían ser el eje de una contienda bélica por su dominio.

Aprovechando la consolidación de la nueva línea de fronteras ganada por Alsina, por medio de la cual se ejerció posesión efectiva de varios enclaves que antiguamente eran estratégicos para los indios (como por ejemplo Carhué), el Ministro Roca elaboró y llevó a cabo desde los mismos la partida de constantes expediciones militares al desierto, en una campaña de "ablandamiento" de las tribus que quedaban tras la nueva frontera interna del Estado ganada por Alsina.

Utilizándose ahora todas las reglas y tácticas de la guerra ofensiva, en enero de 1878 se ejecutó una expedición al mando de Levalle,[438] integrada por las divisiones establecidas en Carhué, Puán y Guaminí, contra las tolderías de Namuncurá establecidas en Chilóé, produciendo un repliegue del cacique y sus desmoralizadas huestes, quienes huyeron unas veinte leguas al Oeste luego de haber sufrido unas doscientas bajas.

En octubre de ese mismo año, se llevó a cabo otra expedición contra los toldos de Namuncurá, dirigida por el teniente coronel Freyre que si bien no pudo capturar al cacique (quien siguió huyendo hacia Chile), se hizo captura de una gran cantidad de indios, recuperándose cautivos y ganado robado que se encontraba en su poder. Al poco tiempo, el teniente coronel Lorenzo Vintter,[439] partió con sus tropas con la misión de efectuar un reconocimiento del río Colorado e intentar ubicar a la tribu de Juan José Catriel, produciéndose la captura de este último luego de comprobarse la ausencia de tribus enemigas por la zona.

Al mes siguiente, el jefe de la frontera norte de Buenos Aires coronel Conrado Villegas, partió desde Trenque Lauquen para arremeter contra las tolderías del cacique Pincen, capturando al mismo junto a varios miembros de su tribu, recuperándose también cautivos y hacienda que había sido robada.

Otras expediciones de significancia fueron las del comandante Teodoro García, que infligió fuertes golpes contra la tribu de Cañumil o la del jefe de la frontera de San Luis coronel Rudecindo Roca contra los ranqueles con el objetivo de capturar a los caciques Epumer y Baigorrita, quienes finalmente fueron capturados por la expedición de Racedo.[440]

---

[438] Cabe recordar que la misma había sido ordenada por Alsina en vísperas de su muerte.

[439] Efectuamos la aclaración que suele escribirse su apellido también como "Winter" o "Wintter".

[440] La transcripción de los documentos producidos en oportunidad de esta campaña preliminar al desierto, consistentes en partes, circulares y telegramas militares, pueden verse en dos obras: la de Olascoaga, Manuel J. (*Op. Cit.*, p. 95-154), estando los restantes, a sabiendas de su omisión en la citada en la compilación de Galíndez, Bartolomé (Rec.), *La conquista del desierto, Documentos relacionados con las expediciones a Santa Cruz y Río Negro ordenada una y realizada otra por el Ministro de Guerra y Marina, General Julio A. Roca*, Comisión Nacional Monumento al Teniente General Roca, Buenos Aires, 1940, vol. IV, p. 37-105.

Estas expediciones de ablandamiento de las tribus que se asentaban al sur de Buenos Aires, San Luis, Córdoba y Mendoza, según nuestra opinión no consistieron en un mero prolegómeno a las campañas militares de 1879/1885, sino que fueron decisivas para dejar a los indios de pelea al borde del colapso en lo relativo a su capacidad logística, consolidando la frontera ganada por Alsina y permitiendo avizorar el extenderla en un futuro cercano hasta las márgenes del río Negro, conforme lo ordenaba la Ley 215.

A mediados de 1878, la constante presión militar a las tribus hostiles fuera de la línea de fronteras, hizo que el problema de las invasiones de los indios en las zonas fronterizas, fuera percibiéndose en la sociedad como un mal que a corto tiempo finalmente podría concluirse. Factores como la gran cantidad de indios reducidos, la fuga hacia las cercanías de Chile por parte de Namuncurá y Baigorrita (secundados ahora sólo por un puñado de familiares e indios de pelea), la disminución progresiva de las invasiones de los malones y la expansión de la actividad ganadera,[441] permitían vislumbrar en ciertos sectores de la sociedad, un aprovechamiento político y económico de esas miles de leguas despobladas del territorio sobre cual el Estado no había podido hasta ese momento ejercer un dominio efectivo.

32. Ley 947 sobre cumplimiento de la Ley 215

La percepción de la pronta solución al problema del indio, no sólo estaba fundamentada por las derrotas derivadas de sus enfrentamientos con las tropas de un ejército ahora más profesionalizado y que contaba con condiciones logísticas favorables, sino también por la presentación, discusión y luego sanción de la Ley 947 en 1878 que cumplía con el objeto establecido en la Ley 215.

De sus debates legislativos, suscitados en el mismo año que Roca realizaba su "campaña de ablande" contra los indios que despectivamente denominaba "*piratas terrestres*", entendemos que se entreveía por parte de los distintos representantes de las provincias lindantes con la línea de la frontera sur, toda una serie de cuestiones económicas, sociales y políticas, relativas a las consecuencias de "la posguerra" de la lucha contra el indio.

Estas cuestiones aludidas precedentemente, si bien ajenas a la problemática de la frontera interna asociada a la figura del indio, son consecuencia de que gradualmente se venía previendo la circunstancia de la pronta desaparición de las fronteras interiores del país, permitiendo de esa manera que la sociedad civilizada acceda a quince mil leguas de territorio, cuya posesión y producción implicaría un colosal rédito monetario para las arcas del Estado y los particulares interesados, sobre todo para estos últimos.

Para no perder de vista el objeto de nuestra investigación, sólo referiremos someramente los debates sobre cuestiones conexas del proyecto de ley para ocupar

[441] Véase a Sesto, Carmen Ester: "Los problemas ganaderos en la Provincia de Buenos Aires durante la campaña al desierto. 1876-1879", en *Congreso Nacional de Historia sobre la Conquista del desierto. Celebrado en la Ciudad de Gral. Roca del 6 al 10 de noviembre de 1979*, *Op. Cit.*, vol. I., p. 399-418.

militarmente el río Negro. Estas discusiones, reflejaban las distintas pugnas de las provincias del interior interesadas en obtener una mayor injerencia en la política sostenida desde el centro del Estado tendiente a lograr la conformación definitiva de su territorio. Ello debido a que si bien sobre este último no se podía ejercer plena jurisdicción, se depositaban múltiples expectativas económicas de cara al ocaso del señorío del indio sobre el desierto.

32. 1. La presentación del proyecto de ley

El proyecto de ley para cumplir con la ocupación militar del río Negro, la cual estaba ordenada en la Ley 215 (del 13 de agosto de 1867), fue presentado el 18 de agosto de 1878 al Congreso Nacional mediante nota suscripta por el Presidente Avellaneda y el Ministro Roca, en la cual fundamentaban la viabilidad y urgencia en la sanción del proyecto que pretendía ejecutar definitivamente, según sus palabras, la "ley del 23 de agosto" de 1867.[442]

En el texto de la misiva del Poder Ejecutivo, se indicaba a los legisladores que era necesario abandonar el viejo sistema de las ocupaciones sucesivas, en el cual estaban diseminadas "*las fuerzas nacionales en una extensión dilatadísima y abierta á todas las incursiones del salvaje*", por haber demostrado este vetusto sistema "*ser impotente para garantir la vida y la fortuna de los habitantes de los pueblos fronterizos*", debiéndose en lugar de ello, "*ir directamente á buscar al indio en su guarida para someterlo ó expulsarlo, oponiendole en seguida, nó una zanja abierta en la tierra por la mano del hombre, sino la grande é insuperable barrera del Río Negro*".[443]

Tras efectuarse una síntesis de todos los proyectos oficiales esbozados desde el virreinato, los cuales propiciaban la ocupación militar de la línea del río Negro como único método para vencer al desierto y al indio que en él habitaba, observamos que el Poder Ejecutivo efectuó ante el Congreso, una declaración y aspiración significativa para nuestra investigación sobre la figura de la frontera. La misma, expresaba que de alcanzarse dicho objetivo, se haría perder en poco tiempo:

---

[442] Advertimos que tanto en la misiva del Poder Ejecutivo, como en los posteriores debates legislativos y consecuente texto de la sanción de la Ley 947, suele referirse a la Ley 215 como "*la ley del 23 de agosto de 1867*". Como señalamos en el capítulo 6° de nuestra investigación, la fecha de promulgación de la Ley 215 (sancionada el 13 de agosto) no surge del Registro Nacional. Este último solo "transcribe" (con deficiencias) el acta del Senado con el texto aprobado, haciendo expresa mención de ello, por lo que podemos concluir que la referencia al "23 de agosto", o alude a la fecha de promulgación (desconocida actualmente) o bien su mención es un error involuntario luego reiterado en el tiempo. Así como en los *Anales* de la Editorial La Ley de 1954, se consigna al referirse a la Ley 215 que "*el Registro nacional no indica fecha*" de promulgación, del mismo modo en dicho compilado al transcribir el texto de la Ley 947, en nota al pie correctamente indica que la referencia a la ley del 23 de agosto de 1867, "*Se refiere a la ley 215*" (ADLA, *Complemento Años 1852-1880, Op. Cit.*, p. 1171) de la cual como dijimos, solo nos consta que su fecha de sanción fue el 13 de agosto de 1867, no pudiendo precisar la de su promulgación.

[443] Cf. el mensaje reproducido en el acta de la 39° Sesión Ordinaria celebrada el 14/08/1878 en la Cámara de Diputados (Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1878*, Imprenta y Librería de Mayo, Perú 115, Buenos Aires, 1879, p. 678). Obsérvese la crítica a la obra del foso o "zanja" del malogrado ministro Alsina.

"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".[444]

Por supuesto que el tenor de la misiva presidencial respecto a los indios, salvo excepciones expresamente indicadas (como la tribu de los Pehuenches, de quienes se indicaba que eran aptos para sociabilizarse), es conteste en reducirlos por su carácter de salvajes. Al respecto, en ocasión de informarse que el país contaba con medios más sofisticados que los del virreinato para cumplir el objeto de la ley, se expresaba:

"*¿Podría vacilarse, con estos elementos y facilidades, en realizar hoy una operación que estuvieron dispuestos á llevar á cabo los virreyes, varios Gobiernos patrios y el Congreso de 1867?*
Hasta nuestro propio decoro, como pueblo viril, nos obliga á someter cuanto antes, por la razón ó por la fuerza, á un puñado de salvages que destruyen nuestra principal riqueza y nos impiden ocupar nuestra principal riqueza y nos impiden ocupar definitivamente, en nombre de la ley, del progreso y de nuestra propia seguridad, los territorios mas ricos y fértiles de la República".[445]

Sobre el número de los indios que habitaban el desierto que se pretendía ocupar luego de doblegarlos, se informaba a los legisladores una estimación oficial que en la superficie de quince mil leguas comprendidas entre los límites del río Negro, los Andes y la línea de fronteras internas, no habrían más de veinte mil indios residentes. De todos ellos, se indicaba que sólo de mil ochocientos a dos mil podían llegar a ser considerados indios de pelea, al dedicarse "*indistintamente á la guerra y al robo, que para ellos son sinónimo de trabajo*".[446]

Ante ello, remataba la misiva que presentaba el proyecto de ley adjunto, indicando:

"Como se ve, la pampa está muy lejos de hallarse cubierta de tribus salvajes, y estas ocupan lugares determinados y precisos.
Su número es bien insignificante, en relación al poder y á los medios de que dispone la Nación. Tenemos seis mil soldados armados con los últimos inventos modernos de la guerra, para oponerlos á dos mil indios que no tienen otra defensa que la dispersión, ni otras armas que la lanza primitiva, y, sin embargo, les abandonamos toda la iniciativa de la guerra, permaneciendo nosotros en la mas absoluta defensiva, ideando fortificaciones que oponer á sus invasiones, como si fuéramos un pueblo pusilánime, contra un puñado de bárbaros".[447]

Se advierte acto seguido en el texto, la necesidad del Estado de ejercer plena jurisdicción sobre ese vasto territorio denominado desierto, ante las pretensiones y primeros reclamos territoriales de Chile que comenzaban a ser de público conocimiento:

[444] *Ibídem*, p. 680.
[445] *Íbidem*, p. 680.
[446] *Ibídem*, p. 681.
[447] *Ibídem*, p. 682

"La importancia política de esta operación se halla al alcance de todo el mundo. No hay argentino que no comprenda, en estos momentos, en que somos agredidos por las pretensiones chilenas, que debemos tomar posesión real y efectiva de la Patagonia, empezando por llevar la población al Rio Negro que puede sustentar en sus márgenes numerosos pueblos, capaces de ser en poco tiempo la salvaguardia de nuestros intereses y el centro de un nuevo y poderoso Estado federal, en posesión de un camino interoceánico fácil y barato á través de la Cordillera…".[448]

32. 2. Los debates legislativos en la Cámara de Diputados

En la 51° Sesión Ordinaria, celebrada el 13 de septiembre de 1878 en la Cámara de Diputados, la *Comisión Especial de Fronteras*,[449] efectuaba la aclaración en un despacho dirigido a los legisladores, que aún cuando su cometido se limitaba a proveer los medios de ejecución de una ley que se encontraba vigente, se debía poner nuevamente a discusión la "*practicabilidad y conveniencia*" de la misma, dado que el Congreso "*podía pronunciarse sobre su ejecución ó suspensión, que sobre su abrogacion ó reforma*".[450]

La comisión más allá de invitar a debatir sobre la pertinencia de la sanción de la ley, adelantaba y fundamentaba su posición relativa a que la ocupación militar del río Negro, como "*línea militar de defensa contra las invasiones de los indios bárbaros de la pampa*", traía aparejada para la Nación toda una serie de ventajas militares, económicas y políticas.

Como línea militar, se señalaba en el informe que era la línea más recta, corta, fuerte y fácil de defender, prestándose a la aplicación de un sistema de operaciones combinadas, en lugar de las líneas sinuosas de las fronteras *"que por el Sur contorneaban cinco provincias, formando dentro de ellas el desierto, un seno en el seno de la tierra poblada, en cuyo centro el indio bárbaro acampa como dueño y señor, con fácil acceso sobre las posiciones fronterizas*".[451]

Se indicaba en este sentido, que la línea fronteriza del río Negro, era comparable con "*una cuasi recta de cordillera á mar, quedando en contacto con el enemigo únicamente dos provincias, y esto, por su parte menos poblada y menos vulnerable…con sus flancos cubiertos*".

En vez de las cuatrocientas cincuenta leguas de extensión que medía la línea fronteriza a superar, se sostenía en el informe que la línea de fronteras proyectada tendría un máximo de cien leguas reducible a ochenta o setenta de ocuparse

[448] *Ibídem*, p. 682.
[449] La *Comisión Especial de Fronteras* estaba conformada por B. Mitre, V. F. López, A. Barrios, O. B. Andrade y C. Pellegrini.
[450] Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1878. Tomo segundo*, Imprenta y Librería de Mayo, Perú 115, Buenos Aires, 1879, p. 251.
[451] *Ibídem*, p. 251.

militarmente el río Negro, pudiendo ser defendida con alrededor de dos mil soldados luego de consolidada, en lugar de los seis mil anteriormente destinados.[452]

En lo referente a las ventajas económicas de la concreción del plan, la comisión se remitía a lo informado por el Poder Ejecutivo en su mensaje dirigido al Congreso Nacional, avalando en líneas generales la concepción del proyecto presentado. En tal sentido, estimaba la comisión que el costo para concretar el objeto de la ley debería ser de tan solo "*un millón seiscientos sesenta y seis mil pesos fuertes*", como consecuencia tanto de la disminución de cuatro mil soldados que ya no serían requeridos para guarecer la nueva línea, como también de todas las ventajas económicas que traía aparejada la adquisición de quince mil leguas cuadradas, considerando todo el territorio comprendido entre las líneas de fronteras y las márgenes de los ríos Negro y Neuquén.[453]

Observamos con relación a los indios residentes en esas quince mil leguas sobre las que el Estado pretendía ejercer jurisdicción, que el informe de la *Comisión Especial de Fronteras* denota una posición dura e inflexible, criterio coincidente con lo que debía ser la conducta a tener con el indio. Esta entendía que el proyecto del Poder Ejecutivo no era lo suficientemente claro en cuanto a que el objeto del plan para el establecimiento de la línea del río Negro, debería tener como base el dominio absoluto del territorio, junto al "*sometimiento, la destrucción ó la expulsión de los indios bárbaros*", sin la cual se tornaría ilusoria la ocupación.[454]

Fundamentaba la *Comisión Especial de Fronteras* esta férrea postura, señalando que el proyecto primigenio traía aparejado el mismo vicio que tenía la ley que se pretendía ejecutar, esto es considerar a la mera ocupación inmediata de la línea del río Negro como un medio eficaz por sí mismo para asegurar la frontera, tomando esa nueva línea "colocada entre dos desiertos"[455] como base de operaciones militares contra los indios:

> "*Esto importaría lo mismo que entregar las fronteras pobladas á las depredaciones de las tribus bárbaras de la pampa central, dejando á retaguardia dos enemigos, el indio y el desierto, siendo el desierto el principal enemigo que hay que vencer* […] *el Poder Ejecutivo considera que esa*

[452] *Ibídem*, p. 251.
[453] *Ibídem*, p. 252.
[454] *Ibídem*, p. 252. Cabe señalar respecto al proyecto acompañado por el Poder Ejecutivo en su mensaje al Congreso, que este contenía solamente cinco artículos a diferencia de los veintiún extensos artículos que finalmente quedaron aprobados. En el proyecto original remitido, solamente se establecía que el Poder Ejecutivo daría ejecución a la ley del 23 de agosto de 1867 (Ley 215) estableciendo la línea de fronteras sobre las margen izquierda de los ríos Negro y Neuquén, autorizándose al Poder Ejecutivo a gastar la suma de un millón quinientos mil pesos fuertes, ordenándose mensuras a medida que las tropas avanzaran, como también la reserva de un área de tierras de cincuenta leguas cuadradas (tomando por base la zanja entre Guaminí y Carhué hacia el oeste) tanto para los indios de las tribus amigas, como también para los indios sometidos (Cf. Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1878*, *Op. Cit.*, p. 683).
[455] Estos "dos desiertos" son como venimos exponiendo por un lado la porción de quince mil leguas de territorio al norte de toda la línea del río Negro y Neuquén (línea de río que se pretendía ocupar que estaba fuera de los límites de lo que se denominaba la frontera sur) y por el otro lado, al Sur de dicho río el territorio de la extensa Patagonia, que llegó a ser considerada por los franceses dado lo despoblada como reservorio que era *"patrimonio de la humanidad*".

ocupación no es un medio sino un fin […] *el proyecto de ley que lo acompaña tomado aisladamente parecería adolecer del mismo vicio, desde que se refiere en un todo y sin restricciones á la ejecución de la ley de 23 de agosto de 1867. Es por esto que la Comisión* […] *ha proyectado, como condición indispensable para autorizar el gasto, el previo y absoluto dominio de la pampa central, adicionando, ó sea aclarando la ley á que se trata de dar ejecución*".[456]

Las enfáticas manifestaciones, como así también el pedido expreso de consignar en el texto legal el "*sometimiento, la destrucción ó la expulsión de los indios bárbaros*", no pueden hacernos dudar que la figura del indio del desierto, era en ese momento un sujeto a doblegar del modo que sea, por cuanto su accionar era considerado por el Estado como un freno limitante al ejercicio efectivo de la soberanía sobre todo su territorio.

De doblegarse al indio, se percibía en los estrados ilustrados de la sociedad, que se superaría en breve el estadio de las fronteras internas, permitiendo llevar estas últimas a la periferia del territorio del Estado de un modo efectivo y rápido, contrariamente como se venía desarrollando en el pasado.

En cuanto a la forma de financiamiento de la empresa propuesta, se hacía mención que de ser insuficientes las rentas generales del Estado, el Poder Ejecutivo solicitaría autorización para usar crédito, afectando especialmente con tal objeto las tierras comprendidas dentro del área cuya posesión real se procuraba asegurar. Ello traería aparejado otra cuestión a resolver que no era menor: determinar en un futuro "*la propiedad territorial de las cinco provincias cuyas fronteras van á ser aseguradas, fijando al efecto sus límites territoriales*".[457]

Respecto a la propiedad territorial de las cinco provincias sobre el territorio en el cual el Estado iba a ejercer jurisdicción nacional (tras producir el corrimiento de la frontera interna), los debates fueron duros y extensos, superando en extensión a los relativos acerca de la pertinencia o no del objeto principal de la futura ley, como también a las discusiones sobre como debía tratarse al indio durante y tras la ocupación militar.

Si bien su enumeración y detalle escapa a los fines de nuestra investigación, consideramos importante indicar que la idea central de los mismos, residía en el siguiente eje: dado que la Nación no podía ni debía adquirir o conservar territorios, sino para usos nacionales o para convertirlos en nuevas provincias, los límites de los territorios que se ganaran al indio debían considerarse provisorios. Ese carácter se mantendría hasta tanto fuera establecida definitivamente la frontera del río Negro, para luego una vez consolidada la misma, ser distribuido el territorio ganado entre las cinco provincias colindantes, mientras tanto se le confiere la condición de territorio nacional, cuyo producido sería aplicable a la seguridad de las fronteras que a todos habría de beneficiar.

---

[456] Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1878. Tomo segundo*, *Op. Cit.*, p. 252.
[457] *Ibídem*, p. 252.

En lo relativo a la situación jurídica y trato con el indio a desalojar, una de las pocas voces que lo contemplaron fue la del diputado Lozano, quien se cuestionaba si el plan de acción del Ministro Roca para desalojar a los indios (que era reservado por estrictas razones militares), no impedía el arbitrar y procurar dominarlos por medios pacíficos, en razón de estar en juego la cláusula constitucional "*que obliga al Congreso á procurar tener tratados pacíficos con ellos y convertirlos al cristianismo; y sobre todo, es igualmente una previsión patriótica, porque no conviene extinguir esa raza, que representa la soberanía de la Nación en el desierto*." [458]

La respuesta a Lozano, fue dada por el propio Ministro de Guerra y Marina, quien manifestó que el propósito del Poder Ejecutivo no podía ser de ninguna manera conseguir a sangre y fuego el sometimiento de los indios, lo que a su entender se expresaba en el mensaje brindado oportunamente por el gobierno, de apelar a todos los medios pacíficos disponibles a su alcance para someterlos, dejando el uso de la fuerza como último recurso.

En ocasión de las explicaciones brindadas a Lozano ante su inquietud sobre el trato a dispensar a los indios que habitaban al norte del río Negro, Roca efectuó el desarrollo de paralelismos con la situación que atravesaban los indios en los Estados Unidos:

> *"... no hay ningún propósito de exterminar la raza, obedeciendo á esa ley del progreso y de la victoria, por la cual, la raza mas débil, la que no trabaja, tiene que sucumbir al contacto de la mejor dotada, ante la mas apta para el trabajo.*
> *Es lo que pasa en la América del Norte con los pieles rojas. Éstos sucumben sin remedio ante la ola siempre creciente y sin reflujo de la raza blanca.*
> *A principios del siglo diecisiete, se calculaba en dos millones el número de indios; á fines del siglo dieciocho, esta cifra habia bajado á 500,000.*
> *Al presente, apénas alcanzan á 300,000 entre civilizados, medio civilizados y nómades.*
> *Dentro de pocos años, al paso que van, habrán desaparecido los últimos representantes de los primeros poseedores de América, a pesar de los esfuerzos humanitarios del Gobierno federal y de innumerables asociaciones filantrópicas por salvar para la civilización, algunos restos de estas razas desgraciadas.*
> *Entre nosotros, no es precisamente por la destrucción que desaparecen los indios, sino por la absorción y asimilación, como lo prueba la masa de nuestra población, que es una mezcla de indio y español, en su mayor parte.*
> *El Poder Ejecutivo no puede, pues, tener sino sentimientos benévolos y humanitarios para el indio, siempre que prefiera vivir al amparo de nuestras leyes y deje su vida de robo y de pillage y no estorbe la realización de la grande obra de que se trata.*".[459]

A nuestro entender, los sentimientos "benévolos" hacia los indios del desierto, al momento de estos debates eran a lo sumo una suerte de expresión de deseo por parte de las autoridades gubernamentales. La postura humanitaria hacia los indios, que ahora el

[458] Ibídem, p. 256.
[459] Ibídem, p. 256.

Estado urgentemente necesitaba doblegar, era sólo compartida por una porción minoritaria de la sociedad, como también propiciada por los hombres de la Iglesia,[460] urgiendo expandir la frontera política y ganadera al costo que fuese. Valga hacer un paréntesis, y traer a colación las palabras de Zeballos, en su obra propiciatoria de la campaña militar planteada por Roca, donde no dejaba de tener presente la bayoneta del Remington ni el paralelismo con los Estados Unidos, a la hora de intentar someter al indio del desierto:

> *"...la Constitución de la República impone al gobierno el deber de fomentar el trato pacífico con los indios y su conversión al catolicismo; y no habrá ocasión más propicia que ésta para que se organicen cuerpos de misioneros y cooperen a la regeneración de aquellos al amparo de las bayonetas de la Nación.*
> *No basta imperar militarmente sobre el salvaje. Es también indispensable redimirlo de las tinieblas del alma, por medio de la religión, de la escuela y del trabajo, tratándolo con energía, pero con amor y justicia.*
> *La lección que dan los Estados Unidos debe sernos útil. En este momento se opera allá una sublevación general de los indios (...) consecuencia, hace largo tiempo prevista, de la corrupción y avaricia de los blancos, que explotaban y vejaban a los indios. El Gobierno Argentino debe seguir el camino que la Constitución le traza, protegiendo al indio, para contar con su fidelidad y obtener frutos saludables en la empresa de su conversión a la vida civilizada...*".[461]

Como oportunamente señaláramos, del análisis de los debates parlamentarios surgen cuestiones conexas si bien ajenas a la problemática de la frontera con el indio. Tal es el caso de las deudas contraídas por la nación con el exterior, la propiedad de la tierras a conquistar, el problema de los sueldos atrasados a los guardias nacionales y militares, la pugna de la Provincia de Buenos Aires versus los intereses de las provincias del interior, la vigencia del Pacto del 11 de Noviembre de 1859, las pretensiones e intereses de las provincias de conservar sus límites aún en contra y a costa de los intereses de la Nación, la política internacional y la forma de financiar la futura expedición al río Negro a través de la venta anticipada de las tierras a conquistar, entre otras.

Precisamente de la extensión de estos debates parlamentarios, relativos a las cuestiones territoriales y monetarias conexas al proyecto de ley para ampliar la frontera interna doblegando al indio, es que podemos concluir que ya se venía vislumbrando el ocaso definitivo de los antiguos jinetes de las llanuras y que este crepúsculo acarrearía para el Estado, miles de leguas de posesión efectiva sobre su territorio al vencerse las fronteras internas, siendo ahora los debates legislativos de un tenor distinto a los sostenidos en el año 1867, en razón de las múltiples implicancias económicas en juego, que reavivaban viejas cuestiones sobre el carácter unitario o federal del Estado.

---

[460] Puede verse una síntesis del coherente discurso y posterior accionar de los hombres de la Iglesia frente a los indios al momento de las campañas al desierto, en el trabajo de Belza, Juan E. et al., *La expedición al desierto y los salesianos 1879*, Ediciones Don Bosco Argentina, Buenos Aires, 1979. Asimismo, puede profundizarse el tema en las publicaciones de Monseñor Juan G. Duran y la de Santiago L. Copello, oportunamente citadas en nuestra investigación.

[461] Zeballos, Estanislao S., *La conquista de quince mil leguas, Estudio sobre la traslación de la frontera sur de la República Argentina al Río Negro, Op. Cit.*, p. 337.

Bien señalaba el diputado Cortes Funes, a la hora de defender los intereses de la Nación por sobre el de las provincias, que estas últimas deberían tener un "*deber patriótico, sin entrar en la cuestión de si son suyos ó no los territorios de que se trata*", dado que cada provincia "*mira más por su propia existencia que por la Nación*". Las provincias según sus conceptos, hacían caso omiso de la circunstancia que desde la emancipación con España, bastante territorio había perdido el Estado debido a desmembraciones derivadas de divisiones internas (como la de la Banda Oriental), siendo ahora el enemigo natural el vecino país Chile. [462]

En oportunidad del debate sobre los límites provinciales en las tierras tras la línea de fronteras, el diputado Pellegrini fue categórico al señalar el carácter precario, dinámico y a la vez efímero que detentaban estas fronteras, que como señalamos, eran interiores y lindantes con el indio:

> "*no es posible fijar la actual línea de fronteras como límite entre los territorios nacionales y provinciales. La actual línea es una línea completamente irregular, no es una línea natural, no es una línea geográfica, son fortines esparcidos de distancia en distancia, que una vez desaparecida la línea actual de fronteras, desaparecerán ellas también*".[463]

Como indicamos oportunamente, la opinión pública ilustrada y las distintas fuerzas políticas de la sociedad, veían que estaba próximo el fin de estas líneas fronterizas con el indio, de carácter dinámico, precario, difuso e irregular, y que la campaña militar para ocupar el río Negro era en realidad la conclusión de las campañas al desierto intentadas por el Estado desde la época de la emancipación. Testimonio de ello son las palabras de Barros, en ocasión de efectuar críticas hacia el viejo sistema defensivo que debía ser suprimido tras esta nueva campaña militar:

> "*Los recursos que el Congreso trata de dar al Poder Ejecutivo en esta ocasión, no son para abrir una campaña, son para terminar una campaña que se viene haciendo desde hace cien años y que cuesta á la República sumas de dinero, cuya magnitud sin duda no sospecha el Congreso*".[464]

32. 3. Los debates legislativos en la Cámara de Senadores

De los debates suscitados en la Cámara de Senadores surgen también distintos planteos, cuestionando la viabilidad del proyecto de ley propiciado por el Poder Ejecutivo, el cual había ingresado modificado y extensamente complementado, tras su paso deliberativo por la Cámara de Diputados.

Una de las posturas negativas, fue la del senador Torrent, quien alegó en la 2° Sesión de prórroga del 3 de octubre que si bien el proyecto venía fundado en una ley vigente, como también propiciado por hombres de ciencia y anhelado por la ciudadanía, la Nación no contaba con la misma solvencia económica que tenía en el año 1867.

[462] Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1878. Tomo segundo*, *Op. Cit.*, p. 274-275.
[463] *Ibídem*, p. 268-269.
[464] *Ibídem*, p. 265.

Asimismo, señalaba este hombre que incluso el mismo Ministro de Guerra de Avellaneda, no se atrevió a cumplir la ley sancionada ese año (Ley 215), contentándose con avanzar la frontera solo "*hasta la línea de Carhué, rectificando la línea existente, y reduciendo su distancia*".

Torrent calificaba a la operación militar del río Negro, como una empresa difícil y oscura, cuyo gasto, de decretarse una guerra general contra todos los indios, no podía preverse, como tampoco el de su conservación de llegar a ser fructífera la ocupación militar en el río Negro.[465]

Del mismo modo y probablemente encubriendo una crítica de tinte político partidario, este senador se preguntaba en público como el Poder Ejecutivo afirmaba ahora que el viejo sistema defensivo de fronteras era ruinoso e insostenible, si este mismo gobierno en 1876 había presentado ante el Congreso un proyecto de avance gradual de la frontera que fue finalmente convertido en ley.[466]

Ante las voces que propiciaban considerar derogada la Ley 215, señalaba el Senador Cortés que de modo alguno la sanción de la anterior Ley 752 implicaba una derogación tácita de la Ley 215, dado que en oportunidad de discutirse la ley de 1876, el Ministro Alsina aclaraba ante el Congreso que lo que se intentaba sancionar era una ejecución parcial de la ley de 1867,[467]dando a entender que si bien las provincias se habían reservado el derecho a la integridad de sus respectivos territorios en base al sistema federal, ello no podía ir en desmedro de la integridad que el Estado pretendía sobre la totalidad de su territorio.

Respecto a la desfavorable situación económica del Estado, como también a la denunciada "contradicción" entre el plan ofensivo ahora propuesto y el plan defensivo aprobado en 1876, Roca argumentó que al sancionarse la ley en 1867, el país estaba envuelto en la Guerra de la Triple Alianza y "*la sedición, la revuelta y la montonera reventaban por todos los puntos de la República*". En cambio ahora sin perjuicio de las magras finanzas del Estado, se contaba con grandes ventajas sobre los indios, como ser el conocimiento del territorio en el que habitaban:

> "…*No hace muchos años que para ir diez leguas fuera de fronteras, era necesario un ejército, artillería, y dos ó tres mil hombres; ahora, un cabo con diez soldados se va al último toldo, á la última guarida de los indios é impone allí las armas nacionales.*"[468]

La derrota de lo que el Ministro denominaba "*nidos de piratas terrestres*", a su entender podría acontecer en uno o dos años, requiriéndose entre mil a dos mil hombres para guarnecer la línea del río Negro una vez ocupado este.

Por otro lado y dentro del marco de las interpelaciones, Roca reivindicó la figura y gestión de su predecesor Alsina, refutando la crítica del senador Torrent de una

---

[465] Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores. Período de 1878*, Establecimiento Tipográfico "El Comercio", Buenos Aires, 1910, p. 625-626.
[466] *Ibídem*, p. 630.
[467] *Ibídem*, p. 633.
[468] *Ibídem*, p. 627.

supuesta contradicción entre el plan ofensivo propuesto y el defensivo aprobado dos años atrás. Al respecto Roca argumentaba que si el sistema defensivo clásico era deficiente, ello no implicaba atribuir culpa alguna a Alsina. Por el contrario, enfatizaba Roca que el esfuerzo de Alsina venía a servir "*para llegar más fácilmente al río Negro*", y que éste:

> "…*nos ha puesto en la mitad del camino y puedo decir al Congreso que si yo* […] *no hubiese encontrado ese trabajo hecho, en vez de haber venido á pediros un millón y medio, hubiera pedido diez ó más millones, que tal importancia le doy a estos trabajos.".*[469]

De todos estos debates suscitados en la Cámara de Senadores, creemos procedente individualizar una expresión del Ministro Roca, que es determinante y conteste con nuestra postura acerca de la puja que en sus inicios efectuó el Estado, para desde su centro llevar las fronteras interiores hasta la periferia de su territorio:

> *"La frontera ha principiado en los suburbios de la ciudad de Buenos Aires y á medida que las necesidades de mayor espacio se sentían, han ido avanzando hacia el oeste y el sur y en esta marcha lenta de tres siglos hemos llegado á un punto en que no podemos detenernos. Es necesario el último esfuerzo y llegar al término de la jornada."*.[470]

Por último, abonando nuestra afirmación que el Estado requería en ese momento el ejercicio pleno de su derecho a la integridad territorial ante las fuertes presiones internas y externas, creemos importante traer a colación, en lo relativo a la puja de las fronteras que el Estado realizaba desde su centro hacia la periferia territorial, el testimonio del comandante Prado al recordar que cuando ingresó al ejército en el año 1877 el tren que debía llevarlo hasta Chivilcoy:

> "…*salía de la estación del Parque y 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…".*[471]

32. 4. La Ley 947 y sus consecuencias inmediatas

La Ley 947, fue sancionada el 4 de octubre de 1878 y promulgada el 5 de ese mismo mes, estableciendo en su artículo primero:

> "*Autorízase al P.E. para invertir hasta la suma de un millon seiscientos mil pesos fuertes (ps. fts.1.600,000 pesos fuertes) en la ejecucion de la ley de 23 de agosto de 1867, que dispone el establecimiento de la línea de fronteras sobre la margen izquierda de los rios Negro y Neuquen, prévio sometimiento o desalojo*

[469] *Ibídem*, p. 631.
[470] *Ibídem*, p. 632.
[471] Prado, Manuel, *La guerra al malón, Op. Cit.*, p. 17.

de los indios bárbaros de la Pampa, desde el rio Quinto y el Diamante hasta los dos rios antes mencionados". [472]

La norma sancionada declaraba tierras nacionales a todas aquellas que estaban fuera del límite de la frontera sur, es decir, al "*exterior de las fronteras de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, San Luis y Mendoza*", tomando como límites en su artículo tercero, en base al "*plano oficial de la nueva línea de fronteras sobre la Pampa*":[473]

"…1º. La línea del Rio Negro desde su desembocadura en el Océano, remontando su corriente hasta encontrar el grado 5º de longitud occidental del meridiano de Buenos Aires.
2º. La del mencionado grado 5º de longitud, en su prolongación Norte, hasta su intersección con el grado 35º de latitud.-
La del mencionado grado 35º de latitud, hasta su intersección con el grado 10º de longitud occidental de Buenos Aires.
4º. La del grado 10º de longitud occidental de Buenos Aires en su prolongación Sur, desde su intersección en el grado 35 de latitud, hasta la margen izquierda del Rio Colorado, y desde allí, remontando la corriente de este rio hasta sus nacientes, y continuando por el rio Barrancas hasta la Cordillera de los Andes."

Esa propiedad pública de las tierras garantizaría el producto de una suscripción pública para los futuros adjudicatarios, la que sería mensurada para oportunamente entregarse en propiedad, a los tenedores de los cuatro mil títulos emitidos nominalmente o al portador.

Señalaba el artículo 8° respecto a la futura mensura de las tierras:

"A medida que avance la actual línea de fronteras, se harán mensurar las tierras á que se refieren los artículos anteriores, y levantar los planos respectivos, dividiéndose en lotes de diez mil hectáreas (cuatro leguas kilométricas cuadradas) numeradas de uno adelante, con designación de sus pastos, aguadas y demás calidades: todo lo cual se hará constar en un registro especial, denominado: "Registro gráfico de las tierras de frontera".

[472] Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo Octavo. 1878 á 1881*, *Op. Cit.*, p. 57-58 (Registro 11132) La numeración de la ley (947), surge de Máximo P. González, *Recopilación de Leyes Nacionales sancionadas por el Honorable Congreso Argentino…Tomo II. 1871 á 1881*, Imprenta Europea, Buenos Aires, 1888, p. 604-606 y ADLA. *Complemento Años 1852-1880, Op. Cit.*, p. 1171-1173. Dada la extensión de la ley y la referencia a cuestiones económicas que si bien influyeron en la fisonomía de la ocupación del territorio sobre el que se pretendía ejercer jurisdicción, resultan sin embargo ajenas a los fines de nuestra investigación, no reproducimos la totalidad del texto sancionado sino tan solo las partes pertinentes, reseñando sintéticamente el resto de su contenido.

[473] Aunque la normativa no lo precisa, el "plano oficial" aludido es el "*Plano General de la nueva línea de fronteras sobre la Pampa". Construido por orden del Exmo. Señor Ministro de Guerra y Marina Coronel D. Adolfo Alsina según los mejores materiales y trabajos propios por el Sargento Mayor D. Jordán Wysocki, Marzo 1877. Alberto Larsch impresor.* Esta cartografía remplazaba a la anterior realizada por Melchert, citada en el capítulo precedente.

La letra del artículo 19 establecía 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*".

Tal como venimos señalando, si bien esta ley fue precedida por extensas discusiones y deliberaciones por parte de los legisladores de distintos signos políticos, los que representaban en muchos casos intereses contrapuestos entre Buenos Aires y el resto de las provincias, su sanción y promulgación fue en líneas generales celebrada tanto por la prensa oficialista como por la opositora.[474]

A los seis días de promulgada la Ley 947, se sancionó la Ley 954,[475] estableciendo una gobernación en los territorios de la Patagonia con asiento en la población de "Mercedes de Patagones", incluyéndose como una dependencia del Ministerio de Guerra y Marina y rigiéndose por la ley del 11 de octubre de 1872 (Ley 576), hasta tanto se sancionara la ley general para los territorios nacionales.

En esa línea, el Poder Ejecutivo dictaba el mismo mes de octubre, un decreto por medio del cual se nombraba *Gobernador de la Patagonia* al veterano de las fronteras, el coronel Álvaro Barros,[476] lo que denota la intención del Estado de anticiparse al "desierto residual" que quedaría tras doblegarse a los indios en los anhelados territorios, instrumentando a tal fin estructuras administrativas de gobierno afines, como por ejemplo esta incorporación política de la "frontera del río Negro" a través de la Ley 954.

Al año siguiente, en la apertura de las sesiones del Congreso del año 1879, el Presidente Nicolás Avellaneda comunicaba que el telégrafo militar que unía los campamentos de la frontera con el Ministerio de Guerra, había sido aumentado en ciento treinta kilómetros, con un ramal que partía de Puán y terminaba en el puerto de Bahía Blanca y que la única guerra que en ese momento sostenía el país era "*con el salvaje*" del desierto.

Abonando lo expuesto, el Presidente informaba al Congreso Nacional que "*en cumplimiento de la ley sobre traslación de las fronteras interiores a las márgenes del río Negro y del Neuquén*", luego de desalojar a los indios de sus tolderías, el ejército había penetrado en el interior de la pampa, ocupando lugares que eran hasta el momento geográficamente desconocidos.

El resultado de las expediciones militares de "ablande" realizadas contra los indios durante el año anterior, fue puesto en esa oportunidad en conocimiento de los legisladores, informándose al respecto:

1) 4 Caciques capturados: Epumer, Rosas, Pincen, Catriel y Cayul.
2) 1.200 muertos.
3) 976 indios de pelea prisioneros

[474] Véase al respecto a Carroza, Elba B.; Lascano, Beatriz C.: "La ley del 5 de octubre de 1878 y su repercusión en la prensa porteña", en *Congreso Nacional de Historia sobre la Conquista del desierto. Celebrado en la Ciudad de Gral. Roca del 6 al 10 de noviembre de 1979*, *Op. Cit.*, vol. I, p. 269-276.
[475] Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo Octavo. 1878 á 1881*, *Op. Cit.*, p. 63 (Registro 11147). Numeración de la ley (954), ADLA. *Complemento Años 1852-1880*, *Op. Cit.*, p. 1173.
[476] *Ibídem*, p. 67.

4) 2.421 indios de chusma prisioneros
5) 1.149 indios de pelea rendidos voluntariamente,
6) 2.209 indios de chusma rendidos voluntariamente.
7) 300 cautivos que habían sido devueltos a la civilización.[477]

En síntesis, la urgencia del Estado Argentino por lograr la conformación definitiva de su territorio, puede reflejarse en el discurso presidencial de Avellaneda dirigido al Congreso Nacional, en el cual, aun no habiendo concluido la campaña militar para ocupar las márgenes del río Negro, ya se aspiraba a ejercer dominio efectivo en los territorios ubicados al sur del mismo:

> *"Nuestro ejercito no debe detenerse en el río Negro. Al otro lado hay numerosas tribus que es necesario someter para conjurar peligros futuros y para promover resueltamente la población de la Patagonia por el inmigrante europeo. Esta conquista puede ser el objeto de una segunda campaña y el ministro de guerra tiene ya preparado su plan para presentarlo a vuestra aprobación".*[478]

33. La campaña y ocupación militar del río Negro en 1879

Como paso previo a la campaña militar en conjunto con la colonización de ambas márgenes del río Negro, se dispuso mediante el dictado de un decreto del 5 de marzo de 1879,[479] la conformación de una comisión exploradora de dicho río, islas y territorios adyacentes, integrada por los ingenieros Wysocki, Host y Ébélot. Estos tendrían como función la elaboración de planos de los terrenos a explorar, a fin de determinar en ellos los puntos más adecuados para el establecimiento de colonias agrícolas, para su posterior empleo por militares, familias europeas o indígenas.

El plan de operaciones de Roca, consistió en el avance simultáneo de las tropas de frontera, las cuales estarían divididas en cinco columnas con un total de 6.000 efectivos y 800 indios amigos. Estas debían establecer un enlace entre si, con posterioridad a recorrer toda la Pampa y la zona comprendida entre los ríos Colorado y Negro, dejando la retaguardia libre del accionar de indios, a fin de hacer viable la ocupación militar y posterior establecimiento de una línea fronteriza sobre este último río.

Si bien los aspectos estrictamente militares de esta campaña son ajenos a nuestra investigación, consideramos procedente y hasta imperioso presentar una prieta síntesis del plan operacional que fue llevado a cabo por las fuerzas expedicionarias de las cinco divisiones comprometidas, sobre el territorio que el Estado urgentemente requería poseer de modo efectivo, para lo cual se proyectaba doblegar al indio con un plan táctico del tipo entre envolvente y arrollador.

---

[477] Cf. el texto del discurso presidencial en la Sesión de Apertura del 26to. Período Legislativo del 5 de mayo de 1879, cuyo facsimilar de impresión puede verse en Biblioteca del Congreso, *Dossier legislativo N° 51. Mensajes presidenciales*, Dirección Servicios Legislativos, Buenos Aires, 2014.
[478] *Ibídem*, p. 8.
[479] Registro Nacional de la República Argentina, *Tomo Octavo. 1878 á 1881*, *Op. Cit.*, p. 121-122 (Registro 11234).

La primera división, comandada por Roca, secundado luego de los jefes superiores Conrado Villegas, Teodoro García, Lorenzo Wintter, Ignacio Fotheringham y Manuel Olascoaga entre otros, debería salir de Buenos Aires el 16 de abril, debiendo pasar por Carhué, Puán y desde Fuerte Argentino, internarse en el desierto con el objetivo de encontrarse el 4 de mayo en la costa del río Colorado. Una vez atravesado este último, debería llegar a Choele-Choel y de ahí a la confluencia con los ríos Limay y Neuquén.

La segunda división, a cargo del coronel Nicolás Levalle, partiría desde Carhué, recorriendo el territorio que limita por el sur con el río Colorado, esto es las Salinas Grandes, antiguamente reducto de Namuncurá, cuidando la retaguardia de la primera división.

La tercera división, al mando del coronel Eduardo Racedo, saldría desde Sarmiento Nuevo, Provincia de Córdoba, para unirse a la guarnición de Villa Mercedes en San Luis (comandada por Rudecindo Roca, hermano del Ministro) debiendo limpiar de indios hostiles los antiguos asentamientos ranqueles del cacique Baigorrita, bajando para ello hasta Poitigüe, desde donde se debería despachar una vanguardia buscando los pasos de la cordillera frecuentado por los indios y chilenos.

La cuarta división, comandada por Napoleón Uriburu, partiría desde el Fuerte San Martín, Provincia de Mendoza, tratando de enlazar con la primera división, previo atravesar el costado del macizo de la cordillera, costeando luego el río Neuquén hasta la confluencia, tratando de evitar que las tribus derrotadas buscaran un eventual amparo en Chile.

Por último, la quinta división, comandada por el coronel Hilario Lagos, debería partir desde Trenque-Lauquen, para recorrer, explorar y eventualmente "limpiar" a los indios que se encontrasen entre esta última guarnición y Luan Lauquen, marchando en contacto permanente con las divisiones segunda y tercera.

Sin desmerecer su accionar, de todas ellas la división que pasó a la posteridad prácticamente sin tener enfrentamientos con los indios, fue la *Primera División* al mando del general Roca, cuya planificación no estuvo exenta con visos de presentarse como una futura plataforma electoral de su mentor. [480]

La misma fue secundada con corresponsales periodísticos,[481] cirujanos graduados (en lugar de las clásicas "curanderas" que auxiliaban a sus esposos), un

[480] En el *Estudio topográfico de La Pampa y Río Negro* escrito por Olascoaga (secretario del cuartel general), puede observarse la crónica de la marcha de la primera división. (Olascoaga, Manuel J., *Op. Cit.*, p. 171-247), así como el itinerario de las restantes. Otros documentos relativos a la campaña pueden comprobarse en la compilación de Galíndez, Bartolomé (Rec.), *La conquista del desierto, Documentos relacionados con las expediciones a Santa Cruz y Río Negro ordenada una y realizada otra por el Ministro de Guerra y Marina, General Julio A. Roca*, *Op. Cit.*, p. 109-184.

[481] Uno de los cronistas del diario *La Pampa* fue Remigio Lupo. Véase sus crónicas enviadas desde el cuartel general de la campaña en Lupo, Remigio, *Op. Cit.*, 1938. Los diarios *La Tribuna* y *La Nación* también enviaron un corresponsal a la expedición para registrar la marcha de la misma.

fotógrafo (lo que nos permite inferir la importancia que se confería al evento),[482] hombres de la iglesia,[483] científicos que deberían efectuar los primeros trabajos sobre la flora y fauna del suelo,[484] y familias de los soldados, a fin de establecerse en los futuros fortines de la nueva línea fronteriza del río Negro.

Esta División sería apoyada por la *Escuadrilla de Río Negro*, quien partiendo desde Carmen de Patagones con el vapor "Triunfo", debía llegar a Choele-Choel, desde donde recorrería el curso superior del río Negro hasta la confluencia del Limay y Neuquén, debiendo estudiar el curso de este último río.

El ala conducida por Roca, llegó al río Colorado el 10 de mayo y una vez atravesado el mismo, se desvió conforme lo previsto hacia el sur para arribar el 24 de mayo a las márgenes del río Negro, frente a la isla de Choele-Choel. Al día siguiente, se celebró la fiesta patria en conjunto con el arribo de los expedicionarios al río Negro, cursando Roca un telegrama al Ministro de Guerra y Marina Interino (coronel Luis M. Campos),[485] informando la llegada al tan apreciado objetivo.[486]

Conforme surge de las crónicas y partes de guerra, el itinerario de las dos primeras divisiones se vio beneficiado por partir de un frente más seguro, cual era el de la frontera de Buenos Aires, ya asegurada por la labor reseñada del Ministro Alsina. Distinto fue el caso de la Tercera División a cargo de Racedo, que además de entablar mayores combates con el remanente de los indios ranqueles, sufrió varias deserciones, consecuentes fusilamientos, suicidios y el azote de enfermedades como la viruela,[487] o bien las fuertes inclemencias del frío de la cordillera que soportó la Cuarta División al mando de Uriburu, operando en las estribaciones de los Andes.

---

[482] El fotógrafo fue Antonio Pozzo, secundado por Alfonso Braco. Algunas de sus fotografías sobre la campaña, con las limitaciones técnicas de la época, pueden apreciarse en el documento de Gallardo, Guillermo (Dir.), *Campaña del Desierto 1878-1884*, Ministerio del Interior, Secretaría de Estado de Gobierno, Archivo General de la Nación, Buenos Aires, 1969.

[483] Puede verse el diario de capellanía de la actividad evangelizadora del que luego fuera Monseñor Espinosa, en Espinosa, Antonio, *Op. Cit.*, 1940.

[484] Véase a Doering, Adolfo; Lorente, Pablo G., *La conquista del desierto, Diario de los miembros de la comisión científica de la expedición de 1879*, Comisión Nacional Monumento al Teniente General Roca, Buenos Aires, 1940.

[485] Roca había dejado temporalmente el asiento del Gobierno para comandar personalmente las operaciones, conforme los argumentos del Decreto del 15 de abril de 1879 (Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo Octavo. 1878 á 1881*, *Op. Cit.*, p. 132, Registro 11264).

[486] La escena de la llegada de la Primera División al río Negro, fue reflejada en el cuadro del artista uruguayo Juan Manuel Blanes en 1889, en un óleo sobre tela de 350 x 750 cm actualmente ubicado en el Museo Histórico Nacional, siendo esta obra utilizada para ilustrar las series de billetes argentinos de 100 pesos a partir del año 1992. Cabe aclarar respecto a esta obra de arte, que la misma se toma licencias históricas en cuanto a uniformes y la presencia de mandos militares que no estuvieron al momento de la llegada, como correctamente observa Félix Luna en *Soy Roca*, Editorial Sudamericana, España, 1998, p. 145.

[487] Para la crónica pormenorizada del itinerario y avatares de la Tercera División, puede apreciarse el testimonio de Racedo, Eduardo, en *La conquista del desierto, Memoria militar y descriptiva de la 3ª División Expedicionaria*, *Op. Cit.*, 1940. Por otro lado, las patologías propias de la exposición del ejército a los distintos factores climáticos en ocasión de las campañas al desierto, se describen en Guerrino, Antonio A., *La medicina en la conquista del desierto*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1984.

La concreción de la campaña militar al río Negro implicaba el cumplimiento de la Ley 215, con la consecuente posesión efectiva y ejercicio de soberanía sobre quince mil leguas de tierras en el desierto. Comenzaba así el lento proceso de integración territorial.

Como principales logros de las cinco divisiones implicadas, podemos señalar:

1) La recuperación de quinientos cautivos en las tolderías, los cuales fueron devueltos a la civilización.

2) El haber asegurado los principales pasos fronterizos con el vecino país Chile, por donde los indios solían introducir la hacienda robada, para su posterior comercialización en ese país.

3) Se facilitaron las comunicaciones del interior hacia el litoral atlántico.

4) Se extendió progresivamente la red telegráfica militar hasta el valle del Río Negro.

5) Se estableció la nueva frontera en la margen Norte de los ríos Negro y Neuquén, construyéndose al efecto toda una serie de fortines para guarnecerla, que con el tiempo derivarían en futuras poblaciones.

6) Se actualizaron los conocimientos geográficos y de flora y fauna, incorporándose nuevos datos tras los pasos de las divisiones expedicionarias.

7) Se comprobó la navegabilidad del río Negro y del Neuquén y parte del Limay, a raíz de las exploraciones del teniente Coronel Martín Guerrico.

8) Se neutralizó el accionar de los indios hostiles que habitaban en las zonas recorridas, produciendo las siguientes bajas:

    a) 5 caciques prisioneros,
    b) 1 cacique principal muerto (Baigorrita)
    c) 1.271 indios de lanza prisioneros
    d) 1.313 indios de lanza fuera de combate
    e) 1.049 indios reducidos
    f) 10.513 indios de chusma prisioneros.[488]

Si comparamos las bajas de la expedición de 1879 con las bajas relativas a la campaña de ablande informadas por el Presidente Avellaneda el año anterior, concluiremos que el año 1878 fue el principio del fin de la "indiada" al norte del río Negro.

Los indios que moraban en el desierto tras la frontera sur, al momento de encontrarse con las divisiones expedicionarias poco pudieron hacer más que resistir con

[488] Cf. Walther, Juan C., *Op. Cit.*, p. 642.

sus precarios medios, el embate de un ejército que contaba ahora con mayor profesionalismo, logística y armamento moderno.[489]

Los distintos medios de prensa, se hicieron eco de todos los informes, partes diarios y crónicas remitidas por las divisiones expedicionarias que surcaban el desierto, atrayendo la atención de la opinión pública ilustrada. Ello sin perjuicio que a partir de agosto de ese año, los artículos de los periódicos se vieron fuertemente influenciados por una marcada expectativa política en razón de la inminencia de la próxima sucesión presidencial, como también de la cuestión de la Capital Federal y posterior federalización de Buenos Aires,[490]que haría eclosión en mayo de 1880 con la revolución de Carlos Tejedor.

Con respecto a los indios reducidos o prisioneros, sean estos últimos de "lanza" o de "chusma", la cuestión al momento de la presente investigación sigue siendo pasible de amplios debates, con posiciones antagónicas que van desde un genocidio y desarraigo generalizado hacia los prisioneros, hasta un exagerado carácter humanitario del Estado.

Según nuestra postura, el tema se presenta complejo, compartiendo las dudas de Monseñor Duran, acerca de si no hubo un exceso de venganza, injusticia y violencia innecesaria por parte del ejército contra la "chusma" (niños, ancianos y mujeres) de las tolderías, como también si se podía seguir consintiendo el accionar de los indios –considerados por el Estado como integrantes de su población- que no se habían incorporado al proceso de consolidación nacional, sino por el contrario continuaban con sus malones invadiendo las poblaciones de las zonas fronterizas, como también realizando negocios espurios con los hacendados chilenos.[491]

No obstante ciertas normativas dictadas por el Estado con visos humanitarios, como por ejemplo el Decreto del 22 de agosto de 1879, por medio del cual se ponía a cargo del defensor de pobres e incapaces la "*colocación de las familias y menores indígenas, prisioneros por las fuerzas nacionales*",[492] o el anterior Decreto del 14 de febrero que ordenaba el establecimiento de una colonia indígena en la frontera de Patagones para el remanente que se había sometido de la tribu de Catriel,[493]hubo que

[489] La permanente movilidad de las expediciones militares que recorrieron el desierto en 1879, se reflejó en el carácter ligero de su armamento. En este sentido, Roca prescindió del traslado de artillería como ser cañones Krupp o ametralladoras Gatling, en razón de las largas distancias a recorrer por el ejército de línea, como también del permanente carácter móvil de los indios, que hacía innecesario el traslado de armamento pesado. Como oportunamente señalamos, si bien no es el objeto de la investigación hacer precisiones bélicas, incluimos este detalle para contrastarlo con las experiencias de las expediciones de Mitre al desierto sur, que debió dejar abandonada artillería en este último, atento la carencia de logística y de relevamientos topográficos actualizados, elementos con los que ahora si contaba el Estado para pretender ejercer cuanto antes el derecho a la conformación e integridad de su territorio.

[490] Puede verse una síntesis del reflejo de la campaña en la prensa porteña en Ospital, María Silvia: "La conquista del desierto a través de la prensa porteña. 1878-1881", en *Congreso Nacional de Historia sobre la Conquista del desierto. Celebrado en la Ciudad de Gral. Roca del 6 al 10 de noviembre de 1979*, *Op. Cit.*, vol. IV, p. 467-475.

[491] Cf. Duran, Juan G., "Estudio preliminar", en Estanislao S. Zeballos, *Episodios en los territorios del Sur (1879)*, *Op. Cit.*, p. 118-119.

[492] Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo Octavo. 1878 á 1881*, *Op. Cit.*, p. 148-149 (Registro 11316).

[493] Ibídem, p. 116-117 (Registro 11215).

lamentar tristes acontecimientos entre los indios de pelea capturados y sus familias, propios de toda "posguerra".

Estos "daños colaterales" que sufrieron los indios como consecuencia de la expedición al río Negro, variaron entre la ruptura de vínculos familiares, muertes por enfermedades en los difíciles o hasta inhumanos traslados por tierra o en barcos donde estaban hacinados, confinamientos, situaciones extremas de servidumbre en el norte del país, como también demoras injustificadas en la entrega de tierras a las tribus sometidas.

