

443
—

Revista

de

Ciencias Económicas

PUBLICACION DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
CENTRO DE ESTUDIANTES Y COLEGIO
DE GRADUADOS

La Dirección no se responsabiliza de las afirmaciones, los juicios y las doctrinas que aparezcan en esta Revista, en trabajos suscritos por sus redactores o colaboradores.

DIRECTORES

Dr. Wenceslao Urdapilleta
Por la Facultad

Francisco A. Duranti
Por el Centro de Estudiantes

Carlos E. Daverio
Por el Centro de Estudiantes

REDACTORES

Dr. Alberto Diez Mieres
Sr. Luis Moreno
Por la Facultad

José Botti
Por el Centro de Estudiantes

Oscar D. Hofmann
Por el Centro de Estudiantes

Año XVII

Junio, 1929

Serie II, N° 95

DIRECCION Y ADMINISTRACION
CALLE CHARCAS 1835
BUENOS AIRES

de Eduardo F. Giuffra

Régimen Económico y Administrativo de los Territorios Nacionales, según la Constitución ⁽¹⁾

I. Los territorios nacionales. Antecedentes. — II. La tierra. Su importancia económica. Su población. Cláusulas constitucionales. — Cómo ha debido proceder el gobierno para poblar, cumpliendo los preceptos de la Constitución. — IV. Cómo deben ser organizados, administrados y gobernados los territorios. — V. No sólo conviene la creación de nuevas provincias, sino que el gobierno está virtualmente obligado, por la Constitución, a promoverlas.

I

LOS TERRITORIOS NACIONALES. ANTECEDENTES

Es indudable que la organización constitucional adoptada ha tendido, como reacción a sus antecedentes inmediatos, a contemplar los factores de progreso económico como cuestiones que afectan la esencia misma de la vida nacional.

Si hay que admitir la marcada influencia ejercida en la confección de la Constitución por Alberdi, debemos tener presentes sus bases y puntos de partida para la misma, y hallaremos en ellos el pensamiento que sustenta aquel aserto.

Al referirse a nuestros antecedentes, afirmaba que “todo el derecho constitucional de la América antes española era incompleto y vicioso en cuanto a los medios que deben llevarla a sus grandes destinos”, y las modificaciones constitucionales “eran reminiscencias, tradición, reformas muchas veces textuales de las constituciones dadas en el período anterior”.

(1) El presente trabajo, que firma el Dr. Eduardo F. Giuffra, profesor suplente de Derecho Político y Administrativo, fué presentado por su autor en el concurso que para proveer dicha suplencia se realizó en el año 1925, trabajo que se publica por cuanto esta Dirección conceptúa de interés divulgar.

Que “esas reformas se han hecho con miras interiores... pero nunca con la mira de suprimir en el derecho constitucional de la primera época lo que tenía de contrario al engrandecimiento y progreso de los nuevos estados”.

Bastan estas manifestaciones para no insistir en las razones expuestas por él, desde que son la expresión de una verdad que salta a la vista en la lectura de nuestros estatutos y constituciones, refiriéndonos ya a nuestro país.

Es, asimismo, exacto que una vez sancionada la Constitución del 53, teniendo en cuenta tales antecedentes, un número apreciable de disposiciones contenidas en ella, están destinadas a contemplar este nuevo aspecto, preparando soluciones para el desarrollo grandioso que ha previsto. En esa inteligencia, se hace necesario interpretarlas en armonía con los fundamentos que les dieron vida, para la aplicación honrada de sus dictados.

En el transcurso de este trabajo he de ocuparme de la organización, administración y gobierno de los territorios nacionales teniendo en cuenta el destino que la Constitución les ha deparado.

En nuestro país, un poderoso patrimonio territorial extendido por diversas zonas, y dotado, en parte, por cualidades excepcionales y, en otras de naturaleza tal que, con trabajos practicables, pueden rendir un fuerte tributo a la riqueza general, ha abierto, con razón, un mundo de esperanzas.

Es evidente que, para alcanzar gran desarrollo económico, es menester, en cuanto a la tierra se refiere, obtener de ella el máximo de su rendimiento posible mediante la acción racional y perseverante del hombre.

He ahí, entonces que, considerando la extensión aludida, un sistema legal tendiente a estimular una acción necesaria sobre ella debería sobrevenir a fin de colocarla en los términos que la economía exige, incorporando el trabajo para obtener sus frutos.

En este estado corresponde, por consiguiente, tener un concepto del territorio de la nación y de su suerte, sea como cosa de los bienes públicos, sea, más tarde, como asiento de una parte del agregado nacional.

Desde luego, hay que ajustar los dos conceptos coexistentes que derivan de la forma de gobierno adoptado, la nación y las provincias.

Estas tienen los territorios sometidos a su jurisdicción que han de ser precisados para atribuir, en consecuencia, a la

Nación los que queden fuera de ellas. Hay, pues, tierras provinciales y nacionales.

Veamos cuáles corresponden, entonces, a las provincias.

Conviene determinar, ahora, antecedentes que explican la suerte ulterior de sus respectivos territorios.

Las provincias argentinas constituyen un hecho posterior a la Nación.

Esta arranca de la vida colonial misma, donde surge, al conjunto de factores diversos que la historia analiza aisladamente; pero que, en fuerza poderosa, hacen explosión en el movimiento emancipador que produce la sucesión del gobierno patrio y sus derivados como depositarios de la tradición local, vaciada en los moldes de una nueva vida que confundió en una gran aspiración a los hombres de estas tierras.

