

**ESTRATEGIAS TERRITORIALES PARA LA
OCUPACIÓN DEL CONTINENTE SUDAMERICANO:
INSERCIÓN DE LA PERIFERIA E
INSTITUCIONALIZACIÓN ESPACIAL**



Jadson Luís Rebelo Porto
Alejandro Schweitzer

**ESTRATEGIAS TERRITORIALES PARA LA OCUPACIÓN DEL
CONTINENTE SUDAMERICANO: INSERCIÓN DE LA PERIFERIA E
INSTITUCIONALIZACIÓN ESPACIAL**

JADSON LUÍS REBELO PORTO
ALEJANDRO SCHWEITZER

Macapá
2018

JADSON LUÍS REBELO PORTO
ALEJANDRO SCHWEITZER

**ESTRATEGIAS TERRITORIALES PARA LA OCUPACIÓN DEL
CONTINENTE SUDAMERICANO: INSERCIÓN DE LA PERIFERIA E
INSTITUCIONALIZACIÓN ESPACIAL**

MACAPÁ / RIO GALLEGOS
2018



Copyright © Jadson Luís Rebelo Porto; Alejandro Schweitzer.

Direitos desta edição reservados aos autores. A reprodução total ou parcial desta obra está autorizada somente com a sua citação e crédito aos autores.

Reitora: Prof.^a Dr.^a Eliane Superti
Vice-Reitora: Prof.^a Dr.^a Adelma das Neves Nunes Barros Mendes
Pró-Reitora de Administração: Wilma Gomes Silva Monteiro
Pró-Reitor de Planejamento: Jefferson da Silva Martins
Pró-Reitor de Gestão de Pessoas: Aretha Barros Silva
Pró-Reitora de Ensino de Graduação: Prof.^a Dr.^a Daize Fernanda Wagner Silva
Pró-Reitora de Pesquisa e Pós-Graduação: Prof.^a Dr.^a Helena Cristina Guimarães Queiroz Simões
Pró-Reitor de Extensão e Ações Comunitárias: Prof. MSc. Adolfo Francesco de Oliveira Colares
Pró-Reitor de Cooperação e Relações Interinstitucionais: Prof. Dr. Paulo Gustavo Pellegrino Correa

Diretor da Editora da Universidade Federal do Amapá: Tiago Luedy Silva

Editor-chefe da Editora da Universidade Federal do Amapá: Fernando Castro Amoras

Conselho Editorial

Artemis Socorro do N. Rodrigues
César Augusto Mathias de Alencar
Cláudia Maria do Socorro C. F. Chelala
Daize Fernanda Wagner Silva
Elinaldo da Conceição dos Santos
Elizabeth Machado Barbosa
Elza Caroline Alves Muller
José Walter Cárdenas Sotil
Luis Henrique Rambo

Marcus André de Souza Cardoso da Silva
Maria de Fátima Garcia dos Santos
Patrícia Helena Turola Takamatsu
Patrícia Rocha Chaves
Robson Antonio Tavares Costa
Rosilene de Oliveira Furtado
Simone de Almeida Delphim Leal
Simone Dias Ferreira
Tiago Luedy Silva

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Biblioteca Central da Universidade Federal do Amapá

E082e

Porto, Jadson Luís Rebelo; Schweitzer, Alejandro.
Estrategias territoriales para la ocupación del continente sudamericano: inserción de la periferia y institucionalización espacial / Jadson Luís Rebelo Porto; Alejandro Schweitzer. – Macapá/ Rio Gallegos, UNIFAP/UNPA-UARG, 2018.
172 p.: il.

ISBN: 978-85-5476-034-2

1. Territórios Federais. 2. Fronteira. I. Porto, Jadson Luís Rebelo. II. Schweitzer, Alejandro. III. Título.

CDD: 900

Capa: Luiza Monteiro

Editora da Universidade Federal do Amapá

Site: www2.unifap.br/editora | E-mail: editora@unifap.br

Endereço: Rodovia Juscelino Kubitschek, Km 2, s/n, Universidade, Campus Marco Zero do Equador, Macapá-AP, CEP: 68.903-419

AUTORES

Alejandro Schweitzer: Docente da Licenciatura e professorado em Geografia e do Doutorado em Ciências Sociais e Humanidades na Universidad Nacional de la Patagonia Austral - Unidade Acadêmica Rio Gallegos, Argentina. Doutor em Geografia, Planejamento e Urbanismo, Pós-doutor em Geografia-Planejamento Regional e Urbano. Pesquisador do Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas no Centro de Investigación y Transferencia Santa Cruz (CIT Santa Cruz/CONICET). Co-coordenador do Grupo de Trabalho CLACSO "Fronteiras, integração e globalização". E-mail: alejandro.schweitzer@gmail.com.

Aimberê Freitas: Mestre em Administração Pública e Planejamento Urbano pela FGV e Doutor em Engenharia de Transportes pela UFRJ. Ex-membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República. E-mail: aimbere.freitas@gmail.com.

Betina Ferrante: Doutora em Letras pela Universidade Nacional de La Plata (Argentina). Trabalha como assistente nas cadeiras de Literatura I e II da Universidad Nacional de la Patagonia Austral - Unidade Acadêmica Rio Gallegos, Argentina. Desenvolveu pesquisas no âmbito de sua tese e uma bolsa de doutorado e pós-doutorado do Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas no Centro de Investigación y Transferencia (CONICET-Argentina) em publicações periódicas de Santa Cruz; Sua pesquisa é direcionada às representações dos trabalhadores no conflito grevista, conhecida como "A Patagônia Rebelde". Atualmente ele coordena um projeto da UNPA intitulado *Tramas de la memoria: Literatura y realidad política en la obra de David Viñas*. E-mail: betina_ferrante@yahoo.com.ar.

Camilo Useche López. Historiador-Sociólogo. Doutorando em Historia y civilización, Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, CERMA-EHESS, Paris-Francia. Grupo de estudios transfronterizos (GET), Universidad Nacional de Colombia, sede Amazonia. E-mail: camilo.useche@javerianacali.edu.co; causeche@gmail.com.

Eliane Superti: Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos/SP em 2004; Realizou estágio de pós-doutoramento no Núcleo de Estudos Estratégicos do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense; Professora do curso de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Estudos de Fronteira; Pesquisadora do Observatório das Fronteiras do Platô das Guianas (OBFRON); Os

termos mais frequentes na contextualização da sua produção científica são: Fronteiras Internacionais, Políticas Públicas, Amazônia, Comunidades Tradicionais, Meio Ambiente, Cadeias Produtivas e Governança

Jadson Luís Rebelo Porto: Geógrafo. Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Docente do Mestrado em Desenvolvimento Regional na Universidade Federal do Amapá, Brasil. Pós-doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Blumenau; Pós-doutor em Geografia pela Universidade de Coimbra; Pós-doutor em Estudos Sociais Pela Universidade Nacional de la Patagônia Austral (Argentina). Coordenador do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais (NESUR/UNIFAP), na Universidade Federal do Amapá, Brasil. Membro do grupo de trabalho CLACSO "Fronteiras, integração e globalização". E-mail: jadsonporto@yahoo.com.br. Homepage: www.jadsonporto.blogspot.com.br.

Jorge Aponte Motta: Cientista Político. Doutor em Geografia, UAM, Madrid-España. Grupo de Estudios Transfronterizos (GET), Universidad Nacional de Colombia, sede Amazonia. E-mail: jmapontem@unal.edu.co; apontemotta@unagmail.com

Mario Valero Martínez: Profesor Titular e Investigador da Universidad de Los Andes, Venezuela. Doutor en Geografía e História, Programa Geografía Humana: Territorio y Sociedad de la Universidad Complutense de Madrid. Mestre em Ciências Políticas, pelo Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina (CEPSAL) de la Universidad de Los Andes de Venezuela. Coordenador do Grupo de Estudio Cultura y Sociedad, na Universidad de Los Andes-Venezuela. e-mail: mvalero@ula.ve / mariovalerom@gmail.com. Homepage: <http://webdelprofesor.ula.ve/nucleotachira/mvalero/>

Maura Leal da Silva, Doutora em História pela Universidade de Brasília. Professora Auxiliar II de História do Brasil da Universidade Federal do Amapá. Possui graduação em História pela UNIFAP e especialização em História e Historiografia da Amazônia pela mesma Instituição. Tem experiência na área de História, com ênfase em História do Brasil, atuando principalmente nos seguintes temas: memória e história, democracia, estado, nação, identidade e história regional. E-Mail: mauraleal.ap@gmail.com.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
TERRITORIOS FEDERALES EN VENEZUELA EN EL SIGLO XIX <i>Mario Valero Martínez</i>	12
SALVAJES Y MARGINADOS, LA AMAZONIA Y FORMACIÓN DE LOS CONFINES NACIONALES EN COLOMBIA <i>Camilo Useche López; Jorge Aponte Motta</i>	51
ESTRATEGIAS DE OCUPACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE SOBERANÍA EN ESPACIOS PERIFÉRICOS LOS TERRITORIOS NACIONALES EN ARGENTINA <i>Alejandro Schweitzer</i>	71
CIUDADANOS NOMINALES. CONFIGURACIONES DE LA CIUDADANÍA EN EL PERIÓDICO DE SANTA CRUZ (ARGENTINA) LA UNIÓN (1929-1930) <i>Betina Ferrante</i>	100
OS TERRITÓRIOS FEDERAIS BRASILEIROS: 75 ANOS DEPOIS DE SUA CRIAÇÃO <i>Aimberê Freitas</i>	116
O USO DO TERRITÓRIO COMO PARTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS CENTRALIZADAS BRASILEIRAS: A ATUAÇÃO DOS TERRITÓRIOS FEDERAIS <i>Jadson Luís Rebelo Porto; Eliane Superti</i>	134
AMAPÁ, DA TRANSITORIEDADE À PERMANÊNCIA: DE TERRITÓRIO A ESTADO (1943-1988) <i>Maura Leal da Silva</i>	151

INTRODUÇÃO

Este livro nasceu em meio às discussões levantadas do encontro de quatro projetos de pesquisas executadas pelos organizadores da obra: *Transfronteirizações na América do Sul: Dinâmicas territoriais, desenvolvimento Regional, integração e defesa nas fronteiras meridional e setentrional do Brasil*, que contou com o valioso apoio da CAPES, pelo Projeto Pró-defesa; pelo Projeto coletivo *Espacios globales para la expansión del capital transnacional: a) Frontera México-Estados Unidos; b) Proyecto Mesoamérica; c) Plan Colombia, asociado ao Projeto Mesoamérica; d) Amazonía e e) Andino do Sul – Patagónico*, pelo Grupo de Trabalho CLACSO *Fronteiras, regionalização e globalização*; pelo Projeto *Territorialidades em conflicto: Huella ecológica y espacio em Patagônia Sur, Cuyo y Noroeste*, apoiado pelo do Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva da Argentina; pelo projeto *Análise regional da fronteira setentrional amazônica: os novos usos da fronteira amapaense*, apoiado pelo Edital nº 006/2015/PROCRI/UNIFAP – Programa de bolsas Santander de mobilidade internacional livre para professores, e pelo projeto *A interação espacial amapaense: o sistema híbrido dos circuitos da economia na fronteira*, apoiado pelo Edital nº 14/2017 – PROPESPG/UNIFAP – Programa de auxílio ao pesquisador – PAPESQ/UNIFAP.

Dos diversos assuntos levantados nas investigações e reflexões dessas propostas, uma chamou a atenção: A ocorrência dos Territórios Federais no continente americano. Iniciado nos Estados Unidos, no início do século XIX, esses Territórios também foram adotados no Canadá, México, Colômbia, Venezuela, Chile, Argentina e Brasil, sendo que na Argentina e Colômbia foram denominados de *Territorios Nacionales* e no Chile, como *Territorios de Frontera y Territorios de Colonización*. Daí o interesse em elaborar esta obra.

Nos estudos aqui reunidos, percebeu-se que embora a primeira manifestação dos Territórios Federais nos EUA tivessem ocorrido no início do século XIX, os casos sul americanos se manifestaram após a sua segunda metade do século. Na Colômbia e no Chile ocorreram os primeiros casos deste tipo de ente precário na América do Sul (na década de 1840), quanto às suas autonomias, a participação de suas populações nas tomadas de decisões políticas, com reflexos econômicos e sociais nos seus espaços, decorrentes das decisões tomadas nos centros de poder nacional. Na Venezuela, ocorreu na década de 1860 e na década

seguinte, na Argentina, integrando períodos de instabilidade política e necessidade de consolidar os poderes do estado central sobre as suas fronteiras. Nos casos ocorridos na Amazônia brasileira, a experiência iniciou no começo do século XX para resolver questões lindeiras entre Brasil e Bolívia, com o Acre (1904), e sob a justificativa da defesa nacional em 1943, com o Amapá, Rondônia e Roraima, também em espaços de fronteira com a Guiana Francesa, Bolívia e Venezuela e República Cooperativa das Guianas.

No ano em que o caso venezuelano completou 149 anos do primeiro caso de Território Federal na América do Sul; o caso argentino registrou 146 anos e; a primeira experiência brasileira de Territórios Federais completou 114 anos com o Acre, e os casos do Rondônia, Amapá e Roraima comemoram 75 anos; como também, quando os dois últimos casos desta experiência completam 30 anos como Estados autônomos, esta obra resgata algumas breves discussões.

Com isso, a partir dos diálogos executados com os projetos acima citados, da rede de pesquisadores ali inseridos e desta comemoração de 75 anos do caso brasileiro, foram contactados intelectuais nos países que possuíram este tipo de ente federativo em sua configuração territorial e que possuem em seus históricos de investigações, reflexões sobre o tema.

Neste rumo, este livro foi elaborado e é composto por 7 capítulos assim expostos:

O primeiro texto foi escrito pelo Professor venezuelano *Mario Valero Martinez*, intitulado *Territorios Federales en Venezuela en el Siglo XIX*. O autor expõe a convergência da conformação de tipologias organizativas a partir de um conjunto de interesses provenientes de práticas socioespaciais, com delimitações político-administrativas, suas competências, seus controles e suas relações de poder. Ao analisar os Territórios Federais criados na Venezuela a partir da segunda metade do século XIX, apresenta que nem todos teriam objetivos similares, uns se decretaram para exercer o control político em localidades de conflitos e outros se sustentaram em variados propósitos, mas com predominante interesse geoeconômico.