Por supuesto que somos contestes en afirmar que todos estos cuadros de la posguerra con el indio no son óbice, como venimos señalando, para desmerecer de modo alguno el derecho que tenía Estado a la conformación e integridad de su territorio, dado que urgía ejercer soberanía y supremacía en el desierto de modo efectivo, frente a las presiones internas y externas oportunamente indicadas.

34. Las campañas al desierto sur de 1881-1884

Consideramos procedente aclarar que los historiadores disienten al clasificar las campañas que el Estado realizó contra el indio y el desierto, con posterioridad a la célebre campaña dirigida por Roca que ocupó militarmente el río Negro.

Muchos de estos historiadores, se limitan a resaltar (o denostar) la circunstancia de la campaña militar de 1879, la cual en honor a la verdad, injustamente se la señala como conclusiva del problema del indio y el desierto, siendo que a estar a los hechos que se suscitaron posteriormente, sólo fue la primera parte de la realización de un plan del Estado para ejercer su jurisdicción de un modo efectivo en el territorio que consideraba le era inherente.

Para los fines de nuestra investigación, utilizaremos el criterio clásico de los investigadores que profundizaron estos períodos (como por ejemplo Walther y Raone), y efectuaremos nuestra reseña dividiendo las campañas para terminar de vencer a los indios que moraban en el desierto tras la frontera sur, del siguiente modo:

a) La expedición al "*Gran Lago Nahuel Huapî*" de 1881
b) La campaña a los Andes de 1882/1883
c) La campaña a la Patagonia de 1884 (denominación aproximada)

Respecto a la *Campaña a los Andes*, adelantamos nuestra postura que la misma no se limitaba en su concepción original a ocupar simplemente el desierto doblegando previamente al indio. Por el contrario, esta campaña traía aparejado un plan de acción que pocos cronistas advierten (quizás por detenerse demasiado en la reiterada lucha del ejército con el indio), que entendemos consideraba a la frontera ya no como el límite de la jurisdicción del Estado con la "barbarie", sino como una figura ahora relacionada con un concepto que más tarde en el siglo XX se denominó *defensa nacional*, al establecerse una estructura de control fronteriza adyacente a Chile que salvando las distancias y su precariedad, compartía cierto espíritu de las zonas de seguridad de frontera establecidas en el año 1944.

34.1. La Campaña al Nahuel Huapí

En el mes de mayo de 1880, el Presidente Avellaneda en su último mensaje dirigido al Congreso, volvía a recordar lo afirmado en su discurso del año anterior, en cuanto a que el ejército expedicionario del desierto no debía detenerse en el río Negro, pudiendo y hasta debiendo realizarse una segunda campaña militar en los territorios situados al sur del mismo.

En este sentido tras su informe en el que hace mención que las líneas férreas "*vuelven á tender sus líneas paralelas, buscando por el Este, por el Oeste y por el Norte nuestras fronteras geográficas*",[494] Avellaneda reseñó la ocupación militar del río Negro, indicando que al Sur del mismo y entre los ríos Neuquén y Limay aún quedaban tribus de indios que no se avenían a la civilización, aludiendo a una nueva expedición que se estaba preparando y que oportunamente posibilitaría anunciar que las fronteras interiores habían desaparecido definitivamente.

Deteniéndonos en el párrafo precedente, podemos comprobar que el concepto de la *frontera*, figura histórica con raigambre constitucional, tan fuertemente estaba asociada como una línea dinámica que separaba entidades culturales distintas marcando el alcance efectivo de la jurisdicción estatal, que aún en el crepúsculo del accionar de los malones, las personalidades ilustradas de la década del 80 solían efectuar el distingo de las "fronteras geográficas" o "políticas", frente a las cada vez más acotadas fronteras internas, que iban siendo llevadas por el Estado hacia la periferia de su territorio, esta vez ya no de un modo gradual e incipiente, sino a pasos acelerados conforme venimos reseñando.

Es por ello que compartimos plenamente el concepto de Valdez respecto a que para el Estado, la tarea previa para finiquitar la cuestión de límites internacionales era sin lugar a dudas:

> *"…dominar al indio y con él al desierto que lo engendraba, para hacer desaparecer la frontera interna, vale decir, para llevar a ésta hasta la frontera internacional, superponiéndolas…".*[495]

Ciertamente que uno de los factores de éxito de las campaña al desierto sur de 1879 y sucedáneas, fue al igual que la expedición de Rosas en 1833 que estas pudieron realizarse en períodos de relativa paz interior, donde el núcleo del Estado Argentino, esto es el entonces Estado de Buenos Aires, tuvo la espalda cubierta,[496]de revoluciones armadas que producían consecuentes movilizaciones de los guardias nacionales y el ejército en desmedro de la seguridad de la frontera.

---

[494] Texto del discurso presidencial en la Sesión de Apertura del 27mo. Período Legislativo en mayo de 1880 (Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores. Período de 1880*, Imprenta El Comercio, Buenos Aires, 1912, p. 14).

[495] Valdez, Lindor, *La conquista del desierto en la penumbra de la historia. Contribución al estudio y esclarecimiento de errores históricos fundamentales. 1810-1917*, S.E., Buenos Aires, 1957, p. 74.

[496] Conforme similitud señalada en AA.VV., *Centenario de la campaña del desierto, Homenaje de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 23 agosto - 18 octubre de 1879*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1980, p. 65.

Es precisamente esta "paz interior", la que Argentina vuelve a perder en mayo de 1880 debido a la revolución encabezada por el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires Carlos Tejedor, quien alegaba entre otros motivos el fraude electoral en los comicios que consagraron a Roca como presidente del país.

Tanto se vio vulnerada la paz interior, que las autoridades nacionales, dada la inseguridad del asiento de gobierno en la zonas de las turbulencias políticas, tuvieron que residir temporalmente en el pueblo de Belgrano.[497] Afortunadamente para Avellaneda el grueso del ejército permaneció alineado y a las órdenes de su gobierno, lo que no impidió que vuelva a repetirse una vieja situación, cual era que la movilización y desafectación temporal del cuidado de la frontera sur, traiga aparejada un nuevo accionar de los malones, aunque esta vez de menor intensidad que los anteriormente sufridos por las poblaciones fronterizas.

Efectivamente, luego de la campaña al río Negro, el remanente de numerosas tribus se mantenía en los valles cordilleranos a la espera del momento propicio para volver a sus antiguos asentamientos, por contar estos últimos con condiciones climáticas más benignas, como también por las ventajas que traía aparejado residir en las cercanías de cierta civilización, la cual con su infraestructura les presentaba mayores ventajas para su vida, cuando ya empezaban a escasear los medios elementales de subsistencia.

Tal es así que varios malones de poca envergadura atacaron los nuevos fortines en Neuquén y Mendoza, como también en Córdoba y San Luis. Paralelamente, los indios de Sayhueque interceptaron a varias expediciones de troperos que conducían ganado destinado a las guarniciones militares, asesinando a sus miembros, para luego huir hacia los valles cordilleranos con la hacienda y víveres robados.

De todos estos sucesos, que en definitiva eran incidentes menores si se los compara con las devastaciones que los malones antiguamente solían dejaban tras su paso, el más relevante fue el asalto al Fortín *Guanacos*, efectuado el 19 de enero de 1881, en donde unos trescientos indios de la tribu de los moluches (mapuches) armados con rifles Winchester,[498]lograron sorprender y reducir a su guarnición, falleciendo su jefe, doce soldados y diecisiete civiles.[499]

Señala Walther que incluso a principios de junio de 1881, se produjo una nueva invasión por las zona de Puán, en la que tomaron parte unos doscientos indios mapuches procedentes del Sur de Neuquén, alarmando a las poblaciones fronterizas,[500]que ya

---

[497] Cf. Decreto de Avellaneda dictado en Chacarita el 04/06/1880, Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo Octavo. 1878 á 1881*, *Op. Cit.*, p. 283 (Registro 11543). Dicho pueblo hoy constituye el barrio porteño de Belgrano.

[498] Como señalamos en nota al pié del capítulo séptimo, el fusil Winchester en Argentina sólo fue usado de modo anecdótico por aquellos cuadros del ejército que podían darse el lujo de adquirirlos particularmente, por lo que probablemente estos fusiles empleados por los indios cordilleranos, letales y prácticos al igual que los fusiles Remington del ejército expedicionario, hayan sido adquiridos en Chile, cuando no proveídos a los indios por comerciantes, estancieros inescrupulosos, o políticos de ese país.

[499] Este fortín estaba ubicado a 20 leguas de Chos Malal en dirección a la cordillera. Puede verse el relato en las memorias del expedicionario Pechmann, Guillermo, *El campamento 1878*, *Algunos cuentos históricos de fronteras y campañas*, Eudeba, Buenos Aires, 1980, p. 45-47.

[500] Cf. Walther, Juan C., *Op. Cit.*, p. 658.

consideraban extendida la frontera sur al margen del río Negro, y por ende superadas este tipo de amenazas.

Es por eso que habiendo culminado la revolución de Carlos Tejedor, nombrándose Capital de la República Argentina al Municipio de la Ciudad de Buenos Aires[501] y acaeciendo finalmente la asunción de Julio Argentino Roca como presidente del país, todo hacía suponer que el Estado ahora estaba en condiciones de concretar definitivamente su política de ejercer dominio efectivo sobre el resto de su territorio, máxime ante las presiones y reclamos territoriales que venía realizando Chile sobre la Patagonia.

En marzo de 1881, Conrado Villegas al mando de 1.700 soldados divididos en tres brigadas, inició su marcha que fuera rotulada en los informes como "*Expedición al gran lago Nahuel Huapí*", con el objeto de efectuar la exploración y ocupación del territorio de la actual Provincia de Neuquén, circunscribiéndose a los ríos que conforme el expedicionario Ramayón "*cerraban el triángulo*": los ríos Negro, Limay, Neuquén, Agrio, Collón-Cura, Aluminé, Caleufú, Traful y sus innumerables arroyos.[502]

Corresponde aclarar que con carácter previo, a través del dictado del Decreto del 8 de noviembre de 1880,[503] se había comisionado al coronel Olascoaga, jefe de la oficina topográfica, a realizar una exploración y relevamiento topográfico del territorio comprendido entre los ríos Neuquén, Limay y la Cordillera de los Andes, el cual era poco y nada conocido para el Estado.

En la *Memoria* de la expedición, las referencias al lago Nahuel Huapí y sus alrededores, que hasta el momento solo había sido visitado por Francisco Moreno en 1876, son contestes en resaltar el estupor al descubrir la "*inmensa belleza*"[504](entre otros adjetivos) de lo que denominaron "una nueva Suiza". Estas expresiones nos permiten advertir el conocimiento parcial que había de la topografía, flora y fauna de una zona del territorio argentino, que el Estado reclamaba como propia frente a los reclamos territoriales de Chile.

Respecto a este último país, cabe hacer un paréntesis en nuestra investigación, señalando que "afortunadamente" para Argentina, la República de Chile seguía inmersa en la Guerra del Pacífico contra Bolivia y Perú. Es por ello que entendemos que mal podría pasarle inadvertida a Chile el aumento del ejército argentino en las zonas cordilleranas, que iba recorriendo y estableciéndose en cantones en la Patagonia,

[501] Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo Octavo. 1878 á 1881, Op. Cit.*, p. 306-307 (Registro 11632) Numeración de la ley (1029), ADLA. *Complemento Años 1852-1880, Op. Cit.*, p. 1188.
[502] Ramayon, Eduardo E., *Nahuel Huapi. Campaña militar. 1881*, Talleres Gráficos Santiago Gir, Buenos Aires, 1938, p. 180.
[503] Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo Octavo. 1878 á 1881, Op. Cit.*, (Registro 11721) p. 335.
[504] Villegas, Conrado, *Op. Cit.*, p. 88.

estando equipado con nuevos armamentos adquiridos como parte de una política de modernización de las Fuerzas Armadas.[505]

Sin perjuicio que la rispidez fronteriza continuó entre ambos países durante la lucha de fronteras con el indio, Chile debió tener presente que una ayuda militar de Argentina a sus enemigos de la Guerra del Pacífico, le hubiese ocasionado una contundente derrota. Del mismo modo, entendemos que el Estado argentino, era conciente que enmarcarse en una nueva "guerra de triple alianza", traería aparejada nuevamente la ruina para su economía, postergando además la solución efectiva al problema del indio, en los territorios sobre los cuales pretendía ejercer jurisdicción de un modo efectivo. [506]

Coincidimos con el criterio de muchos historiadores, en observar que finalmente el país trasandino tuvo un notable y acelerado cambio de actitud ante todas estas circunstancias, suscribiendo en Buenos Aires el Tratado de Límites del 23 de julio de 1881,[507] canjeado en Santiago el 22 de octubre del mismo año.

Volviendo a la expedición de 1881 al Nahuel Huapí, la misma no cumplió con la totalidad de los objetivos encomendados, como por ejemplo capturar a los principales caciques de los indios, ya que ante el desconocimiento del terreno, estos últimos veían facilitada su fuga al advertir la proximidad del ejército, escapando muchas veces por los desprotegidos puestos fronterizos con Chile aprovechando la inmunidad que ello les generaba.

Algunos historiadores como Raone señalan a esta campaña como un "trampolín" para la realización de la posterior expedición de 1882 y 1883,[508] estableciendo un paralelo con la campaña de ablande realizada en 1878. En este sentido, la incursión al Nahuel Huapí produjo como saldo la reducción de cuarenta y cinco indios; tres capitanejos, cuarenta y cinco indios de lanza y noventa y dos indios de chusma prisioneros, un cautivo rescatado y la apropiación de una gran cantidad de hacienda.

Como saldo positivo para los intereses políticos del Estado, se reconoció por primera vez valles y mesetas patagónicas, relevando su flora y fauna y despertando la curiosidad en el ambiente científico y cultural.

También se abrieron nuevas comunicaciones hacia las regiones neuquinas, produciéndose casi paralelamente por la Armada Argentina, la navegación y relevamiento de varios ríos como el Limay o la exploración del Capitán Carlos Moyano,

---

[505] Observamos que surge de la *Memoria* citada precedentemente, el traslado y prueba a la zona de montaña, de los nuevos modelos de piezas de artillería Krupp. Si bien el texto es ambiguo, cabe tener presente que estas armas eran consideradas por Roca como inapropiadas en la lucha contra el indio, por lo que entendemos que su traslado tenía por objeto encubierto la realización de prácticas de tiro, en miras de un eventual enfrentamiento bélico con Chile en los pasos fronterizos. Sobre este traslado, véase el *Informe* del Teniente Quiroz del Escuadrón del Regimiento 1° de Artillería Ligera, en *Ibídem*, p. 120-124.

[506] Puede verse una reseña en Solveira de Báez, Beatriz R.: "La conquista del desierto y la guerra del pacífico", en *Congreso Nacional de Historia sobre la Conquista del desierto*. *Celebrado en la Ciudad de Gral. Roca del 6 al 10 de noviembre de 1979*, *Op. Cit.*, vol. I, p. 433-447.

[507] El texto del tratado puede observarse en Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo Octavo. 1878 á 1881*, *Op. Cit.*, p. 543-546.

[508] Raone, Juan M., *Op. Cit.*, vol. II, p. 384.

quien partiendo por las faldas orientales de los Andes llegó a Colonia Chubut, relevando las mesetas patagónicas sobre las cuales recaía el inmerecido mote de "*Tierra maldita*" que le aplicará Darwin en sus escritos.[509]

34.2. La Campaña de los Andes al Sur de la Patagonia (1882/1883)

En 1882, el Presidente Roca informaba al Congreso que la Segunda División del Ejército, estaba preparándose para tomar posesión definitiva en la próxima primavera, de todos aquellos territorios ubicados al Sur de la línea del río Negro, debiendo actuar para ello:

> "…*barriendo las restos de tribus que aún quedan por esas latitudes en las faldas de los Andes, con lo cual se abrirán de par en par las puertas de toda la Patagonia, desde el mar a la cumbre de aquellas montañas, sin el más remoto peligro de indios, para todo aquel que busque trabajo y suelo fértil a la sombra de nuestra bandera...*" [510]

Señalaba Roca en esa circunstancia, que la Tercera División del Ejército había abandonado las "*viejas líneas de Carhué, Mercedes y Sarmiento*", en razón de no tener ahora objeto alguno su emplazamiento en esa vieja línea fronteriza, debiendo en lo sucesivo ocupar el centro de la Pampa, en los puntos que se consideraban estratégicos para fundar nuevas poblaciones.

Este tipo de directivas, de movilizar los puestos defensivos no a lo largo del tiempo y de un modo incipiente, sino a pasos agigantados si se los compara con los avances de décadas anteriores, nos permiten afirmar que el Estado ahora entendía que el mejor modo de resguardar la seguridad de la frontera (la cual solía ser representada por medio de mojones internos como los fortines) no era precisamente proveer los medios económicos para su permanente, ineficiente y costoso resguardo, sino más bien bregar por hacerla desaparecer, eliminándola y si se quiere arrastrándola y superponiéndola con los límites internacionales definitivos del Estado, alcanzando finalmente la periferia de su territorio.

La aludida *Segunda División del Ejército Argentino*, a cargo del general Villegas, tenía por misión en base a las enseñanzas recogidas en la campaña del año anterior, actuar contra los indios que habitaban los territorios comprendidos entre los ríos Neuquén y Limay, la cordillera de los Andes, el lago Nahuél Huapí y la Patagonia austral, ya no con columnas de efectivos de gran porte y envergadura, sino por medio del empleo de columnas ligeras con el personal suficiente para instalarse en los puntos que se considerasen estratégicos, para desde allí, por medio de fuertes, fortines o pequeñas partidas que deberían actuar con celeridad, poder "*inundar todo el territorio que se iba a batir* […] *hasta concluir con los moradores de aquellos territorios,*

[509] Walther, Juan C., Op. Cit., p. 681.
[510] Cf. el texto del discurso presidencial en la Sesión de Apertura del 29no. Período Legislativo, del 7 de mayo de 1882, cuyo facsimilar de impresión, puede verse en Biblioteca del Congreso, *Dossier legislativo N° 81. Mensajes presidenciales*, Dirección Servicios Legislativos, Buenos Aires, 2015.

sometiéndolos a las leyes de la Nación, haciéndolos emigrar allende las cordilleras o destruyéndolos".[511]

Esta nueva expedición inició la marcha hacia el Neuquén en noviembre de 1882, siendo conocida como "*Expedición a los Andes*", o bien expedición o "*Campaña de los Andes al Sur de la Patagonia"*. Si bien en la misma la reducción o sometimiento del indio aparece como uno de los objetivos principales, nosotros entendemos que había otro objetivo que, si bien aparecía ligeramente consignado o sugerido, era el principal de la expedición.

Para nuestra postura, este objetivo "encubierto" de la expedición era concerniente con una política asimilable a la futura concepción de la frontera acotada a la *defensa nacional* (que analizaremos en el Capítulo 9 de nuestra investigación), esto es: la necesidad de trazar una línea de defensa paralela a la cordillera, a fin de no solo "*evitar que los salvajes que habían sido arrojados de nuestro territorio volvieran a pasar a él*" a través de la colocación de fuertes y fortines en los boquetes de ella, sino también "*dominando y vigilando los caminos que conducen del oriente al occidente de los Andes*".[512]

Este emplazamiento de una línea defensiva paralela a la cordillera, se concretó a través de la colocación de tres fuertes y trece fortines, como por ejemplo el Fuerte Maipú (San Martín de los Andes), o el Fuerte Junín (Junín de los Andes).

Si nos detenemos en las *Instrucciones* impartidas a los jefes de brigada, se observa que se consignaba en las mismas que las persecuciones a los indios debían detenerse "*hasta el límite de la República con la vecina, en la línea de las cordilleras, sin ultraponerlas bajo ningún pretexto*".[513]

Cabe tener presente al respecto, que el general Villegas había recibido una comunicación del Ejército de Chile, suscripta por el coronel Urritia, informándole que en el mes de diciembre, el ejército chileno había operado en la Araucanía produciendo "*el absoluto exterminio de los araucanos*" (mapuches), para lo cual se había procedido "*posesionándose de varios boquetes de las cordilleras*", señalando acto seguido su solidaridad con el flagelo que los malones de araucanos causaban en Argentina. Ello sin perjuicio de que Urritia, manifestaba que veía con disgusto que las avanzadas militares argentinas, en ocasión de perseguir a los indios, reiteradamente traspasaban la línea divisoria que separa ambos países. [514]

Como correctamente señala Rojas Lagarde, debemos tener presente que si bien el límite internacional estaba definido, este no estaba demarcado en los mapas y mucho menos en el terreno, por lo que el militar que operaba en esas zonas no tenía la

[511] Informe de Villegas del 05/05/1883, en el parte detallado de las operaciones en Ministerio de Guerra y Marina, *Campaña de los Andes al sur de la Patagonia, Partes detallados y diario de la expedición. Ministerio de Guerra y Marina*, Eudeba, Buenos Aires, 1978, p. 12.
[512] *Ibídem*, p. 12-13.
[513] *Ibídem*, p. 25.
[514] *Ibídem*, p. 64-66. El intercambio castrense de las correspondencias entre ambos paises, se aprecia en el capítulo 5° de Rojas Lagarde, Jorge L., *Incidentes fronterizos con Chile durante la guerra con el indio*, Ediciones del Oeste, Buenos Aires, 1997, p. 83-100.

seguridad acerca de si había traspasado o no el límite fronterizo, el cual se fijaba conforme el Tratado de 1881 en "*las cumbres más elevadas*".[515]

Concluida la campaña, esta arrojó como resultados que se extienda definitivamente el extremo Sudoeste de la frontera con el desierto, desde el río Neuquén hasta el Limay, permitiendo la realización de reconocimientos científicos de los distintos valles y ríos, que sirvieron de base para futuras colonizaciones. También se extendió la línea del telégrafo militar hasta Ñorquin, estableciéndose una línea de frontera defensiva paralela a la cordillera de los Andes, resguardada como indicamos por tres fuertes y trece fortines.

Respecto a los combates con los indios, se informó la reducción total de 364 indios y 1.271 prisioneros, algunos de los cuales fueron indios Tehuelches de una tribu asentada en las inmediaciones, que lamentablemente se vieron inmersos en los enfrentamientos contra el ejército expedicionario, siendo que estos indios, oriundos del territorio argentino (a diferencia de los mapuches que lo eran de la Araucanía de Chile y "araucanizaron" la Pampa entrado el siglo XIX), venían desde hace larga data manteniendo buenas relaciones con las autoridades gubernamentales, colonos y viajeros en el resto de la Patagonia.

Pese a los reiterados intentos de las respectivas brigadas, pudieron finalmente escapar gracias a su conocimiento del terreno los principales caciques perseguidos, tales como Inacayal y Sayhueque, lo que no impidió que el Estado considerara prácticamente ya solucionado el problema del indio en la porción de territorio en que actuó la Segunda División.

Tal como lo señalara Rufino Ortega en su informe militar del 30 de marzo de 1883 (coincidiendo con el final de la operación), las fuerzas del ejército de Chile habían tomado posesión de los principales pasos del otro lado de la cordillera, colocando fuertes y "*buscando, en cuanto ha sido posible, combinarlos con los que nosotros tenemos*", agregando que si las tropas chilenas que guardan los pasos de la cordillera, cooperasen mas no sea mínimamente impidiendo que los indios mapuches pasen sus líneas, "*quedaría para siempre limpia y segura la rica e inmensa región que comprende el triangulo formado por el Limay y Neuquén*".[516]

Afirmaciones como las referidas precedentemente, nos indican que ya se percibía a la figura de la frontera argentina, en base a la instalación de los puestos de control fronterizos lindantes al país vecino, no sólo como una figura asociada a una porción de territorio adyacente a un límite internacional, sino que también se entendía o al menos "debería" entenderse a la frontera, como un área de control cooperativo, combinando el accionar conjunto de las fuerzas de ambos países, para combatir y evitar el ingreso y proliferación de amenazas subnacionales, amenazas que en esa oportunidad, estaban acotadas a la problemática de los malones de los indios.

[515] *Ibídem* Rojas Lagarde, Jorge L., p. 65.
[516] Ministerio de Guerra y Marina, *Campaña de los Andes al sur de la Patagonia, Partes detallados y diario de la expedición. Ministerio de Guerra y Marina, Op. Cit.*, p. 143-144.

Por supuesto que no dejamos de advertir la ironía de Ortega, relativa a la dudosa "colaboración" de los puestos fronterizos chilenos, anticipando o vislumbrando sin poder saberlo, una futura frontera de tensión, como efectivamente lo fue la frontera argentino-chilena del siglo XX, acotada estrictamente a la noción de la doctrina de la *Defensa Nacional*.

Teniendo presente la importancia geopolítica de esta expedición, que consistió en ejercer urgentemente soberanía y supremacía territorial en una zona fronteriza donde el ejercicio jurisdiccional del Estado era prácticamente nulo, no compartimos las posturas de los historiadores indigenistas Curruhuinca y Roux, en cuanto cuestionan que las campañas al Neuquén no estuvieron autorizadas por ningún instrumento legal, señalando estos que la Ley 947, sólo autorizaba al ejército a ocupar militarmente el río Negro,[517]excluyendo al "país Mapuche".[518]

Sin entrar a opinar sobre la cuestión del genocidio invocada por los autores referidos precedentemente (cuestión que actualmente sigue siendo objeto de controversias), sostenemos que el ejercicio de la soberanía y la supremacía del Estado sobre "una porción" de su territorio, no puede quedar supeditada a la sanción de una ley interna. De aceptarse lo contrario, caeríamos en el contrasentido que frente al derecho internacional, el Estado estaría autorizándose a si mismo a ejercer jurisdicción en uno de los elementos que le es constitutivo e inherente, cual es el territorio.

La prerrogativa constitucional del Congreso de proveer a la seguridad de la frontera, sea con medios económicos o afines, podrá eventualmente ser un "titulo valido" en cuanto rendición de cuentas de la ejecución de una respectiva partida presupuestaria destinada al efecto; pero no puede garantizar la deficiencia o la ausencia de su ejercicio. Es por ello que la decisión, ejecución y resultados en la gestión política del Estado, admiten múltiples variables. Claramente el enfrentamiento con el indio demostró la viabilidad de estas variables.

34.3. La Campaña a la Patagonia (1884)

En la apertura del Período Legislativo de 1884, el Presidente Roca, tras indicar que el problema del indio estaba prácticamente concluido, informaba al Congreso Nacional que "*Nuestros acantonamientos militares del Sur, están situados al píe de los Andes, que son al fin nuestra actual y definitiva línea de fronteras"*.[519]

Esta afirmación de la cabeza del Poder Ejecutivo ante el Congreso Nacional, es otro de los cuantiosos testimonios que nos permiten sostener que el Estado se encontraba en la senda final de su doloroso, largo y oneroso periplo, tendiente a

[517] Curruhuinca, Curapil; Roux, Luis, *Las matanzas del Neuquén, Crónicas mapuches*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1993, p. 162.
[518] Curruhuinca, Curapil; Roux, Luis, *Sayhueque. El último cacique. Señor del Neuquén y la Patagonia*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1994, p. 67.
[519] Cf. el texto del discurso presidencial en la Sesión de Apertura del 31er. Período Legislativo, del 6 de mayo de 1884, cuyo facsimilar de impresión puede verse en Biblioteca del Congreso, *Dossier legislativo N° 83. Mensajes presidenciales*, Dirección Servicios Legislativos, Buenos Aires, 2015.

eliminar las fronteras internas, pujando desde su centro hasta la periferia de su territorio, para alcanzar la unidad y conformación definitiva del mismo.

En marzo de 1884, ante la enfermedad que aquejaba al general Villegas,[520] asume la conducción de la Segunda División el Gobernador del territorio de la Patagonia: el general Vintter. Esta división controlaba el área de operaciones consolidada por las campañas de 1881 y 1882/1883, estando la Tercera División de la vieja frontera sur, ahora asignada a efectuar en La Pampa central funciones de lo que hoy entendemos por gendarmería, asegurando la instalación de poblaciones rurales en los antiguos dominios de los indios ranquelinos y salineros de Namuncurá.

Quedando al sur del río Limay y el Negro, las desmoralizadas tribus rebeldes de Inacayal, Sayhueque y otros caciques, coexistiendo con tribus pacíficas como los tehuelches, Vintter había ordenado al teniente coronel Lino Oris de Roa, una nueva campaña punitiva a través de tres columnas ligeras, debiendo previamente explorar y reconocer el interior de la Patagonia en la zona entre Puerto Deseado, el río Negro, los 40 grados de latitud y los primeros ramales de los Andes.

La concreción de ésta expedición, permitió comprobar que el interior de la Patagonia no era un "territorio maldito" conforme el estigma acuñado por Darwin que hacía imaginar inmensos desiertos sin agua ni vida vegetal y animal. Por el contrario, se pudo verificar que existían abundantes valles fértiles y numerosas especies animales que los expedicionarios pudieron apreciar, rectificándose conceptos erróneos sobre topografía e hidrografía, y evidenciándose la posibilidad de establecer una nueva ruta para las poblaciones y colonias existentes entre los valles del río Chubut y Valcheta donde estaba asentada desde 1865 una colonia galesa.[521]

Ese mismo año, se entregaron voluntariamente una gran cantidad de indios que estaban escapando de las expediciones del ejército, uno de ellos fue el Cacique Namuncurá quien el 24 de marzo y luego de años de evadirse, finalmente se entregó en el fortín "Paso de los Andes" con nueve capitanejos, ciento treinta y siete indios de pelea y ciento ochenta y cinco de chusma.

Pese a que durante ese año se registraron algunos incidentes con los indios, como por ejemplo malones al fortín "Alarcón" y a los establecimientos aislados de las colonias galesas del Atlántico ultimando a sus pobladores, las medidas tomadas en consecuencia por Roa, hicieron que se precipitara el final de la "indiada", quien ya se sentía no podría revertir su situación.

Finalmente el 1 de enero de 1885 se entregaba el indómito cacique Sayhueque en el fuerte Junín de los Andes, conjuntamente con setecientos indios de lanza y dos mil quinientos de chusma, pertenecientes a las tribus de Inacayal, Huenchenecul, Prayel y Foyel, entre otras, quedando sólo al sur del río Negro las tribus de tehuelches dedicadas a la caza y pesca, totalmente ajenas a la otrora belicosidad de sus pares mapuches y completamente alineadas a las autoridades situadas al sur del río Deseado.

---

[520] Conrado Villegas falleció en Paris el 26 de agosto de 1884, aquejado de dolencias que se acrecentaron por el riguroso clima de las expediciones en que participó. (Scunio, Alberto D. H., *Del Río IV al Lime Leuvú*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1980, p. 400-402).

[521] Walther, Juan C., *Op. Cit.*, p. 737-738.

Algunos historiadores señalan como hito histórico del fin de la campaña al desierto (la de la frontera sur) la entrega de Sayhueque a principios de año, señalando otros que el posterior informe de Vintter a la superioridad del 20 de febrero de 1885 , en donde se indicaba que en "*el Sud de la República no existen ya dentro de su territorio fronteras humillantes impuestas a la civilización por las chuzas del salvaje*", [522] marca el final de un larga puja para doblegar el accionar del indio que no se avenía a las leyes del Estado.

Unos meses antes de la rendición de Sayhueque y vislumbrándose el inminente final de la extensa guerra contra el indio por la puja de las fronteras, se sancionó el 10 de octubre de 1884 (promulgándose el día 16 de ese mes) la Ley 1532[523] 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*.

Si bien el análisis del régimen jurídico de los Territorios Nacionales, excede al objeto de la presente investigación, cabe señalar que los mismos en cuanto últimos bastiones del "desierto residual" sin indios, consistió en una figura de adquisición de territorios cual tracto abreviado, cuyos alcances se proyectaron en gran parte del siglo XX.

Estos Territorios Nacionales sin capacidad ni facultad de autogobierno atento el requisito establecido que sus habitantes atraviesen previamente una etapa de "aprendizaje cívico y moral" dado que se consideraba que debían contar con la aptitud necesaria para adquirirlo,[524] fueron la base de futuras provincias donde antes había "desierto",[525] siendo el producto conforme señalaba Linares Quintana (en su tesis doctoral sobre los Territorios Nacionales) de la circunstancia que una vez finalizada la Campaña al Desierto "*la frontera argentina no tuvo ya más límite que las fronteras de las vecinas naciones*".[526]

El 7 de mayo de 1885 y sin perjuicio que la cuestión del problema del indio en el Chaco no estaba resuelta pese a que en el discurso se expresaba lo contrario, el Presidente Roca informaba al Congreso Nacional que quedaban:

> *"levantadas desde hoy las barreras absurdas que la barbarie nos oponía al Norte como al Sur, en nuestro propio territorio, y cuando se hable de fronteras en adelante se entenderá que nos referimos a las líneas que nos*

[522] *Ibídem*, p. 744.
[523] Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo Noveno. 1882 á 1884*, Publicación Oficial. Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, Buenos Aires, 1896, p. 857/860 (Registro 13958) Numeración de la ley (1532), ADLA. *Complemento Años 1881-1888*, La Ley, Buenos Aires, 1955, p. 141-145.
[524] El derecho internacional aplicó este principio a territorios cuya población no alcanzaba a autogobernarse, asumiendo la comunidad internacional ese propósito. De ahí la existencia del Consejo de Administración Fiduciaria en la Corte de las Naciones Unidas.
[525] Cf. Moroni, Marisa, "La nacionalización de la frontera pampeana y la formación del Estado argentino", *Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales*, 69/89, 67, 2007, p. 73.
[526] Linares Quintana, Segundo V., *Derecho Público de los Territorios Nacionales. Argentino y comparado*, S/E (tesis doctoral), Buenos Aires, 1937, p. 55.

dividen de las naciones vecinas y no a las que han sido entre nosotros sinónimos de sangre, de duelo, de inseguridad y de descrédito para la República…".[527]

Respecto a la línea defensiva instalada en el río Negro las tropas nacionales la guarecieron hasta el año 1897, en razón que el general Rudecindo Roca -en su carácter de comandante de la División de los Andes-, consideró que era necesaria abandonarla al no tener ya sentido como frontera militar, sustituyéndose la misma por una nueva línea de frontera paralela a la de la Cordillera de los Andes,[528]anticipándose a una frontera de tensión como sería la frontera argentina-chilena en gran parte del siglo XX.

35. La campaña al Chaco de la Ley 1470 y posteriores hasta el Siglo XX

La mayoría de los historiadores clásicos al analizar y expedirse sobre la campaña o conquista del desierto, privilegian o simplemente se limitan a la expedición militar realizada al río Negro en 1879 por sobre las posteriores realizadas al Neuquén, los Andes y la Patagonia entre 1881 y 1884. Del mismo modo todas las expediciones al desierto del Chaco, son conforme el título de la citada obra del expedicionario Valdez relegadas a "la penumbra de la historia", cuando no completamente ignoradas.

Según nuestra postura, este relegamiento obedece a distintas causas, entre ellas el gran contraste que existía entre el potencial económico agroganadero de los territorios que abarcaba la frontera sur, apto para ampliar el perfil exportador que urgentemente requería el Estado, con las dificultades y poca seducción que traía aparejada la colonización del "impenetrable Gran Chaco",[529] dada la topografía, hidrografía, extremas temperaturas dominantes y el carácter combativo de los indios en dicho territorio.

Estos últimos a diferencia de sus pares del Sur, salvo excepciones no exentas de torturas brutales prescindían de tomar cautivas o prisioneros,[530] combatiendo en un medio hostil que conocían perfectamente, que les imprimía una impronta individualista rayana a la vida salvaje, conjuntamente con un rechazo total a la cultura que le proponía e imponía el Estado.

Valga como ejemplo que los indios del Chaco solían andar desnudos o semidesnudos, en contraste con los indios del Sur (sobre todo los caciques), los cuales rara vez renegaban de vestirse con prendas de la sociedad organizada y de poder acceder a ellas mediante trueque, tratados de paz o robo, llegando al extremo de portar kepis o uniformes robados al ejército de línea.

---

[527] Congreso Nacional, *Cámara de Senadores. Período ordinario de sesiones 1885*, Senado de la Nación, Buenos Aires, 1931, p. 10

[528] Walther, Juan C., *Op. Cit.*, p. 745.

[529] Se denominaba *Chaco*, a una extensa porción de territorio que comprendía a Paraguay, Argentina y Bolivia. Actualmente parte de esa zona comprende a las Provincias de Chaco y Formosa, separadas entre sí por el río Bermejo, y esta última de Paraguay por el río Pilcomayo.

[530] En sus memorias Fotheringham (expedicionario del desierto sur y posterior Gobernador del Chaco) señalaba respecto a los indios del Chaco que "*nunca toman prisioneros sin matarlos. Les causaba asombro, no podían comprender como cayendo en nuestro poder, les dejábamos el resuello*" (Fotheringham, Ignacio H., *La vida de un soldado o reminiscencias de las fronteras*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998, p. 394)

En el mensaje del Presidente Roca dirigido al Congreso de 1885, si bien se indicaba que por frontera finalmente se entendía una línea divisoria con las naciones vecinas y no aquella lindante con el indio, observamos que esta noción no se aplicaba al Chaco en razón que la expedición cuyos gastos autorizo el Congreso un año antes, no había solucionado el problema del indio y las fronteras internas de la región, pese a que Roca afirmaba que la misma se llevó a cabo con el más completo éxito.[531]

La expedición aludida se legitimó en la sanción de la Ley 1470 el 11 de septiembre de 1884,[532] por la que se autorizaba al Poder Ejecutivo a invertir hasta la suma de quinientos mil pesos nacionales para atender los gastos que demande "*la ocupación militar de los territorios del Chaco, establecimiento de los acantonamientos, seguridad de los caminos de Salta, Santiago y Tucumán á las costas del Paraná y estudio y navegación de los ríos Bermejo y Pilcomayo*", debiéndose imputar al producto de las tierras públicas los gastos que demandase la ejecución de la norma.[533]

En oportunidad de la presentación del proyecto para autorizar esta expedición, el Presidente Roca, secundado por su Ministro de Guerra y Marina Benjamín Victorica, informaba a los legisladores que habiendo concluido la ocupación militar de la Pampa y la Patagonia, llegó el momento de ejecutar operaciones militares sobre los territorios del Chaco para que los mismos tengan sus fronteras "*en los límites del dominio de la República*", debiéndose para ello remover las fronteras con los indígenas los cuales debían "*caer sometidos ó reducidos bajo la jurisdicción Nacional*", para que el Estado pueda usufructuar las "*doce mil leguas que riegan el Bermejo, el Pilcomayo, el Paraná y el Paraguay y que limitan las montañas que nos separan con Bolivia*".[534]

Entre las objeciones planteadas en el Congreso Nacional al proyecto luego sancionado, observamos el argumento del senador del Valle, quien una vez efectuada por su persona una reseña sobre la situación de desarraigo en la que quedaron las familias de los indios tras la campaña de 1879, afirmaba que en el Chaco a diferencia de la campaña del Sur, no se seguía la regla de "*ir ocupando un territorio a medida que las necesidades de la civilización lo exijan; ahora se va a ocupar militarmente…una sección de nuestro territorio en la cual no asoma siquiera la necesidad de población*".[535]

Contrariamente a esta postura, sostenemos que el Estado en las últimas décadas del siglo XIX para lograr la conformación de su territorio, podía eventualmente por

---

[531] Congreso Nacional, *Cámara de Senadores. Período ordinario de sesiones 1885*, *Op. Cit.*, p. 10.
[532] Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo Noveno. 1882 á 1884*, *Op. Cit.*, p. 830 (Registro 13863) Numeración de la ley (1470), ADLA. *Complemento Años 1881-1888*, *Op. Cit.*, p. 136.
[533] Tan poca trascendencia tuvo para los historiadores la sanción de esta ley por parte del Congreso Nacional, que el citado tomo de los *Anales* de la Editorial La Ley sólo se limitó a transcribir un breve sumario de modo anecdótico, omitiendo la transcripción del texto sancionado. Contrástese ello con las transcripciones realizadas por esa editorial del texto completo de la sanción de otras leyes sobre la frontera y afines en el siglo XIX (como por ejemplo las leyes 215, 752 y 947).
[534] Véase mensaje del 26/07/1884, en Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1884. Tomo Primero*, Imprenta y encuadernación de Stiller & Laass, Buenos Aires, 1885, p. 934-935.
[535] Congreso Nacional, *Cámara de Senadores. Período ordinario de sesiones 1884*, Senado de la Nación, Buenos Aires, 1931, p. 399.

cuestiones políticas y económicas, priorizar en el tiempo el pleno dominio de un territorio en desmedro de otro, pero no desterrar sus aspiraciones territoriales, fundado en cuestiones como un mayor o menor flujo inmigratorio en una zona, o bien una mayor o menor riqueza ganadera pasible de ser exportada. Valga como ejemplo el contraste entre la frontera política con Chile y la de Paraguay en el año 1884, donde el Estado Argentino se encontraba hacia el Oeste con un vecino país pretendiendo territorios que podrían rayar en acciones bélicas, encontrándose por el contrario hacia el Norte con Paraguay que todavía estaba recuperándose de sus heridas luego de la derrota en la Guerra de la Triple Alianza.

Esta campaña militar aprobada por el Congreso Nacional en 1884, cuyo objetivo principal era establecer una línea fronteriza resguardada por fortines a ambas márgenes del río Bermejo, fue conducida personalmente por el general Victorica, secundado por hombres que ya contaban con experiencia en la guerra contra el indio, como por ejemplo Uriburu, Ibazeta y Fotheringham, entre otros.

Tras arduos combates contra los indios de la región, ya no en la estepa o montañas sino en la selva y, una vez concluidos los difíciles reconocimientos hidrográficos encomendados, se dio por concluida la campaña a finales de ese mismo año.

Si bien se estableció una frontera en el río Bermejo de 387 kilómetros, resguardada por 13 fortines, sustrayendo más de 5.000 leguas a los indios, muchos de los cuales fueron incorporados a una vida sedentaria,[536]no se había solucionado la problemática de los malones en esa región, como tampoco el Estado ejercía un completo dominio jurisdiccional en la zona.

Tal como señala Spota, el proyecto estatal de incorporación territorial, expansión económica e implementación de un modelo social basado principalmente en el accionar militar, como paso previo al poblamiento inmigratorio en la región chaqueña, siempre tuvo como resultado un control gubernamental limitado en su ejercicio real,[537] a nuestro entender por la falta de una política colonizadora adecuada.

Entre los años 1884 y 1898 la región estuvo custodiada por tropas de vigilancia a cargo de los generales Obligado, Donovan y Fotheringham y al momento de asumir Roca su segunda presidencia el 12 de octubre de 1898, continuaban los incidentes relacionados con ataques a fortines, colonias, estancias, ingenios azucareros y explotaciones forestales, todo ello secundado por un cuadro de una colonización que nunca estaba a la altura de las expectativas requeridas, y en donde el indio sometido "trabajaba" en actividades cercanas a la explotación o esclavitud.

Ese mismo año, el Ministro de Guerra Luis María Campos ponía al general Lorenzo Vintter al frente de una expedición con el objeto de conferir protección a las colonias asentadas en los ríos Paraná y Paraguay. La División de Operaciones en el Chaco, conformada por mil setecientos hombres para un frente de quinientos

[536] Scunio, Alberto D. H., *La conquista del Chaco*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1972, p. 290.
[537] Spota, Julio Cesar A.: "Política de fronteras y estrategia militar en el Chaco Argentino (1870-1938)", en *Fronteras. Espacios de Interacción en las tierras bajas del sur de América*, *Op. Cit.*, p. 139.

kilómetros, logró reducir y someter a cuatro mil quinientos indios tobas y mocobíes, expulsando a los restantes al otro lado del río Bermejo, el cual constituía para el Estado a fines del siglo XIX, una de las últimas fronteras internas con el indio.

Entre los años 1907 y 1908 se efectuaron nuevas operaciones en el territorio a través de la establecida División de Caballería del Chaco, bajo el mando del coronel Teófilo O´Donnell. Ésta fuerza tenía expresas instrucciones de intentar por todos los medios adelantar sucesivamente la línea de fortines. Asimismo, debía garantizar la seguridad de las poblaciones del Chaco y Formosa, ejerciendo una policía en la zona de ocupación, impidiendo el comercio de armas, penetración de partidas armadas de indios o cuatreros y eventuales rebeliones entre los indios sometidos.[538]Pese a las instrucciones que privilegiaban el encuentro pacífico, las expediciones no pudieron evitar el entablar permanentes y cruentos combates contra los indios al norte del río Bermejo.

En el año 1911 el coronel Enrique Rostagno remplaza al coronel O´Donnell en la conducción de la División de Caballería en el Chaco, pasando ésta a denominarse como Fuerza de Operaciones en el Chaco, teniendo por misión principal ocupar las fronteras sobre el río Pilcomayo sometiendo para ello definitivamente a los indios.

Tras el avance de la fuerza sin tener que lamentar bajas ni enfrentamientos con los ocho mil indios que se cruzaron, el Estado dejaba atrás la barrera del río Bermejo. Compartimos el criterio señalado por Spota, respecto a que la ocupación definitiva de las fronteras internacionales en la región chaqueña, a través del establecimiento de fortines a lo largo del río Pilcomayo, hizo coincidir por primera vez la diagramación teórica de la geografía argentina con la extensión real de su soberanía.[539]

A finales de 1914 se dispuso la disolución de la Fuerza de Operaciones en el Chaco, siendo sus funciones transferidas al Regimiento 9 de Caballería de Línea, el cual prestó servicios hasta finales de 1917, año en que suele considerarse finalizó la campaña al desierto del Chaco,[540] y conforme el nuevo criterio establecido por historiadores como por ejemplo De Marco, el fin de toda la campaña al desierto realizada por el Estado argentino.

Sin perjuicio de la finalización "oficial" de la campaña al desierto norte, cabe señalar que a partir de 1918 siguieron suscitándose hechos de gravedad con los indios de la región, como por ejemplo el malón emprendido en diciembre por los tobas sobre Laguna Yema, asesinando a muchos de sus pobladores, atacando e incendiando ese mismo mes la población del Palmar.

---

[538] Véase el detalle de las instrucciones en Scunio, Alberto D. H., *Op. Cit.*, p. 315-318.
[539] Spota, Julio Cesar A., *Op. Cit.*, p. 139.
[540] En varias publicaciones suele referirse incorrectamente a un supuesto "decreto presidencial" de finales de diciembre de 1917, como fecha de finalización de la campaña al desierto en el Chaco. Según nuestro parecer, esta interpretación surge de un decreto del 30/09/1917 que hace cesar en sus funciones al Regimiento 9 de Caballería, interpretado a la luz de una Resolución del Ministro de Guerra Elpidio Gonzalez en el Boletín Militar N° 4851, cuyos textos pueden verse en Scunio, Alberto D. H., *Op. Cit.*, p. 229-331. Por otro lado el expedicionario en el Chaco Lindor Valdez (*Op. Cit.*, p. 170-186) afirma que la fecha tope es el 31/12/1917, en base a una interpretación personal armonizando decretos y resoluciones y sin perjuicio de alegar que la campaña al desierto fue irresponsablemente terminada al no haberse pacificado completamente la zona.

Uno de los sucesos más graves que expone la precariedad jurisdiccional que tenía el Estado en esa región, se suscitó en Formosa en el mes de marzo de 1918, a través del ataque del cacique Garchete al Fortín Yunká (situado en la margen del Pilcomayo), sorprendiendo a sus defensores y produciendo la muerte de estos y sus familias.

Respecto a este último ataque el carácter de los indios involucrados se demuestra en la inquina contra el jefe de la guarnición, el sargento Leyes; cuyo cadáver fuera encontrado al fondo del aljibe junto a su mujer e hijos, sobreviviendo en el fortín solo el menor Ramón Enciso Almeida. Éste último, siguiendo las órdenes de su madre se escondió bajo la cama de esta, simulando la malograda mujer estar dormida a fin de hacer creer a los indios que era la única persona en la habitación.[541] Por otro lado, no merece mayor comentario el testimonio citado por Scunio, respecto a la personalidad del cacique Garchete, por cuanto era tuerto y para que su hijo se le parezca, le clavó una espina en el ojo derecho siendo este adolescente. [542]

Si bien prosiguieron los enfrentamientos con indios y bandoleros de la región, la última expedición militar fue llevada a cabo en el año 1936 por el teniente Enrique Fa, contra las tribus que venían asolando la banda sur del Pilcomayo, disolviéndose el Regimiento de Gendarmería de Línea el 31 de diciembre de 1938 por considerarse que el territorio se encontraba pacificado.

Mas allá de la fecha que los historiadores puedan tomar para señalar el final de la campaña al desierto (sea el desierto Norte, el Sur o en general), para los fines de nuestra investigación, es la ocupación militar del río Pilcomayo en el año 1911 la que marca un hito para el Estado, en haber sorteado la última barrera interna contra el indio. Ésta era la línea militar fronteriza del río Bermejo, ello sin perjuicio de los enfrentamientos sucesivos por consolidar esta nueva frontera en el río Pilcomayo, ahora definitivamente adyacente a un límite internacional.

Con el fin de las fronteras internas en el Chaco, concluía un largo y doloroso camino que el Estado transitó para la unidad y conformación de su territorio.

La atribución constitucional del artículo 67, inciso 15, en cuanto confería al Congreso la facultad y a la vez manda para proveer a la seguridad de las fronteras, que como venimos desarrollando se consideraban dinámicas, internas y lindantes al indio y el desierto, no implicaba que el Estado considerase que las mismas debieran ser inmutables. Máxime a la luz de lo establecido en el inciso anterior, respecto a la atribución de arreglar definitivamente los límites del país.

Sin lugar a dudas los constituyentes de 1853, tenían presente el carácter dinámico de las fronteras, no siendo incompatible la cláusula del inciso 15, con la concepción de llevar las mismas hasta la periferia del territorio del Estado, ya que esta puja por movilizarlas hacia los confines comenzó a desarrollarse desde el mismo período colonial.

---

[541] Este sobreviviente, años mas tarde ingresó al Regimiento de Gendarmería, participando en la inauguración de un monolito a los caídos en Yunká el 25/05/1934, en el mismo lugar que pereció su madre.

[542] Scunio, Alberto D. H., *Op. Cit.*, p. 333.

El largo y turbulento camino que el Estado atravesó en su vida constitucional para definir políticamente su sistema de gobierno, hizo que en sus comienzos sólo pudiera defender las fronteras internas a través de un desordenado esfuerzo normativo, el cual fue reseñado en la segunda parte de nuestra investigación. Este esfuerzo normativo era tendiente a sostener un burocrático e ineficiente sistema defensivo, que impedía garantizar eficientemente la seguridad de la frontera lindante con el indio del desierto, en un contexto de permanentes distracciones del Estado por sus conflictos internos, relegando durante décadas su derecho y necesidad de asegurar la integridad de su territorio. En principio esto se alcanzó de modo precario al vencer su última frontera interna.

Parte Tercera

La frontera en la reforma constitucional de 1994 y la evolución de su figura hasta la actualidad

Capítulo 9

La frontera vinculada al conflicto interestatal y posteriores derivaciones hacia las variables de desarrollo e integración

36. Consideraciones sobre la nueva concepción de la figura constitucional de la frontera y su recepción parcial en la reforma constitucional de 1994

Tal como sostuvimos en el capítulo precedente, el fin de las fronteras internas con el indio aconteció en Argentina en el año 1911 con la ocupación militar del río Pilcomayo, tras superarse la última frontera interna del río Bermejo en el Chaco. Ello sin perjuicio de ciertas posturas históricas que entienden que la campaña al desierto finalizó en 1917 o que concluyó con la creación de la Gendarmería Nacional, o bien la opinión mayoritaria que establece el año 1885 como un hito donde la dirigencia política del país, en conjunto con los sectores ilustrados, comenzaron a considerar a las fronteras del Estado ya no en su concepción de internas, sino como lindantes con otras unidades estatales.

Armonizando todas estas interpretaciones, que en definitiva apuntan a priorizar en el fin del problema del indio rebelde frente a la jurisdicción del Estado, debemos tener presente que a los fines de nuestra investigación, diferenciamos dos aspectos relacionados, que no son excluyentes pero si diferenciables:

> *Primer Aspecto*: En un lento proceso interpretativo, cuyo principio podríamos identificarlo alrededor de 1885, hasta aproximadamente la desmilitarización del río Negro en 1897 (al no tener más sentido el resguardo de su línea defensiva), se comenzó a considerar la figura de la *frontera*, concatenada a un límite internacional.
>
> *Segundo Aspecto*: La última frontera interna del Estado Argentino fue la de la línea militar del río Bermejo, que se venció al ocuparse militarmente el río Pilcomayo en el año 1911, superponiéndose definitivamente las fronteras internas con los límites internacionales. Ello no obstante ya encontrarse arraigada la nueva concepción de la frontera, como un área de territorio adyacente a un límite internacional.

Lo anterior, como venimos señalando, fue producto de la larga puja del Estado para arreglar definitivamente los límites de su territorio, fijar el de las provincias y determinar el tipo de organización que debían tener los “desiertos residuales” que eran los territorios nacionales.

En base a estos conceptos señalados, la figura de la *frontera* que se desarrollará a partir de este capítulo, como preludio al análisis de su consagración parcial en la Reforma Constitucional de 1994, necesariamente se circunscribe a su concepción actual de porción de territorio lindante a un mojón internacional, sin perjuicio de darse la circunstancia que la legislación aplicable a la nueva figura de la *frontera* en el siglo XX

entre los años 1944 y 1994, coexiste con la vieja figura de la Constitución de 1853/1860.

Ante la observación efectuada precedentemente, y siendo que recién en el año 1994 se produjo la austera reforma de nuestra figura en la Constitución Nacional, tratada "elípticamente" por los asambleístas constituyentes al momento de la presentación de proyectos y de sus debates, entendemos que dos podrían ser las posturas a adoptarse al respecto:

> *Primera Postura*: El inciso 15 del Artículo 67 de la Constitución de 1853/1860, cayó en desuetudo entre los años 1885 y 1994, dado que era un resabio histórico que se limitaba a considerar a las fronteras exclusivamente como internas y lindantes con el indio, sobre el cual paralelamente se mandaba conservar un trato pacífico proveyendo a su conversión al Catolicismo.

En consecuencia, toda su legislación posterior, como por ejemplo la comprendida entre los años 1944 y 1994, dado el anacronismo de la norma de la Carta Magna fue *ad hoc* de la falta de vigencia sociológica del inciso de esta última.

> *Segunda Postura*: Independientemente de considerar el año 1885, 1911 o 1917 como fecha de finalización de las fronteras internas con el indio, al comenzar a considerarse definitivamente a la frontera como relacionada a un límite internacional (alrededor de 1885), dejando de coincidir la *constitución formal* (aspecto normativo de la misma) con el de la *constitución material* (aspecto de la vigencia sociológica del artículo), se produjo una mutación constitucional interpretativa. Esto es una norma de la constitución formal, adquirió un modo de vigencia sociológica (constitución material) que no coincidió con el de la norma escrita en su formulación expresa.[543]

Nos inclinamos por la segunda postura, haciendo la salvedad que independientemente de adoptarse el criterio relativo a que el anacrónico inciso 15 cayó en desuetudo entre los años 1885 y 1994 (siendo toda la legislación producida en ese lapso de tiempo *ad hoc* de la falta de vigencia sociológica) o bien el criterio de que se produjo una mutación constitucional interpretativa, la figura de la *frontera* que desarrollaremos a partir de este capítulo es totalmente ajena a la vieja figura constitucional relacionada con el indio y el desierto. Nuestra exposición tiende a demostrar que la figura de la frontera desde que comenzó a ser asociada a un límite internacional, gradualmente recorrió hasta la reforma constitucional en 1994 el camino inverso al desarrollado por su par de la Constitución Nacional de 1853.

Vale decir, así como en la Parte Segunda de nuestra investigación expusimos el disperso esfuerzo normativo que el Estado produjo (con los medios disponibles a su alcance) para intentar dar cumplimiento a la manda de los constituyentes de 1853 de proveer a la seguridad de las fronteras, ahora por el contrario abordaremos otro camino normativo, solo que inverso aunque también con visos de desordenado, que surge al

[543] Conforme la tesitura de Bidart Campos referente a las mutaciones por interpretación. (*Tratado elemental de derecho constitucional argentino. El derecho constitucional de la libertad*, *Op. Cit.*, vol. I, p. 117). La analogía que efectuamos es propia, ya que este autor omite en sus obras expedirse sobre nuestra figura en trato en lo relativo a su vigencia sociológica.

margen de la vigencia sociológica de la figura constitucional de 1853 y desemboca en la Reforma Constitucional de 1994, tras un breve y fugaz paso en la letra de la Constitución de 1949.

Por ende, y conforme lo indicado en la Introducción, en esta última parte de nuestra investigación, pretendemos demostrar que en la reforma constitucional del año 1994 la figura de la frontera fue tangencialmente abordada por parte de los constituyentes.

Esta magra "cirugía constitucional" efectuada en 1994 sobre la figura de la frontera, ignoró no sólo el perfil que había adquirido en nuestro derecho interno y el derecho comunitario, sino también las nuevas problemáticas y visiones internacionales sobre el carácter multifuncional de la frontera, muy lejanas a las limitadas y superadas concepciones de la frontera como figura acotada a la defensa nacional. Estas nuevas percepciones sobre la frontera fueron evolucionando desde la guerra de trincheras en el viejo continente durante la Primera Guerra mundial, pasando por los conceptos de la guerra mecanizada de su sucedánea y posterior Guerra Fría con su clásica frontera física, ideológica y política representada por el "telón de acero" o "cortina de hierro", separando a la Europa Occidental de la Oriental.