Luchas intestinas engendradas en los núcleos aislados dentro de lo que era nuestra zona virreinal, produjeron hechos históricos diversos que, combinados con antecedentes institucionales de distinto orden (Cabildos, Intendencias), concentraron en la acción de los caudillos las pretensiones locales varias, y dentro siempre del pensamiento concreto de integrar una nación.

De aquí que quedara reservado a los altos poderes determinar su perímetro sobre el principio efectivo de la existencia de aquéllos y el de ser considerados parte de un conjunto cuyos intereses comunes serían contemplados por todas. El Congreso, con su doble representación del pueblo y las autonomías, fija los límites de las provincias (art. 67, inciso 14).

No es el caso de hacer sobre este particular el análisis de esa facultad, sino simplemente, recordar la correlación existente entre el antecedente histórico invocado y la parte transcrita del inc. 14, para establecer el alcance de la acción del Congreso a ese respecto.

Aun cuando se haya hecho manifestaciones como la que señala la comisión examinadora de la Constitución del 53, en el informe del proyecto de reforma, citado por Montes de Oca, "tierras públicas jamás las tuvo la nación después de la revolución", no deben ser tomadas al pie de la letra.

Tal sería una manifestación contraria a los hechos. Precisamente, después de la revolución, en los años inmediatos a ella, la nación naciente operaba con un criterio de marcada unidad, y exceptuando el Estatuto del año 15, que interpretaba el proceso de autonomías antes aludido, los demás,

y la constitución orgánica de 1819, concentraban la autoridad en unidad de régimen que anulaba, legalmente, dicho derecho de autonomía, con el cual las provincias, tendrían la personería política que las facultara para el ejercicio de sus derechos particulares, para disponer de las tierras, etc.

Había, al contrario, una ley que facultaba al P. E. para dar en propiedad terrenos a los que los poblaran, fuera de las líneas de fronteras, facultad que fué una consecuencia del antecedente colonial, según lo hace notar el doctor Vélez Sarfield, al sostener el proyecto de la ley N° 28, invocado por la Suprema Corte en fallo que transcribe el Dr. Zavalía (1). "Yo he demostrado, dice, que jamás los pueblos tuvieron facultad de enajenar la tierra pública. Los límites que fijó el rey de España, en algunas provincias o, más bien, sus adelantados que vinieron a tomar posesión del territorio hasta el Estrecho de Magallanes, eran los límites puramente administrativos, pero jamás se les dió derecho a las intendencias de enajenar las tierras comprendidas entre estos límites señalados. Por ejemplo: Buenos Aires tenía sus límites hasta el Estrecho de Magallanes;... pero eso no era facultar al gobernador de Buenos Aires,... para enajenar ni una cuarta de tierra".

Así había afirmado Sarmiento que las tierras nacionales podían definirse:

1. Las que existen ocultas y sin títulos de propiedad en las provincias;
2. Las que se extienden al sud de Buenos Aires, Córdoba y Mendoza hasta el Río Negro;
3. La Patagonia, cuya soberanía pertenece a la República Argentina;
4. Los territorios comprendidos bajo el nombre general de Gran Chaco.

Alberdi, dice Montes de Oca, aceptaba las conclusiones a que Sarmiento llegaba y sin perjuicio de la solución legal adoptada, conviene recordar que la cuestión es, según ha podido apreciarse, distinta a la producida en los Estados Unidos de Norte América.

Allá podía resolverse la cuestión, acaso, contrariamente a los derechos de la nación, si, como está probado, los estados particulares fueron origen de la República en proceso opues-

(1) Jurisprudencia de la Const. Argentina. T. 1, pág. 427.

to al enunciado anteriormente, siendo entidades aisladas que concurrieron congregadas al movimiento emancipador, con condiciones de vida anterior, separadas entre sí. A tal extremo, que según lo expresado por del Valle, "los Estados Unidos han gastado tesoros y han derramado sangre preciosa un siglo más tarde de su independencia para resolver el problema que sus antecedentes coloniales dejaron incierto, para decidir si las estrellas de su bandera representaban una constelación del cielo nacional, o entidades que podían a voluntad fragmentar la República y dispersas sus elementos de civilización en los vastos territorios, mientras que el centralismo colonial sudamericano, con sus opresiones y sus estrecheces, dejaba en el Río de la Plata el sentimiento vivo y profundo de la unidad nacional, sentimiento que se manifiesta desde la primera hora de la revolución, que asegura la independencia, que se salva de la anarquía, que persiste bajo la dictadura, que habla a voces en todos los ensayos constitucionales, hasta el acuerdo de San Nicolás, y que resiste y termina el período de separación, dejando establecida por siempre la unidad y la soberanía suprema de la Nación Argentina." (1).

De suerte que, aquí, no obstante la formación de provincias y su reconocimiento necesario como resultado de una evolución efectiva, a los efectos de la adopción de un sistema de gobierno, y las jurisdicciones locales con sus respectivos haberes territoriales, cuando se procedió a la organización definitiva, tras las alternativas sugeridas anteriormente, fué el pueblo de la Nación el que encomendó esa organización, resultando de ella que las provincias habrían de tener las tierras que encuadraran en sus límites una vez que el Congreso los fijara (Art. 67, inc. 14 en cuestión) y sin que pudieran invocar antecedentes que tiendan a limitar esta facultad.

El límite racional que el Congreso debería tener es el que, partiendo de la existencia de ellas, sancionara su estado y evolución local en armonía con sus antecedentes, tratandó de concertar aquellas entidades puestas en juego especialmente desde la anarquía.