O segundo, construído pelos professores colombianos *Camilo Useche López* e *Jorge Aponte Motta*, intitula-se *Salvajes y marginados, la Amazonia y formación de los confines nacionales en Colombia*, parte da noção de *confins*, para se referir que as fronteiras de colonização e as fronteiras políticas se cruzam no plano da construção espacial dos *confins*; para construir e se referir à imagem de ausência de civilização; da ocorrência de espaço vazio; da Amazônia e a fronteira como domínio dos salvagens, para justificar a sua conformação

como *territorio nacional*.

O terceiro, elaborado pelo professor argentino *Alejandro Schweitzer*, sob o título *Estrategias de ocupación y construcción de soberanía en espacios periféricos de los Territorios Nacionales en Argentina*, resgata os processos de produção do espaço periférico argentino nas primeiras décadas dos governos independentes e da organização do seu espaço nacional, enfocando o caso dos “*Territorios Nacionales*” criados neste país. Neste capítulo se apresentam algunos aspectos particulares da formação do espacio nacional argentino, a consolidação dos limites e o papel destinado neste processo aos “*Territorios Nacionales*”, a sua caracterização no contexto geopolítico nacional e internacional da década de 1940 e 1950, antes da dissolução destes Territorios e suas constituições como províncias.

O quarto, escrito pela professora argentina *Betina Ferrante*, leva o título *Ciudadanos nominales. Configuraciones de la ciudadanía en el periódico La Unión, de Santa Cruz (Argentina) entre 1929 e 1930*. No texto, a autora apresenta debates quanto à reclamação por direitos políticos, civis e sociais e ao destaque das desigualdades respeito as provincias na Argentina, na imprensa dos *territorios nacionales*, em particular o Diário La Unión, do Território Nacional de Santa Cruz. Referencia, também, aos *congressos de territorios nacionales*, ou seja, às reuniões onde as autoridades desses espaços discutiam suas demandas oscilantes entre reclamação: mais direitos políticos mediante à manutenção da categoria de *territorio nacional*; a autonomia completa mediante à provincialização.

O quinto, escrito pelo professor brasileiro *Aimberê Freitas*, com o título *Os Territórios Federais brasileiros: 75 anos depois de sua criação*. Este autor é investigador do Estado de Roraima, um dos últimos Territórios Federais a se estadualizar no Brasil. Apresenta, sucintamente, a origem dos Territórios Federais brasileiros, a influência e a atuação da União nas suas gestões territoriais e econômicas, até as suas transformações dos últimos casos desses entes federativos em Estados membros da federação, em 1988. O autor defende que a criação dos Territórios Federais na Amazônia foi o mais bem-sucedido projeto de ocupação desta região.

O sexto, construído pelos professores brasileiros *Jadson Luís Rebelo Porto* e *Eliane Superti*. Sob o título *O uso do território como parte de políticas públicas centralizadas brasileiras: A atuação dos Territórios Federais*, o texto parte do pressuposto que os ex-Territórios Federais brasileiros se configuraram como *territorios tutelados embrionários*

periféricos recompostos e estratégicos, redesenharam as ações destinadas às suas relações com a fronteira, como também corroboraram para a reconfigurar as interações espaciais fronteiriças para construções de territoriais transfronteiriças. Analisa a atuação dos ex-Territórios Federais brasileiros como parte integrante de ações de políticas públicas, que os configuram como *institucionalidade* e, o uso de seus territórios que representam a manifestação e a construção de/em sua *espacialidade*.

O sétimo, elaborado pela professora *Maura Leal da Silva*, seu capítulo intitula-se *Amapá, da transitoriedade à permanência: de Território a Estado (1943-1988)*. Parte das interpretações do economista Raimundo Evandro de Almeida Salvador. Para este economista, o Amapá só se desenvolveria com o fim do laço da dependência econômica e política com a União. A escolha deste economista decorre de sua história de vida como representativa de uma sociedade de “amapaenses”, fundada após 1943, quando a região que hoje compreende o Estado do Amapá passou para a tutela da União.

Esperamos que esta obra colabore em outros debates que envolva políticas e usos territoriais em espaços fronteiriços, como também na construção de novas reflexões sobre a importância e consequências da criação deste tipo de ente federativo fronteiriço.

Que a sua leitura os estimule a gerar novas perguntas, pesquisas e reflexões.

Jadson Porto e Alejandro Schweitzer
Rio Gallegos (Argentina), 17 de maio de 2018.

TERRITORIOS FEDERALES EN VENEZUELA EN EL SIGLO XIX¹

Mario Valero Martínez

El territorio es una compleja configuración del hábitat humano en la que intervienen diversos procesos geo-culturales, socioespaciales, económicos y políticos que en sus dinámicas relacionales inciden en las estructuras organizativas, por tanto, no se concibe sólo como la extensión o superficie de un Estado. Es, en esencia, un ámbito donde se entretajan un conjunto de intereses provenientes de las prácticas socioespaciales que, observadas desde diferentes escalas geográficas, convergen en la conformación de las tipologías organizativas.

Unas básicas se originan en las delimitaciones político-administrativas que definen las competencias, el control y el poder que se ejerce sobre el territorio a través del Estado como organización de la sociedad, en este caso se hace referencia tanto a los límites/fronterizos como a las estructuras internas producto de las demarcaciones socio-territoriales que tampoco son simples divisiones o unidades administrativas, sino el resultado de procesos geoculturales de ocupación, apropiación y control de espacios y territorios.

Estas estructuras organizativas, aun cuando estén consolidadas en sus demarcaciones y funcionalidades, históricamente presentan cambiantes valoraciones, resultado de los intereses nacionales multifactoriales, pero también de los movimientos sociales y políticos locales que promueven los reajustes en sus estructuras orgánicas.

Tomando en consideración estos aspectos, se exploran los territorios federales creados en Venezuela a partir de la sexta década del siglo XIX, aunque no todos tenían similares objetivos, unos pocos se decretaron para ejercer el control político en localidades de conflicto y otros, la mayoría de los casos, se sustentaron en variados propósitos, pero con el predominante interés geoeconómico. No obstante, para cualquiera de sus tipologías se

¹ Este artículo forma parte del Proyecto de investigación titulado: *Estudio comparativo de los espacios fronterizos del oriente y sur de Venezuela, su importancia geo-cultural y productiva para la gestión territorial*. NUTA-H-387-15-09-B. Financiado por el Consejo de Desarrollo Científico Humanístico Tecnológico (CDCHT) de la Universidad de Los Andes - Venezuela.

aprobaron normativas especiales de organización y funcionamiento, paralelas a las otras estructuras territoriales constitucionalmente establecidas, que también experimentaron modificaciones, para amoldarse en diversas circunstancias a los intereses de los grupos políticos dominantes.

Para tratar esta temática se ha considerado conveniente hacer previamente algunas referencias geográficas e históricas sobre los eventos significativos en la génesis de Venezuela, fundamentalmente relacionados con su articulación y organización territorial. Asimismo es necesaria una nota metodológica aclaratoria, para realizar esta reseña interpretativa de los Territorios Federales, se consultaron fuentes documentales como leyes, decretos y otros documentos del siglo XIX, por tanto, en los textos citados se ha preservado la sintaxis y la ortografía tal como aparecen en las publicaciones.

APUNTES SOBRE EL TERRITORIO VENEZOLANO

Al reseñar los acontecimientos que dieron origen a la conformación del territorio venezolano se advierten variados eventos socio-territoriales y diferentes actos administrativos fraguados en la colonización hispana que hicieron posible la conformación del conjunto territorial venezolano, aunque este no fue un proceso homogéneo y como señala Donís (2001,17) fue particularmente complejo no sólo por su tardía unidad territorial, escribe el autor citado, *“sino porque además históricamente este proceso estuvo determinado por variantes contradictorias de toda índole. Más aún; las unidades territoriales hispanas del siglo XVI permanecieron indefinidas por fuerza del retraso de la conquista de amplias áreas geográficas”*.

En ese contexto se fue definiendo como factor clave, la articulación geográfica y política de los territorios provinciales pertenecientes a Margarita, Venezuela, Nueva Andalucía, Guayana y Barinas y aunque se ha considerado esta agrupación como un importante acto administrativo, no obstante, estuvo asociado a las transformaciones surgidas en el Reino de España en las tres últimas décadas del siglo XVIII, buscando organizar y consolidar sus posesiones coloniales en esta parte del continente americano. Para tales

propósitos se crearon varias instituciones relacionadas con la administración del territorio tales como la Intendencia Real del Ejército y Hacienda (1776) y la Capitanía General de Venezuela (1777) que estableció en su conjunto la delimitación territorial; posteriormente se creó la Real Audiencia de Caracas (1786) y el Real Consulado de Caracas (1793). Estas y otras instituciones contribuyeron a la articulación del territorio en lo que será desde entonces la Capitanía General de Venezuela, considerada la institución originaria de Venezuela, a tal punto que en casi todas sus constituciones de los siglos XIX, XX y XXI se hace alusión a ella al definir su extensión territorial.

Si bien estos actos constituyeron la base de la articulación territorial, sin embargo, los hitos significativos en la configuración político-jurídica de Venezuela como Estado independiente de la metrópoli española se forjaron en la primera década del siglo XIX; emblemáticas son las fechas del 19 de abril de 1810 cuando se declaró la ruptura con el nexo colonial y el 5 de julio de 1811 con la firma del Acta de Independencia, un corto intrincado y conflictivo lapso en que se delinearon los fundamentos legales para la organización político-administrativa del Estado Nacional, tal como quedó asentado en la Constitución Federal para los Estados de Venezuela sancionada por el primer Congreso de Venezuela en 1811 que, en sus consideraciones preliminares aludiendo a las bases del Pacto Federativo que ha de constituir la Autoridad General de la Confederación², aprobó la soberanía, la libertad y la independencia de cada una de las provincias y el derecho a organizar su gobierno y administración territorial sin oposición o en perjuicio de la Constitución pautaada.

No obstante, pasaron diez años de guerras contra los defensores de Corona Española para la ratificación definitiva la independencia venezolana. Superado el obstáculo, derrotada definitivamente las fuerzas españolas, a partir de 1821 Venezuela se integró al Proyecto de Simón Bolívar conocido como la Gran Colombia, tal como quedó refrendado en Ley Fundamental de la Unión de los pueblos de Colombia³, al establecer en su artículo primero que “los pueblos de la Nueva-Granda y Venezuela quedan unidos en un solo cuerpo de

² El texto completo se puede consultar en Fortoul, Gil (1979), Historia Constitucional de Venezuela Volumen III. Editorial Cumbre. México. Pág. 183.

³ Ley Fundamental de la Unión de los pueblos de Colombia .En: Cuerpo de Leyes de la República de Colombia. Tomo I. Imprenta Española de M. Calero. Londres, 1825.

nación...”, pactando un gobierno popular y representativo. Igualmente en su artículo 5° se señaló que el territorio será el abarcado por los límites de la Capitanía General de Venezuela y el Virreinato y Capitanía General de Nueva Granada, y se dividirá en seis o más departamentos. Posteriormente, en la Constitución de 1821 de Nueva Granada, el territorio se organizó en provincias, cantones y parroquias y en ese año se dictó la Ley de Organización y Régimen Político de los departamentos, provincias y cantones; Venezuela, Quito y Cundinamarca se conformaron los tres departamentos y cada uno se organizó por provincias y estas se subdividieron en cantones.

No se consolidó el proyecto unionista pues fue sometido a permanentes críticas y severos cuestionamientos por sus detractores que advertían las dificultades de su funcionamiento, denunciaban la crisis económica y el desastre financiero en que se encontraban los departamentos; la confluencia de estos factores, así como otros de origen político, expresados en las rivalidades desatadas en los liderazgos en sus parcelas territoriales, alimentaron su irreversible desintegración. Hacia el año 1829 se fortaleció el movimiento separatista de Venezuela que tenía entre sus promotores a un batallador de la gesta independentista, el General José Antonio Páez y en 1830 se concretó la definitiva segregación de Venezuela de la Gran Colombia. En sus memorias Páez (1869) describió su visión sobre la situación que condujo a ese objetivo en los siguientes términos

ningún plan más difícil que llevar a cabo que el de la confederación de las tres secciones bajo un sistema anfictiónico, pues no se tenía en cuenta la penuria del tesoro y el aumento de los gastos que traería la adopción del sistema y que no era suficiente para que cesasen los obstáculos que hacían necesaria la separación. (Pág.7)

También adujo Páez (Ob. Cit., p. 7) como causas significativas, algunas consideraciones asociadas a determinismos geográficos y culturales que hacían insalvable la integración al señalar que

ni las relaciones internas, ni el comercio mutuo de los tres pueblos, que el tiempo no llegaría a formar y establecer, porque no lo permitían las distancias y porque el

carácter de aquellos pueblos difería notablemente, podrían llegar a fomentar la unión bajo sólidas bases.

En estos argumentos se detallan algunos aspectos de un proceso que fue muy complejo en que intervinieron múltiples factores y diferentes actores que no se limitaban a la actividad política, Soriano (1988, 136) lo sintetiza como “la conjunción de deseos y de actitudes que encarnaban en individuos de posición y de tendencias poco claras y seguras que, potenciándose mutuamente al converger en un interés que parecía común, imprimieron una determinada orientación al proceso histórico”. Pero, por otra parte, también entró en el juego separatista una concepción implícita del territorio y lo nacional, así se desprende de lo señalado por Páez (ob. Cit., 13) al decir en resumen que “la separación de Venezuela, Nueva Granada y Ecuador era una necesidad física, inevitable; que los pueblos la hicieron; que ningún caudillo podría haberla inspirado y menos conseguido”.

Así emerge la República de Venezuela desde 1830, con una extensión territorial de 1.639.398 km² y un poco más de 800.000 habitantes⁴, declarada “independiente de toda potencia o dominación extranjera y no es ni será patrimonio de ninguna familia o persona”, tal como quedó asentado en su nueva Constitución Nacional⁵ del año 1830. Un territorio que según su artículo 5º comprendía “todo lo que antes de la transformación de 1819 se denominaba Capitanía General de Venezuela” y mantuvo como ordenamiento territorial la estructura colonial dividida en once (11) provincias⁶ con sus cantones y parroquias, pero dejando abierta la posibilidad de futuras modificación, tal como se reflejó en su artículo 87 numeral 23, al facultar al Congreso

...para crear nuevas provincias y cantones, suprimirlos, formar otros de los establecidos y fijar los límites según se crea más conveniente para la mejor

⁴ Existen diferencias e imprecisiones sobre la población de Venezuela en la época, en la publicación del Primer Censo de la República del año 1874 se señalan varias fuentes que difieren en su cantidad numérica; el censo oficial de 1825 estimó en 659.633 habitantes y el censo de 1838 la calcula en 887.168 habitantes .