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

En consecuencia, sea que se adopte la postura del desuetudo constitucional o de la mutación constitucional del viejo inciso 15, es procedente que este capítulo se encuentre ubicado en la Parte Tercera de nuestra investigación, dado que expone el disperso desarrollo normativo de la frontera argentina en el siglo XX, camino normativo sinuoso cuyas "huellas" aún continúan vigentes, por cierto muy lejos de los alcances que aspiraban los constituyentes de 1853, en donde la frontera respondía a otra realidad sociológica; para concluir finalmente en la magra readecuación de la figura que desde 1994 contiene la Constitución Nacional vigente. Esto último, en contraste con otros Estados de América del Sur, los cuales en la última parte del siglo XX otorgaron constitucionalmente un generoso tratamiento normativo dirigido a sus fronteras, conforme lo analizaremos en el Capítulo 11.

37. La frontera vinculada a la noción de la defensa nacional

Una de las primeras definiciones doctrinarias que mejor 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 en su Manual para los establecimientos de Instrucción Secundaría del año 1897, quien señala que desde que se había cumplido el mandato constitucional sobre la misma, al finalizar la guerra de fronteras con el indio:

"*…su sentido interno desaparece, para convertirse en un deber permanente de velar por la seguridad de las fronteras internacionales, lo que debe cumplirse manteniendo en ellas distribuido el ejército, y construyendo fortalezas y las obras de defensa necesarias…"*.[544]

Si tenemos en cuenta todas las cuestiones limítrofes que se suscitaron desde la celebración del Tratado de Límites de 1881 con Chile (cuya reseña y análisis desborda los fines del presente trabajo), veremos que la noción de la frontera y su regulación jurídica en Argentina, como franja de territorio a proteger dentro del marco de la concepción de la defensa nacional, esta determinada por la circunstancia de limitar geográficamente con ese país alrededor de 5.200 kilómetros. En otras palabras, Argentina y Chile comparten la frontera más extensa de Sudamérica, sobre la cual se presentaron numerosas tensiones políticas y diplomáticas, muchas de ellas próximas a desembocar en un conflicto bélico a gran escala, como por ejemplo las cuestiones del Canal del Beagle e islas aledañas.[545]

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

Sobre el rol del ejército como actor principal en la defensa de las fronteras, encontramos la postura de Munilla quien señala que era el Ejército Argentino el que con carácter exclusivo, indefectiblemente debía velar por la seguridad de las fronteras, fuerza ésta de la cual marcaba que todavía sufría la pesada herencia de las precarias remontas de la defensa fronteriza en la guerra contra el indio.[546]

Esta visión netamente militar, acotada a las amenazas de eventuales invasiones de otros Estados, la reflejaba en 1926 el coronel Molina, en sus escritos publicados inicialmente en el diario *La Nación*, al indicar que era el deber ineludible de todo Estado la preparación de la defensa de su territorio:

"*…considerar a éste en todas sus fronteras, tomando en cuenta las diferentes eventualidades que pudieran presentarse de conflictos con los países limítrofes, por más que hagan remotas tales eventualidades las inalterables tradiciones y tendencias de amistad y armonía reinantes entre todos los países vecinos…"*.[547]

Respecto a la relación de Argentina con sus países vecinos, este autor de formación castrense, reflejaba la postura acotada exclusivamente al conflicto interestatal, en el marco de la concepción de la defensa nacional, sin contemplar noción

[544] González. Joaquín V., *Op. Cit.*, p. 486.
[545] Para una síntesis de todas las tensiones diplomáticas con Chile en los siglos XIX y XX, véase a Scenna, Miguel Á., *Argentina – Chile. Una frontera caliente*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1981.
[546] Munilla, Eduardo, *La Defensa Nacional. Ideas y conceptos que la inspiran*, Librería "La Facultad" de Juan Roldán, Buenos Aires, 1916, p. 20-21.
[547] Molina, Ramón, *La Defensa Nacional. Sus problemas fundamentales (Estudio publicado por "La Nación")*, Talleres Gráficos del Instituto Geográfico Militar, Buenos Aires, 1926, p. 17.

alguna de desarrollo humano, integración y control fronterizo conjunto, al afirmar respecto a los países limítrofes:

> *"…Cada uno de éstos, procediendo dentro de su deber de previsión, está obligado a considerar, en su frontera con nosotros, un ataque por nuestra parte; de la misma manera que nosotros, a nuestra vez, lo* estamos *a considerar el ataque de ellos sobre nuestras fronteras…en el caso especial de nuestro país, por su situación central con respecto a todos los limítrofes, la preparación de su defensa debería mirar a garantizarnos la seguridad sobre todas las fronteras a la vez*."[548]

Si bien el análisis pormenorizado de la evolución de la *doctrina de la defensa nacional*, requiere un desarrollo ajeno a los fines de nuestra investigación, si debemos tener presente que este concepto vinculado a la legislación de nuestra frontera, varía conforme lo indicado por el doctor Pérez, de acuerdo con los principios políticos o de derecho público que adopte una Nación, para lo cual este autor efectúa distingos entre los países occidentales y los comprendidos tras la cortina de hierro en Europa.[549]

Según la opinión de García, la *defensa nacional* comprende el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr la seguridad nacional, definiendo a esta última como la situación en la cual los intereses vitales de la Nación, se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales.[550] Respecto a su organización, entiende este autor que la misma es una compleja tarea sin límites en el tiempo, por medio de la cual se ejecutan toda una serie de medidas preparatorias en tiempos de paz, para prevenir un hipotético conflicto, contando a su vez con mejores condiciones para lograr una victoria en el supuesto de presentarse el mismo.[551]

Dentro de esta concepción de la defensa nacional, señala Campos que es precisamente en la frontera donde la estrategia militar materializa la vinculación de los objetivos políticos nacionales, con los objetivos de la guerra y el empleo de las fuerzas militares, siendo la frontera al menos inicialmente, el escenario de las operaciones militares[552]ante una invasión externa.

Por supuesto que esta noción de defensa nacional, a la cual en muchos países se le agregó la variable del esfuerzo industrial y afines del elemento *Población* del Estado (como por ejemplo en Inglaterra la consigna "*Blood, toil, tears and sweat*" de Winston Churchill en 1940), fue rápidamente mutando, conforme el perfeccionamiento y disponibilidad de los medios de comunicación.

---

[548] *Ibídem*, p. 17-18.
[549] Pérez, Felipe Santiago, *Teoría del Estado. La Defensa Nacional y sus fundamentos constitucionales. Poderes de guerra del Presidente de la República*, Corte Suprema de Justicia, Buenos Aires, 1953, p. 14.
[550] García, José Luís, *Defensa Nacional*, C.F.I, Buenos Aires, 1975, p. 4.
[551] *Ibídem*, p. 4.
[552] Campos, Danilo E., *Política de fronteras: Seguridad y desarrollo. La política de fronteras propiamente dicha*, C.F.I., Buenos Aires, 1975, p. 4-5. Este autor avizora otras cuestiones relativas a la noción de desarrollo del área fronteriza, sin perjuicio de hacer hincapié en su obra en las cuestiones militares relacionadas con la frontera argentina.

Sirva como ejemplo que al momento del dictado del Decreto-Ley 15385/44, estaba en su etapa final la Segunda Guerra Mundial, originada en toda una concepción de "fronteras humanas", las cuales conforme lo indica Ancel[553] estaban fundadas en una diferencia ya no teniendo como base a una barrera física o visible, sino una "barrera" de los pueblos basadas en pensamientos y voluntades separadoras, como la noción de la "raza" que postulaba el Tercer Reich, en conjunto con su consecuente necesidad de adquirir *lebensraum* o espacio vital al costo que fuese.

Dentro de las definiciones actuales sobre *defensa nacional* que receptó nuestro ordenamiento jurídico, observamos el concepto vertido en la Ley 23554 sobre Defensa Nacional, sancionada el 13 de abril de 1988,[554] por cuanto en su artículo 2° definía a esta como:

> "*la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo*" teniendo por finalidad "*garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes*".

Señala dicha ley que para dilucidar las cuestiones atinentes a la defensa nacional, se deberá tener en cuenta la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior, indicando que esta última debía ser regida por una ley especial.

Esta ley "especial" sobre Seguridad Interior referida en la Ley 23554, la cual según nuestra legislación vendría a ser la otra cara de la moneda de la Defensa Nacional, es la Ley 24059 del 18 de diciembre de 1991. Esta última, no hace mención en su texto a las fronteras, sin perjuicio de que conforme lo desarrollaremos en el Capítulo 12, el Decreto 483/96 disolvió la Superintendencia Nacional de Fronteras traspasando de un modo ciertamente discutible, sus competencias a la Secretaría de Seguridad Interior, contradiciendo toda la legislación precedente sobre fronteras, que se desarrolló teniendo como eje precisamente a la doctrina de la defensa nacional.

En este sentido, la eventualidad de un conflicto interestatal con un país limítrofe, estaba tan relacionada a la noción de la seguridad de la frontera, que en oportunidad de los debates parlamentarios que precedieron la sanción de la Ley 23554, el diputado Tomasella Cima advertía ante el Congreso, que la función exclusiva de la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina, en lo relativo a la seguridad de toda la frontera argentina, iba en desmedro del necesario empleo del personal militar para resguardarla, entendiendo que se hacía caso omiso de la posibilidad de un conflicto con Chile, como también de:

---

[553] Ancel, Jacques: "Geopolítica de Fronteras", en Ancel, Jacques et al., *Poder Global y Geopolítica*, Editorial Pleamar, Buenos Aires, 1984, p. 115.
[554] ADLA XLVIII-B, p. 1424 y consecuentes.

"*...la necesidad de proteger 5 mil kilómetros de fronteras. Esa es una tarea que deben desarrollar las fuerzas armadas teniendo bajo su subordinación a las fuerzas de seguridad*".[555]

Desde otro punto de vista en el marco de ese debate y con relación a la Ley 23554, el senador Berhongaray señalaba que se advertía en el continente una nueva doctrina estratégica militar, donde:

"*el concepto de fronteras seguras que sostiene cada país, cada nación, comienza a ser remplazado por el concepto de región segura y no ya con la delegación de nuestra seguridad contra agresiones exteriores en el paraguas protector de la potencia hegemónica de la región…*".[556]

Sin perjuicio que en los debates que precedieron a la Ley 23554, se discutió profundamente sobre la pertinencia de delimitar los conceptos de Defensa Nacional y Seguridad Interior, intentando dejar precedentes para que esta última este privada del empleo de las fuerzas armadas (sobre las cuales pesaba cierta desconfianza por su rol en la lucha contra la subversión durante los últimos gobiernos de facto), la figura de la frontera, salvo excepciones y con poca profundidad fue abordada en esta ley desde el exclusivo punto de vista de la defensa nacional, de conformidad con el grueso de su legislación precedente en el siglo XX.

Reiteramos que el análisis pormenorizado de la figura de la defensa militar de la *frontera* dentro de la concepción castrense de la *defensa nacional*, no se condice con los fines de nuestra investigación, para lo cual solo pretendemos señalar la intrínseca vinculación de ambos conceptos, que influyó en el desarrollo legislativo de la frontera en Argentina hasta el año 1994.

Si bien los objetivos perfectamente compatibles con el concepto de frontera, tales como desarrollo e integración, finalmente se adoptaron en nuestro sistema jurídico, estos objetivos estaban tan fuertemente vinculados con la noción de seguridad de la defensa nacional, que esta última tuvo una clara preeminencia por sobre la legislación de desarrollo e integración, al punto de ser "adoptada" por la reforma constitucional de 1994 y receptada por la posterior doctrina, en desmedro de los aspectos de desarrollo e integración que investían vigencia sociológica conforme lo expondremos más adelante.

En efecto, esta fuerte vinculación de la frontera con la *Defensa Nacional del Estado*, influyó desde un primer momento en todo el desarrollo legislativo que precedió a la reforma constitucional de 1994 en el punto objeto de este estudio. Sobre el tratamiento de la frontera en la Constitución de 1994, nos adelantamos a afirmar que la figura excede con creces el único propósito de la seguridad, como sinónimo de defensa según quedó en la letra de la Constitución Nacional vigente.

---

[555] Congreso de la Nación, *Cámara de Diputados, 45° reunión, continuación de la ° Sesión Extraordinaria (Especial), diciembre 29 y 30 de 1987*, p, 4756.
[556] Congreso de la Nación, *Diario de Sesiones. Cámara de Senadores de la Nación. 33° Reunión. 11° Sesión Extraordinaria. 13/14 de abril de 1988*, p. 3007.

38. La Gendarmería Nacional y sus funciones de seguridad de frontera

Con relación a las funciones aludidas de la Gendarmería Nacional en la referida Ley 23554 sobre Defensa Nacional, cabe señalar que su concepción de policía militarizada federal, asociada como actor en la seguridad de las fronteras, fue desarrollándose en Argentina progresiva y gradualmente, no surgiendo expresamente esta última función del texto de la sanción de la Ley 12367 sobre su creación (el 28 de julio de 1938).[557]

Cabe acotar que la denominación de *gendarme*, está asociada al término francés *gens d´armes*, que eran en las Galias los hombres que custodiaban las propiedades de los señores feudales. En Argentina, el término fue empleado a partir de la segunda mitad del siglo XIX,[558] siendo aplicado esporádicamente en los umbrales del siglo XX a agrupaciones locales o "piquetes" de efectivos que ejercían funciones de policía "fronteriza", algunos de los cuales eran de carácter voluntario y con escasa preparación y formación.[559]

Si bien la Ley 12367 no estableció expresamente el carácter de policía fronteriza de la Gendarmería Nacional, acotando sus funciones en la totalidad de los lugares sujetos a jurisdicción federal y no militar (artículo 3°), en lo relativo a su organización, el artículo 14 ordenaba que la Gendarmería debería contar como máximo, con una Dirección General y tres inspecciones: la del Norte, comprendiendo los territorios del Chaco, Formosa, Misiones y Los Andes; la del Centro, abarcando los territorios de La Pampa, Neuquén y Río Negro y la Sur, incluyendo a los territorios de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Estos territorios señalados, según el caso eran todavía "desiertos residuales" de las viejas fronteras internas con el indio, ejerciendo los gendarmes el rol de resguardo de sus "antepasados", esto es el Cuerpo de Blandengues, las milicias conformadas y los miembros que integraban la Guardia Nacional en conjunto con las fuerzas regulares de línea.

Es recién al año siguiente a la publicación del Decreto 15385/44 -que desarrollaremos en el próximo punto- que se dicta el Decreto 6358 del 28 de febrero de 1946[560] (ratificado por la Ley 12913), por medio del cual se aprueba el Estatuto de la Gendarmería Nacional, indicándose en el artículo 2 que cumple funciones de policía de seguridad y judicial exclusivamente en el fuero federal dentro de las zonas de seguridad de fronteras del Decreto 15385/44; como también dentro de las zonas rurales fronterizas de los territorios nacionales (con excepción de los lugares sometidos a jurisdicción militar). Por otro lado ostenta jurisdicción exclusivamente en el fuero federal y en

[557] ADLA, Complemento Años 1920-1940, La Ley, Buenos Aires, 1953, p. 793-798.
[558] Un ejemplo lo encontramos en la ley sancionada el 10/10/1882, por medio de la cual se abría un crédito al Departamento del Interior para atender los gastos que originaba "*el sostenimiento de la Compañía de Gendarmes del Gobierno de la Patagonia*", Cf. Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo Noveno. 1882 á 1884, Op. Cit.*, p. 138 (Registro 12612).
[559] Para una síntesis de los antecedentes de las funciones de dicho cuerpo, véase a Di Maio, Mario E. N., *Gendarmería...entre el roble y el laurel. 1877-1955. Historia Integral de la Gendarmería Argentina*, E/A, Buenos Aires, 2003, p. 28-32.
[560] ADLA, 1956, TOMO VII. Segunda Edición, La Ley, Buenos Aires, 1962, p. 77 y ss.

cualquier parte de la Nación de ser requerida para auxiliar a las autoridades de la justicia federal en ejercicio de sus funciones.

El análisis de las normas que fueron modificando la ley de su creación, la extensión de su jurisdicción, estatuto orgánico y funcionamiento (por ejemplo la Ley 18834 y consecuentes) nos es ajeno, cabiendo indicar que actualmente esta fuerza tiene jurisdicción y competencia tanto en materia de Defensa Nacional como de Seguridad Interior, de conformidad con las respectivas leyes que regulan a estas dos últimas.

Respecto a su función de velar por la seguridad en las fronteras, establece el artículo 31 de la Ley 23554 de Defensa Nacional, que la Gendarmería Nacional al igual que la Prefectura Naval Argentina, son integrantes del Sistema de Defensa Nacional, debiendo desarrollar en sus respectivas estructuras orgánicas:

> "*los medios humanos y materiales necesarios para el debido y permanente control y vigilancia de las fronteras, aguas jurisdiccionales de la Nación y custodia de objetivos estratégicos, así como para el cumplimiento de las demás funciones emergentes de esta Ley y otras disposiciones legales que se le apliquen*".[561]

Por otro lado, cabe agregar que esta fuerza también está inserta dentro del marco jurídico de la Seguridad Interior, en conjunto con las autoridades de la Nación y otras fuerzas como la Policía Federal y la Policía de Seguridad Aeroportuaria, conforme la Ley 24059 de Seguridad Interior.

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

Es menester considerar que durante el lapso de tiempo transcurrido entre 1944 y 1994, si bien no se suscitaron en nuestro país las turbulencias políticas propias de la ya superada dicotomía de Buenos Aires contra el interior, se presentaron en cambio numerosas situaciones que operaron en desmedro de la plena vigencia del orden constitucional.

Por citar algunos ejemplos de este tipo de situaciones, podemos mencionar la irrupción de múltiples gobiernos de facto, internas armadas castrenses, el terrorismo de Estado, acciones terroristas por parte de células guerrilleras interestatales y locales, desaparición forzada de personas, pasando por un conflicto bélico contra Gran Bretaña (entre el 2 de abril y el 14 de junio de 1982) por la soberanía de las Islas Malvinas, hasta desembocar en los atentados del terrorismo internacional contra la Embajada de Israel en 1992 y contra la A.M.I.A. (Asociación Mutual Israelita Argentina) en 1994.

Todo ello nos demuestra un amplio arco temporal de 50 años, que en sus inicios coincidía en el plano internacional con el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, la

[561] En lo relativo a la Seguridad Interior, esta fuerza también forma parte de su sistema, en conjunto con las autoridades de la Nación y otras fuerzas como la Policía Federal y la Policía de Seguridad Aeroportuaria, conforme lo establecido en la Ley 24059.

cual estaba ingresando en su crepúsculo al retroceder los Estados del Eje en todos los frentes, dejando este conflicto muchas lecciones positivas y negativas en materia de seguridad y zonas de fronteras, como fue el caso de la inutilidad de la muralla fortificada fronteriza francesa conocida como "Línea Maginot".[562]

Esta última, pese al empeño y expectativas puestas en su construcción, no pudo evitar la derrota de Francia en 1940, frente al contundente y rápido avance de las Divisiones Panzer alemanas, que tornaba anacrónica ideas como la esbozada por el constitucionalista Joaquín V. Gonzalez, de resguardar las fronteras "*construyendo fortalezas*".[563]

Estas fortalezas o murallas defensivas en las fronteras, bien podrían haber sido efectivas en la guerra contra los realistas y las amenazas lusitanas en las costas argentinas, pero no a medidos del siglo XX, ante el advenimiento del empleo masivo de unidades militares compuestas ya no a tracción a sangre, sino mecanizadas y acorazadas, secundadas por sorpresivos ataques de las respectivas fuerzas áreas, como fue el caso del empleo en la *Blitzkrieg*[564] de los bombarderos en picado alemanes Ju 87 Stuka, al traspasar la frontera de Polonia y posteriormente Francia.

Teniendo presente estos extremos, abordaremos seguidamente las principales normas sobre fronteras, que precedieron en Argentina a la reformulación de la figura de la frontera en la reforma constitucional de 1994.

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

La primera norma relevante sobre seguridad en las fronteras, vinculada a la noción de Defensa Nacional y en base a su nueva concepción de epidermis del territorio estatal, se dictó en el año 1944, a través del Decreto 15385 sobre la creación de "*zonas de seguridad destinadas a complementar las previsiones territoriales de la Defensa Nacional*",[565] suscripto por Luis C. Perlinger, Juan D. Perón, César Ameghino y Juan Pistarini, entre otros.

Este decreto sobre la creación de las zonas de seguridad fue publicado recién al año siguiente de su dictado, siendo posteriormente ratificado por la Ley 12913, dentro del contexto de un extenso y voluminoso listado de decretos leyes que ostentaban el carácter de reservado, dada su primigenia e intrínseca relación con cuestiones de seguridad y defensa nacional. Estas cuestiones reservadas, no eran indiferentes al marco de un Estado que venía siguiendo atentamente los informes de los distintos avatares del

[562] Para mayores precisiones respecto a esta muralla fronteriza, emplazada en la frontera de Francia con Alemania e Italia, véase a Rommanych, Marc; Rupp, Martin, *Maginot Line 1940*, Osprey Publishing, United Kingdom, 2010 y Allcorn, William, *The Maginot Line 1928-45*, Osprey Publishing, United Kingdom, 2003.
[563] González, Joaquín V., *Op. Cit*., p. 486.
[564] Termino germano que se traduce como "guerra relámpago",
[565] ADLA, Tomo V, La Ley, Buenos Aires, 1945, p. 143-144. (B.O. del 25/04/1945)

desarrollo de la contienda bélica que se venía suscitando en Europa, que arrojaba numerosas lecciones en materia de defensa de las fronteras. [566]

El Decreto 15385/44, suscrito durante el gobierno de facto de la Revolución del 43, establecía en sus considerandos que la Argentina no contaba con una ley que contemplara con carácter integral la necesidad de proveer a la seguridad de sus zonas fronterizas, siendo que se señalaba que estas últimas, al igual que las zonas que rodeaban a cierto tipo de establecimientos en el interior, eran factores fundamentales de la defensa nacional.

Ante esta circunstancia, según los considerandos del decreto era imperioso establecer en todas las posteriores decisiones gubernativas relacionadas, una primacía en los intereses de la defensa por sobre todos los demás establecimientos involucrados, cualquiera fuere su naturaleza.

Del mismo modo, se indicaba en la norma que devenía indispensable crear un organismo coordinador, a fin de orientar la acción de las distintas reparticiones nacionales y provinciales que actuasen dentro de las zonas de seguridad, pudiéndose lograr "*armonía y eficiencia en el cumplimiento de las disposiciones que directa o indirectamente se refieren a la Defensa Nacional*".

Las zonas de seguridad de fronteras, se establecen en el artículo 1°, el cual dispone:

> *"Créanse en todo el territorio de la Nación «zonas de seguridad», destinadas a complementar las previsiones territoriales de la defensa nacional, que comprenderán una faja a lo largo de la frontera terrestre y marítima y una cintura alrededor de aquellos establecimientos militares o civiles del interior que interesen especialmente a la defensa del país.*
>
> *Las zonas situadas en las fronteras se denominarán «zonas de seguridad de fronteras» y las del interior «zonas de seguridad del interior».*"

Por su parte, el artículo 2° disponía en lo relativo a la extensión de las mismas:

> "*El ancho de las zonas de seguridad será variable y el Poder Ejecutivo lo fijará según la situación, población, recursos e intereses de la defensa nacional, no pudiendo exceder en ningún caso el máximo de 150 kms. en la frontera terrestre,*

[566] 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*, *85° Reunión, 18° Sesión Extraordinaria*, 1946, p. 492. Más allá de los extensos debates suscitados acerca de la pertinencia de aprobar a "libro cerrado" toda una serie de decretos leyes sin apenas debatirlos, cabe señalar que el Decreto 15385/44 fue ratificado en el marco de una lista de decretos "*de carácter secreto*", coexistiendo con otros listados aprobados anteriormente en las sesiones afines del Congreso, algunos publicados en ADLA (como el Decreto 4104/43 sobre *Organización y preparación de la defensa antiaérea territorial de la Nación*), y otros obviamente no, como por ejemplo los Decretos 16162/45 y 19160/45, que ponen a disposición de los Estados Unidos e Inglaterra los submarinos alemanes U-530 y U-977 (Reunión N° 37 del 29/08/1946, Cámara de Senadores, p. 165).

50 kms. en la marítima y 30 kms. en las zonas del interior. En los centros urbanos será objeto de una regulación especial."

Podemos observar que la figura de la frontera, se circunscribía a ser tratada como un subgénero de la zona de seguridad, y enlazada estrictamente a los fines de la defensa nacional. Esta comprendía un ancho territorial dinámico, cuya máxima extensión se encuentra expresamente determinada en la norma,[567] pudiendo ser tanto terrestre como marítima.

Por otro lado, se establecía en el artículo 5° la creación de la "*Comisión Nacional de Zonas de Seguridad*", cuya misión era velar por los intereses de la Defensa Nacional en las zonas referidas, dependiendo ésta comisión del Consejo de Defensa Nacional, debiendo entenderse a todos los efectos administrativos con el Ministerio de Guerra.

La *Comisión Nacional de Zonas de Seguridad*, conforme el artículo 7° tenía entre otras funciones, proponer al Consejo de Defensa Nacional las siguientes: la fijación de los límites y ubicación de las zonas de seguridad; proponer para las referidas zonas leyes, decretos y reglamentaciones vinculados con la seguridad nacional; expropiar o gestionar la expropiación por otros organismos nacionales de los bienes que considerase necesarios, y propender a que los bienes expropiados o adquiridos por la Comisión, así como los lotes de las colonias oficiales nacionales o provinciales en las zonas de seguridad, sean ocupados preferentemente por los miembros de las instituciones armadas en situación de retiro.[568]

A su vez, el artículo 4° establecía que con carácter de conveniencia nacional, los bienes ubicados en las zonas de seguridad debían pertenecer a los ciudadanos argentinos. En este sentido, los elementos humanos con competencia para guarecer las zonas de seguridad de frontera, se asignaban en el artículo 8°, distinguiéndose entre la competencia para los delitos comunes, y los delitos de competencia federal.

Para los primeros, se establecía que las policías locales nacionales y provinciales o la Gendarmería Nacional, continuaría ejerciendo el servicio policial dentro de la jurisdicción territorial que tuvieran asignada o que en lo sucesivo se les asigne, quedando comprometidos para los delitos federales en sus jurisdicciones respectivas, exclusivamente la Gendarmería Nacional y la Prefectura General Marítima.

Cabe aclarar que para las zonas de seguridad del interior, se asignaba a las policías locales la jurisdicción sobre los delitos comunes, y a la Policía Federal para los delitos propios de su jurisdicción, haciéndose la salvedad que de ser necesario, el

[567] Oportunamente observaremos en el Capítulo 11, que esta determinación flexible -con un tope- del ancho de las fronteras en un "Decreto Ley", contrasta con el carácter estricto de otras consagraciones constitucionales en América de Sur, cuya extensión está expresamente determinada.

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

servicio de policía a cargo de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura General Marítima, podría en todos los casos ser reforzado con personal y elementos de los Ministerios de Guerra o Marina, y por contingentes de la Policía Federal.

Al año siguiente de su dictado, se publica el decreto en fecha 25 de abril de 1945, en conjunto con la reglamentación de la *Comisión Nacional de Zonas de Seguridad*. Esta reglamentación, lo fue a través del dictado del Decreto 8007 del 17 de abril de 1945,[569]el cual precisaba sus funciones, estableciendo sus composición, recursos y normas de funcionamiento interno.

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

El criterio que vincula estrechamente al concepto de frontera con el concepto de defensa nacional en el Decreto-Ley 15385/44, se ve reflejado en el dictado del Decreto 32530 del 21 de octubre de 1948,[570]al disponer este último en su artículo 2, que todos los escribanos que debiesen escriturar transferencias o arrendamientos de inmuebles dentro de las zonas de seguridad, estarían obligados a solicitar la autorización del artículo 4 del Decreto 15385/44, dejando constancia de la misma al final del cuerpo de la respectiva escritura.

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

El artículo 1 del Decreto 32530/48, prescribía a los efectos de la previa autorización referida:

> *"…los funcionarios que intervengan en todo acto que importe transmisión de dominio, arrendamiento o cualquier forma de constitución de derechos reales o personales en virtud de los cuales deba entregarse la posesión o tenencia de inmuebles en la zona de seguridad, tendrán en cuentan la conveniencia de que todos los habitantes sean argentinos nativos, sin antecedentes desfavorables o argentinos naturalizados, con comprobado arraigo al país o, por excepción, a extranjeros de reconocida moralidad y cuyo afincamiento a las tierras que ocupan pueda considerarse como definitivo, con familia argentina…o para establecerse con empresas o industrias de importancia para la economía del país; excepto a los extranjeros oriundos del país limítrofe con la zona de la tierra que se solicita su posesión o tenencia."*.

En cuanto al Registro de la Propiedad o repartición que debiese registrar la escritura, contrato u otro documento sobre transferencia o arrendamiento de inmuebles en las zonas de seguridad, se indicaba en el artículo 7 de esta norma, que no se daría curso a inscripción alguna, de no contar con la constancia de la previa autorización de la

[569] ADLA, Tomo V, *Op. Cit.*, p. 146-149.
[570] ADLA, Tomo VIII, La Ley, Buenos Aires, 1948, p. 759-760 (B.O. 25/10/1948)

Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, a la cual se le debería informar de tal circunstancia.

Como bien señala Iñiguez, la compraventa de inmuebles en las áreas de fronteras, se vincula en nuestro ordenamiento jurídico con varias materias en las que se parcela el derecho; tales como el derecho de los contratos, derechos reales, hechos y actos jurídicos, derecho administrativo, derecho de sociedades, derecho internacional privado, entro otros, con normas que si bien luego han sido parcialmente modificadas, se ven opacadas por una finalidad de defensa nacional.[571]Según oportunamente lo profundizaremos, es precisamente este aumento en la diversidad de materias vinculadas a la frontera, que ha llevado actualmente a asumirla como una verdadera figura multifuncional.

39.3 La frontera en la fallida Constitución de 1949

Durante la primera presidencia de Juan D. Perón, el Congreso sancionó la Ley 13233, por la que se estableció la necesidad de reformar la Constitución de 1853, luego de ser debatida por la Cámara de Diputados en la sesión especial extraordinaria del 13 y 14 de agosto de 1948. Los legisladores invocaron el cumplimiento a las prescripciones del artículo 30 de la Constitución Nacional, el cual exigía que "*la necesidad de la reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de las dos terceras partes, al menos, de sus miembros*".

La oposición al oficialismo impugnó la sanción de la ley citada precedentemente, sosteniendo que el quórum había sido tomado en las sesiones sobre los miembros presentes, y no sobre el total de sus miembros, requisito este último que surgía de una estricta interpretación gramatical de la norma, que no incluía en su texto la expresión "presentes".

Al margen de la discusión acerca de la legalidad o no de esta reforma, como también de la índole de las temáticas sociales tratadas en la misma, la Constitución fue sancionada el 11 de marzo de 1949, estableciendo su inciso 15 del consecuentemente reubicado artículo 68, la atribución del Congreso de "*Proveer a la seguridad de las fronteras*".

Nos hubiese gustado exponer un análisis previo de los debates de los asambleistas sobre la figura de la *frontera*, cosa que no podremos realizar, dado que sencillamente no se realizó ninguno relacionado a ese punto.

En efecto, analizando los respectivos debates en el Diario de Sesiones,[572] observamos el tratamiento de una multiplicidad de temáticas de distinta índole, menos las relativas a la figura de la frontera. Por otro lado, tampoco surge de los debates, una sugerencia relativa a "extirpar" la referencia a la anacrónica figura del indio.

---

[571] Iñiguez, Marcelo Daniel, "Compraventa de inmuebles en zona de seguridad y áreas de frontera", *Revista de Derecho Privado y Comunitario, Compraventa - II*, 155/168, MMIV-I, 2004, p. 155-156.

[572] Véase Convención Nacional Constituyente, *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente. Año 1949. 24 de enero – 16 de marzo. Tomo I. Debates y sanción*, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1949.

Esta reforma constitucional fue abolida por el gobierno provisional surgido a raíz de la revolución del 16 de septiembre de 1955, que dio fin al mandato presidencial de Perón. El nuevo régimen, por medio del decreto del 27 de abril de 1957 declaraba vigente la Constitución Nacional sancionada en 1853, con las reformas de 1869, 1866 y 1898, con exclusión de la última del año 1949, sin perjuicio de los actos y procedimientos que hubiesen quedado concluidos definitivamente con anterioridad al 16 de septiembre de 1955.[573]

En lo relativo a la figura objeto de esta tesis, advertimos en la fallida reforma de 1949, que esta quedó sencillamente "podada" de la referencia histórica del indio, con lo cual una simple interpretación gramatical, podía considerarla ahora indubitablemente vinculada a su acepción internacional, es decir a una porción de territorio determinada, adyacente generalmente a un límite internacional.

Entendemos que esta simple redacción: "*Proveer a la seguridad de las fronteras*", para el año 1949 podía sin lugar a dudas ser considerada correcta, en razón de su asociación con el concepto de la defensa nacional, que la vinculaba con la amenaza de una eventual invasión de otras unidades estatales. Máxime si tenemos en cuenta que el derecho interno venía contemplándola de tal modo.

Es por ello que tal como concluiremos en el presente trabajo, esa misma redacción que se limitó en 1949 a "podar" la referencia al indio, se presentó mezquina e incompleta ante el nuevo contexto sociológico nacional e internacional en el texto de la reforma constitucional de 1994, el cual se limitó a "repetir" el texto de este malogrado inciso del año 1949, tras extensos debates donde solo se consideró tangencialmente a la figura de la *frontera*, privilegiando en su lugar a la figura del indio y su derecho a la propiedad comunitaria, que antaño el Estado doblegó para poder defender y superar su figura concatenada, esto es la frontera interna que le impedía ejercer su derecho a la integralidad de su territorio.

Sirva esta prieta mención al fallido inciso 15 del artículo 68 de la reforma constitucional de 1949, como un hito para que podamos apreciar su concepción relacionada estrictamente a un plano de seguridad contra amenazas externas, desprovista obviamente de cualquier tipo de vinculación con la figura del indio, y en donde todavía era desconocido el concepto de frontera de desarrollo.

39.4 La ley 14027 sobre los pasos limítrofes no habilitados

La Ley 14027[574] fue sancionada el 13 de junio de 1951, estableciendo obligaciones a los propietarios u ocupantes de los inmuebles limítrofes a las fronteras argentinas.

Esta norma, establecía en su primer artículo que los propietarios u ocupantes de los inmuebles limítrofes a las fronteras de la Nación, deberían permitir a la Policía

[573] López Rosas, José R., *Op. Cit.*, p. 604.
[574] ADLA, 1951. Tomo XI-A, Segunda edición, La Ley, Buenos Aires, 1958, (B.O. 06/07/1951), p. 3-4.

Federal, Gendarmería Nacional, Subprefectura Marítima o las autoridades que determinara la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, el libre acceso a los puntos de comunicación internacional que existiesen en sus respectivos inmuebles, como también el libre desplazamiento de dichas autoridades a lo largo de la frontera.

Esta ley fue originada en un proyecto del Poder Ejecutivo, remitido a la Cámara de Senadores el 19 de agosto de 1950 con un mensaje presidencial, el cual fue antecedido por un breve despacho de la comisión de "*Protección Integral de las Fronteras de la Nación"*, siendo aprobado en la sesión del 31 de agosto de ese mismo año.

En el mencionado mensaje, señalaba el Presidente Perón que el Poder Ejecutivo había advertido que resultaba intenso el tránsito de "*personas sospechosas de actos subversivos o ilícitos en las zonas fronterizas*", como también la entrada y salida ilegal de mercaderías por las mismas.[575]

Advertía asimismo el Poder Ejecutivo, que era frecuente el ingreso al país de personas y ganado en condiciones sanitarias peligrosas para la salubridad pública, por lo que la Comisión Nacional de Fronteras, por si o por intermedio de la Gendarmería Nacional,[576] se encontraba en condiciones de impedir todo atentado contra la seguridad o la economía pública.[577]

Tras su discusión y modificaciones en la Cámara de Diputados,[578] el Senado tomaba nuevamente intervención en el proyecto, exponiendo el senador Madariaga en dicha oportunidad, que ese proyecto sobre fronteras estaba relacionado con el territorio, el pueblo y la soberanía del Estado argentino, indicando asimismo que desde el punto de vista del derecho estaba ligado con:

> "…*el derecho internacional público y con el derecho internacional privado en sus grandes ramas, que comprenden: el derecho internacional privado civil, comercial, marítimo o derecho de la navegación comercial, procesal, fiscal, obrero, notarial, aéreo y penal*".[579]

Resulta llamativo que durante su presentación, este senador evoque al "*tiempo de las fronteras*", resguardada estas "*antiguas y modernas fronteras nacionales*", según

---

[575] Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores. Año del Libertador General San Martín, 1950. Sesiones Ordinarias, Especiales y Extraordinaria. 10 de agosto-27 de diciembre. Tomo II*, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1950, p. 1072-1073.

[576] El mensaje del Poder Ejecutivo remitía al artículo 2 del Estatuto de Gendarmería Nacional, el cual oportunamente citamos en el presente capítulo, relativo a sus funciones en las fronteras, ahora expresamente consignadas.

[577] Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores...1950. Sesiones Ordinarias, Especiales y Extraordinaria. 10 de agosto-27 de diciembre. Tomo II, Op. Cit.*, p. 1073.

[578] Véase a Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1951. Tomo I. Período Ordinario 26 de abril–4 de julio*, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1951, p. 267-276.

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

sus palabras "*por fortines de los regimientos más gloriosos del bravo Ejército Argentino, cuya seguridad se defendía contra el salvaje y contra los indios ladrones"*.[580]

Este tipo de expresiones, que si bien conllevan una carga valorativa, de subjetividad en el marco de una discusión parlamentaria acontecida en el año 1951; contrastan, por no decir que están en la antípoda de los posteriores discursos sobre la situación jurídica del indio varías décadas después al momento de los debates en la reforma de 1994.

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

Aprobada la ley el 13 de junio de 1951, su artículo 2° estableció que los propietarios u ocupantes de los inmuebles limítrofes a las fronteras de la Nación, deberían consentir la instalación de los destacamentos que las autoridades considerasen indispensables, para la vigilancia de los eventuales pasos no habilitados al tránsito internacional, dejándose aclarado que estas disposiciones se aplicarían contemplando las indemnizaciones de carácter civil que pudieran resultar en favor de los particulares por ocasionales daños y perjuicios.

La ley sancionada, ponía en cabeza de los titulares alcanzados por sus efectos legales, la obligación de denunciar los pasos no habilitados al tránsito internacional, existentes dentro o en el límite de sus inmuebles, debiendo efectuarse dicha denuncia en un plazo de treinta días desde la fecha de la promulgación de la ley, o bien desde que los respectivos titulares tuvieran conocimiento de la existencia de los pasos no habilitados al tránsito internacional.

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

Entendemos que si bien los debates parlamentarios que precedieron a la sanción de esta ley, estaban fuertemente influenciados por la doctrina de la defensa nacional, limitándose a aspectos estratégicos, aduaneros y geopolíticos; la constante referencia al tránsito de personas por los pasos fronterizos en ambos sentidos, nos permite vislumbrar las futuras, necesarias y consecuentes fronteras de integración, concepción que en ese momento estaba en Argentina bastante alejada de sus actuales alcances, contemplándose a las fronteras exclusivamente dentro del plano estricto de la seguridad y sobre todo del conflicto interestatal.

[580] *Ibídem*, p. 264.

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

Por medio del dictado de este decreto el 11 de octubre de 1963,[581] se aprobó la reglamentación de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, derogando el referido Decreto 8007/45 que la precedió. Aspirando, según sus considerandos, a lograr una labor acorde las funciones asignadas por el Decreto 15385/44 (Ley 12913) que dispuso su creación.

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

Cuando se tratase de asuntos atinentes a su interés, disponía este decreto que la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad debería estar integrada, con derecho a voz y voto por el Director Nacional de Puertos; el Director General de la Subsecretaría del Ministerio del Interior; el Jefe de la Policía Federal y un representante de la Secretaría de Informaciones de Estado.

En cuanto a las funciones de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, el artículo 8 disponía que estas fueran las establecidas en el Decreto 15385/44, considerándose especialmente comprendidas otras como plantear el establecimiento de zonas de seguridad; proponer adquisiciones y/o expropiaciones conducentes a las finalidades del Decreto 15385/44; propiciar la creación de leyes, decretos y reglamentaciones vinculadas con la seguridad nacional en las zonas alcanzadas; ejercer la policía de radicación dentro de la zona de Seguridad (a cuyo efecto acordaría o denegaría la autorización para la transmisión de dominio, arrendamiento o locación, o cualquier forma de derechos reales o personales en virtud de los cuales debiera entregarse la posesión o tenencia de inmuebles); considerar y resolver dentro de la zona de seguridad los pedidos de autorización para el otorgamiento de concesiones por autoridades nacionales, provinciales y municipales, para la explotación de servicios públicos, medios de comunicación, transportes, pesca marítima y fluvial, así como toda fuente de energía e industrias de cualquier índole que interesen a los fines de la defensa nacional, entre otras.

40. Ley 18575 sobre la zona de frontera para el desarrollo y normativas reglamentarias consecuentes

La Ley 18575,[582] sancionada y promulgada el 30 de enero de 1970 por el presidente de facto General Juan Carlos Ongania "*en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 5° del Estatuto de la Revolución Argentina*", establecía conteste lo indicado en su artículo 1, las previsiones tendientes a promover el crecimiento sostenido

[581] ADLA, Tomo XXIII-C, La Ley, Buenos Aires, 1964, p. 1912-1916.
[582] ADLA, Tomo XXX-A, La Ley, Buenos Aires, 1970, p. 142-144.

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 la nota dirigida al Poder Ejecutivo para la consideración del proyecto (suscripta el mismo día de la sanción y publicación), se indicaba que la proyección del decreto había sido considerada en base a observaciones efectuadas en la frontera, que mostraban sectores que presentaban condiciones de una gran debilidad económica y demográfica, por lo que se hacía necesario establecer políticas tendientes a imprimir factores de desarrollo en las zonas fronterizas.[583]

Establecía el artículo 2 de la Ley 18575, que los objetivos generales 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 zona de frontera, prescribía el artículo 3 que se establecerían "*áreas de frontera*", las cuales por su situación y características especiales requerían la promoción prioritaria de su desarrollo, facultándose al Poder Ejecutivo, conforme el artículo 4, determinar las zonas y las áreas de frontera, como también la modificación y cesación del régimen creado, una vez logrados los objetivos propuestos.

Resulta interesante la letra del artículo 5, en cuanto dispone:

> "*Los objetivos, políticas, estrategias y demás medidas referentes a zona y áreas de frontera deberán ser contemplados y/o incluidos en la formulación y elaboración de los planes de desarrollo y seguridad. El Consejo Nacional de Seguridad fiscalizará la integración y ejecución de los mismos*."

Vemos por primera vez que los conceptos de *desarrollo* y *seguridad* dentro de la frontera argentina, se presentan en una normativa estrechamente vinculados, debiendo el Consejo Nacional de Seguridad velar por la integración y puesta en práctica de los mismos.

Este vínculo de los conceptos de *desarrollo* y *seguridad* dentro de la frontera argentina, que a nuestro entender son dos caras de una misma moneda, cuando no un trípode en conjunto con el factor de *integración*; lamentablemente fue ignorado veinticuatro años mas tarde por los asambleistas constituyentes de 1994, limitándose en su mayoría al momento de "tratar" la figura de la frontera, a un mero y simple concepto de seguridad, el cual si bien es procedente, por si mismo se presentaba incompleto de cara a la realidad sociológica imperante.

Respecto a las medidas tendientes a lograr esta nueva visión de desarrollo, el artículo 6 de la Ley 18575 ordenaba que se proporcione los estímulos suficientes que

[583] Cf. texto de la nota del 30/01/1970 suscripta por el Ministro del Interior General Francisco A. Imaz, en nota al pie de *Ibídem*, 142-144.

propendan a 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 todo otro tipo de medidas y facilidades que tendiesen a concretar los objetivos oportunamente señalados.

Con relación al factor humano, la ley establecía que debía fomentarse la radicación 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.

Esta ley fue reglamentada al mes siguiente de su sanción y promulgación, a través del Decreto Reglamentario 468/70,[584] estableciendo su primer artículo que la dirección de las tareas emergentes de la Ley 18575, sería ejercida por el Poder Ejecutivo Nacional con la intervención del Consejo Nacional de Seguridad. Disponía a su vez el artículo 2 que serían autoridades de ejecución de las tareas señaladas en el artículo precedente, los ministros del Poder Ejecutivo Nacional a través de las secretarías de Estado correspondientes, los comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y los gobernadores de aquellas provincias en las que sea de aplicación el régimen de la Ley 18575, siendo por otro lado las autoridades de coordinación y fiscalización (conforme el artículo 3) el Consejo Nacional de Seguridad y los comisionados de áreas de frontera.

Correspondía al Poder Ejecutivo, según el artículo 4, la función de adoptar las resoluciones tendientes a determinar la zona y áreas de frontera; modificar sus límites cuando así convenga, hacer cesar ese régimen una vez alcanzados los objetivos propuestos, y determinar los objetivos y políticas particulares para cada una de las áreas de frontera, en conjunto con las medidas promocionales para éstas en especial, y para la zona de frontera en general.

En cuanto al ámbito de aplicación, el artículo 15 determinaba y delimitaba expresamente como zona de frontera (conforme cartografía 1:500.000 del Instituto Geográfico Militar) lo siguiente:

> *"a) El territorio comprendido entre el límite internacional y la Ruta Nacional N° 40 a partir de Río Gallegos hasta su intersección con la Ruta Nacional N° 288; por la misma hasta el Río Chico, límite departamental este del departamento de Río Chico; Ruta Nacional N° 40 a lo largo de todo su recorrido a través de las provincias de Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén y en Mendoza hasta su intersección con la Ruta Nacional N° 145; por l a misma hasta el límite internacional.*
>
> *b) El territorio comprendido entre el límite internacional, la Ruta N° 20 hasta*

[584] ADLA, Tomo XXX-A, La Ley, Buenos Aires, 1970, p. 420-422.

Pacheco-Talacasto y Ruta Nacional N° 40. Por la misma sigue su recorrido por las provincias de San Juan, La Rioja y Catamarca, hasta la localidad de Hualfin. Desde allí la Ruta Nacional N° 53 hasta San Antonio de los Cobres, Ruta Nacional N° 53 hasta la localidad de Abra Pampa en la provincia de Jujuy. Desde esta localidad sigue por Iruya en Salta, Río Santa Cruz, localidad de Orán, vías del Ferrocarril Nacional General Belgrano hasta General Ballivian, ruta nacional 81, a través de su recorrido por la provincia de Salta y Formosa la ciudad capital (exclusive), ruta nacional 11 hasta Resistencia (exclusive) en la provincia del Chaco; Ruta Nacional N° 12 a través de las provincias de Corrientes y Misiones (ambas capitales exclusives) hasta Yerbal Vázquez Cué, Ruta Nacional N° 101 hasta A. Yacuy; límites departamentales oeste de General Manuel Belgrano y San Pedro hasta la localidad de Fracram; ruta Nacional N° 14 en su recorrido por las provincias de Misiones, Corrientes y Entre Ríos hasta Federación.

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

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

Posteriores normativas fueron modificando y/o agregando y/o suprimiendo los límites territoriales establecidos en el párrafo precedente, siempre en el marco de una aludida política de reordenamiento territorial, que si bien privilegiaba el concepto de la seguridad en la figura de la frontera (en el marco obviamente de la defensa nacional), iba gradualmente relacionando a la seguridad de la frontera con la variable de desarrollo en la misma.

Estas normas modificatorias aludidas precedentemente, fueron los Decretos 469/70,[585]1387/71,[586]1388/71,[587] 6344/72,[588]362/76,[589]2630/77,[590]2336/78,[591]759/80[592]y el 766/80[593].

[585] *Ibídem*, p. 422-423.
[586] ADLA, Tomo XXXI-B, La Ley, Buenos Aires, 1971, p. 1551.
[587] *Ibídem*, p. 1551.
[588] ADLA, Tomo XXXII-D, La Ley, Buenos Aires, 1972, p. 5265-5266.
[589] ADLA, 1981. Tomo XLI-B, La Ley, Buenos Aires, 1988, p. 1804-1805.
[590] ADLA, 1977. Tomo XXXVII-D, La Ley, Buenos Aires, 1978, p. 3825.
[591] ADLA, 1978, Tomo XXXVIII-D, La Ley, Buenos Aires, 1979, p. 3430-3435.
[592] ADLA, Tomo XL-B, La Ley, Buenos Aires, 1980, p. 1091-1092.
[593] *Ibídem*, p. 1092.

Dentro de estas modificaciones al Decreto 468/70, destacamos el texto de la variable del desarrollo en el citado Decreto 2336/78, el cual aprobaba un documento titulado "*Directiva para la Ejecución de la Política de Frontera*".

Del texto del documento referido precedentemente, suscripto por el presidente de facto Jorge Rafael Videla, advertimos que se describe una gran cantidad de "*Objetivos particulares de la zona de frontera*", como por ejemplo promover el desarrollo de las regiones del territorio nacional adyacentes a los países limítrofes, en el litoral marítimo, en la Antártida e Islas del Atlántico Sur, a fin de reafirmar el ejercicio de la soberanía y asegurar la integridad territorial.

Los restantes objetivos descriptos del documento, consistían en incrementar la población de la zona y área de frontera, asegurando su integración con el resto del país; promover la infraestructura productiva basada en la explotación racional y rentable de los recursos naturales de la zona y áreas de frontera; incrementar la infraestructura económica que permita disponer de energía, agua para consumo y riego, sistemas de transporte y comunicaciones cuyas características técnicas debían asegurar transitabilidad y comunicación permanente en función del crecimiento e integración local y regional; promover programas de adjudicación de tierras fiscales para la radicación de pobladores y núcleos socio-económicos que tendiesen al aprovechamiento racional de los recursos naturales existentes; desarrollar una infraestructura social que debiera ser capaz de servir a la población actual y venidera, en sus necesidades sanitarias, habitacionales, previsionales, educativas o de recreación, y neutralizar los efectos de la irradiación de los países vecinos mediante el cubrimiento por medios de comunicación masiva, integrados al sistema nacional.

Dentro de los objetivos descriptos de dicho documento, hay uno que destacamos en el Punto 2.2.8, consistente en:

> *"...promover la cooperación con las zonas vecinas pertenecientes a los países limítrofes en la forma, sentido y magnitud que mejor convenga al interés nacional y al incremento de las relaciones culturales y comerciales con dichos países."*.

Entendemos que en el punto citado precedentemente, aparece -aunque todavía de forma incipiente- referida la noción de la *frontera de integración*, concepto que combinado con los conceptos de *seguridad* y de *desarrollo*, configuran conforme oportunamente concluiremos en nuestra investigación, el modelo actual de una figura multifuncional de frontera, sostenida en un trípode de tres aspectos estrechamente vinculados entre si.

Autores como el brasilero De Meira Mattos, si bien en sus estudios prioriza la visión militar y estratégica de las fronteras dada su condición castrense, bien señala respecto a las mismas que se tratan de regiones de intereses internacionales limítrofes, sobre las cuales es necesario vigilarlas, poblarlas y armonizar los intereses de las poblaciones vecinas. [594]

[594] Cf. De Meira Mattos, Carlos, *Op. Cit.*, p. 48.

Lamentablemente, tal como venimos sosteniendo y expondremos en el capítulo siguiente, los conceptos de *desarrollo* y de *integración* en nuestras fronteras, los cuales fueron receptados normativamente en mayor o menor medida y con mejores y peores resultados por gestiones de gobiernos de facto en donde se vieron interrumpidas las garantías constitucionales, salvo excepciones, no fueron considerados en 1994 ya restablecido el sistema democrático en nuestro país once años atrás.

Otro punto dentro del documento con la "*Directiva para la Ejecución de la Política de Frontera*", que nos permite apreciar la envergadura que iba tomando la figura de la frontera, lo advertimos en su Punto 4, por cuanto establece las "*Responsabilidades Sectoriales*", involucrando al Ministerio del Interior, al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, al Ministerio de Defensa, al Ministerio de Economía, al Ministerio de Cultura y Educación, al Ministerio de Trabajo y por último al Ministerio de Bienestar Social.

A modo de ejemplo, el Ministerio de Economía tenía como responsabilidad entre otras, la de crear incentivos y beneficios regionales que contemplen tarifas diferenciales de energía para el uso doméstico y transporte de personas en la zona de Frontera, o bien el Ministerio de Bienestar Social, que tenía por función la de intervenir en los estudios necesarios para determinar el déficit habitacional existente en la Zona de Frontera, previendo las necesidades futuras, y asignando a los gobiernos provinciales los respectivos fondos para ser empleados específicamente en viviendas y desarrollo urbano en la zona de frontera, de acuerdo con los requerimientos aprobados por el Ministerio de Defensa.

La inevitable decisión gubernamental de involucrar a todas estas carteras ministeriales indicadas, nos permite demostrar una vez más el valor estratégico y la complejidad que iba desarrollando nuestra figura en trato en su camino normativo, la cual como oportunamente desarrollamos, fue originariamente concebida por los asambleistas constituyentes de 1853, como interna y marcando el límite de la civilización organizada frente al indio.

Observamos entonces que estas fronteras antiguamente consideradas como internas frente al indio, fueron consideradas luego de ser "arrastradas" hasta los límites internacionales del país, como estrictamente concatenadas a la noción de la defensa nacional, para luego contemplarse gradualmente en las mismas, la variable de la frontera de desarrollo, avizorándose a su vez la variable de integración frente a los Estados vecinos, variables todas ellas siempre ligadas al predominio de la concepción de la defensa nacional.

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

Habiendo en el año 1983 retornado en Argentina la democracia y la plena vigencia de la Constitución Nacional, luego de un enfrentamiento bélico en 1982 con Gran Bretaña por la Soberanía de nuestras Islas Malvinas (que marcó el ocaso del

gobierno militar de facto); fue durante la presidencia de Raúl Ricardo Alfonsín que se dicta el Decreto 1182/87 el 23 de julio de 1987.[595]

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

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

La determinación de la "*Zona de Frontera para el desarrollo*" a los efectos de la Ley 18575, surgía del primer artículo del decreto, el cual expresamente indicaba a las jurisdicciones territoriales del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y de las provincias de Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén, Mendoza, San Juan, La Rioja, Catamarca, Salta, Jujuy, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes y Entre Ríos.

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

> *"a) En el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, los departamentos Ushuaia y Río Grande.*
>
> *b) En la Provincia de Santa Cruz, todo su territorio.*
>
> *c) En la Provincia del Chubut, los departamentos Escalante, Sarmiento, Río Senguer, Tehuelches, Languiñeo, Futaleufú y Cushamen.*
>
> *d) En la Provincia de Río Negro, los departamentos Bariloche, Ñorquinco y Pilcaniyeu.*
>
> *e) En la Provincia del Neuquén, los departamentos Los lagos, Lácar, Huilliches, Collón Curá, Aluminé, Catán Lil, Picunches, Zapala, Loncopué, Ñorquín, Minas, Chos Malal y Pehuenches.*
>
> *f) En la Provincia de Mendoza, los departamentos Malargüe, San Rafael, San Carlos, Tunuyán, Tupungato, Luján de Cuyo y Las Heras.*
>
> *g) En la Provincia de San Juan, los departamentos Calingasta, Iglesia y Jachal.*

[595] ADLA, 1987. Tomo XLVII-D, La Ley, Buenos Aires, 1988, p. 4224-4227.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La norma iba acompañada por un extenso anexo, el cual precisaba los límites de las zonas de seguridad de fronteras, con referencias correspondientes a cartografía en escala 1.500.000, editada por el Instituto Geográfico Militar y el Automóvil Club Argentino.

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

El decreto 887/94,[596] fue sancionado el 6 de junio de 1994 por el Presidente Carlos Saúl Menem, unificando los límites de la Zona de Frontera para el Desarrollo de la Ley 18575, con los de la Zona de Seguridad de Fronteras creada por el Decreto-Ley 15385/44 (ratificado por la Ley 12913).

De los considerandos del decreto, surge en base a las experiencias recogidas durante la vigencia del referido Decreto 1182/87, que resultaba práctico y aconsejable unificar los límites de la Zona de Frontera para el Desarrollo con los de la Zona de Seguridad de Fronteras, por cuanto se trataba de dos jurisdicciones donde se desarrollaban "*acciones concurrentes a un mismo fin*".

[596] ADLA, Tomo LIV-C, La Ley, Buenos Aires, 1994, p. 3160-3185.

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

Por medio del artículo 2, se determinaba las respectivas Áreas de Frontera, para cuya denominación y delimitación se remitía a un Anexo II, el cual estaba publicado y formaba parte del Decreto.

Con relación a la Superintendencia Nacional de Fronteras, el artículo 3 dispuso que se facultara a la misma la inclusión en el régimen de Zona de Áreas de Frontera, a las zonas contiguas o próximas a sus límites que por razones de equidad o conveniencia se determinen, ratificándose conforme lo indicado en el artículo 6, su expresa facultad de excluir a determinados centros urbanos ubicados en la Zona de Seguridad de Fronteras, del ejercicio de policía de radicación que establece el Decreto Ley 15385/44.

Del análisis del Anexo I del Decreto 887/94, observamos que se describe y diferencia a la "*Zona de Frontera para el Desarrollo y Zona de Seguridad de Fronteras*", con la "*Zona de Seguridad de Fronteras*" *(exclusivamente)*.