Cuando se federalizó la Puna de Atacama se produjo un caso que tiene relación con lo expuesto.

El gobernador de Salta reclamaba la intervención de la Legislatura para que se pudiera erigir, decía, "un territorio en lo que forma parte de la Provincia siempre y en todos

(1) Del Valle, "Derecho constitucional".

los tiempos en que la Puna de Atacama estuvo dentro de la comprensión de los límites de la República”, y concretaba las facultades del Congreso a “resolver las cuestiones interprovinciales en nombre y para asegurar la paz interior”, no pudiendo “decidir el cercenamiento de una provincia para objetos nacionales sin consideración a sus títulos incuestionados”.

Contestando a ello el ministro decía, entre otras cosas, que la fijación de los límites interprovinciales y los de los territorios federales corresponde exclusivamente al Congreso de la Nación, sin que éste deba tomar como límite de sus propias facultades las posesiones territoriales que las provincias tenían o pretendían tener antes de la definitiva organización de la República en 1853 (1).

De lo expuesto, resulta que el Congreso, facultado para fijar los límites de las provincias en la forma enunciada, atribuye a ellas la porción territorial en la que deben ejercer su jurisdicción y, por exclusión, queda como tierra nacional la que resulte fuera de dichos límites. En ellas el Congreso determinará por una legislación especial la administración, organización y gobierno que deberán tener.

La ley N° 28 declaró las tierras nacionales al propio tiempo que disponía el pedido de los conocimientos necesarios para fijar los límites a las provincias.

II

LA TIERRA. SU IMPORTANCIA ECONOMICA. SU POBLACION. CLAUSULAS CONSTITUCIONALES

Debemos considerar la tierra como factor económico y su ordenamiento para dar hogar seguro a la población.

Es un fondo de la riqueza pública y con el resultado de su venta y locación se integra el tesoro nacional, según el artículo 4.

Pero ya hemos recordado que la tierra no ha de permanecer inculta si necesariamente, está destinada a rendir sus frutos. Luego es preciso colocarla en los términos antedichos para que sea una verdadera riqueza, incorporada al esfuerzo humano.

(1) Leyes, Decretos y Resoluciones sobre administración de Territorios Nacionales.

Cuando se dictó la Constitución, era un hecho conocido que los vastos territorios argentinos, en gran parte incultos e inhabitados, debían ser considerados en semejante situación, iniciando y asegurando un proceso eficaz que condujera a obtener un propósito concordante con aquel principio. A ello obedece el inc. 16 del art. 67.

Y si este hecho era notorio en la generalidad del territorio, era más evidente respecto de los extraprovinciales. De ahí que a estar a los dictados constitucionales y teniendo en cuenta los fundamentos en que se basaron, tales territorios habrían de ser sometidos a una administración que estuviera orientada hacia aquellos grandes propósitos.

La Constitución, en efecto, ha dispuesto que el Congreso sea quien determine "por una legislación especial la organización, administración y gobierno de los territorios nacionales que queden fuera de los límites que se asignen a las provincias" (inc. 14, art. 67), pero ella deberá, naturalmente, estar encuadrada dentro de los principios adecuados a los efectos propuestos por aquélla, "proveyendo lo conducente a la prosperidad del país."

De ello se desprende que la suerte de los territorios nacionales tiene demarcado, por la Constitución, el derrotero en su marcha progresiva como parte integrante de la Nación.

Es decir, que, partiendo de un momento inicial, todo está previsto hasta su grado final evolutivo, bien que sea la legislación aludida quien deba interpretar ese designio.

La ley, pues, ha debido hacerse cargo de esa aspiración para cumplirla. Veamos cómo.

Volviendo a los principios de economía invocados, una cuestión primordial que se ha querido resolver ha sido el desequilibrio existente entre la extensión territorial y la población del país, desequilibrio que, por otra parte, perdura todavía.

Era de todo punto de vista necesario tender a lograr una población concordante con el suelo, integrando aquélla en número que fuera capaz de llevar su esfuerzo a todos los rumbos de la Nación para arrancar de su entraña el rendimiento consiguiente.

No es necesario abundar en cifras para acreditar tal hecho. Basta recordar el número de habitantes en la época de la revolución, que llegaba, según Mitre, a ciento veinte mil almas, en las Provincias Unidas, "incluyendo en ellas las an-

tiguas misiones jesuíticas de Paraná y Uruguay, después des-pobladas, y la Banda Oriental, constituída con posterioridad en nación independiente” (1).

Alberdi (2) encarecía el problema en términos que no po-dían ser más expresivos.

Era, pues, gran cuestión que afectaba la base misma de la organización nacional y su grandeza futura y, en conse-cuencia, había que proceder no sólo a contemplar la situa-ción, sino encararla con criterio de franca solución, incorpo-rando al código fundamental cláusulas precisas que conduje-ran a tal resultado.

No podía, desde luego, esperar un aumento vegetativo con la sola sanción de los principios de seguridad con que las instituciones pueden mantener la buena armonía entre los hijos del país, sino que debía proveer a los medios efectivos pa-rra producir el advenimiento de las corrientes migratorias que cumplen la doble función de atemperar la crisis de medios, donde residen, y producir más, donde hace falta, dirigiéndo-se a estos puntos.

No hay más que leer las estadísticas existentes para com-probar la escasa población extranjera residente en el país en la época colonial y aun durante los gobiernos anteriores a la organización nacional después de la revolución.