⁵ Constitución del Estado de Venezuela. En: Cuerpo de Leyes de Venezuela. Tomo I. Edición Oficial, Imprenta de Valentín Espinel. Caracas 1851.

⁶ Las provincias eran: Cumaná, Barcelona, Margarita, Caracas Carabobo, Coro, Maracaibo, Mérida, Barinas. Apure y Guayana.

administración, previo el informe del poder ejecutivo y de la provincia a que corresponda el territorio desde que se trata.

Bajo estos parámetros funcionará el territorio soberano e independiente, además con una estructura centralizada, algunos la califican como centralista-federalista, otorgando atribuciones al Presidente para designar los gobernadores encargados de las administraciones provinciales que se seleccionaban a partir de unas ternas propuestas por las diputaciones provinciales.

Se trataba entonces, como lo apunta Urbaneja (1988) “de organizar un espacio geográfico mucho más reducido en la forma de un estado de derecho y, al menos en ese sentido liberal. Un espacio geográfico que no era una parte sino todo”. Y, un territorio escasamente poblado y abandonado en sus periferias limítrofes que parecían no estar incorporados ni social ni productivamente al modelo territorial para entonces vigente y presentaba graves conflictos sociales y políticos que fueron incrementándose en años sucesivos.

UNA LEY Y DOS DECRETOS ESPECÍFICOS. LOS ÁMBITOS TERRITORIALES DE LA GOAJIRA Y RÍO NEGRO

No se introdujeron sustanciales modificaciones en la formal organización del territorio en las tres décadas siguientes después de la separación de la Gran Colombia; sin embargo interesa reseñar inicialmente una ley y dos decretos relacionados con la población indígena porque consideramos que, como se apreciará más adelante, esas decisiones estuvieron estrechamente vinculadas con la creación de los dos primeros territorios federales, Amazonas y Goajira, incorporados en la reforma constitucional venezolana aprobada en el año 1864.

La situación indígena desde la independencia de Venezuela fue objeto de preocupación en que se combinaron las denuncias por maltrato a los indígenas en muchas ocasiones asociados a factores comerciales en la Goajira o en la explotación de recursos naturales en la provincia de Guayana; desde entonces se dictaminaron algunas legislaciones, normativas y se propusieron

estructuras organizativas socio-territoriales para enfrentar estas situaciones. En esa perspectiva encajó la Ley de Reducción y Civilización Indígena⁷ en 1841, considerando que era un deber

la reducción y civilización de las tribus que vagan por el territorio” y advirtiendo que esto no podría “lograrse sino por medio de posiciones protectoras, que remediando las necesidades indígenas en su estado natural, vayan mejorando su condición hasta que los progresos de la civilización puedan ser regidos por el sistema general que ha adoptado Venezuela.

En la Ley se definieron los propósitos respecto a las políticas de tratamiento a la población indígena, cuyo maltrato y explotación había sido denunciada, entre otros, por el geógrafo Agustín Codazzi en Comunicación enviada al gobernador de la provincia de Guayana en el año 1838. En el artículo primero de la referida Ley se autorizaba al Ejecutivo nacional para que promoviera la reducción y civilización de los indígenas en todo el territorio, agrupándolos en poblaciones que estarían bajo la dirección de funcionarios seleccionados para realizar las labores.

Con esta decisión, se presume que se intentaba conformar una organización socio-espacial indígena, decretando las pautas especiales ajustadas al ordenamiento jurídico constitucional.

En esta Ley se aprobaron un conjunto de exenciones y beneficios para las comunidades indígenas dispuestos a someterse al régimen de “reducción y civilización”, otorgando los medios adecuados para facilitar su administración y lograr con éxito el plan propuesto. En ese contexto se estimuló la creación de misiones religiosas y de igual manera se extendieron las medidas para favorecer a personas o familias venezolanas o extranjeras dispuestas a establecerse en esas zonas. A los efectos del funcionamiento de las misiones en el artículo 8º de la Ley se aprobó que

⁷ Ley de Reducción y Civilización indígena aprobada por el Senado y la Cámara de Representantes de Venezuela el 1º de mayo de 1841. En: Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela. Reimpresa por orden del Gobierno Nacional. Tomo II. Edición Oficial. Caracas, Imprenta y Litografía del Gobierno Nacional, 1890. Pág. 41.

el poder Ejecutivo expediría los reglamentos necesarios para la organización de las misiones o nuevas poblaciones de indígenas, hará los arreglos especiales convenientes para su comercio tanto con nacionales como extranjeros, determinará los deberes de las misiones, llenará todos los vacíos que se noten al ejecutar el presente decreto y dará cuenta de todo al congreso...

Esta decisión apuntaba no sólo al proceso poblamiento y organización con los indígenas, también dejaba abierto el interés por estimular las actividades comerciales y productivas. Con razón en algunos testimonios se resaltaba, por ejemplo, el abandono del cantón Río Negro perteneciente a la provincia de Guayana, como afirmaba el Secretario de Interior y Justicia⁸ Ángel Quintero al señalar que “No se os ocultan las razones de conveniencia de otro género que recomiendan el plan de poblar y civilizar un territorio limítrofe con Nueva Granada, el Imperio del Brasil y Las Guayanas...”, para lo cual se proponía una “organización excepcional” y se adelantaba su valoración productiva al expresar el interés por “ desarrollar el comercio por el interior de aquellas regiones, facilitándose así la comunicación continental con los demás pueblos de América”.

Se advertía entonces, la importancia geoeconómica y estratégica de esta parte del territorio venezolano, más allá del interés por resolver la situación de indefensión en que se encontraban las comunidades indígenas.

Cumpliendo con el mandato establecido en el artículo 2º de la Ley de Reducción y Civilización Indígena, en 1842 se decretó el Reglamento Orgánico para la Reducción y Civilización de Indígenas en la Provincia de Guayana⁹ y en ese año igualmente se decretó el Reglamento Orgánico para fomentar el comercio con la Goajira y la Reducción de Indígenas

⁸ Exposición que dirige al Congreso de Venezuela el Secretario de Interior y Justicia. Imprenta de Valentín Espinel Caracas, 1841.

⁹ Decreto de 15 de octubre de 1842 sobre las misiones de Guayana. Reglamento para la reducción y civilización de indígenas en la Provincia de Guyana. En: Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela. Reimpresión por orden del Gobierno Nacional. Tomo II. Edición Oficial. Caracas, Imprenta y Litografía del Gobierno Nacional, 1890. ágs.36- 43.

en Maracaibo¹⁰, se suprimieron decretos y disposiciones anteriores relacionados con estos temas en esos dos ámbitos territoriales:

La provincia de Guayana, localizada en el oriente venezolano fronteras con Brasil y Guyana, se dividió en cuatro distritos de reducción con sus respectivos cantones¹¹, en cada uno de ellos se estableció el gobierno de las misiones. Para su administración se designó a un director general, dos vicedirectores y las jefaturas de circuitos para las misiones y a falta de estos la ejercerían los capitanes pobladores, y entre sus atribuciones le correspondió la recolección de información sobre población indígena, los censos de agricultura, cría e industria, producción de las misiones y la comercialización con otros pueblos, censos sobre el movimiento de la población, entre otros aspectos funcionales del territorio en cuestión.

Singular importancia tuvo la especificidad territorial establecida en el artículo 5° al aprobar que el cantón Río Negro, sería sometido a un régimen de organización especial que se expediría en otro decreto para el mejor gobierno de las misiones. En suma, en un total de 75 artículos de este reglamento¹² se definieron, entre otros aspectos, los deberes de los misioneros evangelizadores, los deberes de los jefes de distritos y doctrineros, las facultades de los de reducción de negocios civiles y criminales de reducción indígena, el fondo de las misiones, la administración e inversión, así como varias disposiciones finales

En cuanto al reglamento orgánico de la Goajira¹³, localizada en el noroccidente de Venezuela en la vecindad con Colombia, el ámbito territorial se definió a partir de la línea militar de Sinamaica en la península de la Goajira e incluía los demás territorios de la

¹⁰ Reglamento Orgánico para fomentar el comercio con La Guajira y la reducción de Indígena en Maracaibo. En: Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela. Reimpresión por orden del Gobierno Nacional. Tomo II. Edición Oficial. Caracas, Imprenta y Litografía del Gobierno Nacional, 1890.

¹¹ Artículo 1° El territorio de la provincia de Guayana se divide para los efectos de esta organización en cuatro distritos de reducción: el Distrito Central: cantones Angostura y Alto Orinoco, Distrito Upata: Cantón Upata, Distrito Bajo Orinoco: Cantón Bajo Orinoco y Distrito Río Negro: cantón Río Negro.

¹² Decreto del 15 de octubre de 1842 Reglamento Orgánico del Distrito Río Negro. Pág. 621. En Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela. Reimpresión por orden del Gobierno Nacional. Tomo III. Edición Oficial. Caracas, Imprenta y Litografía del Gobierno Nacional, 1890.

¹³ Decreto de 22 de octubre de 1842. Sobre los indios de la Goajira. Reglamento Orgánico para fomentar el comercio con la Goajira y la reducción de indígenas en Maracaibo. Pág. 43-49. En: Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela. Reimpresión por orden del Gobierno Nacional. Tomo II. Edición Oficial. Caracas, Imprenta y Litografía del Gobierno Nacional, 1890. Págs. 43-49.

provincia de Maracaibo donde se “hayan indígenas salvajes”. La organización propuesta consistía en divisiones por circuitos de reducción que podrían aumentarse en la medida en que se avanzara en la penetración territorial goajira y “facilitase la atracción y reducción de los que pueblan el territorio”. Cada distrito de reducción lo conformaban uno o más circuitos y cada uno se organizaba en dos o más misiones. La administración y el gobierno del territorio goajiro estarían a cargo del Gobernador de Maracaibo y el director de las misiones, o en su defecto de los capitanes pobladores.

Las funciones del director se orientaban a la “civilización y reducción indígena”, la demarcación de los circuitos de reducción, los censos de población y movilidad, los inventarios de recursos y comercio ; en un total de 65 artículos se delinearon las facultades de los jefes de circuitos, de los funcionarios encargados de la “reducción de los negocios civiles y criminales de los indígenas” del fondo de misiones su administración e inversión, de las asignaciones de los empleados y las reglas el comercio en la Goajira, además de una serie de disposiciones para el funcionamiento administrativo del territorio.

Como se puede deducir, ambos reglamentos tenían gran similitud en cuanto a los propósitos generales, así como en la estructura organizativa y estaban estrechamente relacionados con lo pautado en la Ley de Reducción y civilización indígena; sin embargo, se introdujeron aspectos específicos acordes con las características y condiciones de cada ámbito territorial. No obstante, en 1845 se decretó el Reglamento Orgánico del Distrito Río Negro¹⁴ y se derogó el decreto sobre las misiones de Guayana, considerando el “estado salvaje en que se encuentran las poblaciones indígenas de aquel territorio y con la falta de personas capaces para desempeñar las funciones del régimen político y municipal...”.

Este distrito se organizó en circuitos de reducción y cada uno de ellos estaba conformado por una o más parroquias, caseríos o fundaciones, repitiéndose el mismo esquema organizativo de los reglamentos anteriores y su delimitación fue la misma que posteriormente se utilizó para crear una nueva organización territorial con el nombre de Amazonas.

¹⁴ Decreto de 6 de noviembre de 1845 derogando el de 1842. Reglamento Orgánico del Distrito Río Negro. En: Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela. Reimpresa por orden del Gobierno Nacional. Tomo II. Imprenta y Litografía del Gobierno Nacional. Caracas 1890. Pág. 49.

LOS PRIMEROS TERRITORIOS FEDERALES. AMAZONAS ENTRE PROVINCIA Y TERRITORIO

A partir de la segunda mitad del siglo XIX se empezaron a introducir cambios significativos –y pragmáticos- en el ordenamiento territorial venezolano en correspondencia casi siempre con reformas constitucionales que generalmente obedecían a las disputas por el control del poder político, expresado también en el dominio territorial. Esas variaciones se generaban en ambientes de creciente inestabilidad política y económica que durante largo tiempo tuvo como epicentro el enfrentamiento de las facciones identificadas como conservadores y liberales¹⁵ en su férrea disputa por el control del poder gubernamental.

En medio de ese convulso paisaje se produjo la primera reforma territorial desde 1830 con la aprobación de la Ley del 28 de abril de 1856 que estableció la división territorial de la República¹⁶, elevando de once (11) a veintiuna las provincias¹⁷ con sus respectivos cantones y parroquias. Otra novedad presentada fue la creación de la provincia Amazonas se instauró en la extensión del Distrito Río Negro; a diferencia de las otras, a esta nueva provincia se le anexó un párrafo único indicando que el Poder Ejecutivo le otorgaría “una organización especial hasta que el incremento de su población permitiera someterla al régimen general de la República”.

Al configurar esta provincia, se daba continuidad a la búsqueda de una estructura organizativa estable para este territorio fronterizo con miras a la expansión de los intereses geoeconómicos, para lo cual era indispensable garantizar el control de los indígenas, así como establecer nuevos poblamientos y facilitar la explotación de recursos.

¹⁵ No obstante, en la historiografía venezolana se polemiza sobre la naturaleza de cada corriente, a veces difusa tanto en su proceder como en sus concepciones políticas pero que mantuvieron un fuerte enfrentamiento después de la separación de Venezuela de la Gran Colombia. La nueva condición de la Venezuela independiente se iniciará con dominio del grupo conservador.

¹⁶ Ley del 28 de abril de 1856 que establece la división territorial de la República. En: Recopilación de Leyes y Decretos por orden del Gobierno Nacional. Tomo III. Casa Editorial de la “Opinión Pública. Caracas 1890.

¹⁷ Las provincias se denominaron: Cumaná, Maturín, Margarita, Barcelona, Guayana, Amazonas, Apure, Caracas, Guárico, Aragua, Carabobo, Cojedes, Portuguesa, Barinas, Barquisimeto, Yaracuy, Coro, Trujillo, Maracaibo, Mérida y Táchira.