La primera estaba delimitada expresamente en el texto publicado, del siguiente modo:

"*I. <u>Provincias de ENTRE RIOS, CORRIENTES Y MISIONES.</u>*

Río Paraná Guazú (límite entre las provincias de BUENOS AIRES y ENTRE RIOS) desde su desembocadura hasta la ruta nacional Nº 12 y por la misma hasta su encuentro con la ruta nacional Nº 14. Por esta última hasta el cruce con el río Gualeguaychú y por este río hasta la intersección con el camino que une Santa Rosa con La Clarita. Por este camino hasta La Clarita y por vías del Ferrocarril General Urquiza (Km. 322,5) hacia Arroyo Barú hasta San Salvador. Desde esta localidad por línea recta hasta el punto de reunión de los límites interdepartamentales de Colón, Concordia y Villaguay. Desde este punto por el Límite Concordia-Villaguay, luego Concordia-Federal, Federación-Federal y hasta intersección con Ruta Nacional Nº 127 y por ésta hacia el Norte hasta su intersección con la Ruta Nacional Nº 14. Desde este cruce (Cuatro Bocas) por la Ruta Nacional Nº 119 hasta Mercedes y desde allí por Ruta Provincial Nº 40 hasta Colonia Carlos Pellegrini. Desde este punto, por Ruta Provincial Nº 41 hasta la intersección con Ruta Provincial Nº 37 y desde allí por líneas rectas a las localidades de Loreto y Nuestra Señora del Rosario de Caa Catí para continuar por la Ruta Provincial Nº 5 hasta San Luis del Palmar y desde allí, por Ruta s/n a Paso de la Patria.
La zona así delimitada incluye la totalidad del territorio de la provincia de MISIONES exceptuándose el ejido municipal de la ciudad de Posadas.

II. <u>Provincias de CHACO, FORMOSA, SALTA y JUJUY</u>

Desde el río Paraná, siguiendo por los límites interdepartamentales Bermejo-1º de Mayo y Bermejo- Libertador General San Martín hasta el Río de Oro. Desde este punto línea recta hasta el cruce del Río Bermejo con el límite interdepartamental Laishi-Pirané. Siguiendo por este límite y luego por su similar Formosa-Pirané hasta las vías del Ferrocarril General Belgrano y por éstas hasta SALTA (se exceptúa el ejido municipal de la ciudad de Formosa). En esta provincia continúa por las vías mencionadas hasta Pichanal y desvío hacia Yuchán hasta el río San Francisco. Por éste hasta el límite interprovincial con JUJUY y por dicho límite hasta su intersección con la Ruta Provincial Nº 13. Por esta ruta hasta Hipólito Yrigoyen (estación Iturbe) y desde allí por las vías del Ferrocarril General Belgrano, hasta Abra Pampa y ruta provincial Nº 71 hasta el límite interdepartamental Cochinoca-Rinconada, luego Cochinoca-Susques y siguiendo por el límite interprovincial Jujuy-Salta (Sierra del Cobre) hasta la ruta provincial Nº 38 y por ésta hasta su intersección con la ruta nacional Nº 40 continuando por esta última hacia San Antonio de los Cobres. Luego por la ruta provincial Nº 51 y ruta provincial Nº 129 hacia Salar de Pocitos hasta la ruta provincial Nº 17 y por esta última hacia el límite con la provincia de CATAMARCA.

III. Provincias de CATAMARCA, SAN JUAN Y MENDOZA.

Desde el límite con Salta, ruta provincial Nº 43 hacia el sur hasta la intersección con la ruta nacional Nº 40 y por la misma, hasta el límite interprovincial con la provincia de LA RIOJA. En esta provincia, se continúa por la ruta nacional Nº 40 hasta su intersección con la ruta provincial Nº 18, y por esta última hasta Pagancillo, y desde esta localidad por ruta provincial Nº 26 hasta su intersección nuevamente con la ruta nacional Nº 40. Por ésta hasta el límite interprovincial con la provincia de SAN JUAN. En esta provincia sigue por ruta nacional Nº 40 hacia el Sur, continuando por su superposición con la ruta nacional Nº 150 hasta Cruz de Piedra. Desde este punto por ruta provincial Nº 150 hasta Las Flores, continuándose por la provincial Nº 436 hasta Iglesias y luego por la ruta provincial Nº 412 hasta el límite interprovincial, que se continúa en MENDOZA como ruta provincial Nº 39. Por esta ruta hasta Uspallata y por ruta nacional Nº 7 hasta Potrerillos. Desde allí por la ruta que hacia el Sur llega a San José y por ruta provincial Nº 86 hasta su intersección con la ruta nacional Nº 40 y por la misma hasta la provincia del NEUQUEN.

IV. Provincias del NEUQUEN, RIO NEGRO, CHUBUT Y SANTA CRUZ.

Por la ruta nacional Nº 40 hasta la ruta provincial Nº 9 y por ésta hasta su nueva intersección con la ruta nacional Nº 40. Por la misma hasta su encuentro con la ruta nacional Nº 237. Por ella hasta el Río Alicurá y de allí por camino secundario a Paso Flores. Continúa por la ruta nacional Nº 40 y prosigue, ya en la provincia de CHUBUT, hasta el cruce con la ruta provincial Nº 20 a 30 km. al sur de Gobernador Costa. Por dicha ruta hasta el cruce con la ruta provincial Nº 22 y por esta última hacia río Mayo continuando por la ruta nacional Nº 40 hacia el Sur hasta SANTA CRUZ. En esta provincia continúa hasta Cerrito y por ruta provincial Nº 5 hasta su intersección con la ruta

nacional Nº 3. Desde este punto línea recta a intersección con arroyo sin nombre sobre ruta provincial Nº 1 a la altura sección Frailes del Cóndor y por el arroyo mencionado hasta su desembocadura en el Océano Atlántico.

V. <u>Provincias de TIERRA DEL FUEGO, ANTARTIDA e ISLAS DEL ATLANTICO SUR.</u>

La Zona de Frontera para el Desarrollo y Zona de Seguridad comprende la totalidad de su territorio (Ley Nº 23.775 promulgada parcialmente el 10 de mayo de 1990 - Decreto Nº 905 del igual fecha)."

La "*Zona de Seguridad de Fronteras*", estaba en cambio delimitada de esta forma:

VI. <u>Provincias de SANTA CRUZ, CHUBUT y RIO NEGRO.</u>

Desde Cabo Vírgenes, ruta provincial Nº 1 hasta Río Gallegos, desde esta ciudad por ruta nacional Nº 3 hacia el Norte hasta El Salado. Desde este punto por rutas provinciales Nº 47 y Nº 66 hasta Antonio de Biedma, desde allí por vías del Ferrocarril hasta Las Heras. Desde este punto por ruta provincial Nº 16 hasta Holdich y vías del Ferrocarril General Roca hasta Pampa del Castillo en la provincia de Chubut. Desde esta localidad por ruta provincial Nº 37 hasta su intersección con la ruta nacional Nº 3 y, por esta última hasta San Antonio Oeste en la provincia de RIO 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 consideradas totalmente incluidas en dichas Zonas."

El Anexo II del Decreto 887/94, era el que determinaba la denominación y descripción de las Áreas de Frontera en las provincias de Entre Ríos (Ibicuy y Federación), Corrientes (Paso de los Libres), Misiones (Bernardo de Irigoyen), Chaco (Bermejo), Formosa (Clorinda, Ingeniero Juárez), Jujuy (La Puna), Salta (Tartagal y Los Andes), Catamarca (San Francisco), La Rioja (Famatima), San Juan (Jachal), Mendoza (Uspallata y Malargüe), Neuquén (Chos Malal), Río Negro (El Bolsón), Chubut (Epuyen y Senguer), Santa Cruz (Perito Moreno y Lago Argentino) y por último Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Tierra del Fuego).[597]

Entendemos que el dictado de esta normativa, fue un hito en unificar dentro de las fronteras las variables de seguridad y desarrollo, las cuales de modo alguno puede afirmarse que son exclusivas y excluyentes, por lo que no dudamos en afirmar que la reforma constitucional producida ese mismo año, fue austera en lo relativo a la frontera,

[597] Este anexo iba secundado de una respectiva cartografía para cada área en cuestión, la cual puede apreciarse en ADLA, Tomo LIV-C, *Op. Cit.*, p. 3165-3185, o bien en la base de datos informática de InfoLEG (Información Legislativa y Documental) dentro del SAIJ (Sistema Argentino de Información Jurídica), en http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/10000-14999/12006/norma.htm. (Link vigente al 29/10/2017)

al excluir sobre todo el concepto de desarrollo, el cual ya venía siendo vislumbrado e implementado (más allá del resultado producido) tanto por gobiernos de facto como por gobiernos constitucionales.

Lo expuesto precedentemente adquiere relevancia por la circunstancia que los constituyentes de la reforma de 1994 minimizaron la regulación constitucional de la frontera y, al mismo tiempo, proclamaron expresamente el derecho a la Propiedad Comunitaria Indígena.

Más allá de la pertinencia y el carácter reparador del derecho otorgado, como así también el reconocimiento de la subjetividad jurídica de los pueblos originarios; a los efectos de nuestra investigación se nos impone plantear este hecho como la antítesis de la realidad de 1853. En otras palabras, corresponde hacer notar el profundo giro producido sobre la figura de la frontera y el indio en ambos textos constitucionales.

Capítulo 10

El concepto de frontera en los constituyentes de 1994. Desdoblamiento del antiguo inciso 15 para priorizar la subjetividad jurídica del indio

43. La reforma constitucional de 1994

Como corolario de una corriente reformadora con raigambre en distintos ámbitos políticos, universitarios y académicos, los lideres de los partidos *Unión Cívica Radical* y *Justicialista*, Raúl Alfonsín y el Presidente Carlos Saúl Menem respectivamente, suscribieron el 14 de noviembre de 1993 un acuerdo político conocido como el "Pacto de Olivos". En el mismo, se coincidía en presentar un proyecto de reforma constitucional a la ciudadanía, remarcando que dentro del marco de sus coincidencias no se alteraría la parte dogmática de la Constitución de 1853.

El documento suscripto por ambos dirigentes políticos abarcaba una serie de temas, tales como la atenuación del sistema presidencialista a través de la incorporación de un Jefe de Gabinete; la reelección presidencial y el acortamiento de su mandato en cuatro años; la supresión del requisito confesional para el cargo de Presidente y Vicepresidente de la Nación; la elección directa de un intendente para la Capital Federal; la regulación de la facultad presidencial para dictar decretos de necesidad y urgencia y la integración Latinoamérica, entre otros puntos.

Posteriormente, el documento suscripto en Olivos se complementó con otra acordada el 13 de diciembre de 1993. Dicho instrumento, que podría identificarse como el "Pacto de la Rosada", estableció las bases para el proyecto de ley que posteriormente debería declarar la necesidad de la reforma.

Así entonces, por la Ley 24309[598] sancionada el 29 de diciembre de 1993 se declaró la necesidad de una reforma parcial de la Constitución Nacional de 1853, con las reformas constitucionales de los años 1860, 1866, 1898 y 1957.

El artículo 2 de la ley, era sucinto respecto a que podrían modificarse los siguientes artículos: 45, 46, 48, 55, 67 (inciso 27), 68, 69, 70, 71, 72, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86 (incisos 1, 3, 5, 10, 13, 20), 87 y 99; reformarse el Capítulo IV, Sección II, Parte Segunda, e incorporarse dos nuevos incisos al artículo 67, un nuevo inciso al artículo 86, un nuevo artículo en un nuevo capítulo de la Sección IV de la Parte Segunda y un nuevo artículo en el Capítulo I de la Sección III de la Parte Segunda de la Constitución Nacional.

Señalaba el inciso d) del artículo 2 de la ley, que se podrían sancionar las cláusulas transitorias que fueren necesarias, estando expresados en un Núcleo de Coincidencias Básicas especialmente detallado, la finalidad, el sentido y el alcance de la reforma que habilitaba dicho artículo.

[598] B.O. del 31/12/1993

Por otra parte, el artículo 3 habilitaba para su debate y resolución en la Convención Constituyente, toda una serie de puntos y artículos explicitados y discriminados, dentro de los cuales y para nuestros fines señalamos el Punto LL, el cual establecía, con letra mayúscula en su parte respectiva:

> "*ADECUACION DE LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES A FIN DE GARANTIZAR LA IDENTIDAD ETNICA Y CULTURAL DE LOS PUEBLOS INDIGENAS. * Por reforma al artículo 67, inciso 15 de la Constitución Nacional.*"

No cabe duda que la anacrónica referencia a los indios en el inciso 15, con su referencia al trato pacífico y conversión religiosa, tenía que ser suprimida de la moderna noción de la frontera, ahora indubitablemente asociada como periférica y adyacente a los países limítrofes. Sin embargo, los alcances del nuevo tratamiento constitucional para la figura de la frontera, no es siquiera considerada en este plan o núcleo original de reforma.

Al momento de la reforma constitucional, nada impedía un eventual reconocimiento de derechos ancestrales y/o el otorgamiento de tierras para fines específicos, siempre y cuando los mismos no fuesen en desmedro no solo del Principio de Igualdad, sino al derecho que tiene el Estado a la integridad de su territorio, y sobre todo considerando que para consolidar este último, tuvo en un primer estadio que superar sus fronteras internas, doblegando al indio que moraba en el desierto.

Pese a estas circunstancias, lamentablemente el debate constituyente sobre la figura del indio (que en términos constitucionales pasaba a denominarse "aborigen") desplazó en jerarquía al de la frontera periférica, perdiendo la oportunidad en esa instancia de propiciarse un amplio debate sobre el nuevo concepto de frontera.

Tal como lo desarrollamos en el capítulo precedente, la frontera internacional adquirió a lo largo de las últimas décadas, un creciente valor estratégico, económico, político y social, que fue -salvo excepciones-, confundido, subvalorado cuando no ignorado por el grueso de los constituyentes de la reforma de 1994.

44. La figura de la frontera del desarrollo y de la integración, al tiempo del debate constituyente en 1994

Al momento de la reforma constitucional de 1994, los constituyentes estaban frente a la antigua concepción de la frontera, consagrada en la Constitución de 1853.

Sea que se adopte la postura de la mutación interpretativa, o bien la del desarrollo normativo ad hoc del desuetudo de la figura constitucional de la frontera, la redacción de "*Proveer a la seguridad de las fronteras, conservar el trato pacífico con los indios, y promover la conversación de ellos al catolicismo*", pese a su anacronismo se mantuvo vigente en el texto de la Constitución Nacional hasta la reforma de 1994, ya que a excepción de la fallida reforma constitucional de 1949, las reformas constitucionales de 1860, 1866, 1898 y 1957, no suprimieron ni modificaron el texto del inciso 15 del artículo 67, el cual se presentaba anacrónico a finales del siglo XX tanto

por la referencia al indio, como por conceptualizar a la frontera como un mojón interno frente al mismo.

Sostenemos que este anacronismo en la redacción del viejo inciso 15, no justificaba ni autorizaba a los asambleistas, a que realicen abstracción de una figura como la frontera, cuya importancia y valor estratégico venía acrecentándose de modo vertiginoso, receptando facetas tan distintas como el desarrollo y la integración subordinados a la defensa nacional. Lo expresado no obra en desmedro de la validez de reivindicar la figura del aborigen en el nuevo texto constitucional ya que, a esa altura, era generalmente aceptada la desvinculación jurídica del enfoque frontera/desierto por un lado e indio/enemigo por el otro, contrariamente al escenario dominante casi dos siglos atrás.

Para el año 1994, tanto las fronteras periféricas como los límites internacionales, se presentaban doctrinariamente como elementos fundamentales para configurar la integridad territorial del Estado, y en razón de ello, en los cincuenta años anteriores a la reforma, se produjo respecto a la frontera todo un disperso camino normativo. Dicha evolución conceptual ha sido propiciada tanto por gobiernos de facto como constitucionales, en base a la nueva acepción predominante de periferia internacional.

En el siglo XX, aun cuando en Argentina toda la política nacional de fronteras se desarrollo desde un primer momento subordinándose al concepto de la defensa nacional, fue recién con la evolución del largo camino normativo de nuestra figura, que se comenzó a considerar en ella (por parte de nuestro derecho interno) la inclusión expresa de determinadas políticas ministeriales que debían contemplar, ya no el suministro de "pertrechos y vituallas" a las fronteras como antaño a los fortines, sino por el contrario, debían implementarse ahora variables de desarrollo e integración en las marginadas zonas de fronteras que al igual que en el pasado, seguían representando los confines del Estado. Este objetivo, se previó que tenía que instrumentarse a través de un trabajo ministerial desarrollado en conjunto, dadas las particulares circunstancias económicas, políticas y sociales que se presentaban en los nuevos confines, cuya problemática y magnitud no escapaba tanto a la atención del Estado (siempre un paso por detrás por resolverlas) como de la opinión pública generalizada.

Acorde lo expusiéramos, la inserción de las variables de desarrollo e integración fueron introduciéndose gradualmente en este camino normativo, tanto por las gestiones emprendidas por los gobiernos de facto (como los de la "Revolución Argentina" y del "Proceso de reorganización Nacional"), como por los gobiernos constitucionales de los presidentes Alfonsín y Menem, propiciándose el dictado de normativas como la Ley 18575 y los Decretos 2336/78, 1182/87 y 887/94, que fueron fruto de las variadas y complejas relaciones que venían desarrollándose en los márgenes del territorio estatal, de las cuales en muchos casos eran zonas marginales de extrema pobreza y subdesarrollo, como por ejemplo las zonas de frontera en el norte del país.

Debemos tener presente que si ya en el siglo XIX, eran de por si complejas las relaciones económicas, políticas y sociales suscitadas en las periferias de aquellas fronteras internas, (definidas por algunos autores como "frentes de ocupación" o "zonas

marginales de poblamiento"),[599] para la segunda mitad del siglo XX se presentaba en la epidermis del territorio del Estado, un contexto fronterizo que en la mayoría de los casos estaba signado por la desatención y abandono por parte del gobierno.

Para el año 1994 ya no bastaba con resguardar las fronteras mediante "muros" (que por cierto jamás se construyeron) o puestos militares de control y vigilancia exclusivos, sino por el contrario, mediante puestos gubernamentales fronterizos, sobre los que se venía bregando para que realicen su función en conjunto con el puesto de control de la unidad soberana vecina.

El nuevo criterio de presencia fronteriza, supone un marco de política cooperativa y coordinada respecto al control de fronteras, que configuraba su nuevo carácter multifuncional, al desarrollar políticas que tendían a materializar puentes de desarrollo, tránsito, sanitarios y educación, ante el gran movimiento de personas producido desde ambos lados los 365 días del año, como así también estimulando el desarrollo y promoción de los distintos asentamientos poblacionales asentados en dichas áreas.

A nivel internacional, la caída del "Muro de Berlín" acontecida el 9 de noviembre de 1989, es un hito de lo endeble que acabaron siendo estas fronteras humanas y/o de tensión, materializadas a través de alambradas y muros fuertemente vigilados y fortificados, los cuales terminaron cediendo ante una necesidad de integración entre los pueblos que separaban o intentaban separar.

No obstante la caída de este emblemático muro, alrededor del año 1994 continuaban vigentes distintos tipos de fronteras de tensión, en la antípoda de las fronteras de desarrollo e integración, como era el caso de la despoblada zona desmilitarizada de 238 kilómetros de longitud, que separaba Corea del Norte y Corea del Sur, dado que ambos Estados aún no habían resuelto sus reivindicaciones territoriales tras la suscripción del armisticio. Otro ejemplo de "frontera material" y de tensión, consistía y consiste en el muro construido por el Estado de Israel, deslindando los asentamientos palestinos.[600]

En nuestro plano interno, uno de los tantos ejemplos del carácter plurifuncional de la frontera, lo observamos en el texto de la Ley 22764,[601] por la que se aprobaba el 24 de marzo de 1983, un "*Acuerdo sobre sanidad animal en áreas de frontera*" celebrado con la República Federativa del Brasil el 17 de mayo de 1980, donde se aclaraba expresamente en el artículo 2 (de la ley aprobatoria del acuerdo) que el uso de la expresión "*áreas de frontera*", no debía interpretarse por nuestra parte en el sentido de un significado coincidente con el empleado por Brasil.

---

[599] Como señalamos en el Capítulo 5, estas expresiones eran efectuadas al amparo de "cierto celo" (sobre el que no coincidimos) de ir en desmedro del *animus* soberano del Estado.

[600] Véase la "*Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*" del 13/07/2005. Sobre el tema, puede verse a AAVV, *La Corte Internacional de Justicia y el Derecho Internacional: Temas relacionados con la opinión consultiva sobre la construcción del muro*, Instituto de Derecho Internacional. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires, 2005.

[601] ADLA, Tomo XLIII-B, La Ley, Buenos Aires, 1983, p. 1257-1259.

Ello nos permite comprobar que, las pasadas relaciones comerciales sostenidas con los indios del desierto en las fronteras internas, secundadas en el mejor de los casos por "tratados de paz" a cambio de alimentos o "vicios", se veían al tiempo de la reforma constitucional de 1994 remplazadas en las fronteras ahora internacionales, por todo un entramado de relaciones jurídicas y comerciales con otros Estados limítrofes, en el marco de las disposiciones del derecho comunitario, el derecho internacional y el derecho internacional privado.

44.1. Tratado del Mercosur

Dentro de las particularidades y legislaciones que tampoco podían ser ignoradas por los constituyentes de 1994, observamos la aprobación por medio de la Ley 23981 del 15 de agosto de 1991,[602] del Tratado de Asunción suscripto el 26 de marzo de ese mismo año, constitutivo de la estructura de integración regional Mercosur, conformada inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Este acuerdo sobre un Mercado Común, como señalaba Ekmekdjian era un tratado de integración de carácter supranacional, totalmente distinto del tratado típico del derecho internacional público, en el cual se regulaban distintas relaciones entre Estados soberanos, con sus probables y consecuentes poderes coercitivos sobre los ciudadanos de sus Estados miembros.[603]

La adhesión a esta estructura, inicialmente acotada a una mera estructura aduanera, implicaba la consecuente libre circulación de bienes, servicios y factores productivos a través de las fronteras de sus Estados miembros, para como bien señala Mata Diz, aspirar a superar el estadio inicial de la cooperación en materia comercial y aduanera, conformando luego un verdadero mercado común, en donde primen fluidamente las normas de integración.[604]

Ante esta adhesión al Mercosur, mal podría seguir limitándose la legislación argentina, y mucho menos la reforma constitucional en puerta, a la adopción de un modelo o concepto de frontera acotado y subordinado exclusivamente a la concepción de la defensa nacional, previendo solamente arbitrar los recaudos para responder ante una eventual invasión armada extranjera que traspase nuestras fronteras.

Por el contrario, ante estas circunstancias se imponía para el Estado efectuar esfuerzos en común con los países miembros lindantes a su periferia, para una consecuente implementación de todo un nuevo sistema de cooperación y de controles fronterizos en conjunto, que no atentasen contra el espíritu de los objetivos de dicho acuerdo, y que se susciten en el marco de una nueva política de fronteras, que necesariamente debía contemplar de modo íntegro a la variable de la integración.

---

[602] ADLA, Tomo LI-C, La Ley, Buenos Aires, 1991, p. 2889 y ss.
[603] Ekmekdjian, Miguel A., *Reflexiones sobre la Constitución y el Mercosur*, Ediciones jurídicas Cuyo, Mendoza, 2005, p. 487.
[604] Mata Diz, Jamile B., *MERCOSUR. Origen, Fundamentos, Normas y Perspectivas*, Editorial Juruá, Curitiba. Juruá, 2010, p. 50.

44. 2. El control de frontera integrado y el Acuerdo de Recife

Señala Basaldúa que la consolidación de las democracias (como forma de gobierno) en los Estados miembros del Mercosur, permitió el inicio de una nueva etapa de colaboración entre los mismos. Esta nueva etapa estaba basada en la confianza y el estrechamiento de lazos mutuos, sustituyendo las viejas políticas de los gobiernos de facto, en donde prevalecía "*la desconfianza hacia el país vecino y la vigencia de estrategias basadas en hipótesis de conflicto*",[605] desconfianza de la cual nuestra legislación sobre fronteras no fue ajena desde sus inicios.

Este nuevo marco de globalización, indefectiblemente obligaba a superar el estadio del concepto de frontera, acotado estrictamente a la noción de la seguridad estatal previendo invasiones externas de países vecinos. Los nuevos nortes de la cooperación e integración entre los Estados plasmados en el Mercosur, recomendaban la suscripción de toda una serie de actas y acuerdos dirigidos en ese sentido. Un ejemplo es el Acta de Foz do Iguazú del 30 de noviembre de 1991, al inaugurarse el puente internacional "Tancredo Neves" sobre el río Iguazú, que era en definitiva una obra que propiciaba el fluido migratorio entre Argentina y Brasil en ambos sentidos.

Debido a este nuevo concepto de la globalización y los acuerdos de cooperación e integración suscriptos por Argentina, no podía minimizarse circunstancias como por ejemplo la llamada "Triple frontera". Tal como observa Agulló,[606] la misma es uno de los quince espacios *trifinios*[607] de los ciento cincuenta y nueve que hay en el mundo, que por algo se lo conoce con ese particular nombre, cuyo sentido semántico trasciende lo geográfico, al relacionarse exclusiva y universalmente con el crimen transnacional.

La "triple frontera" relaciona a las ciudades de tres países como son *Puerto Iguazú* (Argentina), *Ciudad del Este* (Paraguay) y *Foz do Iguaçu* (Brasil), coexistiendo una permanente migración y actividad comercial, secundada de miles de establecimientos no registrados, aeródromos no habilitados, financieras clandestinas, trata de personas, lavado monetario, células terroristas, tráfico de armas y contrabando, en conjunto con una fuerte presencia del crimen internacional organizado.

El propósito de concretar un control de fronteras integrado, se materializó de conformidad con el artículo 13 del Tratado de Asunción, en el ingreso al "*Acuerdo para la aplicación de los controles integrados en frontera entre los países del Mercosur*", denominado "Acuerdo de Recife".[608]

El primer artículo de este acuerdo, establece toda una serie de definiciones de conceptos afines para los Estados parte, relativa a los términos "*Control*", "*Control*

---

[605] Basaldúa, Ricardo X., *Mercosur y derecho de la integración*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1999 , p. 279

[606] Agulló, Juan: "Una revisión geopolítica de la Triple Frontera del Paraná", en Soto Acosta, Willy (Ed.), *Repensar las fronteras, la integración regional y el territorio*, Clacso, Costa Rica, 2017, p. 59.

[607] Por la locución latina *trifinio* (*Tripoint* o *Triborder* en inglés) se conoce técnicamente a los puntos geográficos en los que coinciden tres fronteras internacionales.

[608] Resolución 1/1993. Grupo Mercado Común del 22/04/1993. ADLA, Tomo LIV-A, La Ley, Buenos Aires, 1994, p. 678-679. Véase el Anexo completo en: Id SAIJ: RMR1993000001.

integrado", "*Área de control integrado*", "*País sede*", "*País limítrofe*", "*Punto de frontera*", entre otros.

Respecto al término "*Control*", se lo define en el citado acuerdo como la:

"*Verificación por parte de las autoridades competentes del cumplimiento de todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, referentes a la entrada y salida de personas, mercaderías y medios de transporte de personas y de cargas por los puntos de frontera."*

Consecuentemente, se define al concepto de "*Control integrado*" como la:

"*Actividad realizada en uno o más lugares, utilizando procedimientos administrativos y operativos compatibles y semejantes en forma secuencial y, siempre que sea posible, simultánea, por los funcionarios de los distintos organismos que intervienen en el control.*"

Por último entendemos que la definición de frontera integrada, que supera al viejo concepto del control estatal exclusivo en la misma, se refleja en este acuerdo en la enunciación del concepto de "*Área de control integrado*", en cuanto señala que la misma consiste en la:

"Parte del territorio del País Sede, incluidas las instalaciones donde se realiza el control integrado por parte de los funcionarios de dos países."

Respecto a esta vigilancia fronteriza efectuada en forma conjunta por más de una unidad estatal, en donde conforme el artículo 2 de este acuerdo, el control del país de salida debía efectuarse antes del control del país de entrada, señala el artículo 3 que los funcionarios competentes de cada país deberán ejercer en el Área de Control Integrado, sus respectivos controles aduaneros, migratorios, sanitarios y de transporte, prestándose asimismo asistencia mutua.

Somos concientes que la concreción de todos estos esfuerzos normativos comunitarios, dependen del tipo de política de fronteras de cada país miembro, ya que conforme lo señala Grinspun, el objetivo de la desaparición de las fronteras interiores y su concentración en las fronteras exteriores, sólo podrá lograrse cuando se estructure definitivamente el Mercado Común y se dé con plenitud la libre circulación de bienes, servicios, factores productivos y adicionalmente desplazamiento de personas.[609]

Esta nueva concepción en el marco de un acuerdo supranacional, donde el Estado argentino cede ciertas facultades exclusivas de control fronterizo a un organismo supranacional, imponía a los constituyentes de 1994 a debatir un concepto de frontera verdaderamente multifuncional, más amplio que el acotado a la estricta noción de la seguridad nacional, en razón del fuerte reconocimiento legislativo de los conceptos de desarrollo e integración.

[609] Iñiguez, Marcelo D., *Op. Cit.*, p. 443. Cabe aclarar que las "fronteras interiores" que cita este autor, no son las relativas al indio sino a las distintas barreras aduaneras de los países intervinientes en el Mercosur.

Respecto a las periferias internacionales del Estado, en cuanto áreas generalmente marginales y poco integradas a la economía nacional, señala Arciniegas que en las mismas, el desarrollo e integración fronteriza constituye un proceso de incorporación de las fronteras, al patrimonio de cada país según su propia política nacional, debiendo cada uno de ellos propiciar la coordinación y homologación con las de sus vecinos, ya que el desarrollo fronterizo no puede conseguirse en forma aislada ante la infinidad de interdependencias que se configuran en los respectivos territorios,[610] razón por la cual suele hablarse de la integración fronteriza como una condición del desarrollo.

Sostenemos que en Argentina, la fuerte preeminencia de la concepción de la defensa nacional subordinando a la legislación de fronteras de desarrollo y la incipiente de integración, no impedía que al momento de los debates constituyentes en 1994, debiera morigerarse el carácter de la seguridad en la frontera, como tampoco dar por superada la amenaza de un eventual conflicto interestatal, sino tan solo vincularlo a otros aspectos como los señalados, vale decir la integración y el desarrollo.

La presencia del terrorismo internacional, tristemente reflejada en nuestro país por los atentados a la Embajada de Israel y a la A.M.I.A., la trata de personas, el delito transfronterizo, el contrabando y el tráfico de estupefacientes, entre otras problemáticas, obligaba sin dudas a mantener el estadio de "*Proveer a la seguridad de la frontera*", a través de la implementación de toda una serie de controles en los puntos de acceso resguardados por los puestos fronterizos, como también a una permanente vigilancia en las extensas zonas fronterizas de Argentina. Estas particulares problemáticas acotadas a una nueva concepción de seguridad fronteriza, y el desarrollo legislativo que venía presentando el concepto de frontera (acentuando su carácter multifuncional), dejaban establecidas las condiciones para que la figura de la frontera internacional, hubiese tenido un desarrollo más profundo en la Convención Nacional Constituyente, conforme lo desarrollaremos a continuación.

45. Los debates y proyectos sobre el inciso 15, en la Convención Nacional Constituyente. Su mención y trato tangencial

Durante el desarrollo de los debates constituyentes, tanto en oportunidad de tratarse el concepto de las fronteras, como al discutirse respecto al reconocimiento de derechos a las comunidades aborígenes, se incurrió en muchos errores e imprecisiones al referirse a la situación del indio del desierto del siglo XIX, ignorando la puja de las fronteras que el Estado sostuvo desde su emancipación, en cumplimiento de las directivas de su Carta Magna.

En los debates constituyentes, se abordó por lo general a la frontera (ya en su nueva acepción periférica) tangencialmente y dentro del contexto de otros debates, cuando no se la ignoró completamente, salvo las excepciones que marcaremos.

---

[610] Arciniegas, Hernando: "Visión y actividades de CAF en el desarrollo e integración fronteriza de América del Sur", en Moya Mena, Sergio I. (Ed.), *Las fronteras: Espacios de encuentro y cooperación*, Flacso, San José, 2012, p. 11.

Puede presentarse hasta como una situación bizarra lo que a continuación señalaremos, pero ciertamente entre las distintas acotaciones tangenciales realizadas sobre la frontera, en la 11° Reunión, 2° Sesión Ordinaria del 30 de junio de 1994 el Constituyente Luís Segundo Varese, representando el bloque de la *Cruzada Renovadora de San Juan* efectuó una observación ante los convencionales constituyentes y de la *Comisión de Hacienda y Administración*, tendiente a que se considere el destino de los bienes muebles usados en la Convención Nacional Constituyente, proponiendo sobre estos últimos su donación a "*los establecimientos educativos ubicados en áreas de frontera"*.[611]

Demás esta decir que esta "propuesta" que involucraba a nuestra figura, fue finalmente desestimada, siendo el Constituyente Rodolfo Miguel Parente uno de sus detractores, proponiendo en su lugar una fórmula respecto al mobiliario que establecía: *"con el destino que la Convención le asigne"*, argumentando para ello lo siguiente:

> "*…resulta bastante difícil realizar una determinación precisa de la cantidad de escuelas de frontera existentes, teniendo en cuenta la legislación existente en la materia -la ley 18.375-, que designa como área de frontera a lugares que seguramente no están comprendidos entre aquellos que el señor convencional consideró cuando realizó su propuesta…".*[612]

Curiosamente, la ley de la frontera de desarrollo que invocaba Parente, fue minimizada cuando no ignorada en los debates constituyentes, salvo en casos como el presente, en donde se la invocó como óbice para efectuar una donación de mobiliario a los precarios establecimientos educativos que residen en ellas.

Ironías al margen, la figura de la frontera prácticamente fue tratada cual si fuese un espectro, si lo comparamos con el trato parlamentario dispensado a la temática del reconocimiento de la propiedad indígena.

Uno de los artífices de la reforma, Raúl Alfonsín, oportunamente señalaba en la convención respecto a la eventual reforma del texto del inciso 15 del artículo 67, que:

"*Este es un tema habilitado que irá junto con otros problemas indígenas a una comisión específica y recién después pasará a la Comisión de Redacción… todas las demás modificaciones de fondo del artículo 67 deberán pasar previamente por la comisión respectiva. Esta es mi interpretación".*[613]

Vale decir, el concepto de frontera se ve desplazado frente a las cuestiones indígenas, las cuales son derivadas a una comisión establecida al efecto. Si nos atenemos a los fundamentos de algunos proyectos presentados, habría hasta que considerarse satisfechos con la redacción final producida sobre la frontera en la reforma de 1994, la cual se circunscribió a una mera "poda" de la figura del indio. Máxime que

---

[611] Convención Nacional Constituyente, texto de la 11° Reunión, 2° Sesión Ordinaria del 30/06/1994, p. 1324/1325.
[612] *Ibídem*, p. 1348. Entendemos que el constituyente aquí se refiere a la Ley 18575.
[613] Convención Nacional Constituyente, texto de la 5° Reunión, 1° Sesión Ordinaria del 02/06/1994, p. 552.

del texto de muchas propuestas presentadas, surgía explicita o implícitamente que se debía omitir la consagración de su figura, quitándole su status constitucional.

Dentro de las referencias tangenciales a la frontera, encontramos algunas que incluso van en desmedro al derecho a la integridad del territorio que constantemente el Estado pretendió ejercer en sus confines desde sus albores.

Una de estas referencias, la podemos observar en la inserción solicitada por la Convencional Babbini, quien interpretando arbitrariamente los mensajes presidenciales oportunamente dirigidos al Congreso de la Nación por Mitre, Avellaneda o Roca (en ocasión de las aperturas legislativas) señalaba que:

> *"…el "animus domini" del Estado nacional no era tan absoluto, ni extenso, ni pacífico, se desprende la admisión de un dominio y señorío inmemorial preexistente y el despojo de las tierras por parte del Estado nacional…".*[614]

Como vemos, expresiones como la precedentemente citada, ignoran el "animus" que nosotros entendemos perfectamente reflejado en todo el esfuerzo normativo realizado por el Estado durante el transcurso del siglo XIX, como también a la conformación territorial que progresivamente terminó logrando el mismo, a través de la sanción de leyes como la 215, 752, 947 o 1470, en cumplimiento de las dos mandas de la Carta Magna: proveer a la seguridad de las fronteras y arreglar definitivamente los límites del territorio estatal.

En detrimento del viejo inciso 15, expresaba el Convencional Áraoz:

> "*Si bien los constituyentes del cincuenta y tres tuvieron la lucidez necesaria para interpretar la realidad de su tiempos y el futuro institucional argentino medíante esta Constitución que hoy intentamos reformar, en particular, cuando se refiere a este inciso, no estuvieron a la altura de las circunstancias, quizá por la coyuntura difícil de resolver en su momento que era la cuestión indígena, pero fundamentalmente por las ideologías encontradas y los intereses imperantes en la época.*
> *La derogación de este inciso, señores constituyentes, constituye una reparación histórica y moral como así también un imperativo ético de todos los miembros de esta Honorable Convención Constituyente*."[615]

Sostenemos que este convencional incurre en una imprecisión al señalar que los constituyentes de 1853 no estuvieron a la altura de las "circunstancias", contradiciéndose incluso al señalar que respondían a determinadas ideologías.

Como señalamos en el Capítulo 5, los asambleistas constituyentes de 1853, al consagrar el inciso 15 no efectuaron una construcción teórica en base a la implementación de fórmulas preconcebidas o meras abstracciones, sino por el contrario, respondieron a necesidades concretas de un Estado que necesitaba de modo urgente

[614] Barra, Rodolfo C. et al. (Comps.), *Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994*, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos. Ministerio de Justicia de la Nación, Buenos Aires, 1995, vol. VII, p. 7185.
[615] *Ibídem*, p. 7187.

concretar la integración de su territorio, arreglando definitivamente sus límites internacionales. Estos constituyentes de 1853 comprendían perfectamente la realidad política, económica y social en la que se desenvolvían, a diferencia de algunos de sus pares de 1994.

Ya lo señalaba Joaquín V. González a finales del siglo XIX, al indicar que si bien algunas reglas o preceptos consignados en el texto constitucional se presentaban décadas después como extraños a la índole nacional, ello se atribuía a "*un sincero deseo de ver convertidos en hechos para los argentinos las instituciones que en aquellos tiempos eran consideradas las mejores*",[616] por lo que observamos ciertas "abstracciones" en los constituyentes de 1994, con un carácter forzado al juzgar la actividad constituyente del año 1853.

Por supuesto que hubo excepciones al momento de "juzgar" la permanente pugna que el Estado sostuvo en el siglo XIX para poder sortear sus fronteras interiores, como las de Repetto, quien en su oportunidad señalaba que:

> "*Un elemento que utilizan las minorías, es el tema de los indígenas. Vamos a explicar la famosa Campaña del Desierto. Esta no se hizo solamente para integrar un territorio a los designios de la división internacional del trabajo. Fue la expresión real, concreta y soberana de un país donde elementos extraños estaban produciendo malones; malones que se llevaban a través de la cordillera para cargarlos en buques con el fin de ser alimento de la frontera móvil en los Estados Unidos, que avanzaba del oeste al este y del este al oeste; porque como no podían tener producción que fuera permitiendo afincarse a los colonos -porque la frontera con el indio era muy flexible-, entonces desde las pampas argentinas se llevaban a través de barcos chilenos a Monterrey el ganado en pie que permitiría la alimentación de esos colonos y del ejército norteamericano*".[617]

Otra excepción que correctamente reconoce el derecho que el Estado ejerció sobre su territorio, lo constituye la inserción solicitada por Maeder, solo que lamentablemente ignora la importancia actual de la frontera periférica.

Este señalaba respecto a las campañas al desierto realizadas a partir de 1879, que las mismas:

> "…*significaron la consolidación del dominio argentino de la Patagonia y la creación de los territorios nacionales en esa área. En 1884, otra ley autorizó la ocupación militar del Chaco, acción que venía desarrollándose gradualmente desde 1870. Con esta política, quedó asegurado el control del Gobierno nacional sobre dichos territorios*".

Maeder señalaba que la reforma constitucional de 1949 se limitó a mantener del inciso 15 solo aquella parte que se refería a la seguridad de las fronteras sin aludir a los

[616] González, Joaquín V., *Op. Cit.*, p. 64.
[617] Convención Nacional Constituyente, texto de la 24° Reunión, 3° Sesión Ordinaria del 04/08/1994, p. 3233.

indios, por lo que el retorno a la Constitución de 1853 por la Convención Nacional de 1957, inexorablemente postergó el tema, siendo a su entender clara la postura de la caducidad del texto y la necesidad de su supresión, por uno que reconozca el carácter pluriétnico y pluricultural de los pueblos indígenas.[618]

En síntesis, en los debates de los asambleístas constituyentes coexistieron posturas que reconocían la importancia del viejo inciso 15, que ignoraban o minimizaban y/o asociaban a la frontera indefectiblemente con la figura del indio, con otras que incluso cuestionaban el "animus" del Estado sobre el territorio que le era inherente.

Respecto a los proyectos presentados sobre la modificación del inciso 15 del artículo 67, de un análisis de los mismos, nosotros procederemos a clasificar en tres las posturas adoptadas frente a la figura de la frontera y la del indio que ahora se pretendía reivindicar:

a) La postura relativa a que continúen siendo figuras de algún modo asociadas (más allá de una mayor o menor preeminencia de una sobre la otra)

b) La postura relativa a que el inciso 15 solo sea concerniente al indio con carácter exclusivo y excluyente de la figura de la frontera.

c) La postura concerniente a que sean disociadas en sendos incisos.

Por supuesto que a esta altura del desarrollo de nuestra investigación, cae de maduro nuestra posición frente a la segunda postura, esto es la que con fundamento en una supuesta posición reivindicatoria del indio, se consideraba la completa supresión del concepto o figura de la frontera del texto constitucional por su anacronismo.

Consideramos un claro dejo de irresponsabilidad ante la ciudadanía, que por ignorancia o por cuestiones de acatamiento a una determinada política partidaria, se omita o hasta se niegue la importancia de la figura de la frontera en la Asamblea Constituyente, al momento de discutirse la reforma del viejo inciso 15.

La frontera adyacente al límite internacional al tiempo de los debates constituyentes, era una figura jurídica indiscutible, en términos accesibles para cualquier ciudadano promedio por lo que mal podían los constituyentes de 1994, dejar de considerarla no sólo en cuanto a su importancia como determinante de uno de los elementos del Estado cual es su territorio, sino también en lo relativo a su creciente valor político, económico, social y estratégico.

45.1. Posturas asociativas de la frontera y el indio en el inciso 15

Dentro de la primera postura, encontramos la proyección presentada por un grupo de trabajo encabezado por Guillermo Posse en el Expediente N° 1.429, proponiendo el siguiente inciso:

[618] Barra, Rodolfo C. et al. (Comps.), *Op. Cit.*, vol. VII, p. 7157-59.

"*Proveer a la seguridad de las fronteras y asignar fondos especiales a las provincias con asentamientos indígenas para hacer efectivas las leyes de protección que aquéllas dicten*".[619]

En los fundamentos de esta fórmula, se señala el carácter estrictamente histórico de la norma, agregando que "*La introducción del apartado final del inciso mencionado se debe a José Benjamín Gorostiaga en la Convención de 1853*", de quien se destacaba que se haya opuesto a la propuesta de que el trato pacífico con los indios se realizase "*en cuanto sea posible*".[620]

Si bien se indicaba que la norma es un claro ejemplo de "*desuetudo constitucional*", no se aclaraba que parámetros se tenían en cuenta para la inclusión de la figura de la frontera en el proyecto de reforma del inciso, pretendiéndose relacionarla exclusivamente a la seguridad, e infundadamente con los asentamientos indígenas[621]que ahora le eran prácticamente ajenos.[622]

Dentro de esta línea, observamos también el proyecto presentado por José Ficoseco, que con fundamento en el exterminio que consideran casi concretado de los mapuches y tehuelches (sobre los cuales se indica que fueron "*empujados a sangre y fuego a la cordillera"*) se proyectaba la siguiente fórmula:

"*Proveer a la seguridad de las fronteras, legislar en forma concurrente con las provincias a fin de garantizar la identidad étnica y cultural de los pueblos indígenas, y el ejercicio efectivo de los derechos que la*…"[623]

Por otro lado, Alberto Balestrini presentaba un proyecto que establecía reemplazar el inciso 15 por el siguiente texto:

"Proveer a la seguridad de las fronteras, garantizar los derechos de los pueblos indígenas y su organización social, lenguas, costumbres, creencias y tradiciones, propendiendo a su sostén en las tierras que ocupan o similares".[624]

Fundamentaba Balestrini su posición, en la circunstancia que la reforma constitucional se producía dentro de un contexto y marco de pluralismo cultural de la Nación. Éste indicaba que ante la presencia de grupos de aborígenes "*y otras minorías étnicas de origen extranjero*" que luchaban por la aceptación del Estado al derecho y el mantenimiento y protección de sus culturas, era "*oportuna, pues, la derogación de*

---

[619] *Ibídem*, *Op. Cit.*, vol. III, p. 2638. El proyecto fue presentado por Guillermo A. Posse, Teresa C. Peltier, Richard G. Battagión, y Gabriel J. Llano.
[620] Téngase presente los debates constituyentes que analizamos y citamos en el Capítulo 5, en *Asambleas Constituyentes Argentinas, Op. Cit.* vol. IV, p. 529.
[621] Barra, Rodolfo C. et al. (Comps.), *Op. Cit.*, p. 2638-2639.
[622] Cuando decimos "*prácticamente ajenos*", lo hacemos en virtud que dado el carácter multifuncional de la figura jurídica de la frontera, ésta encuentra mínimos puntos de contacto con los indígenas en base a disposiciones como las de la OIT sobre la integración fronteriza de sus comunidades.
[623] Barra, Rodolfo C. et al. (Comps.), *Op. Cit.*, vol. III, p. 2019-2020. Este proyecto fue presentado por medio del Expediente N° 956 por José C. Ficoseco, Elsa G. González, Atlanto Honcheruk y Carlos R. Skidelsky. Cabe destacar que la proyección del inciso se presenta incompleta en el original.
[624] *Ibídem*, p. 2522. El expediente tuvo el número 1.332

todas las disposiciones constitucionales discriminatorias tales como el artículo 67, inciso 15, ya derogado en la reforma de 1949".[625]

Es procedente remarcar que de modo alguno estamos en contra de la tendencia actual en el constitucionalismo comparado, del reconocimiento a las minorías étnicas con su consecuente consagración de derechos, siempre y cuando el mismo se efectúe conforme a las normativas vigentes y no afecte la integridad territorial del Estado.

No obstante que somos contestes con posturas como la señalada por Carnota, que entienden que tanto la teoría como la practica constitucional actualmente presentan un marcado carácter multicultural que los signa de raíz,[626] entendemos que dicho carácter multicultural de modo alguno puede justificar que se haya tratado ligeramente a la figura jurídica de la frontera en la Asamblea Constituyente, siendo que la misma además de ser una figura determinante del territorio del Estado investía un carácter político y estratégico de alto interés. Máxime que Carnota en coautoría con Bidart Campos, correctamente consideraron a la figura de la frontera como clásica y dentro de la diversidad de las cláusulas que actualmente el derecho constitucional comparado exhibe en materia de política internacional.[627]

Resulta difícil comprender como los debates constituyentes sobre los nuevos derechos y garantías multiculturales fueron en desmedro de nuestra figura, reduciéndola a su mínima expresión en el texto reformado, ante otras temáticas que se consideraban más "contemporáneas" al año 1994, como por ejemplo la discusión acerca de definir el alcance de la reparación a las distintas comunidades aborígenes que residieron en suelo argentino.

Volviendo al texto de la proyección realizada por Balestrini para reformar el inciso 15, vemos una infundada referencia a reconocer derechos constitucionales a "*otras minorías étnicas de origen extranjero".*

Ante esta proyección, no podemos dejar de tener presente todo el esfuerzo jurisdiccional realizado por el Estado para lograr la conformación de su territorio, el cual oportunamente desarrollamos, por lo que la infundada referencia a reconocer derechos constitucionales a "*otras minorías étnicas de origen extranjero"*, de modo alguno puede implicar la concesión a los mismos de derechos territoriales que vulneren el consagrado principio de igualdad, ni mucho menos que atenten contra la integridad territorial de nuestro país.

45.2. Posturas excluyentes de la frontera respecto al inciso 15

Dentro de las posturas que ignoraban a la frontera por considerarla una figura vetusta y anacrónica, encontramos las de Marín y Bosio, en cuanto proponen la siguiente fórmula en el Expediente N° 968:

---

[625] *Ibídem*, p. 2523.
[626] Cf. Carnota, Walter F., *Normas constitucionales. Su elaboración*, Legis, Buenos Aires, 2009, p. 25.
[627] Bidart Campos, Germán J.; Carnota, Walter F., *Derecho Constitucional Comparado*, Ediar, Buenos Aires, 2000, vol. II, p. 265, 270.

"Garantizar a los pueblos indígenas, como parte inescindible de la Nación Argentina, el derecho a mantener su identidad étnica, a emplear su propia lengua, a preservar su acervo cultural, su tradición jurídica y sus creencias religiosas, a constituir comunidades ajustando su organización a las leyes nacionales y provinciales y facilitar a éstas el acceso a la propiedad de tierras aptas y suficientes para su existencia. Disponer, con la participación de las comunidades aborígenes, la elaboración e instrumentación de planes y programas educativos bilingües y biculturales, y de todo otro orientado a elevar la calidad de vida. Mediante una ley especial se dispondrá la creación de un organismo nacional de aplicación, que acogerá la participación de las provincias y la representación de las étnias indígenas.".[628]

Los presentantes de este texto, afirmaban que existía un verdadero anacronismo en la redacción del inciso 15 del artículo 67, para lo cual nada más pertinente que estar a sus palabras:

"*Evidentemente, el inciso trata un solo tema, el de los indios, y la primera parte se justifica plenamente porque al sancionarlo en 1853, nuestro país tenía límites exteriores y fronteras interiores…Era una frontera difusa, incontrolada e incontrolable, y justamente a esa frontera se referían los constituyentes*…".[629]

Estos autores, al momento de la justificación de su proyecto se basaban en la reforma constitucional de 1949, afirmando que el anacronismo del inciso que pretendían reformar determinó que los constituyentes de ese año solo hablasen de "*Proveer a la seguridad de las fronteras". S*egún sus palabras, se sobreentendía que las fronteras en 1949 eran exteriores pues "*para nada se pensó en las anteriores*" desapareciendo lo reglado sobre los indios.[630]

En la misma línea de pensamiento, en otro expediente presentado bajo el número 1.085 se proyectaba el siguiente texto constitucional:

"Inciso 15): Promover la integración de los pueblos aborígenes a la vida nacional, afirmando la realidad multiétnica y pluricultural del país. Para ello se respetará su identidad cultural y se facilitará el acceso a la educación, a su radicación en la tierra, a la elevación de su nivel de vida, creando en ellos la conciencia de sus derechos, deberes y dignidad emergentes de su condición de ciudadanos."[631]

Justificando el texto proyectado de este expediente, Vega de Torrones y Pontussi afirmaban respecto al inciso 15 que proponían reformar, que había "plena conciencia" que el artículo había perdido actualidad fundamentando en que había sido concebido bajo un espíritu en donde tenía preferencia el asegurar las fronteras del país, agregando que si bien se había logrado ese objetivo, conservándose el trato pacífico con los pueblos indígenas, era evidente que el Estado no había logrado (por propia omisión) su plena integración.

---

[628] Barra, Rodolfo C. et al. (Comps.), *Op. Cit.*, vol. III, p. 2036.
[629] *Ibídem*, p. 2036.
[630] *Ibídem*, p. 2037.
[631] *Ibídem*, p. 2178. Proyecto presentado por Ana M. Vega de Terrones y Ennio P. Pontussi.

Lograr esta integración con los indios -sostenían estos autores- era un deber inexcusable no sólo por un motivo de "*obligación estatal*", sino porque "*hablar de una población de 500.000 personas integradas al país indica su importancia para nuestro futuro*".[632]

Del mismo modo enfatizaban que el inciso propuesto, tenía como fin principal:

> *"cambiar el objetivo anterior como política nacional ("asegurar las fronteras"), por uno completamente distinto (promover la integración de los pueblos aborígenes a la vida nacional")*.[633]

Esto nos permite advertir el modo injustificado en que se proponía desplazar a una figura jurídica que actualmente se presenta como determinante de los conceptos de integración territorial y de unidad geográfica, por una simple cláusula programática relacionada con una cuestión de integración, ya no territorial o de control integrado en las periferias internacionales del Estado, sino de un carácter exclusivamente social y limitado a la cuestión de la subjetividad jurídica del indígena.

Otra postura similar fue la de Augusto J. M. Alasino, quien proyecta un inciso en donde se promueve e impulsa la participación del indio en la vida nacional, respetando su identidad étnica y cultural, asegurando el pleno goce de sus derechos y garantías y procurando el acceso al usufructo o "*propiedad de las tierra que tradicionalmente ocupan*".[634]

Vemos entonces que directamente se proyectaba modificar el inciso no solo sin incluir en el mismo al concepto de la frontera, sino que directamente no se la refiere en los fundamentos, cual si fuese un término o concepto abstracto largamente superado por su anacronismo.[635]

45.3. Posturas disociativas de la frontera y el indio en el inciso 15, a favor de la frontera

Más allá de la mayor o menor profundidad conque se fundamentó esta posición, la misma se presentaba para los constituyentes de 1994, como una de las más conexas con la importancia de la frontera que venimos sosteniendo, y de hecho fue la que finalmente se adoptó en nuestra Carta Magna. Ello es así porque los conceptos de frontera internacional y de propiedad comunitaria indígena, salvo excepciones que confirman el carácter multifuncional de la figura de la frontera no guardaban ni guardan relación alguna.

A nuestro entender, la postura más desarrollada relativa a consagrar un nuevo concepto de frontera, actualizado de conformidad con la legislación imperante en la

[632] *Ibídem*, p. 2178-79.
[633] *Ibídem*, p. 2179.
[634] *Ibídem*, p. 2520-2521. (Expediente 1.329).
[635] *Ibídem*, p. 2521-2522.

materia y acorde con los conceptos y la evolución que expusimos en el capítulo precedente, fue la presentada por Germán Kammerath, y Roberto J. Cornet.

Estos presentantes, por medio del Expediente N° 1.503 y dentro de una proyección global e íntegra de reforma de la Constitución Nacional, plantearon el texto de un inciso 15 estrictamente acotado al concepto de frontera, el cual establecía:

"*Proveer al desarrollo y la seguridad de las fronteras*".[636]

En cambio para la cuestión indígena, proyectaron la siguiente fórmula:

"16 bis. Reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación Argentina".[637]

Si bien nosotros sostenemos que al tiempo de la reforma, la visión multifuncional de la frontera debería haber estado asentada en las variables de seguridad, desarrollo e integración, no podemos negar que esta fórmula proyectada, sin duda hubiese sido mucho más acertada y completa que la finalmente aprobada. Dado que la doctrina y el ordenamiento jurídico argentino, coincidían en cuanto a que los conceptos de seguridad y de desarrollo en la frontera no son excluyentes entre si.

El título que Kammerath y Cornet eligieron para la fundamentación del proyecto de reforma al texto de la frontera en el inciso 15, consistió precisamente en "*Un moderno concepto de la seguridad de las fronteras: el desarrollo*". Consideramos que procede transcribirse la totalidad de la argumentación expuesta:

"Al modernizar este inciso y de cara al siglo que viene consideramos que debe interpretarse como una moderna política de seguridad en las zonas fronterizas el desarrollo civil y comercial, la presencia de infraestructura básica y el fomento de asentamientos poblacionales permanentes que consoliden la presencia de nuestra identidad, de la mano de una eficaz presencia de la Gendarmería, de la Prefectura de la Nación y demás organismos estatales relacionados a esta temática, sin descuidar los crecientes esfuerzos en aras a la integración, los cuales, seguramente, desplazarán las fronteras hasta el Caribe y el Océano Pacífico.".[638]

En esta "voz perdida en el desierto", podemos apreciar que no sólo se fundamentaba la inclusión del concepto de desarrollo como estrictamente ligado a la frontera, sino que aparece la variable de la integración de la misma al plano del derecho internacional. Pensamiento que está en línea con nuestra posición de que los procesos de integración o regionalización, producen algún tipo de "mutación" en las fronteras periféricas, siempre y cuando no vaya en desmedro de la seguridad nacional del Estado.

Hubo también otras presentaciones relacionadas con reformar al concepto de frontera internacional, como la efectuada por Miguel A. Ortiz Pellegrini, quien por el

[636] *Ibídem*, p. 2739.
[637] *Ibídem*, p. 2739.
[638] *Ibídem*, p. 2746.

Expediente N° 1.469 propuso crear un nuevo inciso para los aborígenes, reformando el inciso 15 por el siguiente:

"*Proveer lo concerniente a la defensa y a la seguridad exterior de la Nación*".[639]

Este autor, sólo fundamenta el desdoblamiento del inciso proyectado por ser su contenido anacrónico e incompatible con la libertad de cultos, acotando la figura de la frontera a su estricta función de repeler amenazas por parte de otros Estados vecinos,[640]función que ciertamente es insita a la noción del concepto clásico de frontera internacional.

Otros autores como Estévez Boero, Alfredo Bravo y Norberto L. La Porta, proponían en el Expediente N° 1.322 desdoblar el inciso 15 en dos incisos consecutivos: "*1. Proveer a la seguridad de las fronteras*" y luego un segundo cuyo texto establecía "*Asegurar a los pueblos indígenas*…", pero sin justificar de modo alguno los motivos del desdoblamiento proyectado.[641]

45.4. Otras referencias tangenciales a la frontera en los debates constituyentes

Resulta sugestivo que en una reforma constitucional donde se debatió profundamente acerca de la jerarquía constitucional de los tratados internacionales, se haya debatido y consagrado al concepto de frontera tan austeramente, siendo que la misma era referida reiteradamente por afinidad al debatirse cuestiones atinentes a los tratados internacionales y el desarrollo.