El doctor Antonio Fernández, en su tesis para doctorar-se en Ciencias Económicas, hace referencia a ellos al tratar de la “Inmigración y Colonización”, en pocas páginas.

Había, por consiguiente, que establecer un sistema que produjera la población de estas tierras. Poblar, según Alber-di, era gobernar.

Sus Bases fijaron dicho sistema y la Constitución lo con-sagró.

Provocando la llegada de extranjeros en la generosa in- vitación que con la solemnidad del Preámbulo proclama a to- dos los vientos como nación alguna, dispone que el Gobierno fomente la inmigración europea (Arts. 25 y 67, inc. 16), ga- rantizando los derechos a los que vengan a poblar nuestras comarcas, en la extensión de los de los nativos, para lo cual

(1) Mitre, “Historia de Belgrano”, Tomo I, pág. 4.

Cabe agregar que la población, según el censo de 1869, fué de 1.830.214 habitantes.

(2) Alberdi, “Bases”, pág. 89.

los determina expresamente en el art. 14 y los reafirma en el 20, atribuyéndoles los derechos de los ciudadanos, como una facultad, con todas las ventajas de éstos (menos la de ocupar la Presidencia de la Nación), y con las seguridades y opción de que hablan los arts. 20 y 21. Y con especialidad al punto que nos ocupa, establece, entre las atribuciones del Congreso, la de *promover la colonización de tierras de propiedad nacional*.

Respecto de esta cuestión es conveniente recordar que la situación de las tierras nacionales era muy inferior, en lo que atañe a población, a la de las provincias y, si se tiene en cuenta las disposiciones antes citadas, se ve la expresa obligación del Gobierno de proveer a la población y colonización.

Este ha debido llenar esa finalidad gradualmente y concretándose, aquí, a los territorios, habría sido necesario establecer un sistema cuyos resultados inmediatos hubiéranse hecho sentir integrándose, en acción recíproca, la doble función de poblar y crear nuevos incentivos para acrecer la población.

Comprendiéndose, sin esfuerzo, que las tierras inhabitadas y, por tanto, sin trabajo incorporado, no revisten mayor valor económico, un plan general de población mediante la enajenación de las tierras en forma amplia sin garantizar el fin, es contraproducente. No reviste los caracteres de las zonas preferidas, como lo demostraré, y bajo la asechanza de la especulación, además de ser motivo de operaciones equívocas, pierde, el Estado, una riqueza futura y la oportunidad de ejercer el acto regulador a que es acreedor mientras mantiene las tierras en su poder.

No hay el propósito de analizar las disposiciones legales y medidas de gobierno concordantes, para determinar su mérito o sus fallas, desde que sería ajeno al fin deseado, pero sí interesa establecer que, para cumplir los mandatos de la Constitución en cuanto ordena claramente y lo que en su espíritu contiene como un anhelo indiscutible se debió ejercer una administración diversa, encarando el asunto no como de solución indefinida, a merced de terceros factores, sino con la urgencia que imponía este estado por el que una vasta extensión del territorio habría de encontrarse bajo un sistema de administración y gobierno distinto al que por definición se adoptaba al organizarse la República.

Aquí viene, precisamente, el aspecto que asume gran interés desde nuestro punto de vista.

III

COMO HA DEBIDO PROCEDER EL GOBIERNO PARA
POBLAR CUMPLIENDO CON LOS PRECEPTOS DE
LA CONSTITUCION

Sin repetir ya cuanto tiene de trascendental en el orden económico, la población de las tierras, debemos afirmar que, sentado el principio de la población por las razones dadas, según ha quedado ligeramente esbozado, no puede aislarse de este fenómeno la consecuencia necesaria de tal elemento humano y, en este sentido, su situación frente a los derechos individuales y el ejercicio de los de carácter político.

Extensiones apreciables con una escasa población, disminuida, no permiten la cohesión necesaria de los núcleos sociales, y las actividades humanas no integran la acción fuerte que deriva de la concurrencia.

El intercambio, sea material o intelectual, no se opera y se aleja, sin los resultados benéficos de este proceso, la posibilidad del progreso.

La falta de probabilidades de formación de verdaderos núcleos con la participación activa de sus componentes en su suerte, importa una dependencia que los coloca fuera de la órbita del orden y del desenvolvimiento general del país.

Los poderes nacionales han tratado de cumplir los propósitos enunciados; pero, siempre con criterio arbitrario, heredado, acaso, como una carga del pasado.

Grandes demarcaciones y enunciados halagadores constituyen los articulados de las leyes destinadas a ese efecto y los decretos que las movilizan.

Véase las leyes de *organización y fomento de los territorios; de tierras; inmigración y colonización*, etc., y se notará que surge de ellas, como de los fundamentos que las han inspirado, en los mensajes, informes y debates, el vehemente deseo de proceder a la solución propuesta.

Todo eso se ha hecho y, sin embargo, puede constatarse como resultado de tales actos, y otros concordantes, dos situaciones de significación económica: la salida de muchas hectáreas del patrimonio nacional y el mantenimiento de población relativamente escasa que llega, en la Patagonia, desde el Río Colorado, donde se cuenta gran extensión de los territorios nacionales a 0,13 habitantes por kilómetro cuadrado (1).

(1) Kuhn Franz, "Fundamentos de Fisiografía Argentina".

Tendrán, pues, las disposiciones tomadas para acrecer la población todas las apariencias de sabiduría que se les quiera reconocer; pero, hay hechos que consagran el ejercicio de sistemas que no han sido los más adecuados a las necesidades existentes.