Posteriormente, a través del Decreto del 2 de junio de 1856 se aprobó la organización de la provincia de Amazonas¹⁸, precisando los límites de su ámbito territorial y estableciendo la figura del Gobernador como autoridad, facultado para la organización civil y militar de la provincia, otorgándole diversas funciones administrativas, así como la protección indígena, el censo de las familias reducidas, producción de los indígenas, el censo de población, los inventarios de minas, vías de comunicaciones fluviales y terrestres, también el fomento del comercio con Brasil, las ferias para el estímulo al trabajo, erección de curatos, establecimientos de escuelas primarias, el apoyo a la misiones religiosas y otras que se especifican en los veinte artículos que componen el Decreto.

Para completar el funcionamiento de esta provincia se dictó un decreto adicional con fecha del 15 de diciembre de 1856, aprobando todo un marco normativo para la administración de la justicia en la provincia y el 1º de julio de 1857 se publicó el Reglamento para el Régimen y Administración de la provincia de Amazonas, detallando las funciones del gobernador, estableciendo su división político territorial en distritos, circuitos de reducción y misiones, así como otros aspectos atinentes a la gestión provincial.

La modificación introducida con la Ley de División Territorial no se limitó a la reorganización político-administrativa de las provincias, sino que se extendió a otros aspectos significativos para el control político del territorio a través del nombramiento de los gobernadores provinciales nombrados directamente por el Ejecutivo Nacional y, paralelamente, se ordenó el cese de los diputados y senadores provinciales desviando sus nuevas designaciones a la potestad de los colegios electorales, por tanto, el poder se concentra en el Presidente y los gobernadores se convirtieron en “Jefes superiores políticos de sus respectivas provincias, y como tales agentes constitucionales del Poder Ejecutivo”, tal como se refrendó en el Código sobre el Régimen Político de las Provincias¹⁹, aprobado en el año 1857.

¹⁸ Decreto de 2 de junio de 1856 organizando la provincia de Amazonas, y que Deroga el Decreto de 1845. Recopilación de Leyes y Decretos por orden del Gobierno Nacional. Tomo III. Casa Editorial de la “Opinión Pública. Caracas 1890. Pág. 857.

¹⁹ Código que comprende las leyes desde el N° 1116 al 1.120 sobre el régimen político de las provincias, las cuales se derogan y dividen en cinco leyes de la 1838. En: Recopilación de Leyes y Decretos por orden del Gobierno Nacional. Tomo III. Casa Editorial de la “Opinión Pública. Caracas 1890. Págs. 591-592.

El otro factor interviniente en esta trama fue la aprobación de una nueva Constitución el 18 de abril de 1857 que en sus disposiciones extendió el período presidencial a seis años, estableciendo otros métodos de selección presidencial. Controlado el territorio que a su vez implicaba la elección presidencial, en ese mismo año el Congreso, reeligió José Tadeo Monagas, Presidente de la República 1857-1862. Poco duró esta tropelía. Una perspectiva de la época la describe Arellano (1974) de la siguiente manera,

El 20 de abril, el Congreso, acatando la Constitución, elige a Monagas Presidente y a su hijo político Francisco Oriach, Vicepresidente para el lapso 1857 a 1862, pero solo duran tres meses, porque la tremenda depresión económica, los rumores de que estaba entregando la Guayana a los ingleses, el descontento político por la conducta nepótica y autoritaria del presidente y la nueva constitución,...,se conjuraron y dieron al traste con el régimen de los Monagas.

El conflicto político venezolano se acrecentó y en 1858, conservadores y liberales aprobaron una nueva constitución que reestableció el período presidencial de cuatro años y la elección presidencial por votación directa y secreta de todos los ciudadanos. Sin embargo, los debates fueron intensos, los enfrentamientos y rivalidades entre centralistas y federalistas se agudizaron al tal extremo que en 1858 se dio inicio a la llamada Guerra Federal que duró hasta 1863 con el triunfo de los federalistas.

Pero interesa a efectos de este trabajo, reseñar dos aspectos atinentes a la organización territorial durante estos años. Por una parte el artículo 4º de la Constitución de 1858 estableció que “los territorios despoblados que se destinan a colonias y los ocupados por tribus indígenas, podrán ser separados de las provincias a que pertenezcan por los congresos constitucionales y regidos por leyes especiales”; se reafirmaba en este artículo la preocupación por las condiciones de asilamiento y escaso poblamiento en que se encontraba una amplia extensión del territorio; sin embargo, no se debe obviar que esa situación reflejaba al mismo tiempo el fracaso de la política inmigratoria selectiva promocionada en Venezuela, incluso antes de su configuración como República independiente, cuando estuvo orientada a la colonización, el poblamiento y desarrollo de las actividades agrícolas e industriales

aprobadas en las variadas leyes de inmigración a lo largo de todo el siglo XIX, que también fueron encajadas en la organización d los territorios federales.

En medio de la conflictiva crisis política y del estado de guerra en que se hallaba Venezuela, el 9 de octubre de 1861 se dictó un decreto presidencial que suprimió la provincia de Amazonas y por tanto el artículo 9º de la Ley de 1856 sobre la división territorial y de igual manera todos los decretos aprobados con antelación a su creación como provincia.

Tal decisión se fundamentó en primer término porque no se había alcanzado el incremento de población exigido para su consolidación como provincia, en segundo lugar se aludía a su “posición topográfica” de vasta y despoblada extensión que requería “ciertos elementos propios de que carece su escasa población indígena” y en tercer término se afirmaba que era insostenible por el alto costo que significaba para el Erario Nacional los empleados que no estaban justificados “por la utilidad inmediata de sus funciones”; basado en estos criterios el gobierno anuló la condición de provincia y lo reintegró como distrito Amazonas a la provincia de Guayana.

REORGANIZACIÓN EN LA DIVISIÓN TERRITORIAL

La Guerra Federal llegó a su final en el año 1863 y con ello el triunfo de quienes apostaban por un modelo federalista para Venezuela, aunque algunos años siguientes aún quedaron escollos conflictivos que incidieron en su compleja situación política. Uno de los diseños clave en el inicio de ese proceso transformador fue la aprobación de la Constitución Federal en 1864²⁰; su importancia como lo ha sugerido Carrera (1988, 28) fue que propuso “la formulación del proyecto nacional venezolano en el que se venía trabajando desde 1911. El nuevo texto constitucional recogió y amplió el Decreto de Garantías, con el cual se abría cauce a la aspiración de una sociedad democrática, y dispuso las bases de la federación como procedimiento para la formación y el ejercicio del poder”.

Fue entonces un cambio de paradigma que marcó los rumbos de Venezuela en las cuatro últimas décadas del siglo XIX y tuvo como protagonista al General Antonio Guzmán Blanco, personaje influyente en la implantación del proyecto federalista, presidente en tres ocasiones²¹, amado y odiado, y calificado como guerrerista, pacificador, demócrata, dictador, modernizador, ambicioso, regenerador, egocéntrico, culto, tímido, corrupto y negociante, el Ilustre Americano como se registra en la historiografía venezolana.

Lo cierto es que fue el gran personaje que cambió el ritmo político en la historia gubernamental con su proyecto federalista, Guzmán Blanco²² en 1870 señalaba, “lo más justo, lo más conveniente, por ser lo más honrado, es buscar en la teorías federales, en la índole del sistema federativo, la fuente donde reside la facultad de legitimar la autoridad de la República” y en esa perspectiva resaltaba la valoración de los Estados para alcanzar ese propósito al afirmar seguidamente,

²⁰ Constitución de los Estados Unidos de Venezuela 22 de abril de 1864: Recopilación de Leyes y Decretos por orden del Gobierno Nacional. Tomo III. Casa Editorial de la “Opinión Pública. Caracas 1890. Pág. 295.

²¹ Los tres períodos presidenciales de Antonio Guzmán Blanco se conocen como, El septenio 1870-1879, el quinquenio 1879-1884 y la aclamación 1886-1888.

²² Guzmán Blanco. Alocución a los pueblos, a los estados y al Ejército. Cuartel General en San Felipe, 22 de febrero de 1870. En: *Glorias del Ilustre Americano General Guzmán Blanco*. Imprenta de El Demócrata. Caracas, 1875. Págs. 338-340.

“No encuentro que pueda ser otra que los mismos Estados, pues la Federación venezolana no es sino la asociación de las veinte antiguas provincias que se unieron para formar la república, bajo las condiciones que ellas mismas consignaron en el pacto de 1864. Según su artículo 1º los Estados preexisten á toda organización nacional; por consiguiente, es á ellos á quienes toca restaurar la legalidad, siendo ese el punto de la nueva autoridad constitucional”.

Esto lo afirma en las vísperas de su definitivo ascenso al poder, después de imponerse en exitosa batalla a quienes proponían el retorno a las derrotadas ideas conservadoras, revela parte de las líneas gruesas sobre la que se sustentaría el sistema federal.

Desde el punto de vista de la territorialidad venezolana, se destaca el viraje dado a la concepción en la división territorial al decretar en el artículo primero de la Constitución de 1864 que las provincias existentes²³ se declaraban Estados independientes y unidos para “formar una Nación libre y soberana con el nombre de Estados Unidos de Venezuela.

No fue esta una decisión menor puesto que introdujo un cambio en la definición y la funcionalidad de las unidades político-administrativas que dividían y organizaban el territorio, sustituyendo el modelo provincial de herencia hispánica por estructuras estatales independientes e integrados al concepto del Estado federal.

Sin embargo, los estados preservaron sus extensiones definidos establecidas en la Ley del 28 de abril de 1856 referida a la división político-administrativa, de igual manera se mantuvo la potestad para que las entidades se unieran y formarían nuevos Estado o se desagregaran sí lo consideraban pertinente.

Con estas decisiones también se trastocó el modelo territorial al reconocer las autonomías de los Estados, declarar su igualdad como entidades políticas, conservar “la soberanía no delegada expresamente en esta Constitución” Asimismo, se obligaba a establecer para estas entidades las reglas fundamentales de un régimen de gobierno interior comprometido a organizarse “conforme a los principios de Gobierno Popular, Electivo, Federal, Representativo, Alternativo y Responsable.

²³ Apure, Aragua, Barcelona, Barinas, Barquisimeto, Carabobo, Caracas, Cojedes, Coro, Cumaná, Guárico, Guayana, Maracaibo, Maturín, Mérida, Margarita, Portuguesa, Táchira, Trujillo y Yaracuy.

Como es evidente, se introdujeron los lineamientos de un modelo organizativo territorial sustentado, al menos en sus coordenadas conceptuales, en los principios federalistas que se proponían para los Estados Unidos de Venezuela.

Complementario a esta organización territorial, se determinó en específica disposición constitucional (artículo 13, numeral 20) que se dejaba a cargo del gobierno de la Unión. “la libre administración de los territorios Amazonas y Goajira hasta que pudieran optar a la categoría de Estado”; este apartado estaba vinculado con el numeral 22 del artículo 43 correspondiente a las atribuciones de la Legislatura nacional que le otorgaba la potestad de “establecer con la denominación de territorios, el régimen especial con que deben existir temporalmente regiones despobladas o habitadas por indígenas no civilizados; tales territorios dependerán inmediatamente del Ejecutivo Nacional”.

Estas disposiciones, para entonces con rango constitucional, recogieron las preocupaciones territorios, como Río Negro-Amazonas y La Goajira, que debido a sus condicionantes físico-geográficos y socio-culturales, requerían la atención y los tratamientos organizativos especiales. A partir de esta legislación se crearon varios territorios federales como suplemento a la estructura territorial bajo el auspicio y control directo del Poder Ejecutivo Nacional que se desplegó fundamentalmente desde inicios de la década de los años 70 con la expansión del federalismo en la Venezuela del siglo XIX.

En resolución²⁴ gubernamental de julio de 1864 se ordenó organizar el Territorio Federal nombrando un Gobernador que tendría como “norte para su proceder” el decreto expedido el 2 de junio de 1856 reglamentario de la nueva provincia de Amazonas. A pesar de este mandato, nada nuevo se propuso para la organización del territorio y se repitió el mismo esquema estructural utilizado cuando fue elevado a la categoría de provincia; aun así no dejó de valorarse por sus recursos naturales y su posición geoestratégica en las vecindades internacionales con Brasil y Colombia.

²⁴ Resolución de 27 de julio de 1864 organizando el territorio Amazonas. En: Recopilación de Leyes y Decretos por orden del Gobierno Nacional. Tomo III. Casa Editorial de la “Opinión Pública. Caracas 1890 pág. 362.

En cuanto al territorio de la Goajira, el congreso de los Estados Unidos de Venezuela optó por dictar un decreto²⁵ en abril de 1869 autorizando al poder Ejecutivo para que además de las atribuciones que le da la Ley de 1841 sobre Misiones Indígenas, adoptara medidas para fomentar el comercio marítimo y terrestre en este territorio.

Nótese que en este caso tampoco se propuso ninguna novedad especial y contrariamente, el dictamen se sustentó en la Ley de Reducción y Civilización Indígena. En este caso se adujeron una serie de motivos relacionados con la protección y fomento del comercio legal, mejoramiento de las condiciones de vida y la defensa de los indígenas, garantizar la seguridad de tránsito por la costa de La Goajira, y “conjurar los peligros de que constantemente” estaban amenazados los navegantes en aquellas costas y se autorizó al Ejecutivo Nacional para que adoptará las medidas convenientes para fomentar el comercio con La Goajira.

APUNTES SOBRE LOS TERRITORIOS FEDERALES

A partir de la década de los años 70 del siglo XIX se organizaron varios territorios federales que, utilizando los propósitos empleados para La Goajira y Amazonas antes señalados, se justificaron en su mayoría a través de objetivos fundamentales dirigidos al poblamiento²⁶, la reducción y protección indígena y la explotación de recursos naturales; aunque también se establecieron algunos para el control y dominio en ámbitos de conflictividad política.

²⁵ Decreto de 24 de abril de 1869 autorizando al Poder ejecutivo para que además de las atribuciones que le da la ley de 1841 N° 436, adopte las medidas que juzgue convenientes para fomentar el comercio marítimo y terrestre con el territorio goajiro,.. En: Recopilación de leyes y Decretos, Tomo IV, pág. 762 .