Un ejemplo de ello lo encontramos en las palabras de Alicia Oliveira, quien dentro de la Comisión de Redacción en los despachos originados en la Comisión de Integración y Tratados Internacionales, referidos al inciso 1 del artículo 3° de la Ley 24309, y tras explicitar la importancia histórica de la incorporación con rango constitucional de los tratados de derechos humanos indicaba que:

> "…*vamos a demostrar que para defender al hombre es necesario resignificar el sentido de frontera territorial en este casi fin de siglo…"*.[642]

Pese a esta afirmación, la figura de la frontera no se "resignificó" ni siquiera dentro de esta comisión, limitándose Oliveira a señalar que desde el año 1853, el contexto universal establecía que los Estados se presenten como unidades políticas cerradas y replegadas en sí mismas, hasta la segunda posguerra, en donde indicaba que *"El Estado cerrado en sí mismo se abandona para gestionar la universalidad".*[643]

---

[639] *Ibídem*, p. 2691.
[640] *Ibídem*, p. 2692.
[641] *Ibídem*, p. 2514.
[642] Convención Nacional Constituyente, texto de la 22° Reunión, 3° Sesión Ordinaria del 02/08/1994, p. 2862.
[643] *Ibídem*, p. 2863.

Por su parte y dentro de esta comisión, Antonio Cafiero se expidió acerca de la globalización de la humanidad y el "universalismo" planteado por Juan Domingo Perón, indicando que ello era producto del:

> *"…impresionante avance tecnológico en las comunicaciones, la caída de los muros ideológicos, el aumento de los intercambios en su notable liberalización, la creciente trasnacionalidad de los procesos productivos y hasta la dilución de la importancia de las fronteras territoriales…".*[644]

Al abordarse cuestiones relativas al desarrollo, la frontera también fue tratada tangencialmente en la Comisión de Redacción en los despachos originados en las comisiones de *Competencia Federal y del Régimen Federal, sus Economías y Autonomía Municipal*.

Exponía al respecto Ramón Ortega, que existían muchos problemas que son comunes en el Noroeste, como las precariedad de las comunicaciones, transportes, inversiones, industrialización y costos en la colocación de productos en los grandes centros de consumo nacionales e internacionales, dentro de cuyas soluciones, informaba acerca de "*encuentros de comités de fronteras para facilitar el intercambio con países limítrofes, promoción del comercio internacional, etcétera."*.[645]

Dentro de los debates suscitados en la comisión citada precedentemente, señalaba Ricardo Biazzi respecto a la gestión internacional de las provincias, que:

> *"…a partir del dinamismo que había tenido la vida internacional, fundamentalmente en las zonas de fronteras en el proceso de integración regional que vive nuestro país -en particular, nuestras regiones y la provincia de Misiones-, resulta saludable que se haya consagrado un tema que, como ya fue señalado, ha sido anticipado por el derecho público provincial en distintas Constituciones.".*[646]

Por último, observamos con sumo interés que Dora Rocha de Feldman se expidió acerca de la presencia de supuestas fronteras internas aún existentes en el territorio del Estado, ya no asociadas al indio del desierto, sino vinculadas al aislamiento y el poco desarrollo económico de la Patagonia:

> "*El siglo XIX fue el de la conquista del desierto con sus secuelas. El siglo XX fue el del asentamiento de población y formación de la identidad regional. La Patagonia fue la tierra del castigo y del olvido doloroso. El siglo XXI deberá ser el de la integración definitiva. El siglo XXI será el del corrimiento de nuestras propias fronteras interiores, lo que permitirá tener un país mucho más grande con una superficie igual a la actual. Patagonia no es tal sin la Nación Argentina. La Nación Argentina sin la Patagonia no está completa. El desafío está abierto. La Patagonia es la cuestión nacional. El federalismo efectivo que*

[644] *Ibídem*, texto de la 23° Reunión, 3° Sesión Ordinaria del 03/08/1994, p. 3110.
[645] *Ibídem*, texto de la 26° Reunión, 3° Sesión Ordinaria del 08/08/1994, p. 3442-3443.
[646] I*bídem*, texto de la 28° Reunión, 3° Sesión Ordinaria del 10-11/08/1994, p. 3716.

estamos tratando de concretar aquí será la respuesta a este espacio vacío y a esta necesidad…".[647]

Como pudimos apreciar, resultó muy difícil eludir la mención a las fronteras periféricas, al momento de tratarse y debatirse acerca de cuestiones relativas a los tratados internacionales o al desarrollo y economías provinciales dentro del Régimen Federal. Ello en virtud de la gran importancia política y estratégica, de estas porciones establecidas de territorio generalmente adyacentes a un límite internacional, que junto a los límites del Estado son determinantes de su territorio, estableciendo el ámbito espacial de la jurisdicción estatal.

Las constantes referencias elípticas a la frontera y el magro trato dispensado al momento de debatir la reforma del viejo inciso 15 del artículo 67, finalmente terminó en la redacción de un texto breve y asociando la frontera con el concepto de seguridad del Estado. Es decir, prevaleció la estrecha opinión que admite a la frontera sólo como "barrera de contención", contra una hipotética invasión armada de los países limítrofes y también posible espacio permeable al crimen internacional organizado.

Este texto finalmente aprobado por los constituyentes de 1994, dejaba a un lado las necesarias variables de desarrollo e integración que recogía ampliamente la legislación nacional, de conformidad con las complejas relaciones políticas, económicas y sociales propias a la realidad de los confines del Estado.

46. La frontera en el inciso 16 del artículo 75 de la reforma de 1994

El 22 de agosto de 1994 fue clausurada la Asamblea Constituyente tras el trabajo de once comisiones, dándose así sanción definitiva a la reforma del texto constitucional. Su jura se realizó dos días después en el Palacio San José, en Concepción del Uruguay, provincia de Entre Ríos.

El texto de la constitución reformada constaba de 129 artículos, no siendo modificada conforme lo proyectado los artículos 1° al 35° de la parte dogmática de las "*Declaraciones, derechos y garantías*", como tampoco el Preámbulo.

No obstante ello, se estableció un segundo capítulo en la parte dogmática de la Constitución Nacional, titulado "*Nuevos derechos y garantías*", comprendido por los artículos 36 al 43.

En el nuevo texto constitucional, se introdujeron diversas cuestiones como la defensa del sistema democrático y del orden constitucional; los partidos políticos; el derecho de iniciativa popular; el derecho a la consulta popular; el derecho al medio ambiente; los derechos del consumidor y del usuario; el Amparo y el Hábeas Corpus, entre otras.

[647] *Ibídem*, texto de la 28° Reunión, 3° Sesión Ordinaria del 10-11/08/1994, p. 3650.

El artículo relativo a las *"Atribuciones del Congreso"*, pasó a renumerarse como artículo 75, quedando finalmente nuestra figura de la frontera en el inciso 16, atribución que se lee:

"*Corresponde al Congreso:…16. Proveer a la seguridad de las fronteras.*" [648]

De este modo, la figura de la frontera tenía tras las discusiones constituyentes, un simple "lavado de cara" que permitía ahora indubitablemente asociarla a su concepción periférica del territorio del Estado, por cierto ya no asociada a la figura del indio.

Sobre este último, dispuso el inciso consecuente:

"*17. Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos.*
Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería Jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. *Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.".*

Haciendo abstracción de los contextos sociológicos, de una simple comparación entre la extensión del texto consagrado en los incisos 16 y 17, y secundados tan sólo de una mera interpretación gramatical, podemos apreciar la importancia asignada a uno y otro inciso. Reconoce el inciso 17 la figura de la *Propiedad Comunitaria Indígena*, sobre la cual nos referiremos brevemente en el punto 48 del presente capítulo, y cuya eventual interpretación y aplicación en un futuro, podría operar en desmedro sobre el derecho a la integridad del territorio que actualmente detenta el Estado.

Podemos concluir entonces que a diferencia de la buena lectura que los constituyentes de 1853 hicieron de la realidad política, jurídica, económica y social del Estado en el que se desenvolvían, los constituyentes de 1994 en cambio 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.

En efecto, frente a la austera redacción del nuevo inciso 16, parecería que los constituyentes de 1994 no superaron el estadio sociológico del Decreto 15385/1944 sobre la creación de las Zonas de Frontera, en un contexto internacional de posguerra donde la hipótesis de la invasión y el conflicto interestatal, estaba a la orden del día.

La falta de mención a las variables del desarrollo y a la frontera integrada en el inciso 16, iba a contramano no solo de leyes como la 18575 y consecuentes, sino

[648] ADLA, Tomo LIV-C, La Ley, Buenos Aires, 1994, p. 2731-2772. Para el texto del inciso 16 véase p. 2764.

también al texto del Tratado de Asunción, o bien al Acuerdo de Recife para la aplicación de los controles integrados de frontera entre los distintos países que conforman el Mercosur.

47. La frontera del inciso 16 en la doctrina argentina

Ante la redacción del nuevo inciso referido a la frontera, no nos puede sorprender que a partir de la reforma constitucional, los constitucionalistas de la doctrina argentina, prácticamente acoten el concepto de *frontera* del nuevo inciso 16 a su concepción clásica de figura subordinada a la seguridad y la defensa del territorio de la Nación.

Unos años antes de la reforma constitucional de 1994, señalaba el constitucionalista Ekmekdjian al referirse a las fronteras, que "*En lo que respecta a las fronteras o límites exteriores del país, el inc. 14 del art. 67,*[649] *que se refiere a ellas, será analizado…*",[650] lo que era acorde con muchas posturas que solían confundir a los límites internacionales de un Estado con las fronteras que les son adyacentes.

Ya expidiéndose en ocasión de la reforma constitucional acontecida en 1994, indicaba Ekmekdjian que las fronteras a que se refiere el inciso 16:

> "…*actualmente son las fronteras exteriores, es decir los límites internacionales del país. La seguridad de dichas fronteras es uno de los principios de la defensa nacional y su preservación corresponde tanto al Congreso como al Poder Ejecutivo*".[651]

Frente a la nueva definición de las fronteras, contrastada con la vieja definición y errónea asimilación de la misma a los límites internacionales, podríamos llegar a entender que para este autor, la figura de la frontera del viejo inciso 15 había caído en un completo desuetudo constitucional hasta el momento de su reformulación en el año 1994. En cambio a la luz de la reforma constitucional producida, ello no justificaba asimilarla a los límites internacionales, ya que si bien ambos conceptos son determinantes del territorio del Estado, los mismos responden a una naturaleza jurídica diferente. La frontera si bien es un instituto inherente al territorio Estatal en general y al límite internacional en particular, posee como tal una naturaleza jurídica propia, estando precisamente investida de una jerarquía constitucional afín.

Según Zarini, la seguridad de las fronteras (a las cuales erróneamente asimila a los límites internacionales) es una cuestión que considera plenamente vigente, configurándola:

---

[649] Cabe recordar que este inciso 14 del viejo texto constitucional (actual inciso 15), establecía y establece que le corresponde arreglar al Congreso "*Arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación*…".

[650] Ekmekdjian, Miguel A., *Manual de la Constitución Argentina*, *Op. Cit.*, p. 407-408.

[651] Ekmekdjian, Miguel A., *Tratado de derecho constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 1997, vol. IV, p. 527.

"*…un deber permanente de las autoridades, porque se vincula directamente con la soberanía, integridad, defensa nacional y con los poderes militares del Gobierno federal*.".[652]

En la misma línea, pero sin asimilarla a los límites internacionales como Zarini, se expide al respecto Bidegain sobre las fronteras, acotando su figura a la función de seguridad, indicando que ésta es una tarea que a tenor de normas dictadas por el Poder Legislativo, actualmente cumplen tanto la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina como la Policía Aeronáutica Nacional, sin perjuicio de la disponibilidad del resto de las fuerzas armadas de la Nación a estos efectos.[653]

Para Sabsay, la potestad del Congreso establecida en el inciso 16, simplemente constituye "*un modo de reafirmar las potestades que el Legislativo recibe en materia militar*".[654]

Autores como Badeni, se explayan sobre la frontera periférica con desigual profundidad en sus distintas obras posteriores a la reforma constitucional.

En un trabajo que trata puntualmente la reforma de nuestra Carta Magna, este autor indica respecto al inciso 16, que fue suprimida la referencia a conservar el trato pacífico con los indios y promover la conversión de ellos al catolicismo, siendo actualmente el inciso una atribución de seguridad nacional.[655]

En otra de sus obras, Badeni expresa que el inciso 16 es actualmente una "*atribución del Congreso de seguridad nacional*", afirmando acto seguido que corresponde al Congreso:

"*sancionar la ley que prevea la seguridad de las fronteras. La ejecución de la norma legal está a cargo de las fuerzas armadas y demás instituciones afines que dependen operativamente del Poder Ejecutivo*".[656]

El constitucionalista Sagüés en cambio, al mencionar la seguridad de las fronteras intenta especificar genéricamente los elementos humanos que deben guarecer las mismas:

"En el derecho subconstitucional, ciertas leyes se ocuparon del tema como la ley orgánica de la Gendarmería Nacional (19.349); la ley de defensa nacional (23.554), que deja en manos de la Gendarmería y de la Prefectura naval Argentina el «debido y permanente control y vigilancia de las fronteras»; el decr. Ley 15.385/44, que creó «zonas de seguridad de Fronteras»".[657]

---

[652] Zarini, Helio J., *Constitución Argentina. Comentada y concordada. Texto según reforma de 1994. Análisis de los artículos desde su origen hasta la actualidad. Tratados internacionales con jerarquía constitucional. Gobernantes. Leyes complementarias*, *Op. Cit.*, p. 289.
[653] Bidegain, Carlos M., *Curso de derecho constitucional*, *Op. Cit.*, vol. II, p. 16.
[654] Sabsay, Daniel A.; Onaindia, José M., *La constitución de los argentinos, Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994*, Errepar, Buenos Aires, 2009, p. 239.
[655] Badeni, Gregorio, *Reforma constitucional e instituciones políticas*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1994, p. 330.
[656] Badeni, Gregorio, *Instituciones de derecho constitucional*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1999, p. 291.
[657] Sagüés, Néstor P., *Manual de Derecho Constitucional*, Buenos Aires - Bogotá, Astrea, 2012, p. 197.

Un autor que tras la reforma intenta "relacionar" con visos de forzado al concepto de la frontera y su seguridad con la nueva figura del indio, es Quiroga Lavie.

Este correctamente indica que el inciso 16 del artículo 75, es una indiscutible atribución emergente de la soberanía que le corresponde al Congreso de la Nación, tanto en tiempo de paz como de guerra, señalando que el artículo 31 de la Ley 23554 de Defensa Nacional, es la que dispone "*tanto en tiempo de paz como de guerra…el control y vigilancia de las fronteras…a cargo de la Prefectura Naval y Gendarmería.".*[658]

Por otro lado, entiende Quiroga Lavie que después de la reforma de 1994, la cláusula constitucional se refiere a la frontera como límite exterior (terrestre, marítimo y aéreo) del Estado Argentino, entendiendo que se modificaba de esta forma:

> "*…el discriminatorio sentido que le dieron los constituyentes de 1853 de custodiar y extender la línea separatoria entre la «Civilización» blanca y los indígenas del derogado inciso 15…".*[659]

Conforme lo desarrollado en el Capítulo 5, no compartimos un juicio tan rígido acerca de la labor de los constituyentes de 1853, realizado indudablemente a la luz de una perspectiva distante de la realidad de entonces.

Remata sus afirmaciones Quiroga Lavie respecto a las fronteras, al señalar que:

> "*…esa idea actual de «fronteras» tan vinculada a la defensa exterior también se relaciona con la temática indígena a partir del Convenio OIT 169/89 que prescribe «facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económicas, social, cultural y del medio ambiente»".*[660]

Esta relación aludida, surge del texto del artículo 32 de Convenio OIT 169/89,[661] en cuanto establece que:

> *"Los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio ambiente."*.

Ahora bien, si una referencia a los contactos de las comunidades aborígenes en las fronteras por parte del Convenio OIT 169/89, según este autor nos obliga a asociar la figura de la frontera indefectiblemente a la del indio, ¿Qué podríamos decir de lo

---

[658] Quiroga Lavié, Humberto et al., *Derecho constitucional argentino*, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2001, vol. II, p. 906.
[659] *Ibídem*, p. 907.
[660] *Ibídem*, p. 907.
[661] La Convención 169 de la OIT, se ratificó por medio de la Ley 24071 (ADLA, Tomo LII-B, La Ley, Buenos Aires, 1992) aunque está vigente desde el 03/07/2001, debido a la demora del depósito de la instrumentación ratificatoria por parte del Poder Ejecutivo.

dispuesto en las normativas nacionales, supra nacionales e internacionales que venimos citando, y que fueron y suelen ser minimizadas por los doctrinarios en los textos de derecho constitucional?

Esta referencia y asociación puntual con el indio a través del Convenio OIT 169/89, refuerza nuestra postura que el concepto de frontera se presenta actualmente como una figura jurídica multifuncional. La misma a medida que fue desarrollándose incorporó las variables del desarrollo sostenido para sus zonas establecidas, siempre postergadas por estar emplazadas en los confines del Estado, buscando al amparo de una creciente globalización, una cada vez mayor integración en las funciones de control, en el marco de las políticas fronterizas adoptadas por los Estados vecinos.

Como podemos apreciar, estos aspectos de desarrollo e integración en las fronteras argentinas, lamentablemente aún siguen siendo minimizados por algunos autores, cuando no ignorados, opacados infundadamente por la figura de su inciso consecuente, esto es la del reconocimiento de derechos ancestrales y territorios a las comunidades aborígenes que residían en suelo argentino.

Por último, y más allá de lo escueto e incompleta, destacamos la interpretación de Dalmazzo, quien al referirse a la atribución de "*Proveer a la seguridad de las fronteras*", indica que se ha truncado el sentido originario al eliminarse toda referencia a los indios, estando destinada la norma en la actualidad "*a preservar la integridad territorial argentina*".[662]

Vemos entonces de todas estas definiciones, que las mismas en mayor o en menor medida están acotadas al aspecto de la concepción o Ley de Defensa Nacional, en lo relativo a la seguridad de las fronteras como límite soberano del Estado frente a las naciones limítrofes. Este aspecto, si bien no es menor y continúa completamente vigente, actualmente y al momento de la reforma constitucional se presenta incompleto, si no lo combinamos con los conceptos del desarrollo e integración de las fronteras.

Respecto a la ponderación que suelen efectuar algunos autores, al referirse a los derechos de las comunidades aborígenes del inciso 17 por sobre nuestra figura en trato, cabe señalar que la misma es cuestionable por cuanto asimilan aspectos y conceptos que, salvo puntuales excepciones como las indicadas por Quiroga Lavie en el texto del Convenio OIT 169/89, actualmente no se presentan relacionados.

Superando muchas definiciones de los doctrinarios, los cuales suelen remarcar el carácter vetusto y anacrónico que tenía la redacción del viejo inciso 15 en su totalidad, nosotros observamos más de una coincidencia si comparamos la figura de la frontera interna del viejo inciso 15 del artículo 67, con la figura de la frontera internacional del nuevo inciso 16 del artículo 75.

[662] Dalmazzo, Omar A., *Manual de derecho constitucional*, Instituto Nacional Browniano. Presidencia de la Nación. Secretaría de Cultura, Buenos Aires, 1998, p. 593.

La primera de ellas, nosotros la advertimos tanto sobre la vieja concepción de la frontera concebida como interna, como de la nueva relacionada a un límite internacional, que ambas están estrictamente asociadas a la noción de su seguridad.

La segunda coincidencia que advertimos, en sobre el aspecto sociológico vigente en uno y otro caso. Ambas fronteras consistían en el confín que marcaba el límite efectivo de la jurisdicción del Estado, por lo que tanto una como la otra, estaban irremediablemente asociadas y caracterizadas por la precariedad, que hoy y desde el siglo XX definimos como carencias, debido a la falta de políticas de estímulo y de desarrollo en estas lejanías del centro administrativo del Estado.

En tercer lugar, si bien la variable de integración no fue recogida en el nuevo texto constitucional, es indudable que en ese momento ya existía un interés en materia de integración. Dicha necesidad la marcaban –por ejemplo- cuestiones relativas a controles fronterizos conjuntos, dadas las complejas e intrínsecas relaciones económicas, políticas y sociales que se presentan entre los países linderos, en las periferias adyacentes al límite internacional. Un ejemplo concreto de la necesidad de controles fronterizos cooperativos es la Triple Frontera.

Compárese esto último, con todas las políticas de abastecimiento hacia los indios, los precarios acuerdos de paz suscriptos, el intercambio de mercaderías, el tráfico de armas, el comercio ilegal, la fuga de delincuentes otrora "gauchos matreros" y desertores de la milicia, los exploradores o viajeros que traspasaban las fronteras, los delitos contra la propiedad y la falta de seguridad que se suscitaban en las fronteras internas del siglo XIX, en donde el mojón o la línea divisoria nunca estuvo completamente definida en lo relativo a este complejo universo de relaciones descriptas.

Es por ello que dentro de las coincidencias que planteamos entre las viejas fronteras internas y la actual internacional, cabe recordar que al momento de llevarse dicha "línea interna" hacia las periferias de los limites internacionales a partir del año 1879, pasó a darse la particularidad que tanto los ejércitos de Argentina y Chile, acantonados en las zonas periféricas para resguardar los precarios e "insinuados" pasos fronterizos, se remitiesen correspondencias informándose acerca del "paradero" de indios hostiles que eran buscados y perseguidos por las unidades militares de ambos Estados.[663]

En esta última situación, analizando diversos tratados suscriptos desde mediados del siglo pasado en materia de extradición, creemos que se aceptaba la necesidad de futuros controles integrados entre Argentina y Chile, los cuales obviamente mal podían llevarse a la práctica en lo inmediato, ante las tensiones limítrofes mantenidas por ambos países durante décadas.

En consecuencia, y más allá de la austera redacción del inciso 16 en el nuevo texto constitucional, reduciendo a la frontera internacional a su concepción clásica, en la cual su problemática estaba indefectiblemente asociada a la seguridad; comprobamos y

[663] Véase al respecto, la obra de Rojas Lagarde, Jorge L., *Incidentes fronterizos con Chile durante la guerra con el indio*, *Op. Cit.*, en la que se reseñan muchas de estas circunstancias.

consecuentemente sostenemos que la figura jurídica de la frontera mantuvo su jerarquía constitucional en la letra de las constituciones nacionales de 1853 y 1994, lo cual confirma la enorme importancia de estos espacios territoriales para los intereses permanentes del Estado.

48. La Propiedad Comunitaria Indígena y su sujeto de derecho

A estar al título de nuestra investigación, podría presentarse a simple vista como impropio que nos expidamos sobre el actual reconocimiento del Estado a la identidad de las comunidades aborígenes y su propiedad comunitaria contenida en la reforma constitucional de 1994.

Los derechos consagrados en el inciso 17 del artículo 75, fueron la concreción de un largo proceso tendiente a reconocer en los descendientes de las primitivas comunidades aborígenes residentes en Argentina, su preexistencia étnica y cultural, garantizando para ello el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural.

Este reconocimiento de la identidad aborigen, fue una política del Estado al momento de la reforma de 1994, pretendiendo realizar una reparación histórica por haberlos enfrentado tanto en la guerra por las fronteras internas en el siglo XIX, como por las agresiones acontecidas por sus predecesores, las autoridades virreinales.

Vale decir: el indio que el Estado en su momento pretendió incorporarlo del "modo que sea" al universo de los ciudadanos de la creciente Nación, agregando sus territorios al dominio jurisdiccional del gobierno central, ahora se lo legitima en cuanto a su identidad, pretendiendo de algún modo "devolverle" sus territorios ancestrales como una suerte de reparación histórica.

Por cierto que el anacronismo respecto a los indios en la redacción del viejo inciso 15 de la Constitución de 1853 resultaba insostenible al momento de la reforma constitucional. Tan insostenible que la propia Conferencia Episcopal Argentina, en lo relativo a la manda de promover la conversión al catolicismo, reconoció en su oportunidad que la redacción resultaba ofensiva tanto "*para los pueblos indígenas, para la Iglesia Católica y también para el Congreso Nacional*".[664]

Esta nueva línea de pensamiento que buscaba establecer un hito de reparación histórica, se reflejó en los extensos debates suscitados en el seno de la Asamblea Constituyente de 1994,[665]los cuales por extensión superaron y con creces a los debates sobre la frontera internacional del nuevo inciso 16, integrando a los mismos la presencia de los pueblos Pilagá, Wichi, Toba, Mocoví, Guaraní, Colla, Calchaquíes, Huarpes,

[664] Conferencia Episcopal Argentina, *La Iglesia Católica y la Reforma Constitucional*, Oficina del Libro, Buenos Aires, 1994, p. 27-28.

[665] Durante las sesiones constituyentes, se discutió en la "Comisión de Nuevos Derechos y Garantías" acerca de la preexistencia de la propiedad indigena, su identidad y educación, la personería o el carácter de la posesión, la pertinencia de la reparación histórica diferenciando si las ocupaciones son anteriores a la conformación de la Nación, entre otros temas. Puede verse al respecto a Barra, Rodolfo C. et al. (Comps.), *Op. Cit.*, vol. IV, p. 4197-4212.

Chañés, Mapuche, Tehuelche, entre otros, quienes brindaron su aprobación al vigente texto constitucional, proclamando el carácter ancestral y comunitario de la propiedad indígena.

Sin perjuicio de reiterar que de modo alguno nos oponemos al reconocimiento constitucional de caracteres multiculturales como la identidad indígena, efectuaremos a continuación una breve síntesis acerca del nuevo inciso 17, a efectos de demostrar su falta de vinculación con la noción de la frontera periférica, lo que lamentablemente no entendieron muchos constituyentes al momento de proyectar textos reformadores, por cuanto pretendieron seguir relacionando ambos conceptos.

Sin embargo, concluiremos que en una eventual reglamentación del beneficio otorgado a los aborígenes, de modo alguno debería contrariarse el derecho a la integridad territorial del Estado que hoy es principio del derecho internacional.

48.1. Los derechos indígenas en la legislación argentina anterior a la reforma constitucional de 1994

El primer antecedente nacional de regulación sistémica sobre la cuestión aborigen y su propiedad, fue la Ley 23302 sobre Política Indígena y apoyo a las comunidades aborígenes, [666] la cual reflejaba las influencias de la Convención 107 de la OIT sobre "*Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas, Tribuales y Semitribuales en los países independientes*",[667]tendiendo a preservar las costumbres de las comunidades indígenas, pero sin dejar de lado su "*integración igualitaria en la sociedad nacional*".

En su artículo primero, la Ley 23302 declaraba de interés nacional el apoyo a los aborígenes y a las comunidades indígenas existentes en el país, para su plena participación en el proceso socioeconómico y cultural del mismo, respetando sus propios valores, y mandando a tal fin que se implementen "*planes que permitan su acceso a la propiedad de la tierra y el fomento de su producción agropecuaria, forestal, minera, industrial o artesanal en cualquiera de sus especializaciones*".

El reconocimiento de la personería jurídica de las comunidades indígenas, surgía del artículo 2°, el cual identificaba a éstas en grupos de familias que se reconozcan como tales por el hecho de descender de poblaciones que habitaban el territorio nacional en la época de la conquista o colonización.

Asimismo, el artículo 2° estableció que la personería jurídica de dichas comunidades se adquiriría "*mediante la inscripción en el Registro de Comunidades Indígenas y se extinguirá mediante su cancelación*", estándose en presencia de una inscripción del tipo constitutiva, a diferencia de la inscripción declarativa vigente tras la reforma constitucional de 1994.

---

[666] ADLA, Tomo XLV-D, Le Ley, Buenos Aires, 1985, p. 3647-3651.

[667] Firmada en Ginebra el 26/06/ 1957 siendo ratificada por Ley 14932 (ADLA, XIX-A, La Ley, Buenos Aires, 1959, p. 141-152).

Otras diferencias de esta ley con la posterior figura consagrada en el inciso 17 podemos observarla en su artículo 7, al contemplar la posibilidad de adjudicar el dominio de las tierras a aborígenes no integrados a una determinada comunidad particular, es decir en forma aislada y con carácter ya no comunitario, sino individual.

Un aspecto que solía criticarse, en lo relativo a las relaciones entre los miembros de las comunidades indígenas con personería jurídica reconocida, era la particularidad que el artículo 4 de la Ley 23302 disponía que las relaciones debían regirse de acuerdo a las disposiciones de las leyes de cooperativas, mutualidades u otras formas de asociación vigentes, por lo que mal se podía hablar de respetar el carácter ancestral de las costumbres de los pueblos originarios, al verse éstos forzados a asimilarse y adoptar un modelo jurídico relacional no conocido por sus ancestros.

Si bien en el artículo 9 se prescribía que la adjudicación de las tierras lo era a título gratuito, estando los beneficiarios exentos del pago de impuestos nacionales y libres de gastos o tasas administrativas, solía también cuestionarse al artículo 10°, en cuanto ordenaba que las tierras adjudicadas debían destinarse a la explotación agropecuaria, forestal, minera, industrial o artesanal, en cualquiera de sus especialidades, sin perjuicio de otras actividades simultáneas, debiendo la autoridad de aplicación brindar un asesoramiento técnico adecuado para la explotación y promoción de la organización de las actividades, teniendo en cuenta a tal fin las costumbres y técnicas propias de los aborígenes, complementadas éstas con los adelantos tecnológicos y científicos.

En razón de ello, la asignación en propiedad antes de la reforma de 1994, no lo era en función de un carácter consuetudinario en la relación entre la tierra y las comunidades, sino más bien vinculado a un fin específico y relativo a la actividad y explotación económica, en una clara diferenciación con el dominio del viejo Código Civil, en el que el uso y goce era irrestricto en tanto no importara un ejercicio irregular (artículos 2513, 2514, 1071, 2611 y consecuentes) por lo que ante el incumplimiento de la finalidad económica precedentemente indicada, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas podía revocar la asignación en propiedad a una determinada comunidad.[668]

Aunque la consuetudinaria relación de hecho que tenían las comunidades aborígenes argentinas con la tierra, poco se condecía con los aspectos citados de la Ley 23302 (esto es el carácter constitutivo de la inscripción registral de la propiedad, su extinción por una mera cancelación registral, la posibilidad de la adjudicación a título individual, la asimilación a formas similares al cooperativismo, la adjudicación sujeta a cargo, el plazo de prohibición de enajenación y el derecho de acrecer, entre otros), no puede obviarse que dicha norma fue el primer antecedente sistémico de legislación nacional que abordó la cuestión del derecho real de la propiedad comunitaria indígena, pese a ser superada y parcialmente reformada por el inciso 17 del artículo 75 de la Constitución Nacional y la Ley 25799.[669]

---

[668] Al respecto, entiende Alterini que era objetable que si las tierras asignadas se correspondían con las tradicionalmente ocupadas por las comunidades indígenas, se pudiese ante un incumplimiento de lo que en definitiva era una adjudicación sujeta a la modalidad de cargo, dejar en la nada una norma que pretendía reconocer un derecho originario con carácter de reparación histórica (Alterini, Jorge H. et al., *Propiedad Indígena*, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 2005, p. 86),

[669] ADLA, Tomo LXIV-A, La Ley, Buenos Aires, 2004, p. 3.

48.2 Características del derecho constitucional de la propiedad comunitaria indígena, en cuanto a su sujeto de derecho y su objeto

La propiedad comunitaria indígena consagrada constitucionalmente en 1994, a grandes rasgos se la define en nuestro ordenamiento legal como un derecho real sobre cosa propia, de carácter autónomo, con un régimen de orden público y perfil meramente comunitario, de contenido patrimonial, perpetuo, exclusivo, indivisible, indisponible, inembargable, y declarativo o constitutivo de derechos, en este último caso según sea la forma en que sea asignado el derecho de propiedad comunitaria indígena en cuestión.

El sujeto titular del derecho real de la propiedad comunitaria indígena, son las distintas comunidades indígenas diseminadas por el suelo argentino, siendo muchos los vocablos que previamente intentaron definir al sujeto de la tutela constitucional en los proyectos de los convencionales constituyentes, como ser "pueblos indígenas", "pueblos aborígenes", "pueblos originarios", "pueblos autóctonos de la República Argentina", "comunidades aborígenes", etc.[670]

Si bien las distintas comunidades indígenas son los titulares efectivos del derecho real de propiedad comunitaria indígena, ello no impide que por una cuestión de orden registral, sea pertinente y hasta necesaria la inscripción de las mismas ante el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, solo que la inscripción no se presenta actualmente como de carácter constitutivo, sino declarativo, dado que el artículo 2 de la Ley 23302 se encuentra claramente superado ante la redacción del nuevo texto constitucional, que reconoce la preexistencia de las comunidades aborígenes a su inscripción registral como personas jurídicas.

Bien lo señala Sagüés, respecto a que la Constitución de 1853 no reconocía la personería jurídica de las comunidades indígenas, a diferencia de la Constitución Norteamericana, que consideró a las tribus indígenas como sujetos con aptitud para celebrar convenios con el Estado, delegándose en ese entonces dicho reconocimiento en la legislación infraconstitucional.[671]

Esta naturaleza comunitaria del derecho real de la propiedad comunitaria indígena, ha tenido críticas de cierta parte de la doctrina, que entendía que la citada garantía era una expresa prohibición de la propiedad privada para las comunidades, las que derivarían en una suerte de "guetos", cuyos miembros gradualmente se convertirían en parias, conforme lo señala Dalmazzo, que entiende que la propiedad comunitaria "*aparece como una forma de cercenar los derechos individuales y de obstaculizar el desarrollo personal*".[672]

---

[670] Esta divergencia, lo era en orden a que en el tiempo de los debates todavía quedaban voces que entendían que la propiedad indígena podía ser tanto de carácter individual como colectiva, en una línea conteste por un lado con las pautas de la Ley 23302 y la Convención 107 de la OIT, a contrario de los partidarios de su carácter exclusivamente comunitario, inspirados por la nueva tendencia de la Convención 169 de la OIT.

[671] Sagüés, Néstor P., *Elementos de Derecho Constitucional*, Astrea, Buenos Aires 1999, vol. II, p. 569.

[672] Dalmazzo, Omar A., *Op. Cit.*, p. 594.

En cuanto al objeto del derecho real de propiedad comunitaria indígena, tal como lo señala el inciso 17 de la Constitución Nacional, el mismo está constituido por "*las tierras que tradicionalmente ocupan"* las distintas comunidades indígenas de la República Argentina, así como aquellas otras *"aptas y suficientes para el desarrollo humano"*, cuya entrega la regule el Congreso Nacional.

Cuatro serían las categorías jurídicas de tierras que cuentan con la tutela constitucional, si conjugamos el texto del artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional, con el de la Convención 169 de la OIT: las tierras tradicionalmente ocupadas por las comunidades indígenas; las tierras adicionales aptas y suficientes para el desarrollo humano que otorgue el Congreso de la Nación; las tierras que no estén exclusivamente ocupadas por las comunidades indígenas pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia y por último las tierras sustitutas por traslado. [673]

La particular naturaleza de alguna de ellas, podría explicarse por la específica y ancestral relación que algunas comunidades indígenas tenían con la tierra en la que habitaban, la cual es de imposible asimilación al derecho privado sin menoscabar siquiera mínimamente su integridad, conforme lo entiende la nueva línea de pensamiento vertida en nuestra Carta Magna y en la Convención 169 de la OIT, en cuanto se inclina al reconocimiento de la diversidad cultural eliminando la tendencia hacia la asimilación.

Otra característica del derecho analizado, es la indisponibilidad e inembargabilidad que surge del inciso 17, en cuanto establece respecto a la posesión y propiedad comunitarias de las tierras*, que "ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos*". Esta indisponibilidad e inembargabilidad alcanza según la doctrina a las cuatro categorías de tierras indicadas.

Una cuestión que no está contemplada en la Constitución Nacional, es la de la eventual expropiación de la propiedad comunitaria. No obstante el silencio del texto constitucional al respecto, se entiende que la misma es aplicable, de eventualmente estarse a los recaudos de la calificación por ley de utilidad pública y la previa indemnización, dado que la regla de la inembargabilidad e inejecutabilidad de la propiedad indígena, no es ajena al principio general que establece que los derechos no son absolutos.

En consecuencia, el derecho real de propiedad comunitaria indígena, como cualquier derecho subjetivo, se encuentra limitado por las leyes que reglamentan su ejercicio, acorde la manda del artículo 14 de la Constitución Nacional, razón por la cual las comunidades indígenas, deberían abstenerse de inmisiones inmateriales que superen la normal tolerancia, debiendo también permitir el paso a la heredad a sus vecinos, observar caminos de sirga, no pudiendo eludir servidumbres forzosas como las de

[673] Según Alterini, esto surge de una interpretación amplia en base a la Convención 169 de la OIT, que podría hacer extensiva la tutela constitucional a las otras dos categorías de tierras incluidas en dicho instrumento: las *"tierras que no están exclusivamente ocupadas por ellos pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia"* y a las llamadas *"tierras sustitutas"* por traslado (Alterini, Jorge H. et al., *Op. Cit.*, Pg. 151).

tránsito y acueducto, como tampoco servidumbres administrativas como la de electroducto.

Si bien actualmente se encuentran superados los vaticinios fatalistas que afirmaban que los miembros de las distintas comunidades indígenas tenderían a convertirse en "parias" al imponérseles la propiedad con un carácter comunitario, caso de las comunidades aborígenes residentes en el Neuquén (cercanas a la zona de los grandes lagos), donde estas ejercen parte de sus actividades ancestrales con habitualidad y normalidad, también es cierto que los derechos ancestrales al tiempo de la presente investigación han sido tergiversados por ciertas banderías políticas, como también por parte de grupos fundamentalistas individualizados dentro de algunas comunidades aborígenes. Tal sería el caso de la RAM (Resistencia Ancestral Mapuche), que reivindica el uso de la "violencia defensiva" desconociendo porciones territoriales pertenecientes a los Estados de Argentina y Chile[674] y proyectando cartografías que contradicen los actuales límites y fronteras que configuran la integridad territorial de ambos Estados.

48.3. El ejercicio de los derechos del inciso 17 frente a la integridad del territorio del Estado

Hasta el momento de la sanción de la citada Ley 23302, a nivel nacional sólo se habían propiciando por parte del Estado escasas normas "reparadoras" para los indios que se vieron obligados a abandonar su territorio, las primeras de las cuales fueron sancionadas en vida de muchos actores sobrevivientes a la guerra por las fronteras internas.

Un ejemplo de ello fue la sanción de las Leyes 3092,[675] 3154,[676] y 3814,[677]por medio de las cuales el Estado asignaba tierras en propiedad a los caciques Manuel Namuncurá, Mariano Pichihuincá, Manuel Tripailaf y Valentín Sayhueque, como una suerte de "compensación" del Estado tras las campañas expedicionarias al desierto entre los años 1879 y 1885.

Desde el otorgamiento de las citadas tierras hasta la consagración del nuevo inciso 17, observamos que muchas comunidades indígenas que se vieron involucradas en la guerra por las fronteras internas, recorrieron un camino que fue desde su sometimiento por el Estado -al amparo del ejercicio de su derecho a la integridad de su territorio- hasta el de finalmente pretender "devolverle" sus territorios ancestrales, privilegiando ahora su identidad y figura.

Advertimos que profundizar sobre cuales son los verdaderos alcances de la reparación histórica, no solo nos aleja del objeto de la presente investigación, sino que

[674] Se ha afirmado que este grupo es propiciado y financiado por una organización inglesa con sede en Bristol, Inglaterra. Al momento de la presente investigación dicha afirmación solo procede de distintos funcionarios argentinos del gobierno del Presidente Mauricio Macri.
[675] Registro Nacional de la República Argentina. *Año 1894 (Segundo semestre)*, Taller Tipográfico de la Penitenciaría, Buenos Aires, 1894, p. 199-200.
[676] *Ibídem*, Pg. 532-533.
[677] ADLA, *Complemento Años 1889-1919*, La Ley, Buenos Aires, 1954, p. 471.

hasta podría llevarnos a apreciar ciertas injusticias según la comunidad indígena en cuestión, de comprobarse que alguna de ellas no ocupa tradicionalmente una tierra determinada asignada al amparo de la tutela constitucional, por lo que estaríamos en ese caso, ante una liberalidad sin basamento histórico y al mismo tiempo violatoria del artículo 16 de la Constitución Nacional.

La cuestión no es menor, dado que la constante referencia en los proyectos de los convencionales constituyentes de la reforma del 94 a la reparación histórica como consecuencia de la conquista y colonización del territorio de la República Argentina, necesariamente debería haber sido delineada y precisada, dado que según el período histórico a abocarse, no puede ignorarse que necesariamente entraban en escena los diferentes análisis de las relaciones entre los distintos operadores de la vida política, económica, militar, social y jurídica del por entonces incipiente Estado Nacional.

Si a este complejo cuadro multifacético de relaciones, sobre el cual nos expedimos en la Parte Segunda de nuestra investigación, se le suman los intereses que tenían ciertos políticos, hacendados y comerciantes chilenos, descendientes del remanente de las luchas realistas que aprovechaban el accionar y robo de las tribus araucanas que comunicaban el Atlántico y el Pacífico (en desmedro de los intereses de Buenos Aires y el interior del país), podremos fácilmente advertir que en la actualidad muchas de las tierras afectadas al derecho real de propiedad comunitaria indígena, poseen un sujeto titular el cual está asentado sobre las mismas con posterioridad al período de la colonización española y hasta el de la formación del Estado argentino. Tal es el caso del fenómeno sociológico conocido como la "araucanización chilena sobre el territorio argentino", que fue en desmedro de otros indios que ancestralmente si ocupaban nuestro territorio, caso de los indios tehuelches.[678]

Tomemos como ejemplo, incluso dentro de la misma raíz araucana, a los descendientes de los caciques Namuncurá y Sayhueque que según nuestra postura permite apreciar la diferencia respecto a la ocupación ancestral de la tierra.

El primero de ellos, se asentó en el territorio argentino con posterioridad a la emancipación de España, muy probablemente traído por Rosas desde la Araucanía chilena, y que siguiendo la línea de su padre Calfulcurá, cual si fuese Atila el Huno saqueó e incendió cuanta población encontró a su paso en las zonas fronterizas internas, respondiendo a su propio y cambiante interés, como también al de los comerciantes y hacendados chilenos, para finalmente entregarse a la jurisdicción del Estado en marzo de 1884, siendo consecuentemente obsequiado con uniformes castrenses de coronel y demás minucias, como por ejemplos aros de oro.

En cambio Sayhueque y sus descendientes, cuyos ascendientes podemos afirmar que ancestralmente estaban asentados en la zona de los lagos del sur, solía tener buenos tratos con los viajeros que recaían en sus dominios (caso de Musters y Moreno), definiéndose en muchas ocasiones como argentino, situación que el mismo Estanislao Zeballos destacaba en su primigenio informe, al indicar que era un "*aliado*

[678] Complementando otras obras oportunamente citadas, puede verse una prieta síntesis en la reseña presentada por Porcel, Roberto E., *La araucanización de nuestra pampa. Los tehuelches y pehuenches. Los mapuches invasores*, s/n, Buenos Aires, 2007.

importantísimo, que cooperará a la consolidación de los intereses argentinos en el río Negro".[679]

Lamentablemente, las malas actitudes para con el mismo al momento de las campañas militares al río Negro en 1879 y al Nahuel Huapi en 1881, hicieron que Sayhueque finalmente adopte una resistencia armada durante años (secundado por una operatoria que hoy asimilaríamos al de la lucha de guerrillas). Esto fue así hasta el momento de su rendición el 1 de enero de 1885, en la cual junto a su tribu y sus familiares, se entregó agotado y cansado de vivir huyendo de los embates del ejército de línea; para muchos años después ser "beneficiado" por el Estado mediante la entrega de tierras, cuyas características estaban alejadas de las del suelo de su asentamiento ancestral.

Podríamos seguir encontrando ejemplos, similitudes o diferencias, caso de las también ancestrales pero brutales tribus del Gran Chaco, en contraste con los pacíficos indios diaguitas, ambos asentados originariamente en sus tierras, a diferencia de los indios pampas araucanizados cuya posesión no es anterior a la de la formación del Estado argentino.

No obstante ello, reiteramos que uno de nuestros objetivos es demostrar que el mismo Estado que doblegó al indio del desierto al amparo de la manda de arreglar los límites de la nación y de proveer a la seguridad de sus fronteras internas (que indefectiblemente debía sortear); para el año 1994 y en un giro de ciento ochenta grados, privilegia su situación jurídica teniendo como norte una política de reparación histórica que le devuelva a los indios, dentro de lo posible, sus territorios ancestrales.

No vamos a tomar postura acerca de si el inciso 17 es una norma completamente operativa o programática. Nos llama la atención advertir que el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, sancionado casi veinte años después de la reforma de 1994 (octubre del 2014), dispone como norma transitoria de aplicación en su artículo 9:

> *"…Primera. "Los derechos de los pueblos indígenas, en particular la propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan y de aquellas otras aptas y suficientes para el desarrollo humano, serán objeto de una ley especial." (Corresponde al artículo 18 del Código Civil y Comercial de la Nación)…"*
>
> Al respecto, dispone el artículo 18 del nuevo cuerpo normativo civil y comercial:
>
> "*Derechos de las comunidades indígenas. Las comunidades indígenas reconocidas tienen derecho a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan y de aquellas otras aptas y suficientes para el desarrollo humano según lo establezca la ley, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional."*[680]

[679] Zeballos, Estanislao S., *La conquista de quince mil leguas, Estudio sobre la traslación de la frontera sur de la República Argentina al Río Negro*, *Op. Cit.*, p. 327.
[680] Presidencia de la Nación, *Código Civil y Comercial de la Nación. Ley 26.994. Decreto promulgatorio 1795/2014*, Dirección Nacional del Registro Oficial, Buenos Aires, 2014.

No llegamos a comprender el hecho que una cláusula constitucional, como el inciso 17 del artículo 75, se vea nuevamente reflejada en una norma de menor jerarquía como lo es el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación; el cual a través de una cláusula transitoria, parecería que continua supeditando la operatividad de estos derechos comunitarios a la suerte de una futura actividad legislativa.

Por ende, sostenemos y advertimos que una eventual y futura actividad legislativa, reglamentando la propiedad comunitaria indígena, de modo alguno debería ir en desmedro del derecho a la integridad del territorio que detenta el Estado, como tampoco debería crear condiciones limitantes a la jurisdicción del mismo en el ejercicio de sus atributos soberanos.

En 1994 la frontera internacional jurídicamente se presentaba como un espacio de carácter multifuncional, determinante del territorio del Estado y asentada, o debiendo estar asentada, en las dimensiones o variables compatibles con el control y la seguridad, el desarrollo y la integración. Estos aspectos constitutivos de la frontera moderna no fueron debatidos y recogidos en la reforma constitucional con la profundidad que demandaba. Ello contrasta significativamente con la atención depositada en esa oportunidad, sobre la nueva subjetividad jurídica del indio y sus derechos.

Capítulo 11

La frontera y la periferia territorial del Estado. Visión desde el derecho constitucional sudamericano

49. Consideraciones sobre aspectos relativos a la consagración constitucional de la frontera en América del Sur

La consagración constitucional de la figura de la frontera, como elemento determinante del territorio del Estado, marcando el confín jurisdiccional de su dominio y delimitando soberanías ante países limítrofes; ofrece interesantes matices desde el derecho constitucional comparado.

Sin perjuicio de las distintas realidades y criterios normativos, el desarrollo del concepto de frontera aparece en las constituciones políticas de los Estados sudamericanos con diferentes enfoques y alcances jurídicos. En este sentido consideramos de interés para el objeto de esta investigación, recorrer algunos de esos textos a efectos de confrontarlos con el tratamiento otorgado a la figura en la Constitución Nacional vigente.

En línea con lo expresado nótese que la República Federativa de Brasil, país limítrofe que por su vasta extensión no pasa inadvertido geopolíticamente para ningún Estado de la región, logró consagrar constitucionalmente la determinación y extensión de su faja de fronteras a finales del siglo XIX, mientras la República Argentina continuó con su vetusto texto constitucional relacionado a la figura del indio, hasta la reforma constitucional producida en 1994.

Los textos que analizaremos, acotados a la consagración constitucional de la frontera y su periferia, nos permitirán advertir la dinámica de la figura de la frontera consagrándose un reconocimiento de la misma, desde una moderna perspectiva multifuncional, que contempla no sólo el aspecto de su seguridad, sino también en la mayoría de los casos las variables de su desarrollo e integración, regulando incluso sus alcances y extensión en la misma letra de la Constitución.

Ello a diferencia de nuestro derecho constitucional, donde la visión de la frontera fue mutando desde su concepción primigenia como “mojones internos” frente al indio y al desierto, hasta su posterior concepción de porción de territorio adyacente a un límite internacional, ligada la misma exclusivamente al criterio de seguridad nacional.

En efecto, si nos circunscribimos al bloque de los distintos países que integran América del Sur, advertiremos distintos tratamientos en sus normas fundamentales.

Los Estados de Brasil, Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela, consagran la figura jurídica de la frontera, todos con una mayor extensión y profundidad que el inciso 16 del artículo 75 de la Constitución Argentina.

Valga aclarar que si bien países como Chile, Uruguay y Paraguay omiten el tratamiento constitucional de la figura de la frontera, esto de modo alguno implica la omisión de su tratamiento en los respectivos ordenamientos jurídicos internos. Ello es así porque actualmente resulta difícil concebir la existencia de un Estado moderno, al cual le resulte indiferente legislar sobre el carácter de determinante de sus límites territoriales y sus áreas de fronteras, obrando en desmedro de su respectiva unidad geográfica e integración territorial. Como oportunamente lo señalamos, todos los límites internacionales, sea que se apoyen en accidentes geográficos naturales o bien en trazas geodésicas son convencionales, esto es, acordados a través de tratados de límites entre Estados vecinos.

La figura de la frontera, zona(s) o área(s) fronteriza(s) como porción de territorio adyacente a los límites internacionales -establecidos estos últimos por tratados, trabajos topográficos y geodésicos, o por la mera ocupación marcando la intersección de distintas soberanías- se ha visto incrementada exponencialmente en la región sudamericana a partir de la segunda mitad del pasado siglo.

Con excepción de Brasil dada su creciente importancia política, económica y estratégica, distintos Estados de América del Sur la consagran constitucionalmente por primera vez a finales del siglo XX o principios del presente siglo. Contrariamente al caso de nuestro país que ya en 1853, legislaba constitucionalmente sobre la problemática de la frontera.

Conforme lo señalamos, si bien el sistema jurídico argentino estuvo entre los "pioneros" en regularla, el devenir de los acontecimientos terminó superando el propósito de entonces, siendo su tratamiento retomado en la reforma de 1994 con criterio restrictivo.

Esta regulación constitucional de distintos países de América del Sur que analizaremos en el presente capítulo, contribuye a apreciar un tratamiento más específico y moderno al momento de regular la figura de la frontera. Esta consagración va desde una determinación de la extensión de la zona de frontera desde el límite internacional, hasta una moderna proyección tridimensional de sus nuevas variables de seguridad, desarrollo e integración.

En razón de ello, y como corolario que nos permite sostener nuestra afirmación relativa al austero trato conferido al concepto de frontera en la reforma de 1994, recorreremos a continuación los distintos artículos afines en los textos constitucionales de América del Sur, los cuales consagraron una visión más completa de la frontera, profundizándola como un elemento fundamental y determinante de la integridad territorial del Estado.

Corresponde hacer la salvedad que a los fines de no alejarnos del eje central de nuestra investigación -que abarca y analiza principalmente el marco normativo argentino sobre la frontera desde su consagración constitucional en 1853 hasta la Reforma Constitucional de 1994-, sólo nos limitaremos a efectuar a través del derecho constitucional comparado, un relevamiento acotado de la consagración de la figura de la frontera, circunscripto únicamente a la mayoría de los Estados de América del Sur, por razones prácticas y al sólo efecto referencial.

Abarcar el universo integral de las restantes constituciones políticas en el continente americano, como también las existentes en el resto de la comunidad internacional, desborda por su extensión el objeto del presente trabajo.

Efectuados los comentarios que anteceden, corresponde remarcar que las normas constitucionales vigentes sobre frontera en sudamérica, son producto de los diferentes y largos itinerarios históricos que recorrieron los distintos Estados, al surgir a la vida independiente tras el desmembramiento de las instituciones de gobierno creadas por los españoles o portugueses. El abordaje de estos itinerarios por su extensión también desborda el objeto de la presente investigación.

50. La frontera en la Constitución de la República Federativa del Brasil

Brasil Presenta una frontera terrestre de 23.127 kilómetros, que a lo largo de la misma limita con los territorios de los siguientes países: Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Perú, Colombia, Venezuela, República de Guyana, Surinam y la Guayana Francesa.

La inmensidad de su territorio impone que predominen los límites apoyados en los accidentes geográficos naturales (ríos, montañas, sierras menores, cerros, entre otros) llegando a afirmarse que su territorio esta demarcado por un 89% de límites naturales siendo el restante 11% límites determinados de forma astronómica o geodésica.

Todo análisis sobre frontera de la República de Brasil, como determinante de su unidad geográfica o territorial, debe tener en cuenta que este Estado es sucesor no de las viejas burocracias virreinales establecidas en América por la Corona de España, sino por el contrario, de la política colonizadora del imperio portugués, basando desde un primer momento sus pretensiones territoriales en la posesión plena y efectiva de su extenso territorio, obviando el principio del *uti possidetis*.

Si bien la Constitución brasileña fue modificada 96 veces entre los años 1988 y 2015 (incluyendo seis *emendas constitucionais de revisão*), la figura de la frontera se mantiene íntegra en cuanto a su concepción primigenia vinculada a la defensa del Estado.

La delimitación del área de frontera, está expresamente determinada en el texto constitucional de Brasil, al igual que en las Constituciones de Perú y Bolivia, estando establecida la longitud de la *faixa de fronteira* en 150 kilómetros desde el límite internacional.

La raigambre constitucional de la delimitación expresa de la faja fronteriza, surge de la Ley 602 del 18 de septiembre de 1850, la cual establecía una zona de 10 leguas (66 kilómetros) en los límites del Imperio con los países vecinos, en la cual debían radicarse colonias militares que “civilizaran” y a la vez bregasen por la seguridad del Estado.

Esta determinación fronteriza de 66 kilómetros efectuada por el Emperador Pedro II, fue adoptada por la Constitución de la República de 1891 como también en la reforma del año 1934. Posteriormente la Constitución de 1937 amplió esa faja fronteriza a la proporción actual de 150 kilómetros, transfiriendo la Constitución de 1946 su delimitación a la legislación común. Es recién por medio de la sanción de la Ley 2597 del 12 de septiembre de 1955, que se consolidó la extensión de 150 kilómetros, como indispensable para la defensa de Brasil, pasando por ello al dominio de la Unión las tierras desocupadas residentes en ellas.[681]

La actual delimitación constitucional esta ubicada en el artículo 20°, dentro del *Título III, De la organización del Estado*, en el *Capítulo II. De la unión*, el cual dispone:

> "*A faixa de até cento e cínqüenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serào reguladas em lei*.".[682]

Esta vinculación del concepto de la seguridad de la *fronteira* con la *Defesa Nacional*, dentro de la proyección de la eventualidad de un posible conflicto o invasión armada de una unidad estatal vecina, es similar a la concepción argentina sobre seguridad de fronteras que es aceptada desde mediados del siglo pasado.

La diferencia con nuestro sistema normativo se advierte a simple vista. Mientras la extensión y determinación de la seguridad de nuestras zonas de fronteras tiene su basamento en un "decreto-ley" dictado por un gobierno de facto, la determinación de las mismas en Brasil ostenta jerarquía constitucional desde larga data.

El vínculo de la faja fronteriza con la defensa militar, se ve claramente acrecentado en otra parte del mismo artículo, al enumerarse expresamente los bienes que conforman el territorio de la Unión Brasilera, señalando al respecto el artículo 20 en su Punto II:

> "*... São bens da União:..II. as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei...*".[683]

Respecto a estas tierras desocupadas, que tras la independencia de Brasil de la Corona Portuguesa pasaron a integrar el dominio inmobiliario del Estado, señala el doctrinario Araujo que las mismas:

---

[681] Cf. De Meira Mattos, Carlos, *Op. Cit.*, p. 117.

[682] *"…la franja de hasta ciento cincuenta kilómetros de ancho a lo largo de las fronteras terrestres, designada como franja de frontera, es considerada fundamental para la defensa del territorio nacional y su ocupación y utilización será regulada en ley."* (El texto en idioma original lo tomamos de la Constituição da República Federativa do Brasil, editora ática, São Paulo, 1997)

[683] *"…II. las tierras desocupadas indispensables para la defensa de las fronteras, de las fortificaciones y construcciones militares, de las vías federales de comunicación y la preservación ambiental, definidas en la ley…".*

"*não são destinadas ao uso comum ou especial, podendo, assim, ser incluídas na classe dos bens dominicais, e que pertencem à União exclusivamente as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, remanescendo as demais dentro da órbita patrimonial dos Estados-membros...*".[684]

Asimismo, con relación a la extensión de la franja de frontera establecida en 150 kilómetros de ancho, la cual corre paralela a la línea divisoria del territorio nacional, advierte Araujo, respecto a su situación dominial frente a una eventual concesión de uso, que el Supremo Tribunal Federal en la "Súmula 477" fue claro al establecer que:

"*As concessões de terras devolutas situadas na faixa de fronteira, feitas pelos Estados, autorizam, apenas, o uso, permanecendo o domínio com a União, ainda que se mantenha inerte ou tolerante, em relação aos possuidores*".[685]

Cabe señalar asimismo que el artículo 20, inmediatamente después de indicar expresamente a las tierras de frontera, enuncia los restantes bienes que conforman territorialmente a la Unión.

Estos restantes bienes, son los lagos y ríos o corrientes de agua que bañen mas de un Estado, sirvan de límites con otros países, o se extiendan a territorio extranjero o provengan de él; los terrenos marginales y las playas fluviales; las islas fluviales y lacustres en las zonas limítrofes con otros países; las playas marítimas, las islas oceánicas y las costeras; los recursos naturales de la plataforma continental y de la zona económica exclusiva; el mar territorial; las cuevas naturales subterráneas y los parajes arqueológicos y prehistóricos; como también "*las tierras tradicionalmente ocupadas por los indios*", entre otros, lo que nos permite apreciar la importancia asignada a las tierras de frontera, enunciadas prácticamente al principio de la norma constitucional.