El gobierno ha debido cumplir el propósito constitucional de poblar teniendo en cuenta la integración nacional de las zonas conquistadas a la soledad, mediante un sistema armónico con las leyes sociales y económicas, y no con procedimientos más o menos problemáticos que no siempre se escogen entre los compatibles con necesidades propias, sino de conformidad a otros ambientes. Y, siempre, siguiendo el trayecto que conduce a formar entidades políticas de propio gobierno con la final determinación de nuevas provincias que es su destino previsto según el espíritu de la Constitución.

Si ésta habilita al congreso a dar una legislación especial para organizar, administrar y gobernar los territorios nacionales, interpretando la necesidad económica de darles población, para lo cual dispone su colonización como base para proveer a la prosperidad del país, habría sido más benéfica una asimilación del baldío, sin perjuicio de las medidas de seguridad y vigilancia de fronteras con miras de sociabilización, diremos, atacando el despoblado desde el centro político administrativo, directamente, y de los contornos al interior por vía indirecta de dicho centro.

Sobre esa medida, dictar normas de gobierno concordes con el régimen institucional del resto del territorio, adoptando las formas políticas no sólo en cuanto afecta a la administración y gobierno, compatible con su estado, sino tendiendo a precipitar la formación de provincias.

Los Estados Unidos de Norte América, cuya organización fué siempre tomada en cuenta por nosotros, tenía territorios, los que eran regidos de acuerdo con su carácter y, naturalmente, estaban previstas, también allí, las formas sucesivas que irían tomando, siendo "gradualmente preparadas para el ejercicio de los derechos políticos en toda su plenitud"; según la expresión de Estrada, quien a este respecto decía, antes de dictarse la ley general, que en la deficiencia de nuestra legislación "podíamos acudir a la de los Estados Unidos para buscar ejemplos que ilustren la manera de desempeñar esas funciones de gobierno de acuerdo con los principios generales del sistema republicano federal.

Decía, asimismo, que la razón de que en la Argentina no

existiera una legislación relativa a la materia era obvia, agregando: "Nosotros no tenemos una población desbordante; no tenemos territorios poblados por razas civilizadas; y durante mucho tiempo será felicidad suma para la República, si viviendo en paz, y siendo bien administrada llega, a lo menos, a condensar la población de las provincias, a hacer de ellas cuerpos políticos verdaderamente capaces de autonomía".

He aquí, el proceso terminal aludido a que están sometidos los territorios por la Constitución.

Es decir, que habría de producirse el doble sistema a que me he referido anteriormente, de poblar atribuyendo a la población el sistema institucional adecuado para facilitar, al mismo tiempo, su crecimiento y desarrollo hasta capacitarse para el gobierno propio.

Este aspecto de valor económico y cuya repercusión en los valores generales del país queda fuera de duda, necesita ser contemplado por una administración que concuerde con su fin.

En el país, se han delimitado los territorios, haciéndose el trazado de los mismos en sus partes administrativas, y se ha hecho, además, la formación de zonas de labor (1), pudiendo observarse en el contenido de las disposiciones legales y reglamentarias respectivas conceptos claros y medios tendientes a facilitar la población y el trabajo, pero, aun así, hay en ello un plan general muy vasto para que pueda ser abordado con ese solo recurso.

En tan grandes extensiones se ha querido hasta dilatar las poblaciones futuras, adoptando el sistema de la entrega de tierras por series alternadas con el cual se garantiza, también, un "mayor valor a las tierras que quedan perteneciendo al Estado" (2).

Sarmiento encarecía la forma de poblar la tierra pública recordando la situación de los Estados Unidos, y decía, entre otras cosas, que "el primer elemento de prosperidad para la colocación de las tierras son las instituciones políticas", agregando: "sin derechos políticos que aseguren la libertad, la vida, la propiedad, el movimiento, los inmigrantes se ocuparán de negocios y artes en los puertos y costas, contando realizar sus provechos para regresar a su país nativo; pero

(1) Véase Leyes núms. 817, 1532, 2662, y Decretos del 19 de mayo de 1904. Ley 4167, General de Tierras.

(2) Estrada, "Derecho Constitucional". Tomo 3, pág. 370.

para emprender labrar la tierra, que es un antecedente y un reato que liga al suelo, es preciso que amen ese suelo, y que el porvenir para sí y para sus hijos se les presente tranquilo, risueño y feliz. Todos los estados sudamericanos poseen tierras baldías, y no han logrado atraer sino a sus puertos emigrantes de los que en número de 300.000 van anualmente, espontáneamente, a los Estados Unidos" (1).

Hay, pues, que poblar metódicamente y garantizar las instituciones políticas, como antes lo he enunciado y ahora lo corrobora con la cita autorizada que transcribo.

Ambas cosas debieron llevarse a la práctica de otro modo del que se han producido si se hubiese atendido más al espíritu de la Constitución, y a los ejemplos útiles en cuanto a la tierra, su organización y gobierno se refiere, cuyas leyes, entre nosotros, fueron inferiores y más todavía, la acción administrativa, que en el país tomado como guía. Así, débese agregar al hecho citado por Sarmiento, que ha ido repitiéndose por mucho tiempo, relativamente, las manifestaciones de Estrada cuando afirmaba, al referirse a la organización, administración y gobierno de los territorios nacionales que, comparando la ley nuestra con las de los Estados Unidos, aparece "deficiente, poco prolija y no concede suficiente latitud de acción a los territorios para convertirse en provincias" (2).

Aludía a la que regía al Chaco, que en términos generales fué adoptada, más tarde, en la ley común de territorios.