²⁶ Esto respondía en parte al resultado de la diferenciada distribución de población mayoritariamente concentrada entre los diversos paisajes del frente caribeño, la cordillera norte de la costa montaña, la cuenca de lago de Maracaibo, la cordillera andina y en menos cuantía en los paisajes llaneros, donde residía alrededor del 95% de los 1.784.394 habitantes de Venezuela según el censo de población del año 1873. Es pertinente aclarar que para las fechas de la organización de los territorios federales, Venezuela aún conservaba la extensión total correspondiente a la Capitanía General de 1777 y se encontraba en proceso de definición de sus ámbitos limítrofes con Brasil, Colombia, Guyana y las islas del Caribe.

Los territorios federales no tenían la categoría o el estatus dado a los Estados que elegían un Presidente estatal para su administración política y económica, y sus diputados al poder legislativo nacional. Esos territorios se consideraban unidades especiales que eran dirigidos por un gobernador nombrado por el Ejecutivo Nacional y no tenían representación en el Congreso, tampoco tenían la potestad para explotar los recursos ni otras injerencias de orden económico y comercial. Todo eso generó obstáculos en sus dinámicas funcionales y malestar en las comunidades locales casi siempre afectadas por disecciones o divisiones territoriales arbitrarias y en desconocimiento de sus realidades geo-culturales.

Al inicio de los años setenta se fueron afinando y modificando las normativas de funcionamientos de los territorios que se delimitaban bajo régimen especial, aunque ya había un par de antecedentes como fueron los casos de Amazonas localizado al sur de Venezuela en los límites con Brasil y Colombia, así como la Goajira situada al noroccidente en la vecindad con Colombia. Luego se fueron decretando más creaciones, reorganizaciones, ampliaciones y divisiones, algunos tuvieron corta duración en tanto que otros se mantuvieron por más de una década. Así se fue dibujando el mapa venezolano de los territorios federales conformado por Colón (1871) que agrupó las islas venezolanas en el Mar caribe, Mariño (1872) un departamento separado eventualmente del estado Cumaná, La Goajira (1874), Amazonas (reorganizado en 1873, 1876). Posteriormente y por circunstancias especiales se crearon los territorios federales Maracay (1879) un departamento perteneciente al estado Guzmán y Tucacas (1879) que era el departamento Acosta en el estado Falcón.

A principios de la década de los años 1880 se reorganizó y se dividió Amazonas para crear el Territorio Federal Alto Orinoco (1880), se delimitó el Yuruary (1881) en las fronteras con Brasil y Guyana, también se creó El Caura (1882). En el año 1882 se decretó el Código Orgánico de los Territorios Federales Yuruary, El Caura, La Goajira, Colón, Alto Orinoco y Amazonas; después se agregó Territorio Federal Armisticio (1883) en la frontera suroccidental con Colombia y al año siguiente El Delta (1884) en el límite con Guayana y el Atlántico.

El modelo territorial resultante se puede apreciar en su conjunto en el mapa de Venezuela anexo y en las próximas páginas haremos un recorrido por cada uno de los territorios federales tratando de mantener como guía del itinerario las fechas de sus creaciones

MARTÍNEZ, Mario Valero. Territorios Federales en Venezuela en el siglo XIX. In: PORTO, Jadson Luís Rebelo; SCHWEITZER, Alejandro. **Estrategias territoriales para la ocupación del continente sudamericano**: inserción de la periferia y institucionalización espacial. Macapá/ Río Gallegos, UNIFAP/UNPA-UARG, 2018. p. 12-54.

y modificaciones, para reseñar los aspectos más destacados que, consideramos, definieron sus configuraciones y reconfiguraciones.

EL CARIBEÑO TERRITORIO FEDERAL COLÓN

Creado en 1871, el Territorio Federal Colón²⁷ abarcó el ámbito territorial y marítimo en torno a 16 islas e isletas²⁸ de posesión venezolana en el Mar Caribe, y su instauración obedeció en cierto modo, a la presión ejercida por quienes en que se encontraba la extensión marítima venezolana, expuesta al contrabando de sus recursos naturales, así como a la destrucción ambiental. Pero la situación estas islas era de vieja data que en algunos momentos formaron parte de un conflicto internacional como ocurrió con la Isla de Aves, epicentro de las disputas con compañías privadas norteamericanas Lang & Delano y Shelton Sampson & Tappan y el gobierno de Estados Unidos entre 1855-1859 por el intento de usurpación de esta isla que incluía la explotación de un recurso natural conocido como guano o huano, un abono rico en fosfatos de cierta importancia en los mercados internacionales, que tuvo su desenlace favorable a Venezuela con la firma de un convenio bilateral²⁹.

En cuanto a la controversia con los Países bajos, que también en 1854 reclamaban la propiedad de Isla de Aves, por convenio de ambas partes fue sometido a un Laudo Arbitral solicitada a España para determinar la soberanía de la Isla de Aves y en 1865 se dictaminó a favor de Venezuela. Sin embargo, inexplicablemente la Isla de Aves no se incluyó en el Territorio Federal Colón y tardaría mucho tiempo en incluirse en su estructura organizativa.

En el decreto tampoco se especificaron las pautas para el pleno funcionamiento de este Territorio Federal, apenas se aprobó para su administración la figura de un Gobernador civil y

²⁷ Decreto de 22 de agosto de 1871 declarando el Territorio Federal Colón á varias islas y sujetas a régimen espacial. En Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela, reimpresa por el Gobierno Nacional Tomo V Edición Oficial. Casa Editorial de la Opinión Nacional 1890. Caracas. Pág. 137-138.

²⁸ 1. Decreto de fecha El 22 de agosto de 1871. Islas de la Ensenada La Esmeralda, 2. El Grupo de islas de Los Frailes, 3. La isleta La Sola, 4. El grupo de islas Las hermanas, 5. Las islas Venados, Plendas, Chimanas, Borrachas y demás isletas entre Cumaná y Barcelona, 6. La isla Arapos, 7. La isla de Monos, 8. La isla de Piritu, 9. El islote Farallón, 10. El islote Ocumare, 11. Las islas e isletas desde Turiamo hasta Los cayos de San Juan, 12. Los cayos de Orchila, 13. El grupo de Los Roques, 14. Los dos grupos de Aves 15. El grupo de Los Monjes. (Artículo nº 1 del Decreto).

²⁹ Decreto de 3 de febrero de 1859 aprobando con dos modificaciones el convenio celebrado en 14 de enero de 1859 con los Estados Unidos sobre indemnización por el levantamiento de la Isla de Aves. En: Recopilación de Leyes y Decretos por orden del Gobierno Nacional. Tomo III. Casa Editorial de la "Opinión Pública. Caracas 1890 Pág. 795.

militar encargado de presentar al Ejecutivo Nacional un informe detallado de todas las islas, para cual se le asignó un buque de Guerra, así como una comisión científica encargada de las investigaciones indicadas por el Ministerio de Fomento y se responsabilizaba de proponer todos los reglamentos y disposiciones que creyera conveniente para la organización y régimen del Territorio. Posteriormente, por resolución del Gobierno Nacional³⁰ en septiembre de 1871 se autorizó al Gobernador del Territorio Colón a establecer los mecanismos para la incorporación de las islas Blanquilla, Tortuga y otras que importa poner a salvo de las tendencias usurpadoras que revela ya el extranjero en nuestros territorios despoblados, especialmente en las islas del litoral.

La situación de las islas era tan precaria y descontrol tan desmedido que nueve días después de su agrupamiento administrativo y por orden del Ejecutivo Nacional se emitió un decreto³¹ prohibiendo la explotación de los recursos naturales en todas las islas y estableciendo un conjunto de disposiciones para castigar severamente a quienes incurrieran en ese delito pues serían “juzgados y pasados con arreglo a la ley de hurto, perdiendo además las embarcaciones, maquinas e instrumentos y las materias a objeto extraídos furtivamente en dichas islas”; asimismo se giraron instrucciones y procedimientos para proteger a las islas de la depredación y el contrabando.

Con todo y estas decisiones, el comercio legal e ilegal no se detuvo y paradójicamente, la iniciativa gubernamental tendría protagónica intervención en los acuerdos para la explotación de los recursos naturales en las islas del Territorio Colón. En el mes de septiembre de 1871 por disposición del Gobierno venezolano³² se solicitó a sus cónsules venezolanos en Nueva York, Filadelfia y Baltimore, Estados Unidos, toda la información detallada sobre el Huano importado “en esa república con precedencia de las islas venezolanas en el mar Caribe,

³⁰ Documento de Cuenta Rendida por el General Guzmán Blanco como presidente de la República al Congreso Constitucional de 1873. Caracas. Imprenta de la Opinión Nacional. Caracas 1873. Pág. 503.

³¹ Decreto 31 de agosto de 1871 prohibiendo la explotación de los productos naturales del Territorio Colón En Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela, reimpresa por el Gobierno Nacional Tomo V Edición Oficial. Casa Editorial de la Opinión Nacional 1890. Caracas. Pág. 138.

³² Comunicación del Ministerio de Fomento. Sección 2ª dirigida a los Cónsules de Venezuela en New York, Filadelfia y Baltimore, Caracas septiembre 1º de 1871. En Documento de Cuenta Rendida por el General Guzmán Blanco como presidente de la República al Congreso Constitucional de 1873. Caracas. Imprenta de la Opinión Nacional. Caracas 1873. pág.503.

debiendo expresarse al precio á que se realiza la tonelada del mismo producto en el mercado”, y se extendía extendida la orden a otras “sustancias procedentes de la islas” con fines de aplicación industrial.

En 1872 el gobierno de Venezuela recibía ofertas de una compañía de Baltimore³³, Estados Unidos, para explotar mineral fosfático en las islas y aunque se negaba esta petición para Los Roques, argumentando que con relación a esta isla había discusión porque El Gobierno no podía “negociar la explotación del mineral fosfático: pero respecto de la Orchila y algunas otras de las islas de Venezuela si está dispuesto á oír proposiciones para extraer los fosfatos...”

Sin embargo, las negociaciones con otras compañías fueron totalmente opuestas; ese año el Ministro de Fomento de Venezuela, Martín Sanavria, fue autorizado por el Presidente de Venezuela para la firma de contrato con la compañía de James M. Spence y asociados³⁴ concediéndole el permiso “para explotar con exclusión de cualquier otra empresa individual o colectiva, en las islas de los Roques, que hacen parte del Territorio Colón, el mineral fosfático, en su estado natural que existan en ellas” por un lapso por veintiún años, igualmente le concedió la explotación para La Orchila, pero en este caso aprobó que esta concesión no excluía a otras empresas y tampoco afectaba a otra compañía a la que se habían otorgado permiso para la extracción de los fosfatos.

Esta fue una práctica muy común en casi todos los territorios federales que, como veremos más adelante, una vez organizados y salvo excepciones, en lo inmediato se firmaban contratos de explotación y comercialización de los recursos naturales.

³³ Comunicación del Ministerio de Fomento Sección 1ª Número 141 de fecha agosto 8 de 1872. Comunicación del Ministro de Fomento de Venezuela Martín Sanavria al Sr W. Grange en respuesta a la oferta de negocios para la explotación de fosfatos el Los Roques, La Orchila y otras islas. En: Documento de Cuenta Rendida por el General Guzmán Blanco como presidente de la República al Congreso Constitucional de 1873. Caracas. Imprenta de la Opinión Nacional. Caracas 1873. pág.503.

³⁴ Contrato firmado por Martín Sanavria Ministro de Fomento de Los Estados Unidos de Venezuela, especialmente autorizado por el Presidente Provisional de Venezuela y James M. Spence súbdito británico el 22 de julio de 1872. En: Documento de Cuenta Rendida por el General Guzmán Blanco como presidente de la República al Congreso Constitucional de 1873. Caracas. Imprenta de la Opinión Nacional. Caracas 1873. Págs. 504-505.

EL TERRITORIO FEDERAL MARIÑO UN EXCEPCIÓN POLÍTICA

Otro fue el motivo que dio origen al Territorio Federal Mariño decretado³⁵ en 1872 puesto que fue una decisión del Ejecutivo Nacional vinculada a un contexto político y producto de las secuelas que habían dejado en el departamento de Mariño del estado Cumaná los conflictos bélicos entre liberales y conservadores que se extendieron hasta los primeros años de la década de los setenta. La creación de este territorio se justificó por la situación en que había “quedado con motivo de la guerra” y exigía, según los considerandos del decreto, una administración especial que hiciera “fructifera la paz”.

Para regentar este territorio se nombró un Jefe civil y militar encargado de su organización “no sólo en la parte militar sino también en la política y municipal”. La conflictiva situación política tuvo una vasta influencia en su configuración y consolidación administrativa, esta interpretación se desprende de los señalamientos del presidente Guzmán Blanco³⁶ al afirmar que no había devuelto el departamento Mariño al estado Cumaná “porque dos veces al año se ha visto aquel amenazado de ser invadido por los asilados en Trinidad”; se refería en este caso a quienes, derrotados en las guerras internas habían huido de Venezuela y se encontraban refugiados en la cercana Isla de Trinidad. Logrados los objetivos de la pacificación y en consecuencia el definitivo control político de esta parte del territorio, por decreto dictado el 3 de junio de 1873 se derogó su condición de territorio federal, reintegrándose de nuevo como departamento perteneciente al estado Cumana.

LOS TERRITORIOS FRONTERIZOS AMAZONAS Y GUAJIRA O GOAJIRA

³⁵ Decreto de 3 de septiembre de 1871. En Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela, reimpressa por el Gobierno Nacional Tomo V Edición Oficial. Casa Editorial de la Opinión Nacional 1890. Caracas. Pág. 146 Tomo V, pág. 172.

³⁶ Mensaje del General Guzmán Blanco. Presidente Constitucional de los Estados Unidos de Venezuela. En: *Glorias del Ilustre Americano General Guzman Blanco*. Imprenta El Demócrata, Caracas 1875. Pág. 301.

Antes de hacer referencia a la específica reorganización y creación de estos y otros territorios federales en las periferias fronterizas venezolanas, interesa señalar que paralelamente a esa reorganización, desde los inicios de la década de los años setenta se reanudaron los encuentros entre Venezuela y Colombia para tratar las complicadas delimitaciones fronterizas heredadas de la desintegración de la Gran Colombia.