Respecto a los límites internacionales que representan la línea contigua a las zonas fronterizas, señala el Artículo 48 de dicha constitución, en oportunidad de adoptar el clásico sistema de la organización y división de los poderes del Estado, que en lo relativo al Poder legislativo le corresponde al Congreso Nacional con la sanción del Presidente de la República, disponer como materia de competencia de la Unión a los "*límites del territorio nacional, espacio aéreo y marítimo y bienes de la Unión*", de modo similar a la potestad legislativa consagrada en el actual inciso 15 de nuestra Carta Magna.

Como señala De Meira Mattos, si bien la política del Brasil no es expansionista y no excluye a la noción de desarrollo e integración de los territorios dentro de las mismas, su visión desde el texto constitucional es de contenido "*preservador y defensivo*", dada la inmensidad del territorio de su Estado.[686]

---

[684] Araujo, Luis A. D.; Serrano Nunes Júnior, Vidal, *Curso de Direito Constitucional*, Editora Saraiva, São Paulo - Brasil, 2006, p. 283.
[685] *Ibídem*, p. 283.
[686] De Meira Mattos, Carlos, *Op. Cit.*, p. 170-171.

51. La Constitución Política del Perú

A la luz de la reseña efectuada precedentemente, cabe señalar que Brasil y Perú comparten una frontera territorial de 2.822 kilómetros de extensión a lo largo de la inmensa región amazónica.

En el caso de Perú, su territorio amazónico consta de 785.000 kilómetros cuadrados (un 21% del total de la Amazonía), lo cual representa alrededor de un 62% del territorio nacional (en Brasil la región amazónica consta de alrededor de 5.200.000 kilómetros cuadrados, lo cual representa un 61% de su territorio).

Más allá del diferencial de kilómetros cuadrados, la superficie amazónica del Brasil casi septuplica la del Perú. El territorio amazónico representa para ambos países poco más del 60% del total de su territorio nacional concentrando también el 30% de la biodiversidad del mundo y la mayor reserva de biosfera de todo el planeta.

Derívese de ello que si bien son ocho países los que comparten la Amazonía bajo la regulación jurídica del Tratado de Cooperación Amazónica de 1978, Brasil y Perú poseen la mayor extensión en la misma, por lo que conforme lo señalado por Rhi-Sausi y Oddone, ha sido un paso lógico la incorporación de Perú en el año 2003 al Sistema de Vigilancia de la Amazonía (SIVAM) creado por Brasil. [687]

Perú comparte fronteras con cinco de los doce países sudamericanos: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Ecuador, siendo el espacio fronterizo más crítico el de las regiones orientales del país, las cuales poseen la mayor extensión de límite internacional (aproximadamente el 70%). En este ámbito, la articulación entre las poblaciones se realiza principalmente por vía fluvial, pudiendo tomar semanas el traslado de un centro poblado a otro.

No obstante las diferencias en el devenir histórico de la política fronteriza peruana con sus países vecinos, no presentó conflictividades, salvo la confrontación formal con Ecuador.

Perú y Ecuador comparten una frontera de 1.528 kilómetros de longitud a lo largo de una región conformada por una diversidad de zonas que abarcan la costa, la zona andina (agreste y montañosa) y la selva húmeda tropical amazónica. En ella se ubican nueve áreas naturales protegidas en las que se desarrollan programas de conservación y protección de la biodiversidad y los ecosistemas, particularmente, a partir del cuidado de los recursos hídricos.

Ambos países zanjaron sus constantes disputas fronterizas en una estrategia de colaboración que quedó plasmada en el Plan Binacional Perú-Ecuador en 1998,[688] siendo actualmente la política de desarrollo e integración fronteriza, una parte constitutiva de la política exterior peruana, dictándose y sancionándose normativas que la estimulan.

---

[687] Rhi-Sausi, José L.; Oddone, Nahuel: "Cooperación Transfronteriza e Integración: Oportunidades para el desarrollo del Perú", en Moya Mena, Sergio I. (Ed.), *Op. Cit.*, p. 53-54.
[688] *Ibídem*, p. 42

En el plano constitucional, es recién en el año 1993 que la República del Perú consagra constitucionalmente la figura de la frontera como un deber primordial del Estado. El texto constitucional peruano de 1979,[689] si bien se refería a la figura de la frontera, lo hacía exclusivamente indicando una limitación de 150 kilómetros para los extranjeros, de modo similar al texto de 1993, conforme lo indicaremos oportunamente.

Este nuevo status constitucional de la frontera, surge del *Título II. Del Estado y la Nación*. *Capítulo I. Del Estado, la Nación y el Territorio*, disponiendo el artículo 44 como "*deber primordial*" del Estado:

> "*…establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior".* [690]

En cuanto a la redacción de este artículo, en su letra convergen los objetivos de integración, desarrollo y seguridad propios del concepto moderno de frontera. No obstante, se ha efectuado una observación respecto al mismo, relativa a la circunstancia atinente a que si al Estado le corresponde establecer y ejecutar la política de fronteras, resulta innecesaria la repetición que se hace en la segunda parte del artículo 44 de la Constitución, ya que este "deber" de cohesión, se encontraría implícito en la redacción del mismo dispositivo, al ser la política general del Estado una sola con diferentes formas de expresarse.[691]

A diferencia de la constituciones boliviana y brasilera, el texto de Perú no establece una extensión determinada de la zona de frontera precisada en kilómetros desde el limite internacional hacia el interior de su territorio. En su lugar, se señala un área de restricciones a los extranjeros que se encuentren en territorio peruano, de estar estos dentro de los cincuenta kilómetros de las fronteras.

Dispone el Artículo 71 que respecto a la propiedad, los extranjeros, sean personas naturales o jurídicas, están en la misma condición que los peruanos, sin poder invocar excepción o protección diplomática alguna, señalando acto seguido:

> "*…Sin embargo, dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido. Se exceptúa el caso de necesidad pública expresamente declarada por decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros conforme a ley*".

---

[689] Algunos autores han señalado un "ciclo abierto" entre las Constituciones de 1979 y la de 1993, superando un estadio de constitucionalismo social por uno de modernismo. Véase al respecto García Belaunde, Domingo; Fernández Segado, Francisco, *La constitución peruana de 1993*, Editora Jurídica Grijley, Lima, 1994, p. 17.

[690] Oficialía Mayor del Congreso (ed.), *Constitución Política del Perú*, Dirección General Parlamentaria, Departamento de Relatoría, Agenda y Actas (http://www.congreso.gob.pe).

[691] Cf. Quispe Correa, Alfredo, *La Constitución Peruana*, Gráfica Horizonte, Lince, 2003, p. 248.

Teniendo presente la correcta definición de frontera como ancho o franja de territorio adyacente a un límite internacional; entendemos desde una simple interpretación gramatical del texto, que las zonas de frontera en Perú podrían ser mayores a los cincuenta kilómetros desde el límite internacional, de regularse ello por una norma ordinaria, sin perjuicio de la restricción constitucional señalada.

Esta limitación territorial, era similar a la establecida en el viejo artículo 126 de la Constitución de 1979, sólo que anteriormente no se hacía referencia al dominio y posesión de los extranjeros, indicándose tan solo que estos últimos, dentro de los cincuenta kilómetros de las fronteras, no "*pueden adquirir, ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho adquirido*", exceptuándose el caso de necesidad nacional declarada expresamente por ley.

El control de las fronteras peruanas, se consagra en el texto de 1993 en el *Capítulo XII. De la Seguridad y de la Defensa Nacional*, estableciendo el Artículo 166° que la Policía Nacional tiene entre otras finalidades, la de vigilar y controlar las fronteras, aspecto este último que se presenta irrenunciable para cualquier Estado moderno.

Las leyes internas de Perú, también han abordado la cuestión fronteriza de conformidad a los lineamientos constitucionales, como por ejemplo la Ley Nacional 29776 del 26 de julio de 2011, que define los espacios de frontera, estableciendo los mecanismos de formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de la "*Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos*".

Dicha norma, crea al efecto el *Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza*, como máxima instancia multisectorial encargada de formular, conducir y evaluar la política fronteriza, así como promover, coordinar y evaluar su cumplimiento, en concordancia con lo establecido en el citado artículo 44 de la Constitución Política del Perú.[692]

Independientemente de la comprobación empírica acerca de la efectividad e implementación de la política y consecuente situación fronteriza del Perú -cuestión ésta totalmente ajena a nuestra investigación-, observamos que este Estado posee desde el punto de vista normativo, una sincronía entre el texto constitucional y las normativas consecuentes de frontera, en lo relativo a contemplar y tratar a la frontera desde una moderna visión tridimensional que incluye a las variables de la seguridad, el desarrollo y la integración, secundada por la suscripción de acuerdos internacionales y supranacionales de control y política fronteriza cooperativa.

52. Constitución de la República del Ecuador

Del análisis del texto de la Constitución de la República del Ecuador del año 2008, surge que se considera expresamente al territorio como un elemento constitutivo del Estado, conforme la teoría de Jellinek que oportunamente reseñáramos,

[692] Rhi-Sausi, José L.; Oddone, Nahuel, *Op. Cit.*, p. 40-41.

reconociendo en los mismos términos el principio de la unidad geográfica e integridad territorial inherente al Estado.

Establece el Artículo 4°, dentro del *Titulo I. Elementos Constitutivos del Estado. Capítulo primero. Principios fundamentales*, que el territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, "*legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales*", comprendiendo el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el Archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio suprayacente continental, insular y marítimo.[693]

Respecto a sus límites geográficos, en el mismo artículo se establece que los mismos son los determinados por los tratados vigentes, señalando que su territorio es "*inalienable, irreductible e inviolable. Nadie atentará contra la unidad territorial ni fomentará la secesión*".[694]

Si bien la Constitución no determina la extensión de las fajas fronterizas, estas son consideradas como determinantes del territorio ecuatoriano, relacionándolas con su población, en virtud que el artículo 249 instituye que los cantones cuyos territorios se encuentren "*total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros*", deberán recibir "*atención preferencial para afianzar una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico, mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad*", debiendo la ley regular y garantizar la aplicación de estos derechos.

Así como el aspecto del desarrollo fronterizo ecuatoriano está contemplado en el artículo citado precedentemente, insinuando la variable de la frontera de integración, esta última se encuentra consagrada constitucionalmente en el Capítulo Tercero, al referirse a la Integración Latinoamérica como objetivo estratégico del Estado, conforme el compromiso del inciso 5° del artículo 423, consistente en:

> "*Propiciar la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de los refugiados; y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio*".

Esta política fronteriza de desarrollo, también surgía del viejo artículo 67 del texto constitucional de 1998,[695] al prescribirse que el Estado debía formular planes y programas de educación permanente, tendientes a erradicar el analfabetismo como también fortalecer prioritariamente la educación en las zonas rurales y de frontera.

---

[693] Asamblea Constituyente, *Constitución del Ecuador* (www.asambleanacional.gob.ec).

[694] Una pormenorizada reseña de cómo Ecuador fue conformando e integrando el territorio de su Estado, al igual que de las distintas controversias limítrofes suscitadas desde el Tratado de Guayaquil en 1829 (tratado que Ecuador considera que esclareció su unidad geográfica, dejando a un lado las posturas asentadas en el principio del *uti possidetis)* puede observarse en la obra de Tobar Donoso, Julio; Luna Tobar, Alfredo, *Derecho Territorial Ecuatoriano*, Imprenta del Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito – Ecuador, 1982.

[695] Cf. el Decreto Legislativo No. 000. RO/ 1 de 11 de Agosto de 1998.

Cabe señalar que en el viejo texto constitucional de 1998, la Asamblea Nacional establecía en su artículo 8, inciso 5°; que eran considerados ecuatorianos por naturalización los habitantes de territorio extranjero en las zonas de frontera, siempre y cuando acreditasen pertenecer al mismo pueblo ancestral ecuatoriano, con sujeción a los convenios y tratados internacionales, como también que manifiesten su voluntad expresa de ser ecuatorianos.

Volviendo al actual artículo 7° de la Constitución del año 2008, vemos que el mismo considera como ciudadanos de Ecuador, no sólo a las personas nacidas en ese país y en el extranjero de madre o padre naturales de ese Estado (y sus descendientes hasta el tercer grado de consanguinidad) sino también a las "*personas pertenecientes a comunidades, pueblos o nacionalidades reconocidos por el Ecuador con presencia en las zonas de frontera*", lo que permite advertir la importancia conferida a los asentamientos poblaciones situados en los confines de la jurisdicción de ese Estado.

A su vez, dicho artículo hace referencia a la protección de la cuestión migratoria en el marco de una frontera de inclusión, tema no menor y que en el viejo continente, permanentemente obliga a los políticos y doctrinarios a redefinir el concepto de frontera en cuanto a su dinamismo, dadas las grandes afluencias migratorias provenientes de las regiones africanas.

La cuestión indígena, sus comunidades y su vinculación con la figura multifuncional de la frontera, no esta exenta de trato en el texto constitucional ecuatoriano del 2008.

El artículo 57, inciso 18, reconoce y garantiza como derecho colectivo a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación con otros pueblos, en particular los que estén divididos por fronteras internacionales.

Respecto a la vigencia y eficacia sociológica de estas políticas de desarrollo e integración entre las distintas poblaciones fronterizas, se ha advertido que actualmente se presentan permanentes problemas de seguridad en los asentamientos radicados en los confines de Ecuador.

Al no haber una homogeneidad en las provincias ubicada en el límite fronterizo (por ejemplo el cantón San Lorenzo, el cual es reconocido por sus problemas de seguridad), suele criticarse que las distintas particularidades que coexisten en toda la zona fronteriza, no han sido tomadas en cuenta por el Estado al momento de implementarse las respectivas políticas fronterizas en materia de seguridad.

En Ecuador, las problemáticas fronterizas sobre control de la seguridad externa e interna de la frontera, se abordaron desde el Gobierno Nacional, secundado por un enfoque netamente militar, como si se tratase de un territorio homogéneo

Actualmente suele coincidirse que las políticas sobre fronteras en Sudamérica, deben efectuarse en forma diferenciada, dadas las distintas características de las zonas en cuestión.

En Ecuador, se presenta compleja la implementación de una determinada política sobre seguridad fronteriza, al momento de diferenciarse entre seguridad ciudadana y seguridad nacional, ante la creciente presencia de temáticas sensibles como el crimen transnacional y el narcotráfico,[696] sobre las cuales el resto de los países de la región, en muchos casos no han tenido mejor suerte al intentar combatirlas.

En consecuencia, puede concluirse que la consagración constitucional de un norte para una política integral y efectiva de fronteras, enunciada y propiciada por Ecuador bajo los conceptos del desarrollo y la integración en sus zonas, puede quedarse a medio camino al abordarse su implementación toda vez que no se adopten políticas públicas diferenciadas sobre las fronteras.

53. La Constitución Política de Bolivia

La Constitución de Bolivia se encuentra vigente desde el año 2009, siendo un texto de transición de carácter netamente plurilateral, comunitario y dentro de un proceso descolonizador que aspira a dejar atrás un modelo de Estado marcadamente unitario.[697]

El texto vigente reconoce el principio de la integridad territorial del Estado Boliviano y el deber del desarrollo de las zonas fronterizas, a las cuales identifica y delimita en 50 kilómetros desde el límite internacional, comprometiendo asimismo a las fuerzas armadas del país a su defensa.

La particularidad de esta Constitución en lo relativo a la figura objeto de nuestro estudio es la exclusividad asignada a la misma en un capítulo del *Título VIII. Relaciones Internacionales, Fronteras, Integración y Reivindicación Marítima*, en los artículos 261 al 264 del Capítulo Segundo, titulado *Fronteras Del Estado*, que consideramos debe citarse textualmente:

> "*Artículo 261: La integridad territorial, la preservación y el desarrollo de zonas fronterizas constituyen un deber del Estado.*
>
> *Artículo 262: I. Constituye zona de seguridad fronteriza los cincuenta kilómetros a partir de la línea de frontera. Ninguna persona extranjera, individualmente o en sociedad, podrá adquirir propiedad en este espacio, directa o indirectamente, ni poseer por ningún título aguas, suelo ni subsuelo; excepto en el caso de necesidad estatal declarada por ley expresa aprobada por dos tercios de la Asamblea Legislativa Plurinacional. La propiedad o la posesión afectadas en caso de incumplimiento de esta prohibición pasarán a beneficio del Estado, sin ninguna indemnización.*

[696] Véase el Anexo 4°, América del Sur. Gobernanza de la seguridad en la Frontera Norte Ecuatoriana. Programa de Estudios de la Ciudad- Flacso Sede Ecuador, en Moya Mena, Sergio I. (Ed.), *Op. Cit.*, p. 132-133.

[697] Cf. Prada Alcoreza, Raúl: "Análisis de la nueva Constitución Política del Estado", en *Bolivia. Nueva constitución política del Estado. Conceptos elementales para su desarrollo normativo*, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz, 2010, p. 181-182.

II. La zona de seguridad fronteriza estará sujeta a un régimen jurídico, económico, administrativo y de seguridad especial, orientado a promover y priorizar su desarrollo, y a garantizar la integridad del Estado.

Artículo 263: Es deber fundamental de las Fuerzas Armadas la defensa, seguridad y control de las zonas de seguridad fronteriza. Las Fuerzas Armadas participarán en las políticas de desarrollo integral y sostenible de estas zonas, y garantizarán su presencia física permanente en ellas.

Artículo 264: I. El Estado establecerá una política permanente de desarrollo armónico, integral, sostenible y estratégico de las fronteras, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de su población, y en especial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos fronterizos.

II. Es deber del Estado ejecutar políticas de preservación y control de los recursos naturales en las áreas fronterizas.

III. La regulación del régimen de fronteras será establecida por la ley."[698]

Por otro lado, dentro del Capítulo Octavo en el inciso 10° del artículo 298, se establece que el control de fronteras en relación a la seguridad del Estado, es una competencia privativa del nivel central del Estado.

En la Constitución Política del Estado del año 2004, sólo se hacía referencia en el artículo 25, a la limitación dentro de 50 kilómetros de las fronteras para los extranjeros los cuales tampoco podían adquirir ni poseer por ningún título "*suelo ni subsuelo, directa o indirectamente, individualmente o en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, la propiedad adquirida, excepto el caso de necesidad nacional declarada por ley expresa*".

Con relación a los límites del Estado, la Constitución Política de Bolivia solamente delimita a la amazonía boliviana en el Artículo 390, la cual comprende la totalidad del departamento de Pando, la provincia Iturralde del departamento de La Paz y las provincias Vaca Díez y Ballivián del departamento del Beni, considerándola en su artículo precedente, como un espacio estratégico de especial protección para el desarrollo integral del país, dada su elevada sensibilidad ambiental, biodiversidad existente, recursos hídricos y por las ecorregiones.

Si bien la historia del constitucionalismo boliviano nos demuestra que desde su primera constitución sancionada el 6 de noviembre de 1826, se produjeron mas de 18 reformas constitucionales en el marco de la inestabilidad política e institucional producida por los distintos golpes de Estado, alzamientos armados y sediciones,[699] destacamos la importancia, extensión y precisión del texto constitucional boliviano

[698] Asamblea Constituyente de Bolivia, *Nueva Constitución Política del Estado*, Congreso Nacional, Bolivia, 2008.
[699] Rivera Santivañez, José A.: "Reforma Constitucional en Democracia", en Rivera Santivañez, José A. et al., *Análisis de la reforma a la constitución boliviana*, Editorial El País - Academia Boliviana de Estudios Constitucionales, Santa Cruz - Bolivia, 2002, p. 1 y ss.

sobre sus fronteras en las cuales se prioriza su desarrollo y seguridad. Ello contrasta con el criterio restrictivo que establece el texto constitucional argentino vigente en materia de frontera.

Sin perjuicio que no procede un estudio de campo relativo a la vigencia sociológica de estas normas constitucionales en América del Sur, insistimos en la extensión y profundidad del texto constitucional boliviano, sobre una materia como es la periferia del Estado, en la cual una de sus figuras: la frontera, adquiere plena naturaleza jurídica, revestida de una verdadera jerarquía constitucional propia, acorde a la cada vez mayor importancia y funcionalidad que las relaciones interestatales y supraestatales confieren a las mismas.

A simple vista podría parecer que los constituyentes bolivianos obviaron la variable de la integración en el tratamiento de las fronteras al momento de su inclusión en el texto constitucional del año 2009, si nos limitamos solamente al análisis exclusivo del *Título VIII. Relaciones Internacionales, Fronteras, Integración y Reivindicación Marítima, Capítulo Segundo, Fronteras Del Estado*.

No obstante, si nos atenemos al capítulo posterior al citado textualmente en el presente, observaremos que dentro de su título de "*Integración*", podría afirmarse contempla tangencialmente a la frontera asociada a su variable de integración de poblaciones, al prescribir el artículo 265 que debe el Estado promover "*sobre los principios de una relación justa, equitativa y con reconocimiento de las asimetrías*", las relaciones de integración social, política, cultural y económica con los demás Estados, naciones y pueblos del mundo, promoviendo en particular la integración latinoamericana. Si bien la norma apunta a un propósito general del Estado de asociarse y aproximarse o integrarse a otros pueblos, independientemente que sean fronterizos o no, ésta acción entendemos que debe realizarse a través de las fronteras del Estado, en base a una adecuada política migratoria.

El derecho constitucional comparado ayuda a visualizar los diferentes alcances que los Estados otorgan a la acepción de frontera en sus territorios. Privilegiando, en este caso, los conceptos de la seguridad y el del desarrollo, lo que nos permite advertir que no siempre se completa la trilogía: seguridad-desarrollo-integración.

54. Constitución Política de Colombia

La actual constitución colombiana consagra un moderno concepto de frontera, que incluye sus variables de desarrollo e integración, secundado de aspectos esenciales como directivas atinentes a la protección del medio ambiente y acuerdos de cooperación que tiendan hacia el desarrollo comunitario de la región.

La figura de la frontera aparece en el tercer párrafo del artículo 80 de la Constitución Política de Colombia de 1991. El mismo indica que el Estado deberá planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Luego de prescribir que el Estado debe también prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados, el artículo 80 señala que el mismo "*cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas*."[700]

Esta disposición de jerarquía constitucional, debe entenderse como una directiva tendiente a que el Estado ejerza con funciones de policía, que prevengan y controlen los factores de deterioro ambiental, imponiendo sanciones y exigiendo la reparación de daños causados, en el marco de la cooperación con otras naciones. El énfasis puesto en los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, se corresponde concretamente con la Orinoquia colombo-venezolana.[701]

Dentro del *Título XI. De la Organización Territorial, Capítulo 1°*, el artículo 289 dispone que los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas:

> "*...podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente*."

Esta prerrogativa, comprende a las relaciones entre las comunidades seccionales y locales que están integradas materialmente en las zonas fronterizas, con la expresa salvedad que los acuerdos deberán trabarse entre entidades territoriales de "*igual nivel*", siendo el interlocutor de los departamentos colombianos, los departamentos ecuatorianos o panameños, las regiones peruanas o los estados venezolanos o brasileños, implicando una integración fronteriza con un espacio propio en la dimensión municipal.[702]

La expresa consagración constitucional de un marco de autorización para los acuerdos transfronterizos de entidades subestatales, obedece a circunstancias como las señaladas por Barberis, respecto a que los Estados no siempre prestan la debida atención a los problemas de las zonas de frontera, desentendiéndose de las cuestiones locales de pequeñas poblaciones fronterizas.[703]

Esta facultad conferida a los departamentos y municipios para poder convenir con las entidades correspondientes del país vecino programas de cooperación e integración en forma directa, sin la necesidad de mediación diplomática, de tratados internacionales ni de autorizaciones de cualquier superioridad política, según Lleras de la Fuente estaría restringida a solo tres aspectos: fomento del desarrollo comunitario, prestación de servicios públicos y preservación del ambiente, correspondiéndole a la ley reglamentar el mandato constitucional.[704]

---

[700] Texto extraído de Corte Constitucional (ed.), *Constitución Política de Colombia. Actualizada con los Actos Legislativos a 2015*, Imprenta Nacional, Bogotá, 2015.
[701] Cf. Lleras de la Fuente, Carlos et al., *Interpretación y Génesis de la Constitución de Colombia*, Editorial Carrera 7a., Bogota, 1992, p. 184.
[702] *Ibídem*, p. 495.
[703] Barberis, Julio A., *Los sujetos del derecho internacional actual*, *Op. Cit.*, p. 71.
[704] Cf. Lleras de la Fuente, Carlos et al., *Op. Cit.*, p. 496.

La figura de la frontera colombiana fue profundizada por posteriores Actos Legislativos modificatorios del texto constitucional, en los artículos 330, 337 y 361, incrementando su naturaleza jurídica y su perfil constitucional de derecho de tercera generación, respecto a las variables de desarrollo y preservación del medio ambiente.

El Artículo 300, en su inciso 2°, establece que corresponde a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas, expedir las disposiciones relacionadas con la "*planeación*", el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación "*y el desarrollo de sus zonas de frontera*".[705]

Asimismo, dentro del Capítulo 1° del *Título XII. Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública*, la Constitución dispone la siguiente facultad legislativa en su artículo 337:

> "*La Ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas,*[706] *normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo*".

Por otro lado, el artículo 361 (dentro del *Capítulo 4. De la distribución de recursos y de las competencias*) establece que los recursos del "*Fondo de Compensación Regional*", se destinarán a la financiación de proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, de acuerdo con criterios de *Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI), población y desempleo, y "*con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia*".[707]

Estas particularidades, presentan a la frontera desde el punto de vista normativo, como un espacio no sólo colindante a las soberanías estatales, sino también como un ámbito multifuncional. Suele conocerse en América Latina como de frontera ecológica o conservadora del hábitat natural.

Respecto a los límites del territorio de Colombia, el artículo 101 dispone que los mismos consisten en los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la Nación, pudiendo sólo modificarse en virtud de tratados aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República.[708]

---

[705] El artículo fue incorporado por el Acto Legislativo 01 de 1996, artículo 2°, expedido por el Congreso de la República (Diario Oficial 42688).

[706] Observamos que resulta redundante la expresión de fronteras "terrestres y marítimas", en razón que el derecho internacional desde hace larga viene sosteniendo que las fronteras territoriales pueden ser de ambas clases.

[707] El artículo fue incorporado por el Acto Legislativo 05 de 2011, artículo 2°, expedido por el Congreso de la República (Diario Oficial 48134).

[708] El texto indica que forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y la Isla de Malpelo, y demás islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen, como así también el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el derecho internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales.

No obstante este reconocimiento polifacético de la frontera por parte de la Constitución colombiana, advertimos del análisis del derecho constitucional comparado (siempre acotado a los textos de la región), la particularidad que el texto colombiano imprime poco énfasis a la variable de la seguridad en la frontera, entendida esta como un concepto asociado a la *defensa nacional*.

Por supuesto que la falta de mención a proveer de alguna manera a la "*seguridad de las fronteras*" como el texto argentino, no es óbice para que su defensa no fuera contemplada indirectamente en la constitución colombiana. Del texto del artículo 217 surge que:

> "*las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional*".

Siendo la frontera uno de los elementos constitutivos y determinantes de la integridad territorial de cualquier Estado moderno, la contemplación constitucional de la defensa militar de la integridad del territorio estatal, implica necesariamente la defensa de los confines del Estado, representados por sus zonas o áreas de fronteras.

La doctrina colombiana ha señalado que las fronteras geográficas nacionales:

> *"…son como el borde hasta donde llega la identidad y se inicia el territorio de lo ajeno…Si bien el establecimiento de dichas fronteras, en lo que tiene que ver con las naciones, es cuestionado desde ámbitos como el de las inmigraciones, la razón cultural de una nación sigue y seguirá incólume, al igual de lo que acontece con la identidad y personalidad individuales."*.[709]

Del mismo modo que sostenemos que el texto constitucional argentino sobre fronteras fue austero en 1994 al limitarse exclusivamente a la variable de la seguridad fronteriza, en la Constitución de Colombia se presenta el caso contrario. Ésta contempla y prioriza los aspectos del desarrollo, integración, cooperación y cuidado del medio ambiente en las fronteras, pero relegando el aspecto de la seguridad fronteriza, el cual sólo puede inferirse de la letra del artículo 217, en cuanto referencia a la defensa, por parte de las Fuerzas Militares, de la integridad del territorio nacional del Estado.

En efecto, la Constitución de Colombia no contiene una cláusula expresa que regule el sostenimiento de la seguridad fronteriza del territorio estatal que le es inherente, ante la eventualidad de una invasión por parte de un Estado extranjero o amenazas vinculadas al crimen internacional transfronterizo.

Si bien consideramos que los aspectos de la integración y del desarrollo de los confines de un Estado, se configuran como inescindibles de la figura moderna de la frontera, sostenemos que la cuestión de la seguridad de esta última, resguardando la

[709] Henao Pérez, Juan Carlos (Presidente de la Corte Constitucional), en González Posso, Camilo (Comp.), *Memorias para la democracia y la paz: veinte años de la Constitución Política de Colombia*, Taller de Edición Rocca ® S. A., Bogota, 2012, p. 103.

integridad territorial de un Estado, continua siendo una materia y función de un gran valor político y estratégico.

A la eventualidad –poco probable o no según las circunstancias políticas imperantes- de una invasión armada por parte de un país limítrofe, debe agregarse la circunstancia de la presencia de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) como también del accionar del crimen internacional organizado, cuya expresión en los "carteles de la droga", enquista fuertemente en el territorio colombiano donde desde larga data, se lo identifica como primer productor mundial de droga, según cifras del United Nations on Drugs and Crime.[710]

El incremento del trafico internacional de estupefacientes, propiciada por las condiciones suscitadas en las poblaciones marginales asentadas en las zonas limítrofes, implica una realidad y problemática que se extiende más allá de los Estados limítrofes de Colombia, como por ejemplo los Estados Unidos o el consumo de drogas en el viejo continente, "importadas" de esta región.

Como bien señala Briceño Monzón, el tráfico y consumo de drogas en la frontera de Colombia y Venezuela es un problema múltiple, con connotaciones de orden económico, político, social, jurídico y administrativo, aparte de sus fuertes connotaciones geoestratégicas que implica el sostenimiento de una fuerte política exterior.[711]

55. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

La actual constitución venezolana, también otorga jerarquía constitucional a la figura jurídica de la frontera, reconociendo asimismo en su texto el principio de la integridad territorial del Estado.

Ahora bien, múltiples circunstancias de raigambre histórica, tanto de orden interno como externo, desvirtúan la vigencia sociológica de la figura de la frontera. Venezuela comparte con su vecino Colombia un mismo pasado histórico y una problemática política, económica y social, que incide en ambos territorios, al producirse a través de sus fronteras migraciones forzadas de personas.

La frontera colombo-venezolana se caracteriza por ser la más intensamente poblada de ambos Estados, estimándose del lado venezolano la presencia de 4,2

[710] Véase cuadro comparativo de las hectáreas de plantaciones de coca entre Colombia, Bolivia y Perú en Vargas Meza, Ricardo: "Drogas, conflicto armado en Colombia y la seguridad global" en Martínez Becerra, Carlos (Ed. Comp.), *Integración regional, fronteras y globalización en el continente americano*, Universidad Nacional de Colombia, Bogota, 2004, p. 209.

[711] Briceño Monzón, Claudio Alberto: "Conceptualización de los problemas fronterizos colombo-venezolanos", en Martínez Becerra, Carlos (Ed. Comp.), *Integración regional, fronteras y globalización en el continente americano, Op. Cit.*, p. 268.

millones de habitantes, siendo los de su vecino Colombia de 3,8 millones de habitantes.[712]

Suele afirmarse que la presencia de grandes extensiones de tierra producto de la distribución desigual de la población venezolana, como también de la falta de una conciencia marítima, determinó la consecuente existencia de numerosos espacios sin ocupar en los territorios de sus respectivas fronteras, amenazando dicha circunstancia a la integridad territorial de su Estado,[713] la cual es minuciosamente detallada en el texto constitucional.

Según el erudito historiador venezolano sobre fronteras Briceño Monzón, la situación actual de las fronteras venezolanas las torna altamente vulnerables, tanto desde el punto de vista de la defensa nacional como desde el punto de vista de la seguridad global del país, siendo su problemática una de las contingencias políticas más urgentes de solventar y, al mismo tiempo, una de las más difíciles de resolver.[714]

Las problemáticas afines de la frontera entre Venezuela y Colombia, como también la falta de efectividad en la implementación de las políticas de frontera acordadas, produce para ambos Estados el sufrir de manera conjunta la presencia de indocumentados, el contrabando de mercaderías, el desempleo, pobreza, las deforestaciones de tierras, los carteles de la droga, la guerrilla, el comercio ilegal de ganado, la prostitución, el hampa y secuestros de personas.

Todas estas cuestiones, signan en muchos casos el perfil de los centros urbanos e industriales de modo alarmante, debiendo las Fuerzas Armadas de Venezuela actuar constantemente, para intentar contrarrestar las cuestiones atinentes a la seguridad de esas zonas.

Otro tema conexo pero ajeno a nuestra investigación, son los crecientes y actuales problemas económicos, políticos y sociales que atentan con el normal funcionamiento de las instituciones consagradas en su constitución y el ejercicio efectivo de la soberanía de ese país, cuando no a un verdadero ejercicio de las libertades individuales.

El artículo 1° del cuerpo constitucional venezolano, dentro del título de los *Principios Fundamentales*, enuncia dentro de los derechos irrenunciables de la Nación a

---

[712] Cf. Álvarez de Flores, Raquel: "Las zonas de integración fronteriza y sus posibilidades de implementación en la frontera colombo-venezolana. Ámbito Táchira-Norte de Santander", en Martínez Becerra, Carlos (Ed. Comp.), *Integración regional, fronteras y globalización en el continente americano*, *Op. Cit.*, p. 234.

[713] Briceño Monzón, Claudio Alberto, "José Manuel Briceño Monzillo: vigencia de su pensamiento sobre Venezuela, límites y fronteras", *Aldea Mundo. Revista sobre Fronteras e Integración*, 71/76, X/19, Venezuela, 2005. De este mismo autor, puede verse una reseña sobre la conformación territorial del Estado de Venezuela en su tesis presentada para la obtención del grado de doctor en historia "*La cuestión fronteriza en la conformación de la política internacional en Argentina y Venezuela: Siglos XIX-XX*" en la Universidad Nacional de La Plata. Puede consultarte también su texto en versión digital en http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1067/te.1067.pdf. (link vigente al 26/02/2018)

[714] Véase a Briceño Monzón, Claudio Alberto, "Venezuela y Colombia: dimensiones de una crisis diplomática, sus repercusiones en las fronteras y la integración", *Aldea Mundo. Revista sobre Fronteras e Integración*, 27/35, XIV/27, Venezuela, 2009.

la soberanía y la integridad territorial, reafirmando este último principio en el artículo 4°, al disponer que la República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esa Constitución, rigiéndose por los *"principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad*".[715]

Con relación a los límites del territorio del Estado de Venezuela, observamos que en el artículo 10 del *Título II. Del espacio geográfico y la división política. Capítulo I. Del territorio y demás Espacios Geográficos*, se incorpora –sin mencionarlo expresamente- al principio del *uti possidetis*, al disponer que el territorio y los demás espacios geográficos de la República son los que correspondían a la Capitanía General de Venezuela "*antes de la transformación política iniciada el 19 de abril de 1810, con las modificaciones resultantes de los tratados y laudos arbitrales no viciados de nulidad*".

Al precisar los alcances de la soberanía que el Estado Venezolano ejerce sobre su correspondiente territorio, el artículo 11 de la Constitución establece y precisa minuciosamente el ámbito territorial, sobre el cual el Estado ejerce la soberanía.

Este artículo, indica que la soberanía estatal se ejerce en los espacios continental e insular, lacustre y fluvial, mar territorial, áreas marinas interiores, históricas y vitales y las comprendidas dentro de las líneas de base recta que ha adoptado o adopte la República; el suelo y subsuelo de éstos; el espacio aéreo continental, insular y marítimo y los recursos que en ellos se encuentran, incluidos los genéticos, los de las especies migratorias, sus productos derivados y los componentes intangibles que por causas naturales allí se hallen.[716]

En cuanto a nuestra materia de estudio, observamos que la frontera dentro de la constitución venezolana está vinculada expresamente con el principio de la integridad territorial, conforme surge del Artículo 15:

> "*El Estado tiene la responsabilidad de establecer una política integral en los espacios fronterizos terrestres, insulares y marítimos, preservando la integridad territorial, la soberanía, la seguridad, la defensa, la identidad nacional, la diversidad y el ambiente, de acuerdo con el desarrollo cultural, económico,*

[715] Asamblea Nacional, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, 2009.

[716] El artículo 11 continúa precisando la extensión de la soberanía, señalando que esta se ejerce sobre "*El espacio insular de la República comprende el archipiélago de Los Monjes, archipiélago de Las Aves, archipiélago de Los Roques, archipiélago de La Orchila, isla La Tortuga, isla La Blanquilla, archipiélago Los Hermanos, islas de Margarita, Cubagua y Coche, archipiélago de Los Frailes, isla La Sola, archipiélago de Los Testigos, isla de Patos e isla de Aves; y, además, las islas, islotes, cayos y bancos situados o que emerjan dentro del mar territorial, en el que cubre la plataforma continental o dentro de los límites de la zona económica exclusiva. Sobre los espacios acuáticos constituidos por la zona marítima contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva, la República ejerce derechos exclusivos de soberanía y jurisdicción en los términos, extensión y condiciones que determinen el derecho internacional público y la ley. Corresponden a la República derechos en el espacio ultraterrestre suprayacente y en las áreas que son o puedan ser patrimonio común de la humanidad, en los términos, extensión y condiciones que determinen los acuerdos internacionales y la legislación nacional*".

social y la integración. Atendiendo la naturaleza propia de cada región fronteriza a través de asignaciones económicas especiales, una Ley Orgánica de Fronteras determinará las obligaciones y objetivos de esta responsabilidad".

La seguridad de la zona fronteriza se amplía en el artículo 327 dentro del *Título VII. De la seguridad de la Nación. Capítulo II. De los Principios de Seguridad de la Nación*, al disponer que "*la atención de las fronteras es prioritaria en el cumplimiento y aplicación de los principios de seguridad de la Nación*".

Este mismo artículo, indica que a tal efecto debe establecerse una franja de seguridad de fronteras, cuya amplitud, "*regímenes especiales en lo económico y social, poblamiento y utilización*" deberá ser regulado por la ley, consignándose que se deberá proteger de manera expresa "*los parques nacionales, el hábitat de los pueblos indígenas allí asentados y demás áreas bajo régimen de administración especial*".

La referencia a los pueblos indígenas en el artículo 327, evidencia nuevamente que aún con recorridos históricos disímiles al de Argentina y otros países de la región, estos habitantes originarios fueron los que en mayor o menor medida sufrieron la puja que efectuaban las administraciones centrales hacia sus periferias, a fin de lograr la conformación definitiva de sus territorios.

Ello no quita que la figura del aborigen tenga que inexorablemente seguir siendo asociada a la moderna figura de la frontera, ya que su eventual conexidad es fruto del carácter multifuncional que actualmente presentan las fronteras en su concepción.

56. La frontera, su jerarquía constitucional e importancia en Sudamérica

Si bien en los textos de la *Constitución Política de la República de Chile*, la *Constitución Nacional del Paraguay* y la *Constitución de la República Oriental del Uruguay* no se regula la figura de la frontera, sea en su concepción de integradora, de desarrollo o vinculada a la temática de la seguridad y/o defensa nacional, tal circunstancia no obsta a que el tema sea indiferente para dichos Estados.

Por ejemplo la República de Chile, quien sostuvo múltiples disputas diplomáticas con la República Argentina (algunas cercanas al enfrentamiento bélico), cuenta actualmente con la Ley 16592, vigente desde el año 1966, que promulga la creación de la "*Dirección de Fronteras y Límites del Estado*".

Esta dirección (actualmente denominada DIFROL) es un servicio técnico dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, cuya misión es asesorar al Gobierno e intervenir en todo lo que se refiere a los límites internacionales de ese país y sus fronteras, rigiéndose por las disposiciones de dicha ley y demás Reglamentos que eventualmente se dicten.

Entre sus objetivos, figura el de participar en la demarcación y conservación de los límites de Chile, proponiendo medidas a adoptarse para cumplir tales objetivos; centralizar, armonizar y promover la política que debe seguirse en las regiones

fronterizas y en el territorio chileno antártico, en relación con su desarrollo y progreso, y organizar y conservar un archivo de libros, mapas, documentos y otros útiles sobre límites y fronteras, entre otras.

La política fronteriza de nuestro país vecino, si bien contemplaba la variable de desarrollo, la misma estaba signada fuertemente por la noción de la seguridad vinculada a la defensa nacional, en razón de ser una frontera de tensión con Argentina durante gran parte del siglo XX, en donde la hipótesis de una invasión armada como antesala de un conflicto bélico, a poco estuvo de presentarse.[717]

Actualmente y desde la consolidación de la democracia en Argentina, la frontera entre ambos países, sin dejar de lado la variable de la seguridad, dejó de ser caracterizada como una frontera de tensión, para configurarse en cambio como una frontera de integración, en el marco de acuerdos de cooperación suscriptos como por ejemplo nuestra Ley 25229[718] que aprueba el "*Tratado sobre Controles Integrados de Frontera, suscripto en Chile"*, con el propósito de crear condiciones favorables para facilitar el tránsito fronterizo de personas y el tráfico de bienes.

Tal como oportunamente señalamos, el análisis de las legislaciones internas de los Estados de América del Sur sobre sus respectivas fronteras, excede por su volumen a la finalidad de la presente investigación, la cual está circunscripta al desarrollo y evolución de la figura de la frontera en la República Argentina, teniendo como referencias principales a la Constitución Nacional de 1853 y la Reforma de la Constitución Nacional de 1994.

El desarrollo del presente capítulo, simplemente pretende ofrecer una "fotografía panorámica" de la recepción de la figura jurídica de la frontera, en las constituciones de América del Sur.

Por otro lado, nos interesa sobremanera destacar el fuerte contraste de la consagración constitucional de la frontera, en países como por ejemplo Bolivia, el cual consagra con amplitud a la frontera dentro de un título y capítulo afín, con el austero texto producido por nuestros constituyentes en la reforma constitucional de 1994.

Sostenemos que al momento de la desarrollada reforma, las concepciones de la frontera de desarrollo y frontera de integración, venía avalada en Argentina no sólo por su creciente importancia política, económica y social, sino también por todo un marco de acuerdos internacionales que regulaban el manejo de la frontera en sentido amplio, superando su primigenia concepción de área de seguridad que divide soberanías, para contemplar otros aspectos –desarrollo e integración- que de modo alguno atentarían o irían en desmedro de la noción de la seguridad fronteriza, vinculada a la concepción de la defensa nacional.

Somos concientes que si bien nuestras zonas de fronteras establecidas por un "decreto-ley", contrastan con la estricta delimitación constitucional de Brasil en su *faixa*

[717] Véase a Briones, Sebastián; Álvarez, Rodrigo, *¿Construyendo confianzas?, Fronteras, FFAA y Política en América Latina*, Flacso-Chile, Santiago de Chile, 2008.
[718] Boletín Oficial del 05/01/2000, N° 29308, p. 7.

de fronteira de 150 kilómetros desde el límite internacional, su regulación minuciosa en nuestra Carta Magna sería tal vez incompatible con el resto de la técnica constitucional utilizada.

En esto último, entendemos tiene su fundamento por ejemplo la mención y delegación expresa del arreglo de límites del territorio del Estado al Congreso Nacional, que formula el inciso 15 del artículo 75 de la Constitución Nacional; a diferencia de las precisiones territoriales de detalle que encontramos –por ejemplo- en la Constitución venezolana vigente.

No obstante ello, reafirmamos nuestra postura respecto a que los constituyentes de 1994 relegaron el tratamiento del concepto constitucional de la figura jurídica de la frontera, contrariamente al trato otorgado a la figura del indio a través de un inciso exclusivo, reconociéndole derecho ancestrales y consagrando la propiedad comunitaria indígena.

Del recorrido que efectuamos en el texto de algunas constituciones sudamericanas que consagran y desarrollan la figura jurídica de la frontera como un elemento determinante del territorio del Estado; observamos que la mención a los pueblos originarios, como por ejemplo en la Constitución de Ecuador o la de Venezuela, no fue óbice para ir en desmedro de la concesión de jerarquía constitucional a una figura estratégica como es la frontera, incorporando elementos propios a la multifuncionalidad de la misma, más allá de la visión unívoca enfocada a la seguridad nacional.

Si en la reforma constitucional argentina de 1994, se consagró en el inciso 22 artículo 75 la atribución del congreso de aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones, organizaciones internacionales y concordatos con la Santa Sede, pasando a ostentar los tratados y concordatos jerarquía superior a las leyes, hubiese sido pertinente incluir en el texto sobre nuestras fronteras contenido en el actual inciso 16, la referencia a la concepción de la frontera como espacio de integración y de desarrollo.

El propósito de integración asociado a la frontera, contaba al momento de la reforma constitucional de 1994 con antecedentes de tratados y acuerdos marco sobre la materia, suscriptos con nuestros países limítrofes; tanto en el plano bilateral como multilateral (Mercosur). Si bien la reforma otorga a los tratados de interpretación en general y con Estados de Latinoamérica en particular una "jerarquía constitucional" específica (ver artículo 75 inciso 24); no consideramos redundante que se hubiese incluido la variable integración al texto del inciso sobre la frontera.

Independientemente de las disputas o "tensiones" presentes y pendientes sobre la delimitación de límites territoriales entre los distintos países de la región, todos ellos sin duda presentaron diferentes grados de puja territorial hacia sus periferias, hasta alcanzar la conformación definitiva del territorio. Proceso que impuso sortear fronteras internas, dentro de las cuales los indios o indígenas las habitaban sea ancestralmente o de modo aleatorio dado su estilo de vida nómade.

Respecto a las "fronteras internas" que aludimos precedentemente, sostenemos que las mismas actualmente continúan "mutadas" en el continente sudamericano, como una suerte de resabio tras el incompleto paso "civilizador" del Estado al pujar hacia sus

respectivas periferias. Es por ello que la relación frontera-indio continúa siendo una compleja realidad constatada en la mayoría de los países sudamericanos cuyas constituciones aquí analizamos.

En consecuencia, el concepto jurídico de frontera como confín jurisdiccional del Estado, es para la mayoría de las comunidades o tribus indígenas (muchas de ellas viviendo de modo ancestral alejadas de la civilización) un concepto que puede serles ajeno, ya que estas últimas no suelen alinearse a las directivas gubernamentales del Estado que detenta soberanía en sus territorios ancestrales.

Por ejemplo los indígenas de la Selva Amazónica de Perú. Éstos son más cercanos a sus pares de Ecuador o de Brasil, y la misma noción de frontera les resulta ajena cuando se relacionan con sus pares en la atávica Selva Amazónica, que ancestralmente les es propia.

También los une una misma cultura y visión ancestral a los indígenas de Chiapas o de Guatemala, siendo la figura jurídica de la frontera para ellos una mera división artificial,[719] lo que demuestra la complejidad del asunto si pretendemos dar por extinguida la noción de "fronteras internas" en América del Sur, fenómeno del cual y sobre todo en lo referente a la presencia de áreas marginales de subdesarrollo, Argentina lamentablemente sigue encontrándose incluida.

[719] Zeraoui, Zidane: "Presentación: Más allá de la frontera. Los estudios transfronterizos en la actualidad", en Soto Acosta, Willy (Ed.), *Repensar las fronteras, la integración regional y el territorio*, *Op. Cit.*, p. 17.

Capítulo 12

La frontera argentina tras la reforma constitucional de 1994. Su actualidad y proyección a futuro dentro de la región

57. La visión de la frontera argentina más allá de la defensa nacional

Conforme el desarrollo expuesto en los capítulos precedentes, puede concluirse que la figura constitucional de la frontera argentina recibió un trato tangencial, contrariamente al otorgado a la subjetividad jurídica del indio en la reforma de 1994. Sólo tuvo un ajuste a modo de "actualización" mediante un texto breve y acotado a su acepción primigenia de "muralla" divisoria separadora de poblaciones y soberanías, desde la visión o dimensión de la Defensa Nacional.

Si confrontamos el texto del artículo 75 inciso 16 de nuestra Constitución con las funciones y actividad normativa que antes y luego de su consagración, se asignaba al control, vigilancia, integración e "intentos" de desarrollo de las zonas fronterizas (propiciadas muchas de ellas en el marco de acuerdos internacionales); se desprende que el nuevo texto constitucional no estuvo a la altura de la vida cotidiana que se produce en esos confines.

El texto reformado, evidencia una orfandad en su tratamiento y redacción, si se lo compara con el trato privilegiado conferido al reconocimiento de derechos ancestrales de las comunidades indígenas argentinas, en el contexto de una Asamblea Constituyente que a diferencia de sus predecesoras, contaba ahora con elevados recursos y fuerte impacto mediático en razón del perfeccionamiento de los medios de ese momento. [720]

En otras palabras, la labor de los constituyentes se tradujo en la completa omisión en el texto de la frontera de las variables del desarrollo e integración, las cuales venían siendo gradualmente receptadas por el derecho interno argentino, desde la segunda mitad del siglo pasado.

Ahora bien, en los años posteriores a la última reforma constitucional se advierte que la manda de la seguridad de la frontera, no se tradujo en nuestro derecho interno en políticas o normativas que reglamenten la seguridad, desde el punto de vista de la concepción de la defensa nacional.

---

[720] Sagüés citando al diario La Nación del 23/01/94 y 12/04/94, indica la cifra de cien millones de dólares, en concepto de gastos de comicios, de aportes a los partidos políticos, en refacciones edilicias, sueldos de los constituyentes y asesores, movilidad y seguridad. (Cf., Sagüés, Néstor P., *Constitución de la Nación Argentina. Texto según la reforma de 1994. Estudio comparativo con el articulado anterior. Tratados internacionales con jerarquía constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1994, p. 24-25). No pretendemos profundizar o cuestionar estos detalles ajenos al objeto de nuestra investigación, pero si señalar que esta reforma tuvo trascendencia mediática, secundada de grandes presupuestos, que no se condice con la profundidad o tratamiento constituyente que se hubiese requerido se imprima a ciertas temáticas como es el caso de la figura de la frontera.

Por el contrario, en las décadas sucesivas al año 1994 se dieron circunstancias tales como el cese de las hipótesis de conflictos bélicos con Chile, con quien se prosiguió una progresiva política de consenso y confianza mutua, muy lejos de las tensiones diplomáticas de 1978 rayanas a una contienda bélica.

Esto se tradujo en un drástico recorte en los presupuestos destinados a equipar a las fuerzas armadas argentinas, en su rol de custodios de la defensa nacional frente a agresiones externas, propiciado no sólo por la momentánea estabilidad regional con los países limítrofes de Argentina, sino también por una política de desconfianza hacia los cuadros armados, al asociárselos con su participación en los gobiernos de facto, con la consecuente violación a los derechos humanos.

Desde la reforma de 1994, la falta de inversión en tecnología destinada al equipamiento para las fuerzas armadas y las restantes fuerzas de seguridad, acentuó el fenómeno de "colador" de nuestras fronteras, cuya mayor expresión se tradujo en la insuficiente presencia de radares en las zonas fronterizas para el control de vuelos irregulares. Estos, llegaron a funcionar "por turnos" y rotativamente dentro de determinadas franjas horarias, impidiendo un control efectivo de los vuelos no autorizados que ingresaban por nuestras fronteras.

A este escenario de ausencia de un efectivo monitoreo sobre los espacios aéreos de Argentina, se agregó el de la falta de una legislación adecuada, que permita bajo ciertas circunstancias el derribo de aeronaves no aprestadas a identificarse, como también la carencia de aviones destinados a disuadir y/o interceptar tanto vuelos provenientes de una invasión de otra unidad estatal, como de los vuelos furtivos provenientes del crimen transnacional. Ello en contraste con las políticas armamentistas de otros Estados de la región. [721]

Por otro lado, al gradual deterioro en los medios para la defensa de las fronteras que configuran el territorio del Estado, se le agrega que no se contó con "políticas de Estado" adecuadas para asentar en las mismas una moderna y equilibrada visión tripartita de los conceptos de seguridad, desarrollo e integración. Esta carencia, encuentra su máxima expresión en el dictado del Decreto 483/1996[722] y consecuentes, disolviendo la Superintendencia Nacional de Fronteras, en desmedro de la concepción

[721] Un ejemplo son los interceptores supersónicos *Dassault-Breguet Mirage III*, considerados en su momento como la columna vertebral para garantizar la defensa de nuestros espacios aéreos. Estos cazas fueron desactivados a finales del año 2015, tras vencerse su vida útil tras 131 mil horas de vuelo, no contemplándose su remplazo hasta el momento de la presente investigación. Por otro lado los biplazas turbo hélice *IA-58 Pucara* de fabricación nacional, aptos por sus características no solo para su empleo en la lucha antiguerrilla, sino para intervenir en el control de los vuelos no autorizados en nuestras fronteras, se vieron disminuidos en su disponibilidad ante la falta de mantenimiento, encontrándose actualmente en una proporción insuficiente para garantizar un eficaz rol disuasivo frente a los vuelos furtivos sobre el espacio aéreo argentino. Contrástese este cuadro con la adquisición por parte de Chile de los cazas supersónicos estadounidenses F-16, los cuales inclinan la balanza militar estratégica, antiguamente en paridad con Argentina, abrumadoramente hacia ese país. Puede verse un interesante artículo sobre esta temática en Battaleme, Juan: "Releyendo la compra de armas en la región y la reintroducción del dilema de seguridad", *Miríada. Investigación en ciencias sociales*, 51/84, II/4, IDICSO (Instituto de Investigación en Ciencias Sociales. Universidad del Salvador), 2009.

[722] ADLA, Tomo LVI-B, La Ley, Buenos Aires, 1996, p. 1825-1826 (B.O. del 07/05/1996).

originaria de la seguridad de la frontera, frente a las eventuales (aunque poco probables) amenazas provenientes de otros Estados extranjeros.

En los considerandos del citado decreto, surge que dentro de un proceso de reorganización del sector público nacional se interpretó que las funciones de la Superintendencia Nacional de Fronteras ya estarían en su mayoría cubiertas por otros organismos, produciéndose una superposición de funciones que tornaba conveniente su disolución.

Según nuestra postura, el Decreto 483/1996 confundió o al menos no llegó a vislumbrar, que la superposición de funciones se daban por el carácter multifuncional de la figura jurídica de la frontera y que estas deberían coordinarse, más que trasladarse a la órbita de otro ministerio. Este desacierto se acrecentó con el dictado del Decreto 1409/1996,[723] al establecerse que las funciones de la ex Superintendencia Nacional de Fronteras, debían traspasarse del Ministerio de Defensa a la órbita del Ministerio del Interior, por lo que en lo sucesivo correspondería a la Secretaría de Seguridad Interior el ejercer la totalidad de las funciones atribuidas a la disuelta superintendencia. Del mismo modo, se estableció que la presidencia de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, pasaba a ser ejercida por el Secretario de Seguridad Interior.

Sobre el pase de las competencias y funciones del Ministerio de Defensa hacia el Ministerio del Interior, entiende Eduardo Miguel Bustamante, en su carácter de actual Subsecretario de Desarrollo de Fronteras de la *Secretaría de Fronteras* dependiente del Ministerio de Seguridad; que la política argentina sobre fronteras, asentada a través de su legislación producida entre los años 1944 y 1996 y subordinada a la defensa nacional dentro del ámbito del Ministerio de Defensa, entró en crisis con la citada disolución de la Superintendencia Nacional de Fronteras en 1996, brindándonos el siguiente ejemplo:

> "*…Antes de la vigencia del Decreto 483/1996, los ministerios conformaban una orquesta llamada frontera, la política nacional de fronteras era una partitura y la melodía era la defensa nacional, siendo el director de orquesta el Superintendente Nacional de Fronteras.*
> *El posterior traspaso de competencias al Ministerio de Seguridad Interior no puede considerarse que haya sido exitoso si estamos a los resultados producidos...Actualmente desde la Secretaría de Fronteras, se intenta reconstruir una autoridad nacional de coordinación (no de dirección) de las fronteras, en donde a través de la orquesta que es La Frontera, actualmente compuesta por ocho ministerios con competencia en temas de fronteras, y cuyos instrumentos son la aduana, migraciones, Gendarmería, Prefectura, Dirección de Sanidad de Fronteras (dependiente del Ministerio de Salud), SENASA (dependiente del Ministerio de Agroindustria), escuelas de fronteras, parroquias de frontera, consulados de frontera (dependientes del Ministerio de Relaciones Exteriores), entre otros, se está intentando reconstruir una nueva partitura en donde la melodía pase a titularse: seguridad de fronteras contra el delito transfronterizo…ello con motivo del aumento de la violencia subestatal acrecentada en el presente siglo por las distintas unidades subnacionales, que configura que las actuales zonas de*

[723] ADLA, Tomo LVII-A, La Ley, Buenos Aires, 1996, p. 60 (B.O. del 31/12/1996).

seguridad de fronteras pasen a ser competencia del Ministerio de Seguridad, teniendo como objetivo rector ya no la defensa nacional ni la seguridad interior, sino la seguridad contra el delito transfronterizo.
Este delito denominado transfronterizo, requiere un campo de trabajo diferente a los de la defensa nacional (vinculado a la violencia de otra unidad estatal) y al de la Seguridad Interior (vinculado a la paz social), debiéndose en lo sucesivo aplicarse políticas públicas diferenciadas, que estimulen el desarrollo en las respectivas zonas de frontera según sus características, al estar estrechamente relacionadas estas variables…".[724]

58. El carácter multifuncional de la figura de la frontera en el ordenamiento interno argentino

El ejemplo brindado anteriormente por Bustamante, resulta conteste con la afirmación que venimos sosteniendo, relativa al carácter multifuncional de la figura de la frontera, cuyas proyecciones actuales exceden a la de su visión concebida y acotada como confín del Estado, separando poblaciones y soberanías en el marco de la doctrina militar de la defensa nacional.