No obstante, este autor, según se ha visto, parecía adherir al principio de lo población alternada.

El gobierno debió proceder de otra suerte. Y, sin dejar de reconocer la intención de la legislación en la forma referida, los poderes públicos tenían la obligación de esforzarse para la creación de pequeños núcleos hasta formarlos en condiciones de tomar su participación en el gobierno local con todos los resortes necesarios para su desenvolvimiento.

Racionalmente, no es fácil ni adecuado el gobierno hecho a la distancia, sin que los moradores de tan lejanas regiones operen en forma alguna en las transformaciones y progresos, recibiendo la ley como un acto extraño a sus deliberaciones y consejos hasta en los nimios procedimientos administrativos.

Cada necesidad, en el encadenamiento lógico de los hechos sociales, efecto de un antecedente, es, a su vez, causa de nue-

(1) Sarmiento, "Comentarios de la Constitución Argentina".

(2) Estrada, "Derecho constitucional".

vos órdenes que deben contemplarse con criterio de interés y conocimiento pleno de aquélla y de los métodos de posible empleo para su satisfacción.

Por consiguiente, el ejercicio del gobierno comunal, territorial y hasta el central, no es posible que esté vedado a los pobladores de los territorios como prácticamente lo está, atentando contra el progreso general de los mismos y del país en consecuencia.

La pretensión de poblar, casi simultáneamente, el conjunto de las tierras ha sido un proyecto ilusorio; contrario al prestigio mismo de las instituciones nuestras, por sus efectos, según se comprueba con ejemplos incuestionables de extranjeros que han venido a colonizar, hace más de veinte años, el interior de los territorios, casi en un arranque de aventura y, muertos los interesados, hoy los sucesores esperan la solución de sus derechos en esas tierras que distan, todavía, muchas leguas de otros establecimientos en población. Seguramente no sería éste el mejor acicate que desde aquí llegara al país de origen del poblador para atraer nuevos pobladores.

Hay que considerar que, cuando se ha dicho que el gobierno debe fomentar la inmigración europea (art. 25), se ha tenido en cuenta el estado de progreso y superioridad de Europa, en aquellos tiempos con relación a los otros continentes, como lo especificaba Alberdi.

Ella constituye un conjunto de naciones cuyos pueblos acusaban ya en la época anterior a nuestra constitución, un grado de densidad bastante crecida de acuerdo con sus respectivos suelos. De lo contrario no habría la esperanza de las grandes corrientes emigratorias, desde que escaparían a la ley económica de su producción, si no ha de apreciarse los hechos ocasionales de salida, por deportaciones, persecuciones religiosas, etc.

Sin tratar esta cuestión, que vincula tanto a la forma de distribuir la tierra y que toca especialmente al Régimen Agrario, es menester considerar cuánto tiene de valor el orden institucional con referencia, primero, a la población de la tierra nacional, dando a estas poblaciones iniciales los elementos de organización para su propia prosperidad que las coloque en condiciones de convertirse en centros de atracción, por virtud de ella.

Se puede afirmar, previamente, que, de no seguirse el procedimiento de la formación de verdaderos núcleos con vida suficiente en contacto, los primeros con los centros

preexistentes, y los restantes con aquéllos, se incurre en el grave error que hizo decir a Avellaneda, que "en la América española la colonización se redujo a extraviar en el desierto algunos millares de hombres, arrojando a la ventura plantales de pueblos en la soledad, sin vínculos y sin relaciones entre sí".

Si bien hay métodos satisfactorios para acoger y estimular la llegada de las poblaciones extrañas, que la economía aconseja, y entre los cuales nuestras leyes han adoptado algunos, se necesita una acción directa, efectiva y rápida que debe ser ejercida por la administración y el gobierno.

Llega la oportunidad, ahora, de explicar cómo habrá de llevarse la población directamente de los centros al interior, y, a su vez, indirectamente, a las zonas intermedias como derivación de los establecimientos creados en los límites fronterizos.

Hay que partir de la base que el suelo nacional, antes de librarse al uso y habitación de extranjeros traídos sistemáticamente, se pondrá en condiciones tales que sus regiones distintas sean partes de un todo homogéneo que hace la unidad social y política que se asienta en él.

En este sentido hay funciones que deben ser tomadas por el Estado, a su cargo, para que, a su turno, los particulares entren a tomar parte en la obra de colaboración destinada a establecer la conjunción necesaria de esfuerzos para satisfacción de sus anhelos.

Si lo único que preocupa es la situación resultante de un proceso y no se tiene en cuenta los pasos sucesivos del mismo, puede intentarse la división de las tierras y la colocación por venta, locación o donación, en la forma que la ley autoriza, en grandes extensiones.

Pero no puede hacerse en un momento lo que necesita evolución.

Entre nosotros correspondía, como es fácil comprender, la división hecha y, sin perjuicio del sistema adoptado por las leyes citadas era menester la acción del Estado para garantizar la seguridad nacional en el amplio sentido del concepto y el orden administrativo y político para atraer población, asimilarla a medida que se incorpore, y hacerla depositaria de su destino bajo la custodia serena de los altos poderes y el digno acatamiento a la ley fundamental de la Nación.