El gobierno de Venezuela, presidido por Guzmán Blanco³⁷, afirmaba poseer en sus archivos todos los documentos demostrativos de sus posesiones territoriales definidas en la configuración de la Capitanía General de Venezuela y con esa convicción acudió a las citas bilaterales que se programaron entre 1874 y 1875 en las que los ministros plenipotenciarios designados para las negociaciones³⁸, debatieron sobre límites y soberanía de la península de la Goajira, el poblado de San Faustino en el estado Táchira, los límites en el Casanare, así como la frontera en la extensa región de río Orinoco.

Sin embargo, las discrepancias no se disiparon y, ante la posición asumida por el representante colombiano, el gobierno de Venezuela declaró la ruptura de las relaciones diplomáticas. Hacemos referencias a estos acontecimientos puesto que consideramos no sólo importaban desde el punto de vista de las definiciones estrictamente limítrofes, sino también estaba en juego geoestratégico y geoeconómico de los recursos naturales y el control de las rutas comerciales marítimas, tal como ocurría con los espacios fronterizos de La Goajira y el Amazonas sobre los cuales se venían ensayando especiales organizaciones territoriales.

El Territorio Amazonas, situado al sur de Venezuela en los lindes con Brasil y Colombia, fue reorganizado³⁹ en 1873 dotándolo de una estructura político-administrativa

³⁷ En 1871 el presidente venezolano Guzmán Blanco señalaba que “En nuestros archivos he encontrado todos los documentos, i son de tal autenticidad i tal evidencia, que al presentarlos, nuestro vecino tendrá que convenir que la línea fronteriza de derecho, es por el Cabo de la Vela en la Goajira i por el río Táchira; en que San Faustino es de Venezuela; i en que, el Desparramadero i las rejiones del Orinoco, son evidentemente nuestras”. En: Documento de Cuenta Rendida por el General Guzmán Blanco. Al Congreso Constitucional de 1873. Imprenta La Opinión Nacional, Caracas. 1873.

³⁸ Al respecto, puede consultarse, entre otros documentos, Negociaciones de Límites en 1874-1875, entre los Estados Unidos de Venezuela y los Estados Unidos de Colombia. Edición oficial. Imprenta de la Opinión Pública. Caracas 1875.

³⁹ Decreto del 21 de octubre de 1873 organizando el Territorio Amazonas; y que deroga virtualmente el N° 1014. En: Recopilación de Leyes y Decretos Reimpresa por el Gobierno Nacional, Tomo V. Casa editorial de la Opinión Nacional. Caracas, 1890.

dividida en cuatro distritos identificados como Orinoco, Atabapo, Centro y Frontera, bajo la dirección de un Gobernador nombrado por el Ejecutivo Nacional al que se le asignaron un conjunto de atribuciones orientadas a la realización del censo de familias indígenas, la recolección de información sobre la producción y el comercio indígena, los inventarios de las minas y vías de comunicación fluviales y terrestres: asimismo, se dejó a su responsabilidad la defensa de la integridad territorial y la protección de los ciudadanos. También le correspondía dictar las normas de interés general, conservar el orden, proveer la defensa armada del territorio, promover el fomento de las industrias, la ejecución de obras públicas, la protección del comercio; de igual manera se incluyeron las pautas para la administración de justicia.

En cuanto a La península de la Goajira, localizada al noroccidente de Venezuela fue siempre una controversial extensión territorial en la historia limítrofe/fronteriza de Venezuela y Colombia, habitada por ancestrales etnias indígenas con un alto predominio de la comunidad Wayuu que tienen una compleja estructura organizativa en los ámbitos binacionales. Aunque siempre se prestó relativa importancia por su valoración geo-comercial y marítima como se evidenciaba en el Tratado de Comercio Marítimo con la Goajira del año 1835 o, por ejemplo, con la aprobación del Reglamento Orgánico para fomentar el comercio con La Goajira y la reducción de indígenas en Maracaibo del año 1842 que citamos en páginas anteriores, desde otras perspectivas se daba la impresión de concebirse como un territorio marginal y sólo valorado en el campo de las reclamaciones sobre las demarcaciones limítrofes. Esto se deduce de la posición que asumió por el Ministro de Venezuela Fermín Toro en el proceso de negociaciones que buscaba definir los límites entre Nueva Granada y Venezuela⁴⁰ al argumentar

No anima á Venezuela en esta cuestión ningún deseo de engrandecimiento, ninguna mira de ambición, vasto por demás es el territorio de la República y la Goajira no será por mucho años sino un desierto de embarazoso vecindario; muévela un deber sagrado é imperioso: el de su propia conservación.

⁴⁰ Negociaciones con miras a llegar a un tratado sobre límites. Conferencia tenida entre los Plenipotenciarios de Venezuela y de Nueva Granada en 1º de mayo de 1844. En: Antecedentes de las relaciones fronterizas Venezolano-colombinas. 1830- 1981- Tomo I. Pág. 21.

esa posición peyorativa también se asumió con las poblaciones aborígenes al cuestionarse las incursiones de “los salvajes indígenas” provenientes de los lindes vecinos.

Lo cierto es que La Goajira adquirió singular importancia desde el inicio de la década de los años setenta y en medio de las discrepantes relaciones venezolano-colombianas y en ese contexto se decretó⁴¹ la creación del Territorio Guajira en 1874 pero con cierta ambigüedad al no definirse desde un primer momento su extensión territorial, tal como se evidenció en el artículo primero de la normativa aprobada, al indicarse que este territorio quedaría establecido “en los límites que corresponden á la República, estará bajo la autoridad de un Gobernador nombrado por el Ejecutivo Nacional y dependiente en todo del Ministerio de Relaciones Interiores”.

Igualmente quedó asentado que mientras se organizaba definitivamente su estructura político-administrativa, su jurisdicción se extendería al régimen político y militar, estableciendo algunas disposiciones como manejo de la justicia y se encargó al Gobernador para que propusiera al Ministerio del Interior “los reglamentos y demás disposiciones que crea conveniente para la organización y régimen del territorio”.

En suma, fue un decreto que se podría considerar como una primera fase en que se establecieron las bases para la futura organización funcional del territorio Goajira.

Sin embargo, los casos expuestos permiten apreciar hasta entonces, la ausencia de una estructura organizativa coherente y sistemática para la configuración de los territorios federales y pasarían un par de años más para visualizar una propuesta integral sobre los territorios federales.

Nótese que en esta materia no se introdujo ninguna novedad en la reforma constitucional de Venezuela en el año 1874 que incluso cambió los nombres de algunos Estados⁴², manteniendo sin modificaciones el numeral 26 del artículo 13° que dejaba al

⁴¹ Decreto Orgánico del Territorio Guajira del 25 de agosto de 1874. En: *Constituciones de la República y de los Estados y Leyes Orgánicas del Distrito Federal, Los Territorios y La Alta Corte Federal*. Imprenta Federal. Caracas, 1876. Pág. 456.

⁴² Según la Constitución de Los Estados Unidos de Venezuela del 20 de mayo de 1874 que reforma la de 1864 (Número 1423) Título I La Nación. Sección Primera. Del Territorio. Artículo 1°. Los estados que la constitución de 28 de marzo de 1864 declaró independientes y unidos para formar la federación venezolana, y que hoy se denominan: Apure, Bolívar, Barquisimeto, Barcelona, Carabobo, Cumaná, Cojedes, Falcón, Guzmán Blanco, Guárico, Guayana, Guzmán, Maturín, Nueva Esparta, Portuguesa, Táchira, Trujillo, Yaracuy, Zamora y Zulia, se

Gobierno de la Unión la libre administración de los Territorios Amazonas y Goajira y de igual manera preservó en las atribuciones de la Legislatura Nacional, la potestad de “establecer con la denominación de territorios, el régimen espacial con que deben existir temporalmente regiones despobladas ó habitadas por indígenas no civilizados: tales territorios dependerán inmediatamente del Ejecutivo de la Unión”.

En el año 1876 se dictaron algunos parámetros tendientes a ordenar la configuración de los territorios federales en Venezuela. En primer lugar se decretó un nuevo código orgánico que incorporó cambios sustanciales tanto en el ordenamiento como en la funcionalidad del Territorio Amazonas⁴³ preservando su extensión que ahora se dividía en tres departamentos o prefecturas, Centro, Atabapo y Fronteras; en ese código orgánico se ampliaron las atribuciones del Gobernador electo por el Ejecutivo Nacional, se especificaron las funciones de los prefectos en sus parcelas; para la administración de justicia se nombrarían los Jueces de Paz y Primera instancia definiendo su estructura organizativa y los atributos correspondientes y haciendo especial énfasis en la defensa y protección de los indígenas.

Por otra parte de dejó al Ejecutivo tenía la potestad de nombrar al Procurador, que “sin jurisdicción en el Territorio, ejerza una fiscalía constante, en favor de todos los indígenas, y de cualquier otros ciudadanos del territorio...”. Al Gobernador también se le concedió la facultad de formar el Concejo Municipal y la mitad debería estar integrada por indígenas. Se propusieron incentivos a la educación a través del establecimiento de escuelas de “primeras letras, esto es leer, escribir y contar hasta lo decimales y de enseñanza de nociones de Geografía de Venezuela, de su Constitución, y en lo posible de Geografía del Mundo”; también se detallaban aspectos relacionados con la religión y el rol asignados a los párrocos.

En materia de vialidad se dictaron los lineamientos para la atención de obras públicas especialmente relacionados con el tránsito fluvial y terrestre, y en el ámbito científico se propuso la creación de una comisión exploradora presidida por un naturalista encargada de estudio de la topografía, las fronteras, la agricultura y cría, la mineralogía, la botánica; en el

comprometen a compartir ó continuar formando una sola nación independiente y soberana, bajo la denominación de Estados Unidos de Venezuela.

⁴³ Decreto orgánico del Territorio Amazonas de 11 de febrero 1876. En *Constituciones de la República y de los Estados y Leyes Orgánicas del Distrito Federal, Los Territorios y La Alta Corte Federal*. Imprenta Federal. Caracas, 1876. Pág. 435.

ámbito comercial se asomaron medidas para el intercambio y establecimiento de aduanas; asimismo se introdujeron un conjunto de disposiciones para la protección indígena y se dictaron medidas tendientes a su resguardo de las fronteras. En la justicia se acordó la aplicación de los códigos Civil y Penal con modificaciones adaptadas al Territorio Amazonas. De igual manera se aprobaron una serie de artículos dirigidos al hábitat de la población indígena y se estableció la libertad de tránsito de los habitantes del Territorio para *Demerara, el Brasil y Colombia*, queda libre, previa autorización del Prefecto respectivo.

Este código orgánico compuesto por 58 artículos formó parte del modelo diseñado en el Gobierno presidido por Antonio Guzmán Blanco para la posterior expansión y organización de los territorios federales y así lo expuesto en su mensaje al Congreso Nacional⁴⁴ en el año 1876 al hacer referencia a la corregida y nueva organización del Territorio Amazonas, destacando su trascendental importancia para Venezuela por su fuentes hídricas aportadas por los ríos Orinoco y Amazonas y “porque sus producciones naturales y la facilidad con la que se aclimatarán las de afuera han de darle vitalidad poderosa para influir en desenvolvimiento del continente”; con lo cual se deduce el significado geoeconómico y comercial dado al territorio más allá de las fronteras nacionales. También destacó las dificultades para el desarrollo del comercial en el territorio nacional debido los obstáculos naturales que se generaban para vías de comunicación para lo cual propuso la estrategia de abrir caminos que redujeran

á una sola jornada por tierra, los veinte ó treinta días que hoi se invierten remontándolos, y el camino todo será de cinco días desde ciudad Bolívar hasta San Fernando de Atabapo así: tres días de Ciudad Bolívar, remontando el Orinoco, hasta un poco más arriba de la desembocadura del Meta, uno de camino terrestre entre Atures y Maipure y otro de ahí á San Fernando.

Esta alternativa la acompaño con el anuncio de otras medidas aduaneras que facilitarían el intercambio comercial. Después de desglosar en detalle algunos aspectos significativos del Código relacionados con los temas indígena y la religión, Guzmán insistió en la importancia

⁴⁴ Mensaje del General Guzmán Blanco, Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, presentado al Congreso en 1876. En: Rasgos biográficos del General Guzmán Blanco Imprenta de la Opinión Nacional, Caracas 1876. Pág. 601-604.

geoestratégica del Territorio Amazonas “para enlazar las producciones y el comercio de Guayana, Barcelona, Guárico, Portuguesa, Zamora y Apure” y señaló la conveniencia de crear otro territorio federal en el Alto Orinoco “cuyos linderos podría ser: por el Norte el Orinoco; por el Sur, el Territorio Amazonas; por el Este, el Caura: y por el Oeste el curso del mismo Orinoco” y propuso “poblarlo con inmigración isleña o vasca”, garantía de rápido desarrollo que “no reclamaría esfuerzo alguno”. Para completar el esbozo geoeconómico de la organización de los territorios federales en esta parte del oriente venezolano, anunció la negociación

con el Estado de Guayana la cesión temporal del Departamento Cedeño con el Distrito Urbana que son los llamados á fortalecer todo el porvenir que estamos previendo, y tengo fundadas esperanzas de que su notorio anhelo de progreso, haya de decidirlo en pró de tan grandes intereses patrios.

Con base en este propósito recomendó “previas exploraciones y serios estudios científicos, políticos y militares que su predeterminación requiere. Hoy sé que tiene una población anfibia perfectamente adaptada á las excepcionales condiciones del Delta, y además muchos elementos de prosperidad y riquezas materiales”.

La propuesta de Guzmán abarcó el Territorio de La Guajira haciendo hincapié en su necesaria reorganización y destacando su importancia económica al describir que “tiene minas de sal de fácil explotación, y ganado, y bestias, y agricultura y cierta población con evidente tendencia al comercio marítimo”. De igual manera hizo referencia a la buena marcha del territorio del Territorio Colón y del rendimiento obtenido allí con los contratos para la explotación de los fosfatos; en ambos casos se anunciaba la dotación de estos espacios marítimos con buques de guerra para la defensa del territorio y el control del contrabando.

Finaliza este apartado de su mensaje proponiendo la creación de una dirección espacial en el Departamento del Ministerio de Relaciones Interiores para la administración de los Territorios Federales.