Respecto a la necesidad logística ya no de dirigir, sino de coordinar las actividades ministeriales que tengan alguna injerencia sobre la frontera, debemos tener presente que desde que se produjo el dictado del Decreto 483/1996, hasta el dictado de su par con número 27/2016; se han producido en nuestro ordenamiento jurídico interno, una multiplicidad de normativas que involucran a la figura clásica de la frontera de mayor o menor modo.

A partir de mediados del siglo pasado, se advierte en el ordenamiento jurídico interno argentino una vasta corriente normativa en materia de frontera; cuya recopilación y cita –tras un paciente trabajo de investigación- forma parte de la presente tesis. Dicha corriente normativa que se manifiesta a través de leyes, decretos, resoluciones y disposiciones ministeriales; progresivamente comienza a reconocer el carácter multifuncional de la frontera moderna, dejando atrás el fin exclusivo y excluyente de la defensa nacional en términos clásicos.

A partir de lo expresado, la agenda del derecho positivo aplicado a la frontera involucra la participación de un amplio arco ministerial, abarcando aspectos y funciones tan heterogéneos como por ejemplo la regulación de los regimenes simplificados de trámites aduaneros; declaraciones de alerta sanitario; controles integrados de transporte internacional de cargas y pasajeros; suspensión y habilitación de permisos y concesiones en pasos de frontera habilitados; cooperación entre las fuerzas de seguridad

[724] Entrevista personal efectuada por el autor el 28 de septiembre de 2017 a Eduardo Miguel Bustamante; en su carácter de Subsecretario de Desarrollo de Fronteras de la *Secretaría de Fronteras* del *Ministerio de Seguridad* (Nombramiento por Decreto 23/2016, B.O. del 06/01/2016). La misma fue realizada en dependencias de la Secretaría de Fronteras.

de Estados limítrofes;[725] sanidad vegetal; reestructuración de las fuerzas armadas;[726] exenciones o montos diferenciales de impuestos para combustibles; cooperación internacional en materia penal;[727] escuelas de zonas y áreas de frontera;[728] habilitación de pasos fronterizos; migraciones; establecimiento de zonas primarias aduaneras; acuerdos de cooperación en materia de salud;[729] recompensas por datos sobre paraderos; entrada y/o salida de tropas extranjeras y fuerzas nacionales para ejercitaciones combinadas; promoción de las distintas comunidades indígenas; prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo; promoción de actividades culturales; transferencias de inmuebles y corretaje inmobiliario;[730] actividades deportivas; frecuencias de radio; telecomunicaciones y trata de personas, entre otras.

La cita y desarrollo de la totalidad de estas normativas vinculadas de mayor o menor modo a la frontera argentina, tanto por la especificidad propia del carácter plurifuncional de su moderna concepción, como por el volumen de las distintas temáticas y funciones que involucran al concepto de la frontera internacional, excede y con creces a la presente investigación.

Prueba de la multifuncionalidad que sostenemos, puede apreciarse en la realización de competencias deportivas "interfronterizas". La ejecución de las mismas, implica un permanente tránsito de personas y elementos materiales afines a su realización, a través de las fronteras de nuestro territorio.

Un ejemplo de actividades deportivas que involucran a la figura de la frontera, podemos apreciarlo en la reiterada realización de los célebres "*Rally Dakar*". Estos, involucran distintas funciones y consecuentes actuaciones ministeriales relacionadas con la frontera argentina, que se traducen en normativas jurídicas por parte de los países involucrados, ante el ingreso y posterior egreso de/al territorio aduanero, de las distintas

---

[725] Véase la Ley 24969 (ADLA, Tomo LVIII-C, La Ley, Buenos Aires, 1998, p. 2849-2850, B.O. del 24/06/1998) que aprueba un acuerdo suscripto con la República de Paraguay para la cooperación entre la Gendarmería Nacional Argentina y la Policía Nacional del Paraguay.

[726] El artículo 10 de la Ley 24948 (ADLA, Tomo LVIII-B, La Ley, Buenos Aires, 1998, p. 1555-1559, B.O. del 08/04/1998), disponía dentro de un marco de "*reestructuración de las Fuerzas Armadas*", que se daría prioridad a la constitución de agrupaciones de armas combinadas o fuerzas de tareas por sobre las unidades de carácter puro, debiéndose considerar para la reestructuración y el despliegue "*la extensión geográfica del país, la baja densidad poblacional en zonas apartadas - especialmente en áreas de frontera - y la concentración de unidades en menor número de bases*".

[727] El artículo 47 de la Ley 24767 (ADLA, Tomo LVII-A, La Ley, Buenos Aires, 1997, p. 40-52, B.O. del 16/01/1997) establece que la fuerza pública destacada en los lugares de frontera, deberá poner inmediatamente al arrestado a disposición del juez federal competente.

[728] La Ley 25170 (ADLA, Tomo LIX-E, La Ley, Buenos Aires, 1999, p. 5266, B.O. del 07/10/1999) modifica el artículo 11 de la Ley 19524, al establecer 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*".

[729] Por ejemplo el Convenio de Cooperación en Materia de Salud suscripto con el Gobierno de la República de Chile, aprobado por la Ley 25130 (ADLA, Tomo LIX-D, La Ley, Buenos Aires, 1999, p. 3839-3841, B.O. del 15/09/1999), que establece la comunicación de medidas en las fronteras comunes, tendientes a evitar la introducción o propagación de enfermedades.

[730] Véase el artículo 26, inciso v) de la Resolución 16-UIF-2012 sobre "*Prevención del lavado de activos y de la financiación del terrorismo*", en 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 Nº 887/94, independientemente de las personas involucradas y del monto de las mismas*". (B.O. del 27/01/2012)

mercaderías extranjeras afines a la realización de este tipo de eventos internacionales. Incluyendo también el necesario control previo e integrado de personas en los distintos campamentos sede de la competencia, a fin de "*no entorpecer la circulación vehicular a través de los pasos fronterizos*".[731]

De todas estas normativas relacionadas con las múltiples funciones que debe cumplir el Estado en la frontera argentina, suscitadas en el interregno de la disolución de la Superintendencia Nacional de Fronteras y pase de funciones al Ministerio del Interior, hasta la creación de la actual Secretaría de Fronteras del Ministerio de Seguridad; observamos que las normas que fundamentalmente abordan las nuevas problemáticas fronterizas asociadas a la seguridad, son la Ley 25632 del 1 de agosto de 2002, aprobando la "*Convención Internacional contra la delincuencia organizada transnacional*"[732] y la Ley 25871 del 17 de diciembre de 2003, relativa a la Política Migratoria Argentina.[733]

59. La Convención Internacional contra la delincuencia organizada transnacional

La República Argentina en el año 2002 aprobó la "*Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional*" mediante la Ley 25632. Dicho instrumento jurídico internacional consta de 41 artículos y dos protocolos complementarios: para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.

El ámbito de aplicación de la Convención se encuentra expresamente establecido en su artículo 3°, al disponer que la misma es aplicable no sólo a los delitos tipificados en su texto, sino también a todos aquellos que detenten el carácter de delito transnacional.

La determinación del carácter transnacional del delito, según el artículo 3° se configura cuando un delito se comete en más de un Estado; se comete dentro de un sólo Estado pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado; se comete dentro de un sólo Estado pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o bien se comete en un sólo Estado pero tiene efectos sustanciales en otro par.

Dado el carácter transnacional de este tipo de delitos, el artículo 4° establece que los Estados que son parte de la Convención, deberán cumplir sus obligaciones en consonancia con los principios de "*igualdad soberana e integridad territorial de los Estados*", así como de no intervención en los asuntos internos de otros Estados. Del mismo modo, se establece que nada de lo dispuesto en el texto de la Convención, permite facultar a un Estado para ejercer en el territorio de otro Estado, jurisdicción o funciones que el derecho interno de este último reserve exclusivamente a sus autoridades.

---

[731] Resolución General 3817-AFIP-2015 del 09/12/205, relativa al evento del "*Rally Dakar Argentina-Bolivia 2016*". (B.O. del 21/12/2015).
[732] ADLA, Tomo LXII-D, La Ley, Buenos Aires, 2002, p. 4005-4029, B.O. del 30/08/2002.
[733] ADLA, Tomo LXIV-A, La Ley, Buenos Aires, 2004, p. 134-148, B.O. del 21/01/2004.

Esta Convención y sus respectivos protocolos, refieren expresamente a los delitos de corrupción; medidas para combatir el blanqueo de dinero; responsabilidad de personas jurídicas; trata de personas sobre todo mujeres y niños; y el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire.

Respecto al movimiento transfronterizo de dinero y de títulos negociables, el artículo 7° establece que los Estados Parte, considerarán la posibilidad de aplicar medidas viables para detectar y vigilar este tipo de movimientos.

Con relación al "*Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños, que complementa la convención de las naciones unidas contra la delincuencia organizada transnacional*", establece el inciso 1° del artículo 11 sobre "Medidas fronterizas":

> "*Sin perjuicio de los compromisos internacionales relativos a la libre circulación de personas, los Estados Parte reforzarán en la medida de lo posible, los controles fronterizos que sean necesarios para prevenir y detectar la trata de personas*."

A su vez, el inciso 6° del artículo 11 de este Protocolo, establece que no obstante lo dispuesto en el artículo 27 de la Convención, los Estados Parte considerarán la posibilidad de reforzar la cooperación entre los organismos de control fronterizo, "*en particular, entre otras medidas, estableciendo y manteniendo conductos de comunicación directos*".

Precisamente el artículo 27 de la Convención, prescribe que los Estados Parte deberán colaborar estrechamente, de conformidad con sus respectivos ordenamientos jurídicos y administrativos, "*con miras a aumentar la eficacia de las medidas de cumplimiento de la ley orientadas a combatir los delitos comprendidos en la presente Convención*". A tal fin, se dispone la obligación de cada Estado Parte, tendiente a adoptar medidas eficaces para mejorar los canales de comunicación entre sus distintas autoridades, facilitando la coordinación e intercambio de información entre sus organismos, entre otras.

En cuanto al tráfico ilícito de migrantes, establece el artículo 3° del "*Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional*", que por tráfico ilícito de migrantes, debe entenderse la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte -del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente-, con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.

De conformidad con este concepto atinente al tráfico ilícito de migrantes, se dispone en el mismo artículo 3° que por "*entrada ilegal*", deberá entenderse: "*el paso de fronteras sin haber cumplido los requisitos necesarios para entrar legalmente en el Estado receptor*".

En el Título III de este Protocolo, denominado "*Medidas de prevención, cooperación y otras medidas*", ordena el artículo 10 que sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 27 y 28 de la Convención, los Estados Parte que particularmente "*tengan fronteras comunes o estén situados en las rutas de tráfico ilícito de migrantes*", deberán intercambiar de conformidad con sus respectivos ordenamientos jurídicos y administrativos internos, información pertinente sobre asuntos tales como identidad y métodos de las organizaciones o grupos delictivos; experiencias de carácter legislativo; lugares de embarque y destino, rutas, transportistas y medios de transporte sospechados de ser recurridos por grupos delictivos organizados; autenticidad de documentos de viaje; medios y métodos utilizados para la ocultación y el transporte ilícito de personas, como también cuestiones científicas y tecnológicas tendientes a reforzar la capacidad de prevenir, detectar e investigar las conductas tipificadas.

Consecuentemente este Protocolo sobre migración ilegal, establece en su artículo 11 que sin perjuicio de los compromisos internacionales relativos a la libre circulación de personas, los Estados Parte reforzarán dentro de sus posibilidades, "*los controles fronterizos que sean necesarios para prevenir y detectar el tráfico ilícito de migrantes*".

El análisis de esta Convención Internacional, nos permite demostrar que la vieja concepción jurídica del dominio absoluto, representada por la frontera que divide tajantemente soberanías y por ende a las poblaciones involucradas en los respectivos confines de los territorios, cede ante esta concepción contemporánea de la frontera de colaboración, cuya finalidad es precisamente profundizar la concepción de la frontera de integración.

Esta concepción de la frontera integradora, surge constantemente del caudal de movimiento de entrada y salida de bienes y personas a través de nuestras fronteras, por lo que las distintas jurisdicciones residentes a cada lado del límite internacional, mal podrían desentenderse de la situación de su vecino, en razón de la presencia y el accionar delictivo de estas nuevas modalidades representadas por la operatoria del crimen transnacional.

En este sentido, vemos que para combatir estas particulares modalidades delictuales transfronterizas, se requiere la implementación de políticas específicas por parte de los Estados de la región, dado que las conductas tipificadas con origen externo al territorio argentino pero con consecuencias dentro del mismo, deben abordarse y resolverse fuera de los estándares clásicos de la seguridad interior y la defensa nacional. Esto obedece a que los autores intelectuales y materiales de las conductas criminales transfronterizas, bregan en todo momento por ocultar su presencia y accionar, en aras de lograr la consumación de sus distintas finalidades delictuales.

El ejemplo clásico de la sigilosidad de estos particulares delitos, tan distintos a la visibilidad de la invasión militar clásica entre Estados, se configura con los movimientos producidos por el accionar de las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico. Nuestro Estado sólo puede cuantificar la cantidad de drogas ilícitas que entran y salen por nuestras fronteras, de los siguientes modos: a través de las cifras que arroja el decomisado de las mismas por parte de las respectivas fuerzas de seguridad, estimando su consumo, o bien de las cifras suministradas por agencias de seguridad

extranjeras, al momento de informar que el origen de la droga decomisada traspasó las fronteras de nuestro territorio.

Tal como indicamos anteriormente, contrástese este tipo de movimientos cuasi imperceptibles por parte de las redes criminales transnacionales, con la hipótesis de una división blindada perteneciente a un Estado limítrofe, que sin autorización de nuestro Congreso Nacional, traspase nuestros límites y fronteras internacionales, produciendo una invasión al territorio argentino.

Más allá del eventual carácter sorpresivo o no de una invasión por parte de otro Estado limítrofe, la respuesta a esta hipotética invasión, se encuentra contemplada en la doctrina de la defensa nacional del territorio que se trate.

Es por eso que entendemos que las políticas y las acciones contempladas por la doctrina de la Defensa Nacional, para prevenir y enfrentar la eventualidad de una invasión extranjera, no son aplicables para brindar una efectiva respuesta a estas nuevas modalidades delictuales transnacionales, representadas actualmente por la fuerte presencia de la migración irregular, el delito informático, la trata de personas, lavado de activos, el narcotráfico y la presencia y accionar de cédulas terroristas, entre otras.

Para poder enfrentar eficazmente a estas nuevas modalidades del crimen transnacional, se requiere de políticas que mal podrían ser las otrora vinculadas a la defensa nacional y mucho menos las relacionadas con la seguridad interior, sino más bien políticas especiales y diferenciadas, conforme nos lo manifestara el Subsecretario de Fronteras Eduardo Bustamente relacionadas: "*con un refuerzo de los subsistemas de control y de vigilancia de fronteras, para evitar que en las mismas, las redes criminales encuentren lugares propicios para desarrollar sus actividades.*".[734]

60. La frontera y la Política Migratoria Argentina

La Ley 25871 promulgada en el año 2004, establece la actual Política Migratoria del Estado argentino regulando la admisión, el ingreso, la permanencia y el egreso de personas del territorio que le es inherente, siendo complementada y modificada tras su sanción por más de cien normativas y configurando su perfil integrador con los Estados lindantes a sus límites territoriales.

Esta ley tiene su raigambre constitucional en el artículo 14 de la Constitución Nacional, en cuanto establece para todos los habitantes de la Nación, gozar del derecho "*de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino*", conforme las leyes que reglamenten su ejercicio. Consecuentemente, el artículo 2° de la ley define al "*inmigrante*", como todo aquel extranjero que desee ingresar, transitar, residir o establecerse definitiva, temporaria o transitoriamente en el país, conforme a la legislación vigente.

Dentro de los múltiples objetivos de la Ley 25871, señala el inciso i) del artículo 3°, el de facilitar la entrada de visitantes para los propósitos de impulsar el comercio, el

[734] Entrevista al Subsecretario de Desarrollo de Fronteras Eduardo M. Bustamente, *Op. Cit.*

turismo, las actividades culturales, científicas, tecnológicas y las relaciones internacionales, prescribiendo el artículo 20 que los extranjeros serán admitidos para ingresar y permanecer en el país, en las categorías de "*residentes permanentes*", "*residentes temporarios*", o "*residentes transitorios*". En esta última categoría, el inciso c) del artículo 24 señala dentro de los residentes transitorios al "*Transito vecinal fronterizo*".

Dispone el artículo 28 de esta ley de migraciones, respecto a los extranjeros incluidos en acuerdos o convenios de migraciones suscriptos por nuestro Estado, que los mismos se regirán tanto por lo dispuesto como por las prescripciones de nuestra ley, en el supuesto más favorable para la persona migrante. De este modo, se efectúa la aclaración que el principio de igualdad de trato no se considerará afectado por la posibilidad que tiene el Estado, de firmar acuerdos bilaterales "*que permitan atender fenómenos específicos, como el de la migración laboral fronteriza*", como tampoco por la posibilidad de establecer esquemas diferenciados de tratamiento, entre los países que junto a la Argentina forman parte de una región, respecto de aquellos otros países que resulten terceros dentro del proceso de regionalización, para lo cual se deberá priorizar "*las medidas necesarias para el logro del objetivo final de la libre circulación de personas en el MERCOSUR*".

Estos aspectos normativos sobre la migración, con fuerte impronta en su raigambre constitucional, son los que obligan al Estado, a legislar en consecuencia respecto a la figura de la frontera. En el enfoque legislativo sobre la materia, ya no se concibe a la frontera como un *limen* territorial que separa tajantemente las poblaciones de distintas soberanías, secundado de una insita desconfianza propia de las distintas hipótesis de invasiones fronterizas internacionales, sino por el contrario, aborda a la frontera desde una perspectiva de un verdadero espacio de integración de poblaciones, y donde se suscitan diariamente todo tipo de relaciones económicas, políticas, jurídicas y sociales, entre otras.

Compartimos la afirmación de Acuña González en oportunidad de analizar el fenómeno de la inmigración africana en Costa Rica, relativa al reconocimiento del rol de las fronteras internacionales, que obliga a trascender la noción sobre su naturaleza jurídica y límite administrativo, pues ante los procesos migratorios actuales *"se adquiere connotaciones específicas que develan nuevos funcionamientos, a la par de los históricamente delimitados*", agregando que en la actualidad el rol de las fronteras "*no debe ser delimitado solamente al asunto de los contornos y la soberanía territorial de los estados*".[735]

En el mismo sentido, señala al respecto Rojas Aravena que debe abandonarse el concepto tradicional de frontera, promoviéndose:

> "*…un nuevo enfoque de estas como espacios de encuentro y cooperación. Deben asumirse en términos de infraestructura física, de conectividad, de espacios de productividad, de espacios sociales y de espacios ambientales*

[735] Acuña González, Guillermo: "Otras migraciones, las mismas fronteras: movilidades y percepciones de personas africanas en Costa Rica", en Soto Acosta, Willy (Ed.), *Repensar las fronteras, la integración regional y el territorio*, *Op. Cit.*, p. 235.

consecuentemente. Las fronteras no deben ser entendidas como zonas de divisiones físicas, geográficas, sociales, económicas, políticas y culturales ni como zonas donde se concentran la pobreza y el crimen organizado".[736]

Por ende, así como la percepción de la frontera argentina concebida y acotada a su seguridad, actualmente se presenta incompleta a la luz de las permanentes relaciones jurídicas, sociales y económicas que entablan los Estados y/o entes municipales separados por las mismas, del mismo modo la visión de la frontera desde el punto de vista de su exclusiva integración, sostenemos que indefectiblemente debe complementarse con el concepto del mantenimiento de su seguridad, secundado por un control cooperativo entre las unidades estatales vecinas.

Tanto del texto de acuerdos como el de Recife para la "a*plicación de los controles integrados en frontera entre los países del Mercosur*", como el de la Ley 25871, se desprende la importancia de la implementación de una política de control (preferentemente integrado) y vigilancia fronteriza. Así pues, se desvirtúa la concepción de la frontera si nos limitásemos a contemplarla exclusiva y excluyentemente desde el ángulo integrador. Los aspectos de la seguridad, el desarrollo y la integración, en la actualidad se presentan estrechamente vinculados en las fronteras internacionales, concebidas estas como espacios seguros que deberían tender puentes entre las poblaciones que separan sus límites en vez de constituirse en muros entre las mismas.

Con relación a la seguridad de la frontera, la ley de inmigraciones argentina contempla en su artículo 116, dentro del *Capítulo VI. Delitos al orden migratorio*, la pena de prisión o reclusión de uno a seis años, al que realizare, promoviere o facilitare el tráfico ilegal de personas "*desde, en tránsito o con destino a la República Argentina*", entendiéndose por tráfico ilegal de personas: *"la acción de realizar, promover o facilitar el cruce ilegal de personas, por los límites fronterizos nacionales con el fin de obtener directa o indirectamente un beneficio"*.

A su vez, los restantes artículos de la ley imponen las penas de prisión o reclusión al que promoviere o facilitare la permanencia ilegal de extranjeros en territorio argentino, con el fin de obtener directa o indirectamente un beneficio; a quien mediante la presentación de documentación falsa peticione para un tercero algún tipo de beneficio migratorio; o a quien realice este tipo de conductas, empleando violencia, intimidación o engaño o abusando de la necesidad o inexperiencia de la víctima.

Por último, los artículos 120 y 121 imponen agravantes de penas respecto a las tipificaciones referidas precedentemente, cuando se verifiquen las siguientes circunstancias: si se realizasen estas conductas de modo habitual; si interviene en el hecho un funcionario o empleado público en ejercicio o en ocasión de sus funciones o con abuso de su cargo; o si se pone en peligro "*la vida, la salud o la integridad de los migrantes o cuando la víctima sea menor de edad*"*;* o bien cuando el tráfico de personas *"se hubiere efectuado con el objeto de cometer actos de terrorismo, actividades de narcotráfico o lavado de dinero*".

[736] Rojas Aravena, Francisco: "Presentación", en Moya Mena, Sergio I. (Ed.), *Las fronteras: Espacios de encuentro y cooperación*, *Op. Cit.*, p. 5.

61. La nueva problemática de la seguridad de la frontera argentina y sus paralelismos mundiales

La permeabilidad y el carácter dinámico de las fronteras trasciende a 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, representado principalmente en esa región por las acciones terroristas de grupos fundamentalistas como el ISIS o Estado Islámico.

En Europa, el final de la Guerra Fría diluyó la hipótesis de una escalada bélica proseguida de un enfrentamiento nuclear, como la prevista en su momento entre los países miembros de la OTAN y del Pacto de Varsovia. 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,[737] superadora de la noción clásica de la seguridad fronteriza.

Se ha señalado que hasta la caída del Muro de Berlín (1989) y de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (1991), prácticamente no existían estudios profundos que vinculasen la inmigración y la seguridad fronteriza en el mundo bipolar surgido tras la conclusión de la Segunda Guerra Mundial. Por el contrario, el concepto de seguridad fronteriza en Europa era más acrecentado que en América del Sur, en el sentido de estar asociado estrictamente en términos de política y estrategia militar, previendo la hipótesis inminente de una escala bélica que derivaría en una tercera guerra mundial.

La percepción de la inmigración como amenaza a la seguridad y a la identidad cultural en el viejo continente, se ve claramente reflejada en la citada Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional y sus dos protocolos, contra la trata y el tráfico de personas. El combate contra estos nuevos grupos transnacionales clandestinos que operan a través de las fronteras de Europa, actualmente se enmarca dentro de la modalidad del control y la vigilancia intergubernamental; secundado por la utilización de alta tecnología, como ser el empleo de bases de datos, escáneres térmicos, equipos de visión nocturna, radares de precisión, detectores de movimiento, técnicas de los servicios de inteligencia, cámaras desde aviones no tripulados, entre otras.

Este ámbito de control fronterizo comunitario interestatal, se plasma en la Agencia Frontex (*European Border and Coast Guard Agency*),[738] quien frente a la problemática de los aluviones de migrantes ilegales y refugiados, desarrolla actividades consistentes en análisis de riesgos, operaciones conjuntas, despliegues rápidos, investigación, capacitación y formación para autoridades fronterizas e intercambio de información.

---

[737] Ferrero Turrión, Ruth; López Sala, Ana María: "Fronteras y seguridad en el Mediterráneo", en Zapata Barrero, Ricard; Feller Gallardo, Xavier, *Op. Cit.*, 2012, p. 231.

[738] Véase la página web institucional de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) en http://frontex.europa.eu/.

Por supuesto que la actividad de coordinación y asistencia que realiza Frontex para una gestión integrada de las fronteras de sus Estados miembros, no implica que cada uno de estos últimos delegue la responsabilidad del control y vigilancia de sus respectivas soberanías, ya que la defensa de las mismas continúa siendo competencia exclusiva de manera individual. La Agencia Frontex, no dispone de equipo ni guardia de fronteras propias, dado que a la hora de coordinar una operación conjunta, depende exclusivamente de los países de la Unión Europea para que los mismos aporten guardias de fronteras, buques, aeronaves y recursos afines, reembolsando los costes de los eventuales despliegues. Es por ello que la Agencia Frontex es solamente un sofisticado ente coordinador, cuya función consiste en tender puentes entre las distintas autoridades fronterizas europeas.

Respecto a la problemática migratoria española Moratinos Cuyaube señala que el concepto de la seguridad, antes identificado exclusivamente con los aspectos militares, ha sufrido un proceso de "*prostitución terminológica*"; debiendo actualmente considerarse este concepto, relacionado con los distintos aspectos políticos donde la clave reside en la elección que realice el Estado, para defender de mejor modo sus intereses nacionales.[739]

Como bien expresan Ferrero Turrión y López Sala, el actual locus del control y de la seguridad fronteriza en los Estados europeos, se extiende combinadamente fuera de su territorio trascendiendo la acción nacional, ante la presencia de la inmigración irregular y el tráfico de bienes, los cuales implican una debilidad del Estado y una merma a su soberanía.[740]

Esto nos demuestra que el sistema de control integrado fronterizo de la Unión Europea, sin renunciar a los criterios y planificaciones militares para la hipótesis de la defensa de las respectivas soberanías, cada vez presenta matices menos militarizados, en razón de la implementación de políticas de cooperación intergubernamental en el resguardo de las respectivas fronteras, cuya regulación también sigue dependiendo de las políticas puntuales, que los países miembros de la Unión Europea eventualmente deseen imprimir para su resguardo.

Un clásico ejemplo de política de resguardo fronteriza, lo constituye en Europa la denominada afectación a los valores clásicos y cultura e identidad nacional del Estado, como por ejemplo Francia, que constantemente va mutando su fisonomía ante el asentamiento de los distintos aluviones de migrantes sobre su territorio.

Las problemáticas producidas por la inmigración ilegal, no son exclusivas de los países europeos. Los Estados Unidos actualmente detentan una política de fronteras con su vecino México, que difícilmente puede definirse como integradora. Al contrario, presenta una escenografía fronteriza concretada en la materialización de extensos kilómetros de trincheras de cemento, cadenas de seguridad, presencia militar y muros de

[739] Moratinos Cuyaube, Miguel A.: "La seguridad europea y el Mediterráneo", en Moratinos Cuyaube, Miguel A. et al., *El Mediterráneo y Oriente Medio. Reflexiones en torno a dos escenarios prioritarios de la Política Exterior Española (1989-1995)*, Ministerio de Asuntos Exteriores. Dirección General de Política Exterior para África y Medio Oriente, España, 1996, p. 148-149.
[740] Ferrero Turrión, Ruth; López Sala, Ana María, *Op. Cit.*, p. 240-241.

material, que lejos de pretender incluir a las poblaciones residentes en ambos lados, pretende aislar la permeabilidad de las influencias culturales despectivamente conocidas como "chicanas", sobre las formas culturales tradicionales norteamericanas.[741]

Estas problemáticas fronterizas relacionadas con la inmigración ilegal y los aluviones de refugiados producto del desplazamiento masivo de personas, está lejos de solucionarse en muchas fronteras que sin ser "de tensión", optan por morigerar su carácter integrador en aras de proteger la identidad cultural de su población, cuando no protegerla de los efectos del crimen transnacional, el cual suele introducirse clandestinamente y operar camuflado entre los aluviones inmigratorios.

Las escenas de contingentes de migrantes que no llegan a "migrar" de sus países de origen, tratando de derribar alambradas fronterizas montadas como respuesta para impedir su paso desde un esquema de control de territorios, si bien producen disímiles opiniones según el observador o analista en cuestión; nos permite sostener que la moderna concepción de la frontera, no puede limitarse a la variable de la defensa de los contornos y la soberanía territorial de los Estados, en virtud de los múltiples aspectos relacionados y el carácter multifuncional que la dinámica realidad demanda.

Por ende, tanto en Europa como en América la cuestión del resguardo de la seguridad de la frontera, sigue siendo un pilar para sostener un adecuado control de la inmigración legal, como también para acompañar la implementación de políticas en conjunto para el desarrollo y crecimiento sostenido en los distintos confines del Estado. Las amenazas en la frontera de un determinado Estado, automáticamente se traducen en amenazas hacia el o los Estado(s) colindante(s). Del mismo modo, las acciones estatales que se implementen en un lado de la frontera, consecuentemente inciden en el otro, por lo que los esfuerzos intergubernamentales que se realicen en conjunto en estos espacios, sin vulnerar en su esencia a las respectivas soberanías, contribuyen a la integración regional.

Las problemáticas de las fronteras del Estado argentino, si bien presentan similitudes con las de los Estados Miembro de la Unión Europea, exhiben notables divergencias respecto a la de estos últimos, especialmente en los factores del elemento *población* del Estado, como del desarrollo en los confines de su elemento *territorio*.

Como ya se ha señalado en reiteradas oportunidades, la puja de las fronteras internas que en el siglo XIX realizó el Estado argentino para alcanzar su periferia territorial definitiva, cuyo resultado final fue doblegar al indio del desierto, haciendo coincidir los límites internos con los límites internacionales; no logró que el inmenso desierto que constituía el territorio argentino, fuese poblado en forma proporcional no obstante el intento de aplicar políticas colonizadoras. Conforme las clasificaciones que efectúa Rey Balmaceda de los distintos sectores identificables en el territorio del Estado, entendemos que en Argentina la fuerte concentración del núcleo central originario, la ecumene estatal y la capital, sigue prevaleciendo en forma

[741] Un profundo estudio sobre el impacto cultural a través de las fronteras de los Estados Unidos y México, puede verse en Michaelsen, Scott; Johnson, David E. (Comp.), *Teoría de la frontera. Los límites de la política cultural*, Trad. Ventureira, Gabriela, Editorial Gedisa, Barcelona, 2003.

desproporcionada frente al resto de las ecumenes regionales, tanto desde el punto de vista económico, como desde el político y social.[742]

La atribución constitucional del Congreso Nacional para garantizar la seguridad de la despoblada y en muchos casos precaria frontera internacional argentina, actualmente debe considerarse bajo en dos aspectos fundamentales:

a) El aspecto relacionado con su proyección militar, estando las fuerzas armadas, conforme las prescripciones de la Ley 23554 destinadas a la defensa ante la hipótesis de un conflicto bélico con otra unidad estatal (circunstancias actualmente improbables).

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.

De lo expresado puede concluirse que la circunstancia de la seguridad de la frontera argentina asociada a un conflicto interestatal, se presenta desde hace tiempo como una hipótesis poco probable. En cambio la seguridad fronteriza vinculada con el crimen transnacional, lejos se presenta como una hipótesis o eventualidad, sino que es una realidad efectiva que requiere por parte del Estado un control y vigilancia permanente.

Si bien tanto las escenas de los aluviones de refugiados en Europa, como las de las consecuencias del accionar de cédulas terroristas, son salvo excepciones prácticamente ajenas al Estado argentino, no por ello puede obviarse que la presencia y el accionar criminal de organizaciones subestatales operando en las zonas de frontera argentina, se ve constantemente acrecentada en razón de la precariedad y/o la particular situación estratégica de las mismas. Esta precariedad se materializa en la presencia de asentamientos poblacionales subdesarrollados en los confines del Estado, y en un gran volumen de desplazamiento migratorio de personas con bajos recursos provenientes de países vecinos tanto por los pasos internacionales como por los no habilitados. La mayoría de estas personas están expuestas a ser captadas por las organizaciones delictivas vinculadas al crimen transnacional.

Cuando nos referimos a la precariedad de los asentamientos poblaciones en las zonas fronterizas, debemos entender que su antítesis es el concepto de la frontera de desarrollo, variable que se presenta respecto al concepto de la seguridad fronteriza, como dos caras de una misma moneda: la seguridad trae aparejado el desarrollo y el desarrollo acarrea la seguridad, por lo que resulta necesario implementar políticas públicas adecuadas y diferenciadas, traducidas en normas jurídicas precisas para las distintas zonas fronterizas.

En efecto, los modernos estudios producidos sobre la prevención y posibles respuestas a las nuevas amenazas vinculadas a la vulnerabilidad de la seguridad transfronteriza, avalan y advierten que las poblaciones asentadas en zonas de frontera

[742] Para comprobar este extremo, consideramos no hace falta recurrir al auxilio de resultados producidos en censos y estadísticas. Baste simplemente contemplar cualquier imagen de una vista satelital nocturna, para poder comprobar a través de la contaminación lumínica producida, que en el centro administrativo de Argentina y sus alrededores reside la casi tercera parte del elemento *población* del Estado.

poco desarrolladas económicamente, son propicias para que las redes criminales se asienten y desplieguen en ellas parte de sus actividades, al amparo de las precarias condiciones del elemento *población* en esos confines territoriales.

Sin perjuicio de estas nuevas amenazas transnacionales, que prevalecen sobre cualquier hipótesis de conflictos entre Estados a través de nuestras fronteras, no exime al Estado de su responsabilidad constitucional, de contar con estructuras eficaces para prevenir y controlar situaciones de carácter militar que se susciten por parte de otros Estados en la frontera.

Añádase a ello, la circunstancia geoestratégica de las inmensas riquezas naturales que detenta el territorio del Estado argentino, las cuales en un futuro lejano (o medianamente cercano) podrían ser ambicionadas por otros Estados extranjeros, ante la escasez de recursos que podría presentar varias regiones del planeta. De todos estos recursos naturales, la gran presencia de agua dulce, tanto en los lagos, acuíferos (como el Guaraní)[743] y glaciares, configura una de las mayores reservas de agua dulce que podrían abastecer a la urbe entera. Su hipotética defensa, de proseguir la política de recorte presupuestario para las fuerzas armadas iniciada tras la Guerra de las Malvinas, no podría afrontarse debidamente por parte del Estado argentino, para lo cual es procedente aclarar que al momento de la presente investigación, el Estado tampoco podría proteger eficazmente el territorio que le es inherente, ante una eventual invasión de un Estado extranjero que traspase sus fronteras.

En Europa, si bien desde el año 1991 se produjo el cese de la bipolaridad Este-Oeste, no por ello sus Estados son indiferentes o renuentes a implementar una política tendiente al equipamiento de sus ejércitos, para la defensa de una eventual invasión a través de sus territorios. La Federación Rusa continua representando una de las mayores potencias militares del planeta, siendo su "patio trasero" la República Popular China que viene incrementando a pasos agigantados el poderío de sus fuerzas armadas. Ello se traduce en la adquisición de una impronta estratégica en la región difícil de preveer a largo plazo en cuanto a su accionar, por lo que la cuestión de la seguridad fronteriza de los Estados modernos, vinculada a la hipótesis de una invasión proveniente de otra unidad estatal, podrá según el caso tener mayor o menor probabilidades, pero nunca puede ir en desmedro de la atribución del Estado de estar debidamente preparado para rechazar una invasión a través de sus fronteras.

62. El actual marco normativo interministerial de la frontera tras 23 años de la reforma constitucional de 1994

Las políticas dispuestas para la seguridad de la frontera, sustentadas de un modo cuestionable en la "*Seguridad Interior*" por los Decretos 483/1996 y 1409/96, tienen un vuelco a partir del dictado de los Decretos 15/2016 y 27/2017. Estos últimos, cambian el "paradigma" de la poco fundamentada decisión de transferir las funciones de la vieja

[743] El Acuífero Guaraní es un gran reservorio subterráneo de agua dulce, siendo la tercera reserva mundial de dicha agua. Se encuentra ubicado en el centro-este de América del Sur y es compartido por cuatro países: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. En Argentina la superficie aproximada que abarca el mismo es de 225.424 Km².

Superintendencia Nacional de Fronteras a la orbita del Ministerio del Interior por un lapso de casi 20 años, hasta que finalmente pasa al Ministerio de Seguridad.

El Decreto 15/2016, [744] crea dentro de un marco de reordenamiento de funciones ministeriales, la "*Secretaría de Fronteras"* y la "*Subsecretaría de Desarrollo de Fronteras"*, volviendo la temática fronteriza a tratarse dentro de la órbita del Ministerio de Seguridad.

Los objetivos de la citada Secretaría, se especificaron en la Planilla Anexa al artículo 3° del Decreto 15/2016. Estos consisten en asistir al Ministro de Seguridad en todo lo concerniente a la seguridad de fronteras, coordinando el sistema de seguridad de fronteras; entender en la aplicación del Decreto-Ley 15385/1944 (Ley 12913) en todo lo relacionado con la preservación de la seguridad en las zonas de frontera; intervenir en la aplicación de la Ley 22352 sobre Centros de Frontera; elaborar e implementar las políticas de seguridad en las zonas de frontera; formular, coordinar y supervisar las actividades de las fuerzas de seguridad en las fronteras (procurando intervenciones territoriales coordinadas que incluyan a las fuerzas provinciales y locales, de acuerdo con la realidad de cada sector de la frontera); establecer mecanismos de cooperación en materia de seguridad de fronteras con organismos nacionales y de los países limítrofes y coordinar con los distintos Ministerios y organismos nacionales con presencia y/o competencia en las fronteras (junto con las autoridades provinciales), acciones multidisciplinarias para el desarrollo integral y la seguridad de las zonas de frontera, entre otras funciones.

En cambio la Subsecretaría de Desarrollo de Fronteras, conforme lo dispuesto en el Decreto 15/2016, tiene entre otros objetivos, el de coordinar las actividades de control fronterizo, con miras a su agilización y modernización, promoviendo la construcción de la infraestructura adecuada para el desarrollo de las zonas de fronteras; intervenir en la aplicación del Decreto-Ley 15385/44 (Ley 12913), las leyes 18575 y 22352 y decretos reglamentarios, promoviendo la armonización y modernización de las normativas; y proponer, coordinar e implementar un Plan Nacional de Desarrollo de Zonas de Fronteras, a fin de desarrollar las economías locales procurando el bienestar general de la población.

Al año siguiente de promulgada la norma antes comentada, se dicta el Decreto 27/2017[745] el cual en sus considerandos reconoce expresamente que desde el dictado del Decreto 887/1994 la única zona de seguridad vigente es la "*Zona de Seguridad de Fronteras*", indicando que hasta tanto se instrumenten las reformas legislativas que actualicen las disposiciones del Decreto-Ley 15385/44, se deberán implementar políticas públicas de seguridad contra el delito trasnacional en las fronteras.

Abonando este nuevo impulso, en los considerandos surge que dada la vigencia del Decreto 15/2016, y en razón de la necesidad de implementar una estrategia integral para enfrentar delitos trasnacionales complejos como el narcotráfico, la trata de personas y el contrabando, se torna necesaria la actualización de un instrumento

[744] B.O. del 06/01/2016.
[745] B.O. del 10/01/2017.

interorgánico de coordinación y de asesoramiento, dado el tiempo transcurrido desde el dictado del Decreto 9329/1963.

En razón de estas circunstancias, el Decreto 27/2017 establece que la presidencia de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad (creada por el Decreto-Ley 15385/44), pasará a ser ejercida por el Secretario de Fronteras del Ministerio de Seguridad, finalizando la intervención del Ministerio del Interior a través de la Secretaría de Seguridad Interior. Esto fundado en la problemática compleja de las distintas modalidades que actualmente presentan las organizaciones criminales transnacionales.

En ese mismo año mediante el Decreto 68/2017[746] se crea la Comisión Nacional de Fronteras en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, estableciendo su artículo 1° que esta será un organismo que regule y coordine el funcionamiento de los Pasos Internacionales y Centros de Frontera que vinculan a la Argentina con sus países limítrofes, a fin de armonizar su funcionamiento desde una perspectiva interministerial "*que aumente la integración fronteriza, facilite el tránsito de personas, agilice el comercio internacional y prevenga el delito transnacional*".

El carácter multifuncional propio de la actual figura jurídica de la frontera, se desprende al disponer el artículo 2° que la Comisión Nacional de Fronteras estará integrada *ad honorem* por las siguientes autoridades: el Secretario de Fronteras, el Jefe de la Policía Federal Argentina, el Prefecto Nacional Naval de la Prefectura Naval Argentina y el Director de la Gendarmería Nacional Argentina, todos ellos dependientes del Ministerio de Seguridad, como también otras autoridades del Ministerio de Agroindustria; el Ministerio de Salud; el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Migraciones); el Ministerio de Hacienda; el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Entre las funciones y facultades que se le otorga a la Comisión Nacional de Fronteras respecto a los Pasos Internacionales y Centros de Frontera, el artículo 5° del decreto en cuestión prescribe las de establecer las normas, sistemas y procedimientos técnicos requeridos para administrarlos, conservarlos y mantenerlos, controlando su cumplimiento; la de instaurar sus reglamentos; la de autorizar la realización de nuevas construcciones y/o modificaciones a las existentes en estos; la de proponer un Plan Estratégico de Infraestructura estableciendo prioridades de acuerdo a las necesidades del control fronterizo en cuestión; la de elaborar y publicar anualmente un informe sobre la situación de los respectivos pasos y centros, coordinando las actividades de los organismos de control sobre estos; y la de proponer al Jefe de Gabinete de Ministros el Proyecto de Presupuesto a los fines del cumplimiento de la Ley 22352, para la construcción de edificios en los Centros de Frontera, su posterior funcionamiento, conservación, reparación y sus futuras ampliaciones o remodelaciones.

Respecto a la seguridad en los Pasos Internacionales, Centros de Frontera y Áreas de Control Integrado, establece el artículo 10° que ésta será responsabilidad de la Gendarmería Nacional Argentina y la Prefectura Naval Argentina en el marco de sus respectivas jurisdicciones.

[746] B.O. del 26/01/2017.

Por último, el artículo 14 del Decreto 68/2017, instruye a la Comisión para implementar con los ministerios y organismos nacionales competentes, todas aquellas medidas necesarias en los Pasos Internacionales y Centros de Frontera, "*a fin de establecer una estrategia integral de lucha contra el narcotráfico, la trata de personas, el contrabando y otros delitos transnacionales*".

Respecto a estas últimas normas relativas a la seguridad y coordinación de funciones en la periferia del territorio del Estado argentino, observamos que se acentúa el carácter multifuncional de la figura jurídica de la frontera, lo que conduce a la intervención de distintas carteras ministeriales, cuyas temáticas y competencias ya no resultan ajenas a la cuestión de la seguridad fronteriza.

De esta manera se confirma nuestra postura que la problemática actual sobre la seguridad en la periferia del territorio nacional, ya no está exclusivamente relacionada con una hipotética invasión por parte de otra unidad estatal vecina, sino con la presencia y el accionar del crimen transnacional organizado.

Debe tenerse presente que el delito trasnacional, se configura como una modalidad distinta al clásico delito internacional. En este último, están comprometidos los bienes y valores jurídicos internacionales, como la paz y la integridad de la comunidad internacional, o bien la violación de un determinado Tratado Internacional, situaciones estas que tornan responsable a un Estado en particular directamente ante la comunidad internacional en su conjunto.

El delito transnacional en cambio, es aquel 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, organizaciones integradas por individuos de distintas nacionalidades.

Por otro lado, efectuamos la aclaración que las diferentes modalidades del crimen transnacional, van más allá de las tipificadas en nuestro derecho interno o en la Convención Internacional contra la delincuencia organizada transnacional. Estas abarcan actualmente cuestiones como el tráfico de armamento, el tráfico de órganos, el tráfico de material o tecnología nuclear, el delito informático, o la presencia o accionar oculto de fuerzas militares irregulares, que configuran las llamadas "*guerras híbridas*" o "*guerras de cuarta generación*".

Todos estos delitos transfronterizos o subestatales, conforme lo señala Van Creveld, produce que las fuerzas armadas, actores por excelencia para defender las fronteras ante una eventual invasión al territorio del Estado proveniente de otra unidad estatal, dejen de ser ahora los protagonistas centrales al momento de enfrentarlos,[747] tanto en las fronteras como el interior del territorio.

[747] Un desarrollo de esta temática relacionada con las nuevas amenazas transnacionales a los Estados, en lo relativo a su prevención como a sus distintos efectos, puede verse en Van Creveld, Martin, *The transformation of war*, The Free Press, United States of America, 1991.

Los decretos producidos en los años 2016 y 2017, refuerzan el subsistema control y especialmente el subsistema vigilancia. El primero se configura con todos aquellos individuos de distintas nacionalidades, que se someten voluntariamente en los pasos fronterizos habilitados para el ingreso y egreso de personas, al control de su persona y/o mercaderías, por parte de los respectivos organismos (SENASA, Ministerio de Transporte, Migraciones, entre otros) que son auxiliados por las fuerzas de seguridad, siendo el subsistema vigilancia, aquel realizado sobre los pasos fronterizos no habilitados a través de patrullas, helicópteros, drones, lanchas, aviones y radares que cubren el espectro aéreo.

Entonces, a la luz de lo desarrollado en la presente investigación, entendemos que si bien el texto de los decretos 27/2017 y 68/2017 refuerza el subsistema control y el subsistema vigilancia respectivamente, la efectividad de estas variables dependerá del grado de factor de desarrollo que se presente en las respectivas zonas fronterizas.

La presencia del subdesarrollo en las poblaciones fronterizas, tanto en Argentina como en el resto de los Estados de América del Sur, el cual muchas veces ha sido asimilable al de las regiones carenciadas del continente africano, atenta contra el efectivo control y vigilancia para resguardar la seguridad de los confines del territorio del Estado.

Dependerá de las políticas económicas y sociales que implemente el Estado para estimular el desarrollo en las zonas de fronteras, para que el objetivo de estos últimos decretos pueda efectivizarse adquiriendo vigencia sociológica, siendo estos la transición para una futura intervención del Congreso Nacional, que produzca la sanción de una verdadera Ley de Fronteras que contemple su visión tridimensional y multifuncionalidad, superando el estado actual de dispersión normativa sobre fronteras.

Esta dispersión normativa sobre las fronteras, si bien desde el punto de vista del derecho constitucional, presenta raigambre en nuestra Carta Magna -dada la letra del inciso 16 del Artículo 75-, no podemos dejar de reconocer que la misma, está asentada en toda una serie de normas, de las cuales a diferencias de las reseñadas en la Segunda Parte de nuestra investigación, no fueron debidamente tratadas por el Congreso Nacional, en razón de ser implementadas por distintos gobiernos de facto.

Así también la propuesta de tesis apunta a que en una futura reforma constitucional, se reconozca la amplitud de la figura conforme lo sugeriremos concretamente más adelante, incorporando al inciso vigente los demás elementos reconocidos en el concepto moderno de frontera.

63. El futuro de la frontera en el derecho interno argentino a partir de su pasado y su presente

Conforme fuimos señalando en nuestra investigación, tanto la concepción como la regulación jurídica actual de la frontera argentina, no se limita a su noción clásica de la seguridad, representada en la defensa militar de las zonas adyacentes a un límite internacional, sino que contempla las variables de la integración y el desarrollo, funcionando o debiendo funcionar los tres aspectos de un modo intrínsecamente

relacionado, si el Estado aspira a un correcto ejercicio de la soberanía en los confines del territorio que le es inherente.

La antítesis de estas variables, actualmente se presenta en aquellas fronteras de tensión como la de Corea del Norte y Corea del Sur o bien en aquellos Estados que morigeran alguna por razones políticas o coyunturales, tal es el caso de los Estados Unidos con México o la cuestión del replanteo de la política migratoria de la Unión Europea. La tendencia actual es regular jurídicamente la figura de la frontera contemplando las dimensiones de la seguridad, el desarrollo y la integración, en mayor o menor incidencia según el Estado en cuestión.

En nuestro país, la evolución constitucional de la frontera puede determinarse claramente. Los constituyentes de 1853 legislaron asimilando la frontera con el límite de la efectiva jurisdicción del Estado, marcado por el señorío del indio en el desierto. En cambio los constituyentes de 1994, legislaron asimilando la frontera con el límite internacional acentuando el criterio seguridad-defensa. Actualmente la "ecuación" *frontera: seguridad-desarrollo-integración*, está consolidada para esos confines. Queda pendiente para el futuro una ley de fronteras integral acordada en el ámbito del Congreso Nacional y –eventualmente- si se abriera una instancia de reforma constitucional, ajustar el texto vigente a la nueva definición de frontera.

El texto constitucional de 1994, no estuvo a la altura de reflejar la vigencia normológica de la frontera, que venía asentándose en el derecho internacional y comunitario, en las dimensiones de la seguridad, la integración y el desarrollo. Los constituyentes de 1994, no podían o no deberían ignorar la circunstancia del masivo transito de bienes y personas que venía acrecentándose sobre los pasos (no)habilitados de nuestras fronteras internacionales, por lo que deberían haber consagrado un concepto más amplio de frontera, toda vez que en la región sudamericana, estas tendían hacia una visión integradora y de desarrollo, dentro del marco de políticas de control cooperativas celebradas entre unidades estatales limítrofes.

A esta austeridad de la letra constitucional sobre la figura de la frontera en la reforma de 1994, se le sumó en la práctica cierto desmanejo gubernamental de políticas producido desde el año 1996, las cuales no contemplaron el verdadero carácter multifuncional de la frontera, como tampoco su seguridad.

A partir de 1996 pasó a considerársela asociada al concepto de la seguridad interior, en el marco de un desinterés por un efectivo resguardo de su seguridad. Estas políticas, fueron a contramano de los manejos gubernamentales del siglo XIX, tendientes a proteger y eventualmente "superar" con los recursos de entonces las fronteras internas argentinas. Todo ello coincidente con los enfrentamientos de sectores políticos o intereses dominantes, por definir la configuración institucional de la incipiente República. También cabe tener presente, que la indefinición de los límites internacionales producía focos de conflicto con los Estados limítrofes sobre cuestiones territoriales.

Sin perjuicio de la precariedad jurisdiccional que detentaba el Estado sobre las inmensas porciones del territorio que le era inherente, y pese al complejo entramado fronterizo de relaciones producidas en las zonas lindantes con nuestras antes fronteras

internas; el Estado argentino siempre trató con los precarios medios disponibles a su alcance -y con mayor o menor efectividad según las turbulencias políticas que lo distraían de la temática fronteriza- a producir el "arrastre" de los mojones internos de la civilización hacia las periferias de su territorio heredado, hasta alcanzar finalmente los límites internacionales permanentes.

Ese "arrastre" referido precedentemente, fue acompañado de un largo y sinuoso camino normativo. Las leyes 215, 752, 947 y 1470, fueron sus hitos más visibles, legislando en cumplimiento de las prescripciones de la Constitución Nacional. Concluido ese proceso, la atribución de proveer a la seguridad de las fronteras, comenzó a ser interpretada en relación a los límites soberanos y conformados del Estado.

Curiosamente el Estado argentino de finales del siglo pasado y comienzos del presente, pese a contar con un mayor acceso a la información tecnológica; optó por "prescindir" de la misma para la defensa de nuestras fronteras, llegándose a los grados actuales de deterioro del equipamiento de las instituciones que tienen la responsabilidad de resguardarlas.

Contrástese esto último con la gestión del Ministro Alsina reseñada en este trabajo, quien entendió en su oportunidad que los adelantos tecnológicos consistentes en el fusil Remington (introducido bajo la gestión del Presidente Sarmiento) y el uso del telégrafo en las fronteras, cambiaban el paradigma de la lucha contra el indio del desierto, entendiendo asimismo que dichos implementos, debían ser complementados con un incremento en los presupuestos para gastos de seguridad y acompañados de una política de Estado que tendiese a lograr la conformación definitiva del territorio.

Del mismo modo pese a que el Ministro Roca difería con su predecesor Alsina sobre el cariz de la política a aplicar contra el indio, coincidía en cuanto al empleo de los adelantos técnicos en la confrontación, que permitirían ciertas ventajas frente al adversario.

En la oportunidad citada precedentemente (años 1876-1879) y reseñada en la Segunda Parte de nuestra investigación, observamos que distintas políticas de Estado sobre seguridad de las fronteras, coincidían en su objetivo de dar cumplimiento a la letra de la Constitución Nacional de 1853.

En cambio hoy la problemática fronteriza argentina refleja el flagelo del crimen transnacional y la inmigración irregular como asuntos de atención gubernamental ineludibles.

La investigación aplicada al presente trabajo, nos permite sostener que para afrontar complejidades y amenazas que actualmente se suscitan en la vasta frontera argentina, se requerirán entre otros aspectos: la preparación del Estado para eventualmente responder a una agresión externa por parte de otra unidad estatal (quizás ambicionando los recursos naturales del Estado argentino); el permanente abordaje contra el accionar del crimen transnacional, el control integrado de fronteras tanto en el ámbito interno como externo, y el desarrollo e integración en las mismas.

El derecho comparado nos indica que si bien las variables o dimensiones del desarrollo, seguridad e integración de la frontera, deberían armonizarse y complementarse en cualquier ordenamiento jurídico, la realidad mundial nos muestra que la condición seguridad continúa siendo piedra angular para sostener su normal funcionamiento y consecuente protección de los elementos territorio y población del Estado.

En nuestro país, si bien la última frontera interna en el río Bermejo, consideramos que fue superada al ocuparse militarmente el río Pilcomayo, ello lo fue precisamente en cuanto la frontera estaba asociada con el indio. Las denominadas "fronteras internas" en la Argentina del presente siglo, no sólo existen en las zonas donde se asientan poblaciones subdesarrolladas en los confines del territorio del Estado (las cuales oportunamente fueron denominadas "*Zonas de Fronteras para el Desarrollo*", conforme la Ley 18575), sino en las grandes ciudades y sus alrededores. Estás son, como bien señala Molinari, "*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*".[748]

En un país en donde según el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina, un tercio de la población ostenta altos niveles de pobreza,[749] consecuentemente coexisten múltiples "fronteras internas" fuera de las zonas fronterizas internacionales, asociadas ahora estas al subdesarrollo, la delincuencia, el analfabetismo y la droga, entre otros factores condicionantes.

Volviendo a las fronteras del Estado argentino, resulta necesario que el Congreso Nacional oportunamente discuta y consecuentemente sancione una Ley Nacional de Fronteras, que contemple las dimensiones de seguridad, desarrollo e integración, superando el actual estadio de dispersión normativa, asentado en decretos y "leyes" muchas de las cuales fueron producidas por gobiernos de facto.

Si bien la frontera es una figura inherente al territorio Estatal en general y al límite internacional en particular, presenta como tal una naturaleza e identidad jurídica propia. En esa condición se la regula en el derecho constitucional, y como tal merece una permanente regulación jurídica en nuestro ordenamiento jurídico interno, dado el carácter multifuncional que actualmente detenta nuestra figura jurídica.

Asimismo, si en el futuro se dieran las condiciones para que una nueva Asamblea Constituyente reforme el actual texto de la Constitución Nacional, entendemos que mínimamente y conforme los parámetros actuales, el texto relativo a la frontera dentro de las atribuciones del Congreso Nacional; debería consagrar la siguiente fórmula:

"*Proveer a la seguridad, el desarrollo y la integración en las fronteras*".

---

[748] Molinari, Ángel E., "La Argentina y el mundo. Apuntes retrospectivos sobre el bicentenario", *Op. Cit.*, p. 358.

[749] Véase al respecto a http://www.uca.edu.ar/index.php/site/index/es/uca/observatorio-de-la-deuda-social-argentina/cartelera/informe-pobreza-2010-2017/ (Link vigente al 16/12/2017)

Conclusión

Conclusión

En base al desarrollo expuesto a lo largo de los doce capítulos que anteceden, concluimos que la figura de la frontera desde su primigenia consagración constitucional en 1853, siempre ostentó naturaleza e identidad jurídica propia; tanto en su acepción de límite interno, precario y dinámico de la jurisdicción efectiva del Estado, cuya seguridad éste debía asegurar frente al indio, como en su posterior acepción de zona adyacente a un límite internacional, cuya seguridad hoy el Estado debe asegurar frente a posibles agresiones interestatales e ilícitos transnacionales.

La frontera es una figura inherente al territorio del Estado en general y al límite internacional en particular. Como tal, pudimos confrontar su regulación en el derecho interno argentino y en el derecho constitucional comparado de América del Sur.

Nuestra investigación confirma que al momento de la consagración constitucional de la frontera en 1853, el Estado pujaba desde el centro tendiendo a mover sus límites internos hasta alcanzar la periferia territorial definitiva. Debiendo doblegar para ello al indio del desierto que no se sometía a su jurisdicción.

Así pues, la concepción jurídica de frontera recogida en la letra de la Constitución Nacional de 1853, debe interpretarse como una zona dinámica y precaria, un "confín en permanente movimiento" que tendía a desplazarse hasta alcanzar los límites internacionales definitivos del Estado, estableciendo el ámbito territorial del mismo respecto a sus vecinos.

Hemos recorrido también el largo y desordenado esfuerzo normativo del Estado para defender y expandir sus fronteras internas ante el indio díscolo del desierto. Este proceso fue reiteradamente interrumpido por luchas y conflictos internos, como las pugnas entre Buenos Aires y el interior o externos como la Guerra de la Triple Alianza, que demoraron tal objetivo hasta el año 1911 cuando se ocupó militarmente el río Pilcomayo, finalizando la disputa con el indio y logrando la convergencia de las fronteras internas con el límite internacional.