Preparar el territorio es delimitarlo, no sólo en las car-

tas geográficas, sin un acto efectivo de habitación y uso, sino llevar hacia los contornos nacionales, con los elementos de seguridad y vigilancia, las características de nuestro pueblo, fundando establecimientos hacia los cuales se llegue por vías accesibles y fáciles; establecimientos que deben responder a necesidades nacionales de distintos órdenes, con carácter permanente, civiles, militares, etc., con efectivo constante que obligará al desarrollo de tales centros por las necesidades de la vida diaria; construcciones a efectos de seguridad y progreso: cuarteles, cárceles, escuelas, oficinas, etc.; todo lo cual llevará las gentes de trabajo y, con ellas, la vida misma que irá extendiéndose lentamente sin quedar aislada, porque no ha de perder la comunicación, y todos, al amparo de una administración honesta que garantice la tranquilidad del que se encamine a tales gestiones, y que afirme con actos inequívocos la efectividad de la soberanía.

Es éste un punto que no reviste la apariencia de la realidad que encierra.

No sólo se conseguiría iniciar la formación de núcleos fuertes, si que, también se evitarían consecuencias de carácter nacional. A falta de establecimientos de esta índole, poblaciones en embrión viven, a veces, al margen de nuestra jurisdicción y desde los actos más elementales hasta los más importantes que rigen la vida civil se consuman bajo la égida de la autoridad extranjera porque están más vinculados al gobierno vecino que al propio.

Colonias de extranjeros no sólo hablan sus idiomas y practican sus costumbres, sino que viven en todo sentido como agregados ajenos en el territorio nuestro, porque ni la enseñanza primera ni la protección y seguridad social llegan a aquellos lugares donde la acción pública requiere para hacerse sentir con eficacia más dedicación.

Y no se diga que poco puede hacer el Estado, previamente, en tal sentido; porque tenemos ejemplos vivos de lo que es capaz el Estado con el desarrollo de su acción.

Sin averiguar mucho, el proceso operado por Chile, en Taena y Arica, según lo alegado por Perú, muestra las gestiones realizables con tal fin, hechos cuya trascendencia implícitamente reconoce el laudo arbitral, si bien no le atribuye los alcances jurídicos que este país invoca, al manifestar que son actos realizados por Chile, en ejercicio de su poder dentro de un territorio sometido a su autoridad por el tratado de Ancón, cuyo cumplimiento se cuestiona.

Es el Estado quien debe preparar primero con esos actos de ocupación eficaz, la tierra, e ir colonizándola en condiciones de habitación, facilitando y asegurando la asimilación de las corrientes extranjeras cuya llegada ha de procurarse.

Líneas de comunicación de las diversas clases, las que sean más practicables en todas partes; imperio efectivo de la soberanía, en todos los ámbitos; autoridad activa en cualquier lugar que se requiera; seguridad y orden para todos.

Eso, con el erario común, y con el uso del crédito, desde que constituyen los actos de posesión inexcusables para garantizar la paz y el progreso como una necesidad primera, y para cuya satisfacción ha de exigirse el esfuerzo de todos porque va en ello comprometido el porvenir de la República.

Con los funcionarios, con los contingentes, con las fuerzas vivas puestas en juego en los trabajos a cargo de la nación, deben ir los primeros elementos de la población argentina para que se fusionen con ellos los factores adventicios que la economía reclama y cuya asimilación a nuestro pueblo debe afianzarse.

Ya veremos cómo podría practicarse mucho de lo expuesto si el gobierno hubiera interpretado con más acierto el espíritu constitucional a tales respectos.

No debe diseminarse la población si no se quiere incurrir en el error que señalara Avellaneda, arrojando los hombres a la ventura.

Hay que formar núcleos vigorosos extendiendo los poblados para que mantengan su identidad con las vinculaciones recíprocas.

En una extensión tan grande como la nuestra no se debe esperar una población metódica esparciéndola, porque no se formarán los verdaderos núcleos de acción en que se movilice el cúmulo de valores necesarios para integrarse con su respectivo ejercicio.

La naturaleza social de la población a venir, el ordenamiento del trabajo retributivo, con el fraccionamiento conveniente de la tierra y una acción administrativa cómoda, exigen el escalonamiento gradual de la población.

Desde luego, ya que se toca materia que afecta la llegada de los extranjeros, debe tenerse en cuenta el punto de localización del trabajo para producir el trasplante directo del extranjero a su zona de labor.

No sería extraño a este propósito la conveniencia del puerto de destino toda vez que, siendo país de costas tan extensas, habría de formarse la puerta de entrada, que se convertiría en punto de afluencia de productos una vez realizados los trabajos, a su tiempo.

Cabe agregar a esto, de paso, la importancia de la zona marítima adyacente en contacto directo con las poblaciones en formación, sobre la costa, cuya riqueza es tan grande y variada, la que habría de ser sometida a los distintos usos, desde el consumo hasta la explotación industrial que, “a pesar de que ya en la época de Rivadavia se dictaron leyes encaminadas a favorecer la colonización de las costas marítimas de la República, acordando exenciones de derechos e impuestos a los que se dedicasen a la explotación de las riquezas del mar, y estimulando las fábricas de salazón, la pesca de anfibios, el comercio de pieles de cetáceos, nada se ha hecho hasta el presente y las costas del Atlántico se mantienen baldías e inhabitadas, siendo objeto nuestra fauna marina de explotación por parte de los merodeadores, verdaderos piratas que exterminan las valiosas especies que pueblan las costas del Sur, operando en aquellos lejanos parajes, seguros de una impunidad que la falta absoluta de vigilancia les garantiza” (1).

Aquí, tenemos ya otra cuestión concordante con la conveniencia de tales fundaciones: el establecimiento de una marina mercante nacional que habría de realizar la navegación de cabotaje. Ejercería esa vigilancia, favorecería el transporte y comunicación, que hasta el presente es de grande deficiencia.