Quedó trazado en este mensaje presidencial un esbozo de un plan que apuntaba a mostrar el interés por organizar y explotar de manera coherente y vinculante una parte importante del territorio fronterizo Venezuela a través de la configuración de territorios federales. Sin embargo,

pasaron algunos años para que se materializara estas propuestas. Guzmán Blanco culminó su período presidencial en 1877 y en su retorno al poder como presidente de Venezuela en el año 1879 puso en marcha dicho plan sobre los territorios federales.

LA REORGANIZACIÓN Y EXPANSIÓN DE LOS TERRITORIOS FEDERALES

El regreso de Guzmán Blanco a la presidencia de Venezuela para el período 1879-1884 no estuvo exento de conflictos políticos y sorprendentes cambios constitucionales que se contrapusieron a la concepción federalista de la gobernabilidad, al tiempo que se introdujeron inesperados cambios en toda la estructura organizativa del territorio venezolano en las que se incluyeron la configuración y expansión de los territorios Federales.

Al iniciar el ejercicio presidencial Guzmán Blanco decretó la creación de dos territorios federales que no tenían ninguna vinculación con los lineamientos trazados en su discurso antes de concluir el período de gobierno anterior, y su propósito se orientó al control político y militar de determinadas áreas fundamentales para su consolidación en el poder ante las amenazas de los opositores a su retorno.

En ese contexto decretó en 1879 la creación del Territorio Federal Maracay⁴⁵ separando al departamento que el mismo nombre formaba parte del estado Guzmán Blanco. Apenas tres artículos componen el decreto y en uno de ellos se indicaba que sería gobernado por un jefe civil y militar, nombrando para tales funciones a su general de confianza Joaquín Crespo. El propósito de esta decisión lo reseñó Landaeta (1893, p. 23) en los siguientes términos

Llegado Guzmán Blanco al país, á fines de febrero y asumido el mando como Supremo Dictador de la reivindicación Nacional, su primer paso fue asegurar las armas y al efecto nombró al General Crespo como Comandante en Jefe de las fuerzas acantonadas en Maracay. A poco ó sea el 12 de marzo siguiente creó el Territorio Federal de Maracay y volvió á nombrar a Crespo Jefe Civil y Militar de aquél.

Unos meses después se amplió su extensión con incorporación de otros departamentos⁴⁶.

Por esa fecha también se decretó la creación del Territorio Federal Tucacas⁴⁷ con similar articulado y según se reseña en la historia de Venezuela⁴⁸ obedeció a

⁴⁵ Decreto de 12 de marzo de 1879 por el que se declara Territorio Federal al Departamento de Maracay del Estado Guzmán Blanco. En Recopilación de Leyes y Decretos, formada por orden de Guzmán Blanco. Tomo VIII Imprenta La Opinión Nacional. Caracas, 1884. Pág. 183.

⁴⁶ Decreto de 7 de mayo de 1879 por el que se incorpora al Territorio Federal Maracay todo el Departamento Choroni y parte de departamento Tumeremo. En Recopilación de Leyes y Decretos, formada por orden de Guzmán Blanco. Tomo VIII Imprenta La Opinión Nacional. Caracas, 1884.

la supuesta necesidad del gobierno de Antonio Guzmán Blanco de proteger esta deshabitada costa contra posibles invasiones como la que él había realizado en 1870. El general Augusto Hidalgo fue nombrado gobernador del territorio con autorización para llevar a cabo la explotación y comercialización de las salinas, ostrales y aguardiente.

Ambos territorios tuvieron una corta duración y en 1880 se ordenó su incorporación a los estados a que pertenecían antes de su separación⁴⁹.

Con la aprobación de la nueva Constitución Nacional, sancionada el 27 de abril de 1881⁵⁰, se reconfiguró la organización territorial al imponer la polémica decisión que redujo de veinte a nueve grandes Estados la división político-administrativa de Venezuela. Esta reforma, trasfondo, Guzmán Blanco se proponía controlar los factores y actores locales y asegurar su afianzamiento en el poder político y se hizo, según los argumentos de Velásquez (1973,30) “con el fin de hacer más reducido el número de socios a quienes complacer y termina por establecer una forma de elección presidencial con tantos filtros como tuvo su imaginación y su desconfianza a imaginar”.

En todo caso este fue un dictamen que tuvo repercusiones contraria a los postulados federalistas, al imponer una estructura centralizada con férreo control político-institucional y territorial que se extendió, por mandato constitucional, a la administración de los recursos naturales, tal como se explicitó en el numeral 9º, artículo 13, al obligar a “ceder al Gobierno de la Federación la administración directa de las minas, terrenos baldíos y salinas, con el fin de que las primeras sean regidas por un sistema de explotación uniforme, y que los segundos

⁴⁷ Decreto de 24 de marzo de 1874 por el que se erige en Territorio Federal el Distrito Tucacas del Departamento Acosta del Estado Falcón. En Recopilación de Leyes y Decretos, formada por orden de Guzmán Blanco. Tomo VIII Imprenta La Opinión Nacional. Caracas, 1884. Pág. 184.

⁴⁸ Diccionario Historia de Venezuela (1997). Territorio Federal Tucacas. Pág. 115. Fundación Empresas Polar. Caracas, 1997.

⁴⁹ Decreto de 29 de mayo de 1880 por el cual se dispone que procedan a organizarse los Estados constitucionalmente con arreglo a la legislación cada uno de ellos tenía en fuerza y vigor el 12 de septiembre de 1878. En Recopilación de Leyes y Decretos, formada por orden de Guzmán Blanco. Tomo VIII Imprenta La Opinión Nacional. Caracas, 1884. Pág. 373.

⁵⁰ Constitución de los Estados Unidos de Venezuela sancionada el 27 de abril de 1881, que deroga la de 1874 número 1879. Artículo 1º Estados: 1. Oriente, 2. Guzmán Blanco, 3. Carabobo, 4. Sur de Occidente, 5. Norte de occidente, 6. Los Andes, 7. Bolívar, 8. Zulia, 9. Falcón.

se apliquen en beneficio del pueblo”; mandato que se ratificó en las atribuciones asignadas al presidente de Venezuela.

El entretejimiento entre el control político del territorio, la administración centralizada de los recursos naturales y los privilegiados contratos y transacciones económicas con diversos sectores y agentes nacionales y extranjeros formaron parte de la plataforma que, apoyada en la reforma Constitucional, marcaron las pautas del personalista y dictatorial ejercicio gubernamental para la cual fue necesario la imposición de los cambios en el modelo territorial venezolano. Y en estos contextos encajó la reorganización de los territorios federales, los cuales seguían estando bajo la potestad administrativa del Gobierno Federal⁵¹.

Así encontramos que los lineamientos trazados por Guzmán Blanco en el mensaje presidencial al Congreso Nacional en 1876, se empezaron a aplicar al sur y oriente de Venezuela con el reordenamiento y la creación de nuevos territorios federales, dotándolos de una completa estructura organizativa y vinculándose fundamentalmente a la explotación de los recursos naturales. En esta perspectiva y con la aprobación de un específico y unificado Código Orgánico⁵² en 1880 se reconfiguró y dividió el Territorio Federal Amazonas para el crear el Territorio Federal Alto Orinoco; luego, en septiembre de 1881 se dictaron una secuencia de decretos para la organización provisional de las minas y la conformación transitoria del Territorio Federal Yuruary⁵³, y en 1882 se creó el Territorio Federal El Caura⁵⁴;

⁵¹ En la Constitución de 1881 se mantuvo sin modificaciones en el artículo 13º numeral 8º que Los Estados de la Federación venezolana se obligaban “*a dejar al Gobierno de la Federación la administración de los territorios ‘Amazonas y la Goagira’ y la de las islas que corresponden a la Nación, hasta que sea conveniente elevarlos á otra categoría*”; igualmente dejó intacto en las atribuciones de la Legislatura Nacional “*establecer con la denominación de territorios, el régimen especial con que deben existir regiones despobladas de indígenas no-reducidos ó civilizados, tales territorios dependerán inmediatamente del Ejecutivo de la Unión*”.

⁵² Decreto de 10 de diciembre de 1880 que organiza los Territorios ‘Alto Orinoco’ y ‘Amazonas’ y empezó a regir el 1º de enero de 1881. En Recopilación de Leyes y Decretos, formada por orden de Guzmán Blanco. Tomo VIII Imprenta La Opinión Nacional. Caracas, 1884. Pág. 522.

⁵³ Decreto 1º de septiembre de 1881 por el que se organiza provisionalmente el ramo de minas en el Territorio Federal Yuruary. Decreto de 3 de septiembre de 1881 por el que quedó constituido el territorio Federal Yuruary en sección de Guayana. Decreto 3 de septiembre de 1881 por el que se organiza provisionalmente el Territorio Federal Yuruary constituido por el Decreto anterior. En: Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela, formado de Orden de Guzmán Blanco, Tomo IX. Edición Oficial. Imprenta de la Opinión Nacional, Caracas 1884. Págs. 400-407.

⁵⁴ Decreto 9 de Febrero de 1882 por el que se erige en Territorio Federal con el nombre de ‘El Caura’ la región que abarcan los bosques del mismo nombre, en la sección de Guayana del Estado Bolívar”. En: Recopilación de

a los que se les sumaba los Territorios Federales Goajira y Colón, creados en fechas anteriores.

Después de decretados estos ámbitos territoriales, en agosto de 1882 se aprobó el Código Orgánico para todos los territorios federales⁵⁵ que incorporó las reformas que se fueron estableciendo en cada uno de ellos y se establecieron disposiciones comunes desglosadas en leyes referidas a límites y división territorial, administración pública, administración de justicia administración de hacienda, correos, registro público, policía, presupuesto de gastos y disposiciones finales específicas para cada ámbito territorial.

Posteriormente y bajo lo establecido en este Código Orgánico se decretó y organizó en 1883 el Territorio Federal Armisticio⁵⁶ localizado en el suroccidente venezolano en las fronteras con Colombia y al año siguiente en 1884 se organizó el Territorio Federal Delta localizado al noroeste del país entre la fachada que da al océano Atlántico y los límites con la República de Guyana.

En la configuración de estos territorios federales se proyectaron, asimismo, los objetivos promocionales de la colonización o poblamiento, la exploración y explotación de recursos naturales, los incentivos para la apertura de las vías de comunicación, los censos de población indígena, la protección de las comunidades indígenas, la defensa e integridad del territorio y lo destacado desde el punto de vista geoeconómico, fue la identificación de recursos naturales, así como los contratos y negocios que giraban en torno a su explotación y comercialización con compañías nacionales o extranjeras, básicamente inglesas o por intermediación de algún socio o representante en Venezuela que casi siempre recaía sobre la figura un militar del entorno presidencial, que se beneficiaban con generosos contratos.

Leyes y Decretos de Venezuela, formado de Orden de Guzmán Blanco, Tomo IX. Edición Oficial. Imprenta de la Opinión Nacional, Caracas 1884. Pág. 481.

⁵⁵ Código Orgánico de los Territorios Federales Yuruary, El Caura, LA Goagira, Colón; Alto Orinoco y Amazonas, sancionada el 23 de agosto de 1882 que incorpora la reforma de los respectivos decretos números 2355 (a) 2377, 1920, 1746, 1746 8ª) y 2267, y establece disposiciones comunes á todos ellos”. En: Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela, formado de Orden de Guzmán Blanco, Tomo X. Edición Oficial. Imprenta de la Opinión Nacional, Caracas 1887. Págs. 171-221.

⁵⁶ Decreto 18 de marzo de 1883 por el que se crea el Territorio Federal Armisticio. Decreto de 1º de diciembre de 1883 por el que se organiza el Territorio Federal Armisticio, creado por del Decreto anterior. En: Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela, formado de Orden de Guzmán Blanco, Tomo X. Edición Oficial. Imprenta de la Opinión Nacional, Caracas 1887. Pág. 410.

Este modo de operar tenía como sustento algunas leyes fundamentales como la Ley de Tierras Baldías⁵⁷ aprobada por el Congreso Nacional en 1882 que dejó su administración bajo control y dominio del Ejecutivo Nacional y las destinó preferentemente

“al establecimiento de colonias agrícolas ó mineras, según lo exija el desarrollo de la riqueza nacional;... a la creación de Territorios para la explotación de productos naturales, como el caucho, sarrapia, quina y otros semejantes; ... a la protección que debe darse a la reducción y civilización de indígenas...; a la inmigración; á favorece las empresas de ferrocarril...; a proteger la industrias agrícolas y otras particulares...”.

Especial tratamiento se perfiló para los territorios federales Alto Orinoco, Amazonas y La Goajira. De igual manera ocurrió con los reajustes y readaptaciones de los decretos⁵⁸ relacionados con las minas, todas declaradas propiedad del Estado y administradas por el Ejecutivo Nacional, que en uno de sus artículos se dictaminaba que “a medida que se desarrollen en el país las empresas mineras, el Ejecutivo Nacional dividirá en circunscripciones los territorios que tengan minas en explotación”. Asimismo se indicaba que “toda circunscripción comprenderá las minas que se exploten en cada Estado de la Federación” y en el caso de los Territorios Federales, “la respectiva circunscripción minera comprenderá en su jurisdicción al Territorio mismo”.

Esta resolución tuvo destacada aplicación en la configuración de los territorios en el oriente venezolana, especialmente con el seccionamiento que se hizo del estado Bolívar para crear los territorios Yuruary y Caura que pertenecían a un ámbito geográfico de probada localización de recursos mineros, especialmente el oro.

La firma y expansión de contratos para la explotación de los recursos naturales fue casi simultánea a la creación de los territorios federales, adjudicándose de acuerdo a las

⁵⁷ Ley de 2 de junio de 1882 Sobre Tierras Baldías En: Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela, formado de Orden de Guzmán Blanco, Tomo X. Edición Oficial. Imprenta de la Opinión Nacional, Caracas 1887. págs. 150-156.