Una vez concluido el proceso de conformación del territorio del Estado, la frontera pierde su matiz dinámico o móvil, para convertirse en un espacio fijo. Este espacio, según nuestra postura y el de la doctrina generalmente aceptada, pasó a definirse como una franja de ancho variable dentro del territorio estatal, adyacente a la línea perimetral establecida por los límites internacionales.

Al mismo tiempo, advertimos que no obstante el criterio expuesto en el párrafo anterior y habiéndose superado totalmente la cuestión del indio; debieron transcurrir décadas para que en la letra constitucional se disociara la regulación de frontera con la figura del indio. Será recién en ocasión de la reforma de 1994 cuando se "actualiza" el texto acorde a la realidad establecida aunque –según nuestro criterio- sin recepcionar el nuevo concepto de frontera desarrollado por la doctrina y legislación de entonces.

La extensa investigación que respalda la presente tesis, tras confrontar el concepto de frontera en los constituyentes de 1853 y en los constituyentes de 1994, nos

permite advertir que en la última reforma su trato fue conferido de un modo austero y tangencial, omitiendo receptar nuevos aspectos o dimensiones de la frontera, tales como la integración y el desarrollo además de la seguridad.

Estos aspectos combinados de la seguridad, integración y desarrollo, venían siendo receptados por nuestro derecho interno de modo gradual a través de leyes, decretos, decretos-leyes, resoluciones y acuerdos internacionales como el del Mercosur, que asimismo acentuaban el carácter multifuncional de la frontera. Excediendo así la idea restringida del confín del Estado, que separaba poblaciones y soberanías en el marco de la doctrina militar de la defensa nacional.

Asimismo, nuestra exposición permite concluir que la manda constitucional de proveer a la seguridad de las fronteras, a poco más de dos décadas de su vigencia ha quedado superada. Esta afirmación se verifica a través de las regulaciones producidas por nuestro derecho positivo y el derecho constitucional comparado, que legislan receptando las variables del desarrollo y la integración de las fronteras.

Es por ello que sostenemos que frente a los nuevos escenarios internacionales, de suscitarse una futura reforma constitucional, ésta debería actualizar el concepto de frontera como zona de seguridad, integración y desarrollo.

Esta visión tridimensional sobre la frontera argentina, se torna imprescindible en el actual contexto del siglo XXI, donde identificamos nuevas amenazas que comprometen a la seguridad de la frontera, que no necesariamente son relacionadas a la eventualidad de una agresión por parte de otro Estado.

Estas nuevas amenazas provienen del crimen transfronterizo, que se configura por accionares tan disímiles como el tráfico de personas y de órganos, contrabando, lavado de activos, tráfico de armas, narcotráfico y el terrorismo, siendo receptadas algunas de ellas por nuestro país a través de la *Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional*.

La eventual carencia o cese de un control integrado efectivo entre los Estados limítrofes y la presencia del subdesarrollo en los confines jurisdiccionales del Estado, tanto en nuestro derecho interno como en el derecho comparado, ofrece un escenario propicio para la proliferación y crecimiento de las organizaciones criminales internacionales.

Sin perjuicio de la presencia constante del accionar del crimen organizado a través de nuestras fronteras, que requiere como contrapartida un control y resguardo permanente por parte del Estado, concluimos que ello no es óbice para ir en desmedro de la función del Estado, de estar presto a la defensa militar de nuestras fronteras ante la hipótesis de un conflicto bélico con otra unidad estatal.

Del mismo modo, y pese a que las variables o dimensiones del desarrollo, seguridad e integración de las fronteras, deberían armonizarse y complementarse en cualquier ordenamiento jurídico, reconocemos que la realidad mundial nos muestra que el aspecto de la seguridad fronteriza, continúa siendo la piedra angular para su normal

funcionamiento y consecuente protección de los elementos territorio y población del Estado.

En conclusión, las principales afirmaciones que resultan de la presente investigación; pueden resumirse en el reconocimiento de que la figura jurídica *frontera* posee jerarquía constitucional propia y recibe tratamiento regulatorio independiente al de la figura jurídica *límite internacional.* Por otra parte, sostenemos que los constituyentes de 1853 interpretaron y recogieron correctamente los alcances de las fronteras interiores existentes a mediados del siglo XIX; en cambio los constituyentes de 1994 no reflejaron correctamente en el texto reformado el nuevo concepto de frontera, donde ya aparecían aplicados a esos espacios los elementos de desarrollo e integración además de la seguridad.

De ahí que concretamente proponemos que si se abriera en el futuro una nueva instancia de revisión constitucional; el actual inciso que otorga al Congreso Nacional la facultad de *proveer a la seguridad de las fronteras,* debería reformularse extendiendo los alcances del mandato a *proveer a la seguridad, el desarrollo y la integración en las fronteras.*

Finalmente, alentamos que en el ámbito del Parlamento Nacional se abra un debate amplio y profundo sobre la materia. Consideramos necesario contar con una moderna *Ley Nacional de Fronteras* que compile y ordene las normas dirigidas a dar eficaz respuesta jurídica ante la compleja realidad que plantean esos confines en el siglo XXI. En definitiva, alentamos contar con un instrumento legal único y superador del estado de dispersión normativa producido en los últimos 70 años.

Bibliografía consultada

Bibliografía

Fuentes normativas y legislativas:

- Anales de Legislación Argentina, La Ley, Buenos Aires.

- Asamblea Constituyente, *Constitución del Ecuador* (www.asambleanacional.gob.ec).

- Asamblea Constituyente de Bolivia, *Nueva Constitución Política del Estado*, Congreso Nacional (Ed.), Bolivia, 2008.

- Asamblea Nacional, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Caracas, 2009

- Barra, Rodolfo C. et al. (Comps.), *Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994*, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos. Ministerio de Justicia de la Nación, Buenos Aires, 1995. vols. I-VIII.

- Boletín Oficial de la República Argentina.

- Congreso Nacional, *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados del año 1863*, Buenos Aires, Imprenta del Siglo, 1866.

- Congreso Nacional, *Cámara de Diputados. Sesión de 1865*, Buenos Aires, Imprenta Lit. y Fundición de tipos á vapor de J. A. Bernheim, 1866.

- Congreso Nacional, *Cámara de Senadores, Sesiones de 1865*, Buenos Aires, Imprenta de la Honorable Cámara de Diputados, 1929.

- Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores. Período de 1867*, Establecimiento Tipográfico "El Comercio", Buenos Aires, 1907.

- Congreso Nacional, *Cámara de Diputados. Diario de Sesiones de 1867*, Imprenta del Siglo, Buenos Aires, 1867.

- Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores. Período de 1869*, Establecimiento Tipográfico "El Comercio", Buenos Aires, 1907.

- Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1872*, Imprenta de Pablo E. Coni, Buenos Aires, 1884.

- Congreso Nacional, *Cámara de Senadores. Sesiones de 1872*, Imprenta y Encuadernación de la H. Cámara de Diputados, Buenos Aires, 1930.

- Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1875. Tomo segundo*, Imprenta de Pablo E. Coni. Calle Potosí 60, Buenos Aires, 1876.

- Congreso Nacional, *Cámara de Senadores. Sesiones de 1875*, Imprenta y Encuadernación de la H. Cámara de Diputados, Buenos Aires, 1930.

- Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1878*, Imprenta y Librería de Mayo, Perú 115, Buenos Aires, 1879, vol. I.

- Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1878. Tomo segundo*, Imprenta y Librería de Mayo, Perú 115, Buenos Aires, 1879.

- Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores. Período de 1878*, Establecimiento Tipográfico "El Comercio", Buenos Aires, 1910.

- Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores. Período de 1880*, Imprenta El Comercio, Buenos Aires, 1912.

- Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores. 20° Período Legislativo. Año de 1881. Tomo I. Sesiones Ordinarias*, Imprenta El Comercio, Buenos Aires, 1913.

- Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1884. Tomo Primero*, Imprenta y encuadernación de Stiller & Laass, Buenos Aires, 1885.

- Congreso Nacional, *Cámara de Senadores. Período ordinario de sesiones 1884*, Senado de la Nación, Buenos Aires, 1931.

- Congreso Nacional, *Cámara de Senadores. Período ordinario de sesiones 1885*, Senado de la Nación, Buenos Aires, 1931.

- Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1911. Tomo I, Sesiones Ordinarias. Mayo-Agosto*, Imprenta y Encuadernación "El Comercio", Buenos Aires, 1911.

- Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores. Año 1911. Tomo I, Sesiones Ordinarias*, Imprenta y Encuadernación "El Comercio", Buenos Aires, 1912.

- Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores. Año del Libertador General San Martín, 1950. Sesiones Ordinarias, Especiales y Extraordinaria. 10 de agosto-27 de diciembre. Tomo II*, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1950.

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

- Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1951. Tomo I. Período Ordinario 26 de abril–4 de julio*, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1951.

- Constituição da República Federativa do Brasil, editora ática, São Paulo, 1997.

- Convención Nacional Constituyente, *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente. Año 1949. 24 de enero – 16 de marzo. Tomo I. Debates y sanción*, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1949.

- Corte Constitucional (ed.), *Constitución Política de Colombia. Actualizada con los Actos Legislativos a 2015*, Imprenta Nacional, Bogotá, 2015.

- Departamento Referencia Argentina y Atención al Usuario, Dirección Servicios Legislativos, Biblioteca del Congreso de la Nación, Rivadavia 1864, 3º piso, oficina 327.

- Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación. (www.saij.gob.ar).

- González, Máximo P., *Recopilación de Leyes Nacionales sancionadas por el Honorable Congreso Argentino durante los años 1854 hasta 1886. Tomo I. 1854 á 1870*, Imprenta Europea, Buenos Aires, 1887.

- González, Máximo P., *Recopilación de Leyes Nacionales sancionadas por el Honorable Congreso Argentino durante los años 1854 hasta 1886. Tomo II. 1871 á 1881*, Imprenta Europea, Buenos Aires, 1888.

- InfoLEG (Información Legislativa y Documental), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación. (www.infoleg.gob.ar).

- Oficialía Mayor del Congreso (ed.), *Constitución Política del Perú*, Dirección General Parlamentaria, Departamento de Relatoría, Agenda y Actas. (www.congreso.gob.pe).

- Presidencia de la Nación, *Código Civil y Comercial de la Nación. Ley 26.994. Decreto promulgatorio 1795/2014*, Dirección Nacional del Registro Oficial, Buenos Aires, 2014.

- Ravignani, Emilio (Dir.), *Asambleas Constituyentes Argentinas, seguidas de los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la Nación*, Talleres S.A. Casa Jacobo Peuser, Ltda., Buenos Aires, 1939, vols. I-VI.

- Registro Oficial de la República Argentina que comprende los documentos espedidos desde 1810 hasta 1873, *Tomo primero 1810 á 1821*, Imprenta especial de obras La República, Buenos Aires, 1879.

- Registro Oficial de la República Argentina que comprende los documentos espedidos desde 1810 hasta 1873, *Tomo secundo 1822 á 1852*, Imprenta especial de obras de La República, Buenos Aires, 1880.

- Registro Oficial de la República Argentina que comprende los documentos espedidos desde 1810 hasta 1873, *Tomo tercero 1852 á 1856*, Imprenta especial de obras de La República, Buenos Aires, 1882.

- Registro Nacional de la República Argentina, *Tomo cuarto. 1857 á 1862*, Publicación Oficial. Imprenta Especial de Obras de "La República", Buenos Aires, 1883.

- Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo quinto. 1863 á 1869,* Imprenta Especial de Obras de "La República", Buenos Aires, 1884.

- Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo sexto. 1870 á 1873,* Imprenta Especial de Obras de "La República", Buenos Aires, 1884.

- Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo séptimo. 1874 á 1877*, Publicación Oficial. Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, Buenos Aires, 1895

- Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo Octavo. 1878 á 1881*, Publicación Oficial. Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, Buenos Aires, 1896.

- Registro Nacional de la República Argentina. *Tomo Noveno. 1882 á 1884*, Publicación Oficial. Taller Tipográfico de la Penitenciaría Nacional, Buenos Aires, 1896.

Fuentes bibliográficas:

- AA.VV., *Centenario de la campaña del desierto, Homenaje de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 23 agosto - 18 octubre de 1879*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1980.

- AA.VV., *Congreso Nacional de Historia sobre la Conquista del desierto. Celebrado en la Ciudad de Gral. Roca del 6 al 10 de noviembre de 1979*, Academia Nacional de la Historia, Ed., Buenos Aires, 1980, vols. I-IV.

- AA.VV., *La Corte Internacional de Justicia y el Derecho Internacional: Temas relacionados con la opinión consultiva sobre la construcción del muro*, Instituto de Derecho Internacional. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires, 2005.

- AA.VV., *Soldados 1848-1927,* Fundación Soldados, Buenos Aires, 2004.

- Acuña González, Guillermo: "Otras migraciones, las mismas fronteras: movilidades y percepciones de personas africanas en Costa Rica", en Soto Acosta, Willy (Ed.), *Repensar las fronteras, la integración regional y el territorio,* Clacso, Costa Rica, 2017.

- Agulló, Juan: "Una revisión geopolítica de la Triple Frontera del Paraná", en Soto Acosta, Willy (Ed.), *Repensar las fronteras, la integración regional y el territorio*, Clacso, Costa Rica, 2017.

- Akehurst, Michael, *Introducción al derecho internacional*, Trad. Ortega, Manuel Medina, Alianza Editorial, Madrid, 1979.

- Allcorn, William, The Maginot Line 1928-45, Osprey Publishing, United Kingdom, 2003.

- Allende, Andrés R., *La frontera y la campaña del Estado de Buenos Aires (1852-1853)*, Universidad Nacional de La Plata, Ed., Buenos Aires, 1958.

- Alsina, Adolfo, *La nueva línea de fronteras, Memoria especial del Ministerio de Guerra y Marina Año 1877*, Eudeba, Buenos Aires, 1977.

- Alterini, Jorge H. et al., *Propiedad Indígena*, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 2005.

- Álvarez Londoño, Luis Fernando, *Derecho Internacional Público*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 1998.

- Ancel, Jacques et al, *Poder Global y Geopolítica*, Editorial Pleamar, Buenos Aires, 1984.

- Araujo, Luis Alberto David; Nunes Júnior, Vidal Serrano, *Curso de Direito Constitucional*, Editora Saraiva, São Paulo - Brasil, 2006.

- Arciniegas, Hernando: "Visión y actividades de CAF en el desarrollo e integración fronteriza de América del Sur", en Moya Mena, Sergio I. (Ed.), *Las fronteras: Espacios de encuentro y cooperación*, Flacso, San José, 2012.

- Armaignac, Henry, *Viaje por las Pampas Argentinas*, trad. Pico, Isabel M., Eudeba, Buenos Aires, 1976.

- Arnold, Prudencio, *Un soldado argentino*, Eudeba, Buenos Aires, 1970.

- Arredondo, Ricardo et al., "Los sujetos del ordenamiento internacional", en Arredondo, Ricardo (Dir.), *Manual de Derecho Internacional Público*, La Ley, Buenos Aires, 2012.

- Arredondo, Ricardo, "Otros principios del derecho internacional", en Arredondo, Ricardo (Dir.), *Manual de derecho internacional público*, La Ley, Buenos Aires, 2012.

- Avendaño Santiago, *Memorias del ex cautivo Santiago Avendaño (Recopilación de Meinrado Hux)*, El Elefante Blanco, Buenos Aires, 2004.

- Badeni, Gregorio, *Instituciones de derecho constitucional*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1999.

- Badeni, Gregorio, *Reforma constitucional e instituciones políticas*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 1994.

- Baigorria, Manuel, *Memorias*, Solar-Hachette, Buenos Aires, 1975.

- Barberis, Julio A., *El territorio del estado y la soberanía territorial*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2003.

- Barberis, Julio A., *Los sujetos del derecho internacional actual*, Tecnos, Madrid, 1984.

- Barboza, Julio, *Derecho internacional público*, Zavalia, Buenos Aires, 2004.

- Barros, Álvaro, "Actualidad financiera de la República Argentina", en *Indios, fronteras y seguridad interior,* Solar-Hachette, Buenos Aires, 1975.

- Barros, Álvaro, "La Guerra contra los indios", en *Indios, fronteras y seguridad interior,* Solar-Hachette, Buenos Aires, 1975.

- Barros, Álvaro, "La Memoria especial del Ministro de la Guerra", en *Indios, fronteras y seguridad interior,* Solar-Hachette, Buenos Aires, 1975.

- Barros, Álvaro, *Fronteras y territorios federales de las Pampas del Sur*, Solar-Hachette, Buenos Aires, 1975.

- Basaldúa, Ricardo X., *Mercosur y derecho de la integración*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1999.

- Belza, Juan E. et al, *La expedición al desierto y los salesianos 1879*, Ediciones Don Bosco Argentina, Buenos Aires, 1979.

- Bidart Campos, Germán J.; Carnota, Walter F., *Derecho Constitucional Comparado*, Ediar, Buenos Aires, 2000, vols. I-II.

- Bidart Campos, Germán J., *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*. *El derecho constitucional de la libertad*, Buenos Aires, Ediar, 1995, vol. I.

- Bidart Campos, Germán J., *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*. *El derecho constitucional del poder*, Buenos Aires, Ediar, 1993, vol. II.

- Bidart Campos, Germán J., *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*. *La reforma constitucional de 1994*, Buenos Aires, Ediar, 1995, vol. VI.

- Bidegain, Carlos María, *Curso de derecho constitucional*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2003 (vol. II) y 1996 (vol. IV).

- Biedma, José J., *Crónicas militares, Antecedentes históricos sobre la campaña contra los indios*, Eudeba, Buenos Aires, 1975.

- Billington, Ray Allen, *La expansión hacia el oeste. Historia de la frontera norteamericana*, Trad. Setaro, Flora, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1971, vol. I-II.

- Blengino, Vanni, *La zanja de la Patagonia. Los nuevos conquistadores: militares, científicos, sacerdotes y escritores*, Trad. Huberman, Liliana, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2005.

- Briceño Monzón, Claudio Alberto, *La cuestión fronteriza en la conformación de la política internacional en Argentina y Venezuela: Siglos XIX-XX*, tesis doctoral. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, 2014.

- Briones R., Sebastián; Álvarez V., Rodrigo, *¿Construyendo confianzas?, Fronteras, FFAA y Política en América Latina*, Flacso-Chile, Santiago de Chile, 2008.

- Burucúa, José E.: "La Real Orden de 1778 y la Patagonia durante el gobierno de Vértiz", en Comando General del Ejército, Dirección de Estudios Históricos, *Política seguida con el aborigen (1750-1819)*, Círculo Militar, Biblioteca del Oficial, Buenos Aires, 1973, t. I, vols. 654-655.

- Burucúa, José E.: "Primera expedición de Martín Rodríguez", en Comando General del Ejército, Dirección de Estudios Históricos, *Política seguida con el aborigen (1820-1852)*, Círculo Militar, Biblioteca del Oficial, Buenos Aires, 1974, t. I. vols. 664/665.

- Cabanellas, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, Heliasta, Buenos Aires, 1981. vol. III.

- Cabanellas, Guillermo, *Repertorio jurídico. Locuciones, máximas y aforismos latinos y castellanos*, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1976.

- Campos, Danilo E., *Política de fronteras: Seguridad y desarrollo. La política de fronteras propiamente dicha*, C.F.I., Buenos Aires, 1975.

- Carnota, Walter F., *Normas constitucionales. Su elaboración*, Legis, Buenos Aires, 2009.

- Carretero, Andrés M.: "Introducción", en Conrado Villegas, *Expedición al Nahuel Huapi*, Sudestada, Buenos Aires, 1968.

- Carroza, Elba B.; Lascano, Beatriz C.: "La ley del 5 de octubre de 1878 y su repercusión en la prensa porteña", en *Congreso Nacional de Historia sobre la Conquista del desierto. Celebrado en la Ciudad de Gral. Roca del 6 al 10 de noviembre de 1979*, Academia Nacional de la Historia, Ed., Buenos Aires, 1980, vol. I.

- Castellán, Ángel A.: "Nacimiento historiográfico del término «desierto»", en *Congreso Nacional de Historia sobre la Conquista del desierto. Celebrado en la Ciudad de Gral. Roca del 6 al 10 de noviembre de 1979*, Academia Nacional de la Historia, Ed., Buenos Aires, 1980, vol. IV.

- Comando en Jefe del Ejército, Dirección de Estudios Históricos, *Reseña histórica y orgánica del Ejército Argentino*, Círculo Militar, Biblioteca del Oficial, Buenos Aires, 1972, vols. I-II.

- Comando General del Ejército, Dirección de Estudios Históricos, *Política seguida con el aborigen (1750-1819)*, Círculo Militar, Biblioteca del Oficial, Buenos Aires, 1973, t. I-II. vols. 654/657.

- Comando General del Ejército, Dirección de Estudios Históricos, *Política seguida con el aborigen (1820-1852)*, Círculo Militar, Biblioteca del Oficial, Buenos Aires, 1974, t. I-III. vols. 664/671.

- Comisión Nacional de Homenaje al Centenario de la Conquista del Desierto, *La conquista del desierto*, Instituto Salesiano de Artes Gráficas, Buenos Aires, 1979.

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

- Conforti, Benedetto, *Derecho internacional*, Trad. Vinuesa, Raúl E., Zavalia, Buenos Aires, 1995.

- Copello, Santiago Luís, *Gestiones del Arzobispo Aneiros a favor de los indios hasta la conquista del desierto*, Editorial Difusión, Buenos Aires, 1944.

- Correa, Alfredo Quispe, *La Constitución Peruana*, Gráfica Horizonte, Lince, 2003.

- Crawford, Robert, *A través de la Pampa y de los Andes*, Trad. de Bonfanti, Payró, María A., Eudeba, Buenos Aires, 1974.

- Curruhuinca, Curapil; Roux, Luis, *Las matanzas del Neuquén, Crónicas mapuches*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1993.

- Curruhuinca, Curapil; Roux, Luis, *Sayhueque. El último cacique. Señor del Neuquén y la Patagonia*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1994.

- Dalla Via, Alberto Ricardo, *Manual de derecho constitucional*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2004.

- Dalmazzo, Omar Antonio, *Manual de derecho constitucional*, Instituto Nacional Browniano. Presidencia de la Nación. Secretaría de Cultura, Buenos Aires, 1998.

- Danessa, Sofía Josefina, *Guía de Derecho Internacional Público*, Educa, Buenos Aires, 2016.

- Daza, José S., *Episodios militares*, Eudeba, Buenos Aires, 1975.

- De Marco, Miguel Ángel, *La guerra de la Frontera. Lucha entre indios y blancos 1536-1917*, Emecé, Buenos Aires, 2010.

- De Meira Mattos, Carlos, *Geopolítica y teoría de las fronteras*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1997.

- Di Maio, Mario Enrique Nicolás, *Gendarmería...entre el roble y el laurel. 1877-1955. Historia Integral de la Gendarmería Argentina*, E/A, Buenos Aires, 2003.

- Di Maio, Mario Enrique Nicolás, *Gendarmería...entre el roble y el laurel. 1955-1970. Historia Integral de la Gendarmería Argentina*, E/A, Buenos Aires, 2004.

- Díaz Cisneros, Cesar, *Derecho Internacional Público*, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1955, vol. I.

- Diez de Velasco, Manuel, *Instituciones de derecho internacional público*, Tecnos, Madrid, 2002.

- Doering, Adolfo; Lorente, Pablo G., *La conquista del desierto, Diario de los miembros de la comisión científica de la expedición de 1879*, Comisión Nacional Monumento al Teniente General Roca, Buenos Aires, 1940, vol. I.

- Doval, Alicia: "La entrada general contra los indios proyectada en el año 1777", en Comando General del Ejército, Dirección de Estudios Históricos, *Política seguida con el aborigen (1750-1819)*, Círculo Militar, Biblioteca del Oficial, Buenos Aires, 1973, t. I, vols. 654-655.

- Duran, Juan G., *El Padre Jorge María Salvaire y la Familia Lazos de Villanueva, Un episodio de cautivos en Leubucó y Salinas Grandes (1866-1875)*, Facultad de Teología UCA-Paulinas, Buenos Aires, 1998.

- Duran, Juan G., *En los toldos de Catriel y Railef, La obra misionera del Padre Jorge María Salvaire en Azul y Bragado (1874-1876)*, Facultad de Teología UCA–Paulinas, Buenos Aires, 2002.

- Duran, Juan G., *Namuncurá y Zeballos, El archivo del cacicazgo de Salinas Grandes (1870-1880)*, Facultad de Teología UCA-Bouquet Editores, Buenos Aires, 2006.

- Duran, Juan G., *Frontera, indios, soldados y cautivos, Historias guardadas en el archivo del cacique Manuel Namuncurá (1870-1880)*, Facultad de Teología UCA-Bouquet Editores, Buenos Aires, 2006.

- Ébélot, Alfredo, *La Pampa*, Eudeba, Buenos Aires, 1961.

- Ébélot, Alfredo, *Relatos de la frontera*, Trad. Bourillons, V. D., Solar/Hachette, Buenos Aires, 1968.

- Ekmekdjian, Miguel A. et al, *La reforma constitucional de 1994 y su influencia en el sistema republicano y democrático*, Depalma, Buenos Aires, 2000.

- Ekmekdjian, Miguel A., *Manual de la Constitución Argentina*, Depalma, Buenos Aires, 1993.

- Ekmekdjian, Miguel A., *Reflexiones sobre la Constitución y el Mercosur*, Ediciones jurídicas Cuyo, Mendoza, 2005.

- Ekmekdjian, Miguel A., *Tratado de derecho constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 1997, vol. IV.

- Espinosa, Antonio, *La conquista del desierto, Diario del capellán de la expedición de 1879 Monseñor Antonio Espinosa, mas tarde Arzobispo de Buenos Aires*, Edición de la Comisión Nacional Monumento al Teniente General Roca, Buenos Aires, 1939.

- Estrada Abalos, José M.: "La frontera de indios, 1810", en Comando General del Ejército, Dirección de Estudios Históricos, *Política seguida con el aborigen (1750-1819)*, Círculo Militar, Biblioteca del Oficial, Buenos Aires, 1973, t. I, vols. 654-655.

- Ferrero Turrión, Ruth; López Sala, Ana María: "Fronteras y seguridad en el Mediterráneo", en Zapata Barrero, Ricard; Feller Gallardo, Xavier, *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto mediterráneo*, Edicions Bellaterra, Barcelona, 2012.

- Floria, Carlos Alberto; Belsunce Cesar A. García, *Historia de los argentinos*, Larousse, Buenos Aires, 1993. vols. I-II

- Foradori, Carlos: "Cuestiones territoriales y limítrofes", en Arredondo, Ricardo (Dir.), *Manual de derecho internacional público*, La Ley, Buenos Aires, 2012.

- Fotheringham, Ignacio H., *La vida de un soldado o reminiscencias de las fronteras*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998.

- Fraga, Rosendo M., *Roca y Chile*, Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, Buenos Aires, 1996.

- Galíndez, Bartolomé (Rec.), *La conquista del desierto, Documentos relacionados con las expediciones a Santa Cruz y Río Negro ordenada una y realizada otra por el Ministro de Guerra y Marina, General Julio A. Roca*, Comisión Nacional Monumento al Teniente General Roca, Buenos Aires, 1940, vol. IV.

- Gallardo, Guillermo (Dir.), *Campaña del Desierto 1878-1884*, Ministerio del Interior, Secretaría de Estado de Gobierno, Archivo General de la Nación, Buenos Aires, 1969.

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

- Gamboni, Olga D.: "Las fronteras interiores del Sur durante la presidencia de Sarmiento", en *Congreso Nacional de Historia sobre la Conquista del desierto.*

Celebrado en la Ciudad de Gral. Roca del 6 al 10 de noviembre de 1979, Academia Nacional de la Historia, Ed., Buenos Aires, 1980, vol. II.

- García, José Luís, *Defensa Nacional*, C.F.I, Buenos Aires, 1975.

- García, Pedro A., *Diario de un viaje a Salinas Grandes en los campos del Sud de Buenos Aires*, Eudeba, Buenos Aires, 1974.

- García Belaunde, Domingo; Fernández Segado, Francisco, *La constitución peruana de 1993*, Editora Jurídica Grijley, Lima, 1994.

- García Enciso, Isaías J., "Situación de la frontera sur con los indios. 1852-1873", en Bidondo, Emilio A. et al, *Epopeya del desierto en el sur argentino*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1979.

- Gargarella, Roberto (Coord.), *Teoría y crítica del derecho constitucional*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2010, vol. II.

- Garretón, Juan A., *Partes detallados de la expedición al desierto de Juan Manuel de Rosas en 1833*, Eudeba, Buenos Aires, 1975.

- Gasio, Guillermo H.; San Román, María C., *La conquista del progreso, Colección Memorial de la Patria 1874-1880* (Dir. Félix Luna), Ediciones La Bastilla, Buenos Aires, 1977.

- Gelly y Obes, Carlos María, *Ocupación de la Llanura Pampeana*, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1979.

- González, Joaquin V., *Manual de la Constitución Argentina*, Angel Estrada y Ca. Editores, Buenos Aires, 1897.

- González Calderón, Juan A., *Curso de Derecho Constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 1988.

- González Posso, Camilo (Comp.), *Memorias para la democracia y la paz: veinte años de la Constitución Política de Colombia*, Taller de Edición • Rocca ® S. A**.**, Bogota, 2012.

- Goyret, José Teófilo: "La entidad política y estratégica del Virreinato del Río de la Plata", en Bidondo, Emilio A. et al, *Epopeya del desierto en el sur argentino*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1979.

- Guerrino, Antonio A., *La medicina en la conquista del desierto*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1984.

- Guglialmelli, Juan Enrique, *Geopolítica del Cono Sur*, El cid editor, Buenos Aires, 1979.

- Guilhou, Perez et al, *Derecho constitucional de la reforma de 1994*, Depalma, Mendoza, 1995.

- Gutiérrez, Eduardo, *Croquis y siluetas militares*, Emecé, Buenos Aires, 2001.

- Halajczuk, Bohdan T. y Moya Domínguez, María Teresa del R., *Derecho internacional público*, Ediar, Buenos Aires, 1972.

- Halperin Dongui, Tulio, *Una nación para el desierto argentino*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2005.

- Hauriou, Maurice, *Principios de derecho público y constitucional*, Trad. Carlos Ruiz del Castillo, Editorial Reus, Madrid, 1927.

- Hernández, José, *Martín Fierro*, Hércules di Cesare y Floreal Puerta, Buenos Aires, 1972.

- Hux, Meinrado, *Caciques Boronas y Araucanos*, El Elefante Blanco, Buenos Aires, 2004.

- Hux, Meinrado, *Caciques Huilliches y Salineros*, El Elefante Blanco, Buenos Aires, 2004.

- Hux, Meinrado, *Caciques Pampa, Ranqueles*, El Elefante Blanco, Buenos Aires, 2003.

- Hux, Meinrado, *Caciques Pehuenches*, El Elefante Blanco, Buenos Aires, 2004.

- Hux, Meinrado, *Caciques Puelches, Pampas y Serranos*, El Elefante Blanco, Buenos Aires, 2003.

- Hux, Meinrado, *Coliqueo el indio amigo de los toldos*, EUDEBA, Buenos Aires, 1980.

- Irurtia, María Paula, "El avance de la frontera. La visión indígena respecto de los blancos en Pampa y Patagonia en el Siglo XIX", en Lucaioli, Carolina P. y Nacuzzi, Lidia R. (comps.), *Fronteras. Espacios de Interacción en las tierras bajas del sur de América*, Sociedad Argentina de Antropología, Buenos Aires, 2010.

- Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, Trad. Fernando de los Rios, Fondo de cultura económica, México, 2004.

- Juárez, Evaristo R., *La estupenda conquista*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1968.

- Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Trad. Máynez, Eduardo García, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988.

- Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, Trad. Nilve, Moises, Eudeba, Buenos Aires, 2000.

- Kriele, Martín, *Introducción a la Teoría del Estado*, Trad. Bulygin, Eugenio, Depalma, Buenos Aires, 1980.

- Leiva, Alberto David (Coord.), *Los territorios nacionales australes en la historia constitucional argentina*, Publicaciones de la Cátedra de Historia Constitucional Universidad Nacional del Sur, Ed., Bahía Blanca, 2000.

- Levaggi, Abelardo, *Paz en la frontera, Historia de las relaciones diplomáticas con las comunidades indígenas en la Argentina (Siglos XVI-XIX)*, Universidad del Museo Social Argentino, Buenos Aires, 2000.

- Liévano, Enrique Gaviria, *Derecho Internacional Público*, Temis, Bogotá, 2005.

- Linares Quintana, Segundo V., *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1981, vol. II.

- Linares Quintana, Segundo V., *Derecho Público de los Territorios Nacionales. Argentino y comparado*, S/E (Tesis Doctoral), Buenos Aires, 1937.

- Lleras de la Fuente, Carlos et al, *Interpretación y Génesis de la Constitución de Colombia*, Editorial Carrera 7a., Bogota - Colombia, 1992.

- Llerena, Amadeo Juan R.; Ventura Eduardo, *El orden político*, A-Z Editora, Buenos Aires, 1991.

- Lonziéme, Enrique G., *La armada en la conquista del desierto*, Eudeba, Buenos Aires, 1977.

- López, Mario Justo, *Introducción a los estudios políticos*, Depalma, Buenos Aires, 1992, vol. I.

- López Rosas, José Rafael, *Historia constitucional argentina*, Astrea, Buenos Aires, 2002.

- Lopresti, Roberto Pedro, *Constituciones del Mercosur*, La Ley, Buenos Aires, 2007.

- Lucaioli, Carolina P.: "Los espacios de frontera en el Chaco desde la conquista hasta mediados del siglo XVIII", en Lucaioli, Carolina P. y Nacuzzi, Lidia R., *Fronteras. Espacios de Interacción en las tierras bajas del sur de América*, Sociedad Argentina de Antropología, Buenos Aires, 2010

- Luna, Félix, *Soy Roca*, Editorial Sudamericana, España, 1998

- Luna, Félix (e.d), *Historia Integral de la Argentina*, Editorial Planeta, Buenos Aires, 1997. vols. I-X.

- Lupo, Remigio, *La conquista del desierto, Crónicas enviadas desde el Cuartel General de la expedición de 1879*, Comisión Nacional Monumento al Teniente General Roca, Buenos Aires, 1938.

- Mandrini, Raúl J. et al, *Vivir entre dos mundos, Conflicto y convivencia en las fronteras del Sur de la Argentina, Siglos XVIII y XIX*, Taurus, Buenos Aires, 2006.

- Mandrini, Raúl J.; Ortelli, Sara: "La frontera Sur", en *Vivir entre dos mundos, Conflicto y convivencia en las fronteras del Sur de la Argentina, Siglos XVIII y XIX*, Taurus, Buenos Aires, 2006.

- Mandrini, Raúl J.; Ortelli, Sara, *Volver al país de los araucanos*, Sudamericana, Buenos Aires, 1993.

- Mansilla, Lucio V., *Una excursión a los indios ranqueles*, Gradifco, Buenos Aires, 2006.

- Martínez Becerra, Carlos (Ed. Comp.), *Integración regional, fronteras y globalización en el continente americano*, Universidad Nacional de Colombia, Bogota, 2004.

- Martínez Estrada, Ezequiel, *Radiografía de la Pampa*, Edición crítica. Colección Archivos, Buenos Aires, 1993.

- Mata Diz, Jamile Bergamaschine, *MERCOSUR. Origen, Fundamentos, Normas y Perspectivas*, Editorial Juruá, Curitiba, 2010.

- Meli, Rosa: "La comandancia de frontera. Su misión", en Comando General del Ejército, Dirección de Estudios Históricos, *Política seguida con el aborigen (1820-1852)*, Círculo Militar, Biblioteca del Oficial, Buenos Aires, 1974, t. I. vols. 664/671.

- Meli, Rosa: "Fundación de fuertes y fortines. Postas", en Comando General del Ejército, Dirección de Estudios Históricos, *Política seguida con el aborigen (1750-1819)*, Círculo Militar, Biblioteca del Oficial, Buenos Aires, 1973, t. I, vols. 664-665.

- Meli, Rosa: "Grupos indígenas de la Patagonia", en Emilio A. Bidondo et al, *Epopeya del desierto en el sur argentino*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1979.

- Michaelsen, Scott; Johnson, David E. (Comp.), *Teoría de la frontera. Los límites de la política cultural*, Trad. Ventureira, Gabriela, Editorial Gedisa, Barcelona, 2003.

- Milia, Juan Guillermo, *Geopolítica de límites y fronteras de la Argentina*, Editorial Dunken, Buenos Aires, 2015.

- Ministerio de Guerra y Marina, *Campaña de los Andes al sur de la Patagonia, Partes detallados y diario de la expedición. Ministerio de Guerra y Marina*, Eudeba, Buenos Aires, 1978.

- Molina, Ramón, *La Defensa Nacional. Sus problemas fundamentales (Estudio publicado por "La Nación")*, Talleres Gráficos del Instituto Geográfico Militar, Buenos Aires, 1926.

- Molinari, Ángel E.: "La Argentina y el mundo. Apuntes retrospectivos sobre el bicentenario", en *Congreso hacia el Bicentenario (2010-2016) Memoria, identidad y reconciliación*, Educa, Buenos Aires, 2010.

- Moratinos Cuyaube, Miguel A.: "La seguridad europea y el Mediterráneo", en Moratinos Cuyaube, Miguel A. et Al, *El Mediterráneo y Oriente Medio. Reflexiones en torno a dos escenarios prioritarios de la Política Exterior Española (1989-1995)*, Ministerio de Asuntos Exteriores. Dirección General de Política Exterior para África y Medio Oriente, España, 1996.

- Moreno, Francisco P., *Reminiscencias de Francisco P. Moreno (Versión propia recopilada por Eduardo V. Moreno)*, Eudeba, Buenos Aires, 1979.

- Morzone, Luis Antonio, *Soberanía territorial argentina*, Depalma, Buenos Aires, 1978.

- Mosquera, Carlos Julio, *La conciencia territorial argentina*, Circulo Militar, Buenos Aires, 1994.

- Munilla, Eduardo, *La Defensa Nacional. Ideas y conceptos que la inspiran*, Librería "La Facultad" de Juan Roldán, Buenos Aires, 1916.

- Muñoz Moraleda, Ernesto: "Las tropas auxiliares indias en la conquista del desierto", en *Congreso Nacional de Historia sobre la Conquista del desierto. Celebrado en la Ciudad de Gral. Roca del 6 al 10 de noviembre de 1979*, Academia Nacional de la Historia, Ed., Buenos Aires, 1980, vol. II.

- Musters, George C., *Vida entre los patagones. Un año de excursiones desde el estrecho de Magallanes hasta el río Negro (1869-1870)*, Trad. Costa Álvarez, Arturo, Ediciones Continente, Buenos Aires, 2016.

- Olascoaga, Manuel J., *Estudio topográfico de La Pampa y Río Negro*, Eudeba, Buenos Aires, 1974.

- Oppenheim, L., *Tratado de Derecho Internacional Público*, Trad. López Olivan, J.; Castro-Rial, J.M., Bosch, Barcelona, 1961.

- Ospital, María Silvia: "La conquista del desierto a través de la prensa porteña. 1878-1881", en *Congreso Nacional de Historia sobre la Conquista del desierto. Celebrado en la Ciudad de Gral. Roca del 6 al 10 de noviembre de 1979*, Academia Nacional de la Historia, Ed., Buenos Aires, 1980, vol. IV.

- Parchappe, Narciso, *Expedición fundadora del fuerte 25 de mayo en Cruz de Guerra. Año 1828*, Eudeba, Buenos Aires, 1977.

- Pechmann, Guillermo, *El campamento 1878, Algunos cuentos históricos de fronteras y campañas*, Eudeba, Buenos Aires, 1980.

- Pérez, Felipe Santiago, *Teoría del Estado. La Defensa Nacional y sus fundamentos constitucionales. Poderes de guerra del Presidente de la República*, Corte Suprema de Justicia, Buenos Aires, 1953.

- Pérez Amuchástegui, Antonio Jorge: "Roca y su noción de «frontera»", en *Congreso Nacional de Historia sobre la Conquista del desierto. Celebrado en la Ciudad de Gral. Roca del 6 al 10 de noviembre de 1979*, Academia Nacional de la Historia, Ed., Buenos Aires, 1980, vol. IV.

- Pfirter, Frida Armas; Barberis, Julio A. et al., *Los límites de la República Argentina*, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2000.

- Piccinali, Héctor J., *Vida del teniente general Nicolás Levalle*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1982.

- Podesta Costa, L. A y Ruda, José María, *Derecho internacional 1*, TEA, Buenos Aires, 1985.

- Poggi, Rinaldo Alberto, *Frontera Sur, 1872*, Fundación Nuestra Historia, Buenos Aires, 1998.

- Porcel, Roberto Edelmiro, *La araucanización de nuestra pampa. Los tehuelches y pehuenches. Los mapuches invasores*, s/n, Buenos Aires, 2007.

- Prada Alcoreza, Raúl, "Análisis de la nueva Constitución Política del Estado", en *Bolivia. Nueva constitución política del Estado. Conceptos elementales para su desarrollo normativo*, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz, 2010.

- Prado, Manuel, *La guerra al malón*, Eudeba, Buenos Aires, 1961.

- Prado, Manuel, *Conquista de La Pampa, Cuadros de la guerra de frontera*, Taurus, Buenos Aires, 2005.

- Quiroga Lavié, Humberto et al, *Derecho constitucional argentino*, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2001, vol. II.

- Racedo, Eduardo, *La conquista del desierto, Memoria militar y descriptiva de la 3ª División Expedicionaria*, Comisión Nacional Monumento al Teniente General Roca, Buenos Aires, 1940, vol. III.

- Ramayon, Eduardo E., *Ejército guerrero, poblador y civilizador*, Eudeba, Buenos Aires, 1978.

- Ramayon, Eduardo E., *Las caballadas en la guerra del indio*, Eudeba, Buenos Aires, 1974.

- Ramayon, Eduardo E., *Nahuel Huapi. Campaña militar. 1881*, Talleres Gráficos Santiago Gir, Buenos Aires, 1938.

- Raone, Juan M., *Fortines del desierto (mojones de civilización)*, Biblioteca del suboficial, Buenos Aires, 1969, vols. I-III.

- Ras, Norberto, *La guerra por las vacas*, Editorial Galerna, Buenos Aires, 2006.

- Rey Balmaceda, Raul C., *Integración territorial de la Argentina*, SENOC, Buenos Aires, 1985.

- Rey Balmaceda, Raul C.: "La supuesta «frontera interior» pampeana", en *Congreso Nacional de Historia sobre la Conquista del desierto. Celebrado en la Ciudad de Gral. Roca del 6 al 10 de noviembre de 1979*, Academia Nacional de la Historia, Ed., Buenos Aires, 1980, vol. IV.

- Rhi-Sausi, José L.; Oddone, Nahuel: "Cooperación Transfronteriza e Integración: Oportunidades para el desarrollo del Perú", en Moya Mena, Sergio I. (Ed.), *Las fronteras: Espacios de encuentro y cooperación*, Flacso, San José, 2012.

- Ricoy, Irene S.: "La línea de frontera y la fundación de nuevos fortines", en Comando General del Ejército, Dirección de Estudios Históricos, *Política seguida con el aborigen (1820-1852)*, Círculo Militar, Biblioteca del Oficial, Buenos Aires, 1974, t. I., vol. 2, vols. 666/667/668.

- Rivera Santivañez, José Antonio, *Análisis de la reforma a la constitución boliviana*, Editorial El País - Academia Boliviana de Estudios Constitucionales, Santa Cruz - Bolivia, 2002.

- Rizzo Romano, Alfredo H., *Manual de derecho internacional público*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1989.

- Rojas Aravena, Francisco: "Presentación", en Moya Mena, Sergio I. (Ed.), *Las fronteras: Espacios de encuentro y cooperación*, Flacso, San José, 2012.

- Rojas Lagarde, Jorge L., *Incidentes fronterizos con Chile durante la guerra con el indio*, Ediciones del Oeste, Buenos Aires, 1997.

- Rojas Lagarde, Jorge L., *Malones y comercio de ganado con Chile, Siglo XIX*, El Elefante Blanco, Buenos Aires, 2004.

- Rommanych, Marc; Rupp, Martin, *Maginot Line 1940*, Osprey Publishing, United Kingdom, 2010.

- Rosas, Juan M. de, *Diario de la expedición al desierto 1833-1834*, Plus Ultra, Buenos Aires, 1965.

- Rosas, Juan M. de, *Relación de los cristianos salvados del cautiverio por la división izquierda del ejército expedicionario contra los bárbaros al mando del Señor Brigadier General Don Juan Manuel de Rosas*, Imprenta del Estado, Buenos Aires, 1835.

- Rousseau, Charles, *Derecho internacional público*, Trad. Fernando G. Artigues, Ediciones Ariel, Barcelona, 1966.

- Ruiz Moreno, Isidoro J., *Campañas militares argentinas, La política y la guerra. Rebeliones y crisis internacional (1854-1865)*, Claridad, Buenos Aires, 2008, vol. III.

- Ruiz Moreno, Isidoro J., *Campañas militares argentinas, La política y la guerra. Luchas contra los indios y sediciosos (1870-1884)*, Claridad, Buenos Aires, 2009, vol. V.

- Sabsay, Daniel Alberto et Onaindia, José Miguel, *La constitución de los argentinos, Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994*, Errepar, Buenos Aires, 2009.

- Sagüés, Néstor Pedro, *Constitución de la Nación Argentina. Texto según la reforma de 1994. Estudio comparativo con el articulado anterior. Tratados internacionales con jerarquía constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1994.

- Sagüés, Néstor Pedro, *Elementos de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1999, vol. II.

- Sagüés, Néstor Pedro, *Manual de Derecho Constitucional*, Buenos Aires - Bogotá, Astrea, 2012.

- Sánchez, Aurora M., *Julio A. Roca*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1969.

- Sarasola, Carlos M., *Nuestros paisanos los indios*, Emecé, Buenos Aires, 1992.

- Sarmiento, Domingo F., *Argirópolis*, La Cultura Argentina, Buenos Aires, 1916.

- Sarmiento, Domingo F., *Facundo*, Biblioteca de La Nación, Buenos Aires, 1903.

- Sarmiento García, Jorge (Dir.), *Derecho público*, Ediciones Ciudad Argentina, España, 1997.

- Scenna, Miguel Ángel, *Argentina – Chile. Una frontera caliente*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1981.

- Schoo Lastra, Dionisio, *El Indio del desierto 1535-1879*, Editorial Goncourt, Buenos Aires, 1977.

- Schoo Lastra, Dionisio, *La lanza rota*, El Elefante Blanco, Buenos Aires, 1997.

- Scunio, Alberto D. H., *Del Río IV al Lime Leuvú*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1980.

- Scunio, Alberto D. H., *La conquista del Chaco*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1972.

- Seelstrang, Arturo, *Informe de la comisión exploradora del Chaco*, Eudeba, Buenos Aires, 1977.

- Segovia, Gonzalo et Segovia, Juan fernando, “La protección de los indígenas”, en *Derecho Constitucional de la Reforma de 1994,* Depalma, Buenos Aires, 1995.

- Sesto, Carmen Ester: “Los problemas ganaderos en la Provincia de Buenos Aires durante la campaña al desierto. 1876-1879” en *Congreso Nacional de Historia sobre la Conquista del desierto. Celebrado en la Ciudad de Gral. Roca del 6 al 10 de noviembre de 1979*, Academia Nacional de la Historia, Ed., Buenos Aires, 1980, vol. I.

- Siegrist de Gentile, Nora L.; Martín, María H., *Geopolítica, ciencia y técnica a través de la campaña del desierto*, Eudeba, Buenos Aires, 1981.

- Solveira de Báez, Beatriz R.: “La conquista del desierto y la guerra del pacífico” en *Congreso Nacional de Historia sobre la Conquista del desierto. Celebrado en la Ciudad de Gral. Roca del 6 al 10 de noviembre de 1979*, Academia Nacional de la Historia, Ed., Buenos Aires, 1980, vol. I.

- Sorensen, Max (Ed.), *Manual de derecho internacional público*, Trad. Dotación Carnegie para la Paz Internacional, Fondo de cultura económica, México, 1992.

- Spota, Julio Cesar A.: “Política de fronteras y estrategia militar en el Chaco Argentino (1870-1938)”, en Lucaioli, Carolina P. y Nacuzzi, Lidia R., *Fronteras. Espacios de Interacción en las tierras bajas del sur de América*, Sociedad Argentina de Antropología, Buenos Aires, 2010.

- Sulé, Jorge O., *Rosas y sus relaciones con los indios*, Colección Estrella Federal, Buenos Aires, 2003.

- Tau Anzoátegui, Víctor; Martiré, Eduardo, *Manual de Historia de las Instituciones Argentinas*, Editorial Histórica, Buenos Aires, 2003.

- Thill, José P.; Puigdomenech, Jorge A., *Guardias, fuertes y fortines de la frontera sur, Historia, antecedentes y ubicación catastral*, Ejército Argentino, Servicio Histórico del Ejército, Buenos Aires, 2003, vols. I -II.

- Tobar Donoso, Julio; Luna Tobar, Alfredo, *Derecho Territorial Ecuatoriano*, Imprenta del Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito – Ecuador, 1982.

- Travieso, Juan Antonio, *Derecho internacional público*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2012.

- Turner, Frederick Jackson, *La frontera en la historia americana*, Trad. Crencordes Celsa, Rafael, Universidad Autónoma de Centro América, San José, 1987.

- Valdez, Lindor, *La conquista del desierto en la penumbra de la historia. Contribución al estudio y esclarecimiento de errores históricos fundamentales. 1810-1917,* S.E., Buenos Aires, 1957.

- Van Creveld, Martin, *The transformation of war*, The Free Press, United States of America, 1991.

- Vedoya, Juan C. et al, *La campaña del desierto y la tecnificación ganadera*, Eudeba, Buenos Aires, 1981.

- Villegas, Conrado, *Expedición al gran lago Nahuel Huapi en el año 1881,* Eudeba, Buenos Aires, 1974.

- Villegas, Osiris Guillermo: "Expansionismo territorial chileno. Sus actitudes y avances en la región austral", en Bidondo, Emilio A. et al, *Epopeya del desierto en el sur argentino*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1979.

- Viñas, David, *Indios, ejército y frontera*, Santiago Arcos editor, Buenos Aires, 2003.

- Walther, Juan C., *La conquista del desierto*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1964.

- Weinberg, Félix: "Sarmiento y el problema de la frontera (1845-1858)", en *Congreso Nacional de Historia sobre la Conquista del desierto. Celebrado en la Ciudad de Gral. Roca del 6 al 10 de noviembre de 1979*, Academia Nacional de la Historia, Ed., Buenos Aires, 1980, vol. I.

- Yunque, Álvaro, *Calfucura, La conquista de las Pampas*, Ediciones Antonio Zamora, Buenos Aires, 1956.

- Zapata Barrero, Ricard: "Frontera: concepto y política", en Zapata Barrero, Ricard; Feller Gallardo, Xavier, *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto mediterráneo*, Edicions Bellaterra, Barcelona, 2012.

- Zapata Barrero, Ricard; Feller Gallardo, Xavier (Eds.), *Fronteras en movimiento. Migraciones hacia la Unión Europea en el contexto mediterráneo*, Edicions Bellaterra, Barcelona, 2012.

- Zarini, Helio Juan, *Constitución Argentina. Comentada y concordada. Texto según reforma de 1994. Análisis de los artículos desde su origen hasta la actualidad. Tratados internacionales con jerarquía constitucional. Gobernantes. Leyes complementarias*, Astrea, Buenos Aires, 1996.

- Zarini, Helio Juan, *Derecho Constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1999.

- Zeballos, Estanislao S.: "Callvucurá y la dinastía de los piedra*",* en *Callvucurá/Painé/Relmu*, El Elefante Blanco, Buenos Aires, 1998.

- Zeballos, Estanislao S., *Episodios en los territorios del Sur (1879)*, El Elefante Blanco, Buenos Aires, 2004.

- Zeballos, Estanislao S., *La conquista de quince mil leguas, Estudio sobre la traslación de la frontera sur de la República Argentina al Río Negro*, Taurus, Buenos Aires, 2002.

- Zeballos, Estanislao S.: "Painé y la dinastía de los zorros", en *Callvulcurá/Painé/Relmu*, El Elefante Blanco, Buenos Aires, 1998.

- Zeballos, Estanislao S.: "Relmu, reina de los pinares*",* en *Callvucurá/Painé/Relmu*, El Elefante Blanco, Buenos Aires, 1998.

- Zeballos, Estanislao S., *Viaje al país de los Araucanos*, El Elefante Blanco, Buenos Aires, 2005.

- Zidane Zeraoui: "Presentación: Más allá de la frontera. Los estudios transfronterizos en la actualidad", en Soto Acosta, Willy (Ed.), *Repensar las fronteras, la integración regional y el territorio*, Clacso, Costa Rica, 2017.

- Zorroaquin Becu, Ricardo, *Estudios de historia del derecho*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1988, vols. I-III.

- Zorroaquin Becu, Ricardo, *Historia del Derecho Argentino*, Editorial Perrot, Buenos Aires, 1995, vols. I-II.

Revistas:

- Allegri, Eduardo B. M., "Las tres fronteras del Martín Fierro: El espacio, el Tiempo y la Fe", *Primer Ciclo de Conferencias "Reminiscencias de la Argentina de Antaño"*, Universidad Católica Argentina, 28-30 de agosto, 2007.

- Bazán, Víctor, "La nueva Cláusula Constitucional argentina sobre Derechos Indígenas: proyecciones de la cuestión en los ámbitos interno e internacional", *Dereito - Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, 11, 2, 2003.

- Battaleme, Juan: "Releyendo la compra de armas en la región y la reintroducción del dilema de seguridad", *Miríada. Investigación en ciencias sociales*, 51/84, II/4, IDICSO (Instituto de Investigación en Ciencias Sociales. Universidad del Salvador), 2009.

- Briceño Monzón, Claudio Alberto, "José Manuel Briceño Monzillo: vigencia de su pensamiento sobre Venezuela, límites y fronteras", *Aldea Mundo. Revista sobre Fronteras e Integración*, 71/76, X/19, Venezuela, 2005.

- Briceño Monzón, Claudio Alberto, "Venezuela y Colombia: dimensiones de una crisis diplomática, sus repercusiones en las fronteras y la integración", *Aldea Mundo. Revista sobre Fronteras e Integración*, 27/35, XIV/27, Venezuela, 2009.

- Dumrauf, Clemente, "La conquista espiritual de la Patagonia", *Todo es Historia*, 2/37, VIII/103, 1975.

- Grinspun, Pablo, "Los controles integrados de frontera en el Mercosur", *Revista de Derecho Privado y Comunitario, Concursos y Quiebras- II,* 441/454, XI, 1996

- Iñiguez, Marcelo Daniel, "Compraventa de inmuebles en zona de seguridad y áreas de frontera", *Revista de Derecho Privado y Comunitario, Compraventa - II,* 155/168, MMIV-I, 2004

- Lamas, Félix A.: "Hecho, valor y norma", *Revista Internacional de Filosofía Práctica Circa Humana Philosophia*, 9/27, N° 2, 2004

- Luna, Felicitas (ed.), "Una frontera caliente: blancos, indios y estado nacional", *Todo es Historia,* 4/50, XLII/510, 2010.

- Luna, Félix (ed.), "Campaña del Desierto: una epopeya Argentina", *Todo es Historia*, 1/98, XII/144, 1979.

- Molinari, Ángel E., "Francisco P. Moreno: Su contribución a los intereses territoriales Argentinos", *Boletín Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos*, 1/2, VIII/33, Consejo Argentino para las Relaciones Exteriores (CARI), Buenos Aires, 2005.

- Moroni, Marisa, "La nacionalización de la frontera pampeana y la formación del Estado argentino", *Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales*, 69/89, 67, 2007.

- Soto Acosta, Willy: "La integración extrarregional como impulsora del espacio centroamericano", *Relaciones internacionales*, 31/50, N° 79-80/81-82, 2011.

- Vedoya, Juan C., "Hernández, poeta del gaucho triste", *Todo es Historia*, 8/39, VI/64, 1972.

- Vedoya, Juan C., "La mujer en las pampas", *Todo es Historia*, 8/32, VIII/95, 1975.

Originales y facsimilares de cartografías:

- Facsimilar de la "*Decription géographique et statistique de la Confédération Argentine, par le Dr. V. Martín De Moussy*", 1865.

- Facsimilar de la *"Carta de las Pampas del Sud, dedicada al Exmo. Señor Vice-Presidente de la República Argentina",* por el Coronel Álvaro Barros, dibujado por Enrique Alchurch, junio 1872.

- *Carta topografica de la Pampa y de la línea de defensa (actual y proyectada) contra los indios. Construida por orden del Exmo. Señor Ministro de Guerra y Marina, Coronel Dr. Dn. Adolfo Alsina, según los mejores materiales y trabajos propios, por el Sto. Mayor D. F. L. Melchert, Comité Central Argentino para la exposición de Filadelfia, Diciembre de 1875*

- "*Plano General de la nueva línea de fronteras sobre la Pampa*". Construido por orden del Exmo. Señor Ministro de Guerra y Marina Coronel D. Adolfo Alsina según los

mejores materiales y trabajos propios por el Sargento Mayor D. Jordán Wysocki, Marzo 1877. Alberto Larsch impresor.

- Facsimilar del "*Plano del territorio de la pampa y Rio Negro y de las once provincias chilenas que la avecinan por el oeste*", producido por el Jefe de la Oficina Topográfica Militar, El Tte. Coronel Manuel J. Olascoaga, en escala 1/2.000.000, publicado recién en 1905 en base a los estudios topográficos de la época de la expedición.

- Plano de "*Puntos Habilitados para ingreso y egreso a la República Argentina*", Instituto Geográfico Nacional producido por la Secretaría de Fronteras. Ministerio de Seguridad. Presidencia de la Nación, 2017.