He podido comprobar la cantidad de correspondencia a la espera de salida de vapor que la conduzca hacia los puertos del Sud, con un retardo e irregularidad que hacen incierta la comunicabilidad más elemental. Y así, centros de marcada importancia en el presente, por razones económicas conocidas, como Comodoro Rivadavia, cuyas relaciones exigen frecuencia de comunicaciones, debe realizar mucha de ésta por telégrafo, medio costoso y que, por otro aspecto, no ofrece todas las seguridades apetecibles por tratarse de líneas que deberían ser complementadas, como lo requiere aquel servicio, cuestión ardua y costosa por su largo recorrido sin las oficinas

(1) Tobal, “Geografía Argentina”.

intermedias, de apreciable rendimiento, desde Bahía Blanca hasta el punto citado de frecuente destino.

Existe a tal respecto un principio de concreción de ese deseo en el proyecto de marina mercante enviado por el P. E. hace seis años, más o menos, pero que no ha sido considerado como lo requería su marcada utilidad, encarecida en el mensaje que lo acompañaba.

Volviendo a lo manifestado sobre el puerto de destino del extranjero que viene a labrar la tierra, punto del que nos hemos apartado para hacer las precedentes consideraciones que es conveniente coordinar, el significado importante que debe atribuírsele es que resulta fácil al inmigrante asentarse en el punto de llegada cuando se le ofrece en él, el trabajo retributivo y las condiciones de vida que tuviera al abandonar su suelo.

Lo contrario ocurre, con frecuencia, cuando han de transitar desde el puerto de Buenos Aires, donde no es difícil localizarse, o en sus puntos próximos, aunque sea algo deficientemente, abandonando su trayecto a las regiones donde más se les precisa, con el resultado nada feliz de abarrotar la población en la ciudad y sus alrededores, donde, a falta de un trabajo esperado y no obtenido, a veces, el factor que debía ser de orden y prosperidad se convierte en elemento de perturbación, cuando no declina por la pendiente del vicio con todas sus ingratas consecuencias.

Establézcase puertos como Bahía Blanca, por ejemplo, fórmese centro próximo y, así, hacia el sud donde el trabajo se hace en condiciones favorables para el europeo, precisamente, porque la media anual de temperatura y las condiciones de clima resultan de mayor analogía, y donde, al decir del Dr. Terry, hasta los hijos de Buenos Aires seríamos menos perezosos; prepárese el centro con las garantías de vidas y haciendas custodiadas por funcionarios bastantes y honorables — pagados como merecen por el servicio excepcional que prestan y los beneficios que han de aportar para el futuro, y no en relación a la poca importancia actual del lugar en que los radican —, con las comunicaciones fáciles con el último centro a¹ que suceden, con los elementos materiales de vida, sanidad e instrucción, y creando los establecimientos aludidos anteriormente, donde, al par que se ensanche el horizonte de los nuevos pobladores y se eleve su espíritu, palpíte el sentimiento de la patria hasta que se confundan en ella.

Las poblaciones de Europa, se ha dicho, son densas.

Basta comparar la población relativa de Bélgica, Holanda, Gran Bretaña, Alemania, Italia, Francia, cuya cantidad de habitantes por kilómetro cuadrado se aprecia en 252, 180, 144, 124, 123 y 74, respectivamente, y la Argentina 2,8 para comprobar esa afirmación.

Esas gentes, así condensadas en sus países, en territorios pequeños y donde la civilización ha llevado, en un trabajo de siglos, los medios más convenientes de vida, se encuentran en contacto permanente por comunicaciones breves y frecuentes, y no es alentador, para ellas, traerlas a países donde por caprichosa organización se las dispersa en regiones lejanas, en las que — hay que reconocerlo — no existen las ventajas de asistencia social que ellas dejaron, no por mala, sino por exceso de brazos, en el lugar donde nacieron.

Entonces, es conveniente la formación de los núcleos continuos con las garantías invocadas, sin perjuicio de los otros, formados en todas las regiones del modo expuesto con anterioridad, debiendo mantener siempre la colonia en formación, el contacto, por un lado, con los centros, aunque por el lado opuesto avance más y más dominando el desierto. Consigo mismas se acompañan.

El contacto obliga a la conquista social, porque hay un doble proceso de mejoramiento. Por una parte, el centro que evita lo malo de lo nuevo como peligroso y, por la otra, la imitación de las nuevas colonias de los adelantos preexistentes, de los otros centros, como ventajosos a su existencia. Ambos concurren y, en lo posible, se integran.

Así, reunidos, la división de la tierra se hace en forma más conveniente y se evita lanzar a la subasta los extensos lotes para motivos de especulación.

La división de la tierra debe hacerse como para el que pueda labrarla, y debe ser dada con toda la facilidad que precipita al labrador a tomarla y encariñarse a ella.

La tierra obtenida de tal manera sufre la evolución prevista hacia el mayor rendimiento cuando la población acrezca, del extensivo al intensivo, y constituye la valla para el latifundio.

La incertidumbre en el dominio no arraiga al trabajador cuando se determina a explotarla.

Los Estados Unidos de Norte América dan ejemplo de la forma fácil y conveniente de estos hechos.

Es innegable que procediéndose así, puede prontamente darse el caso de la conjunción de un número de habitantes en cada punto donde sea factible una administración completa y eficaz y, sobre todo, propia.

Aquí tocamos cuestión fundamental de nuestro asunto, para lo cual hemos ido preparando la solución con las páginas precedentes.

(Continuará)