⁵⁸ Decreto Orgánico del ramo de minas expedido el 15 de marzo de 1883 En: Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela, formado de Orden de Guzmán Blanco, Tomo X. Edición Oficial. Imprenta de la Opinión Nacional, Caracas 1887. Págs. 405-481.

condiciones específicas del recurso y el lugar de explotación, pero casi siempre muy favorables para sus contratantes, generalmente eran propuestas ambiciosas y perjudiciales para los territorios y sus pobladores. En esos términos se celebraron múltiples contratos entre los cuales citaremos⁵⁹, en resumen, algunos ejemplos que permiten apreciar en lo que se convirtió la organización de estos territorios:

1. Ley de 2 de junio de 1882 aprobatoria del contrato celebrado con George A. Philips para la explotación de huano, fosfato y cualquiera otra sustancia fertilizadora que exista en el Islote Aves. El contrato fue celebrado por el ciudadano Ministro de Fomento autorizado por el Presidente de la República con el ciudadano General Rafael Quesada en representación de George A. Philips por un lapso de diez años para “explotar, vender y exportar con exclusión de otra empresa individual o colectiva huano, fosfato ó cualquier otra sustancia fertilizadora que exista en el Islote Aves, Territorio Colón”
2. Ley de 12 de junio de 1883 que aprueba el contrato celebrado por los señores Pólly Boom & c.a. para explorar y explotar, vender y exportar huano, fosfato y demás sustancias fertilizadoras que existan en las islas no contratadas del Territorio Colón, por 15 años, con exclusión de cualquier otra persona empresa individual o colectiva.
3. Ley de 3 de julio de 1883 por el que se aprueba el contrato celebrado con los señores Pólly, Aurrecoechea para la explotación de todos los productos vegetales del Territorio El Caura. La concesión fue otorgada por 25 años “con derecho exclusivo de todos productos vegetales descubiertos o por descubrir en este Territorio tales como sarrapia, cauchos, quina, chiquichique, palmeras, pitas, copaiba, vainilla, bejuco, almendras que se denominan castañas del Pará, resinas, conchas, y otras semejantes; así como la explotación de las grasas y todo lo demás utilizable del caimán y la tortuga en los ríos y caños, lagunas y esteros que comprende el actual estado Bolívar”. Se le concedió también el uso de los ríos navegables dentro del Territorio El Caura para poner en ellos embarcaciones menores de vapor, que transporten los productos que explota la compañía

⁵⁹ Estos contratos se pueden consultar en: Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela, formado de Orden de Guzmán Blanco, Tomo X. Edición Oficial. Imprenta de la Opinión Nacional, Caracas 1887.

4. Ley de 3 de julio de 1883 que aprueba el contrato celebrado con el Sr. Rafael Polly para extraer por medio de nuevas industrias aceites, tintes y colores de varias maderas, raíces y flores y yerbas del país. El gobierno se comprometió a no hacer ninguna otra concesión a personas, compañías o corporaciones por el tiempo que duraba el contrato.

5. Ley de 19 de julio de 1883 que aprueba el contrato celebrado con la compañía Guayana Limitada domiciliada en Londres, para el establecimiento colonias pecuarias, mineras y agrícolas en el territorio Yaruary. El Congreso de los Estados Unidos de Venezuela decretó en artículo único la aprobación del contrato “celebrado por el ciudadano Ministro de Fomento con la Compañía Guayana Limitada para el establecimiento de doce colonias pecuarias, mineras y agrícolas en el Territorio Yuruary: Francisco Pulgar fue el apoderado especial del general Venancio Pulgar para representar la compañía y se comprometían a establecer en los terrenos baldíos cuatro colonias pecuarias y mineras de acuerdo con lo establecido en la Ley de Tierras Baldías.

6. Ley de 31 de agosto de 1883 aprobatoria del contrato celebrado con el Señor Francisco Pulgar para explotar la producción de vegetales y minerales en los territorios Alto Orinoco y Amazonas. Asimismo se obliga a un construir un ferrocarril que salve y a “colonizar con raza europea e indígena el Alto Orinoco”. Igualmente obtuvo el derecho exclusivo de la explotación de todos los productos vegetales y de las maderas en estos territorios, así como todos los minerales por espacio de 50 años.

7. Ley de 27 de septiembre de 1883 que aprueba el contrato celebrado con el Señor Leonardo Canal para la plantación de quinas y viñedos en el Territorio Armisticio, así como el derecho exclusivo para fundar, construir y conservar por un lapso de 99 años, demás, le concede el derecho a navegar por el río Apure, explotación de recursos minerales, vegetales, agrícolas, colonizar, reducir y civilizar indios salvajes, fundar hatos de ganada, descubrir y explotar minas de oro, cobre, plata, hierro, carbón, y demás que existan en el territorio.

8. Ley de 9 de mayo de 1885 aprobatoria del contrato celebrado por el Ministro de Fomento Esteban, para la exploración y explotación de las riquezas conocidas o que se descubren en el Territorio Yuruary por un tiempo de 99 años.

Estos convenios repitieron con el mismo esquema durante varios años y como se puede apreciar, en muchos casos eran ambiciosos, otros eran intencionalmente ambiguos y casi

todos estaban sobredimensionados y prácticamente cedían el control absoluto y privado de los territorios y sus recursos a las compañías o personas contratantes. Y, como en efecto ocurrió, la mayoría no fueron exitosos e incumplieron con sus compromisos o se convirtieron en fuentes de especulación y contrabando comercial.

El descontento de agentes y actores locales y las denuncias sobre las tropelías o desmanes cometidas a raíz de los contratos, no dejó de manifestarse y de generar conflictos socio-espaciales y territoriales. Hacia la última década del siglo XIX, después del fin de la era de Guzmán Blanco y fracasado su tercer mandato, los grupos de presión política y económica acentuaron la presión en la búsqueda de la eliminación de los territorios federales para reintegrarlos a sus entidades de origen.

En oriente fue intensa y vehemente la actividad desplegada por la Sociedad Democrática Liberal de Yaruary, un grupo de presión que tenía su ámbito de acción en el Territorio Federal Yaruary y ganó influencia en su entorno; esta Sociedad denunciaba en comunicación⁶⁰ dirigida al Congreso Nacional en los siguientes términos,

Y es tan intenso el malestar que abrama las fuerzas vivas de todo el país; es tan desastroso el espectáculo que ofrecen nuestros pueblos con sus industrias abatidas, sus campos desolados y su comercio desierto; es tan triste el cuadro que presentan nuestros gremios de trabajadores empobrecidos, nuestras instituciones sociales muertas y nuestras fortunas particulares agotadas, que ya la impotencia y el abandono han venido á ser como el fruto abortado y recogido en esa larga vendimia de dolores y desengaños, de quejas y recriminaciones, de injusticias e ilegalidades...

Para luego insistir en la propuesta que exigía con determinación la reincorporación del Territorio Yaruary como una sección del estado Bolívar.

⁶⁰ Representación que dirige la Junta Directora de la Sociedad Liberal Democrática del Yaruary, al Congreso Nacional de 1891, en nombre de la ciudadanía que compone el territorio. En: Hernández, Manuel (1891); *Recopilación de artículos y documentos relativos a los derechos del Territorio Federal Yuruary, autonomía del estado Bolívar*. Imprenta de la Patria. Caracas.

Lenta y progresivamente se fueron desmontando los Territorios Federales, aunque algunos no desaparecen en lo inmediato; así con la aprobación de una Ley⁶¹ en mayo de 1890 se derogaron los decretos que crearon los Territorios Federales Caura y Armisticio y un año después el Territorio Yaruary se reincorporó al estado Bolívar⁶².

No se eliminaron todos los territorios federales y entrado el siglo XX, se preservaron algunos, se reeditan otros y se crean nuevos territorios; en la Constitución de Venezuela de 1904 se ratificó la división territorial de Venezuela en Estados y Territorios Federales, estos últimos se identificaron como Amazonas, Cristóbal Colón, Delta Amacuro y Yaruary; de ellos solo se preservaron durante largo tiempo Delta Amacuro y Amazonas, para los cuales en 1984 se decretó la Ley Orgánica de Territorios Federales. Ambos territorios se mantuvieron vigentes hasta inicio de la década de los años 90 del siglo XX; en el año 1991 se aprobó una Ley Especial que elevó a la categoría de Estado al Territorio Federal Delta Amacuro y lo mismo ocurrió en 1992 con el Territorio Federal Amazonas desde entonces convertido en Estado. Hasta esta fecha se extendió la historia geográfica de los territorios federales en Venezuela, pero en el siglo XX tuvieron otras connotaciones, por tanto requiere de otras reseñas interpretativas que escapen a los propósitos de este trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARELLANO M., A. **Breve historia de Venezuela 1492-1958.** Italgráfica. Caracas.

BAUTISTA U., Diego. **La idea Política de Venezuela: 1830-1870.** Cuadernos Lagoven, Editorial Arte S.A. Caracas, 1988.

CORPONADES. **Antecedentes de las relaciones fronterizas Venezolano-colombinas 1830-1981.** Editorial El Lago, Maracaibo, 1983.

⁶¹ Ley de 19 de mayo de 1890 por el cual se derogan los Decretos que se expresan sobre la organización de Territorios Federales. En: Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela. Tomo XIV. Imprenta y Litografía del Gobierno Nacional. Caracas, 1891. Pág. 387.

⁶² Decreto Ejecutivo por el cual se elimina el Territorio Federal Yuruary y se reintegra al Estado Bolívar. 31 de julio de 1891. En: Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela Impresa por orden del Dr. R. Andueza Palacio. Tomo XV. Casa Editorial de la Opinión Nacional. Caracas, 1891. Pág. 393.

CARRERA D., G. **Formulación Definitiva del Proyecto Nacional: 1870-1900**. Ediciones Cuadernos Lagoven, Editorial Arte. S.A. Caracas, 1988.

FORTOUL, G. **Historia Constitucional de Venezuela**. Volumen III. Editorial Cumbre. México, 1979.

HERNÁNDEZ, M. **Recopilación de artículos y documentos relativos a los derechos del Territorio Federal Yuruary, autonomía del estado Bolívar**. Imprenta de la Patria. Caracas, 1891.

DONIS R., M. **El territorio de Venezuela**. Documentos para su estudio. Publicaciones UCAB. Editorial Texto C.A. Caracas, 2001.

SORIANO de G., G. **Venezuela 1830**: Aspectos desatendidos de dos décadas. Ediciones Cuadernos Lagoven, Editorial Arte. S.A. Caracas, 1988.

PÁEZ, J. A. **Autobiografía del General José Antonio Páez**. Volumen II. Imprenta de Hallet y Breen. New York, 1869.

VELÁSQUEZ, R. J. **La caída del liberalismo amarillo**. Impreso en los Talleres CROMOTIP, Caracas, 1973.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

Cuerpo de Leyes de la República de Colombia. Tomo I. Imprenta Española de M. Calero. Londres, 1825

Diccionario de Historia de Venezuela. Tomos I, II, III, IV. Fundación Empresas Polar. Caracas, 1997.

Exposición que dirige al Congreso de Venezuela el Secretario de Interior y Justicia. Imprenta de Valentín Espinel Caracas, 1841.

Documentos para la Historia. Memorándum del General Guzmán Blanco de 1870-1871. Imprenta de la Opinión Nacional. Caracas, 1875

Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela. Reimpresión por orden del Gobierno Nacional. Tomo II. Edición Oficial. Caracas, Imprenta y Litografía del Gobierno Nacional, 1890.

Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela Formado de Orden de Guzmán Blanco Tomo III. Edición Oficial. Casa Editorial de la Opinión Nacional. Caracas. 1890

Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela Reimpresión por orden del Gobierno Nacional. Tomo V. Edición Oficial. Imprenta de la Opinión de Venezuela. Caracas. 1884

Recopilación de Leyes y Decretos, formada por orden de Guzmán Blanco. Tomo VIII Imprenta La Opinión Nacional. Caracas, 1884.

Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela, formado de Orden de Guzmán Blanco, Tomo IX. Edición Oficial. Imprenta de la Opinión Nacional, Caracas 1889

Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela, formado de Orden de Guzmán Blanco, Tomo X. Edición Oficial. Imprenta de la Opinión Nacional, Caracas 1887.

Rasgos biográficos del General Guzmán Blanco. Imprenta de la Opinión Nacional, Caracas, 1876.

Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela. Tomo XIV. Imprenta y Litografía del Gobierno Nacional. Caracas, 1891

Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela. Impresión por orden del Dr. R. Andueza Palacio. Tomo XV. Casa Editorial de la Opinión Nacional. Caracas, 1891.

SALVAJES Y MARGINADOS: LA AMAZONIA Y LA FORMACIÓN DE LOS CONFINES NACIONALES EN COLOMBIA

*Camilo Useche López
Jorge Aponte Motta*

INTRODUCCIÓN: ESTUDIAR LOS CONFINES NACIONALES Y LAS CIUDADES DE LOS CONFINES

De manera general, el estudio de los *confines* en Colombia ha sido subvalorado dentro de los procesos de comprensión de las tensiones conformadoras de las espacialidades modernas. Los debates en torno de la configuración de las fronteras políticas muchas veces se ha centrado en los elementos jurídico-militares de definición de límites, en los procesos asociados a la construcción de las diferencias fronterizas, así como en el estudio de los frentes de colonización que avanzan sobre las periferias nacionales. Sin embargo, en estas reflexiones, poca atención se ha puesto a la construcción simbólica del espacio como elemento fundamental en la idea de lo fronterizo, no como límite o frontera fundamental en la construcción de los estados nacionales, sino como *confín*.

La frontera, en ese sentido, como elemento arquetípico subyacente que determina lo que está “allá fuera”, lejos de las reglas, o excluido de los “centros”, se ha desarrollado desde distintas conceptualizaciones simbólicas: “Lejano oeste” lo llaman los norteamericanos, nosotros en Colombia lo hemos llamado “tierra caliente”, llano, selva; Otros le han llamado infierno, desierto, paraíso, tierras bajas, regiones refugio, antípodas¹; figuras que administrativamente adquirieron la denominación de territorios baldíos pertenecientes a la nación o territorios nacionales, lo cual tuvo, y sigue teniendo implicaciones profundas tanto en las formas de ocupación, uso y distribución de la tierra en el país, como en las formas de construcción discursiva sobre el espacio y la configuración de las regiones del país.

Recordemos que la división territorial fue eje fundamental de la construcción del Estado-nacional colombiano desde comienzos del siglo XIX. Las primeras leyes territoriales en donde se involucraba el espacio amazónico pueden verse señaladas sobre la base de la

¹ Es importante diferenciar la noción de confín en relación a la frontera, con la noción de frontera como frente de colonización, como bien lo ha analizado, para hablar de *los llanos*, Jane Rausch (1994; 1999). Para nosotros la frontera-confín, tiene un desarrollo centrado en el plano de lo imaginario y de las representaciones (LINDÓN; HIERNAUX, 2012; PIZARRO, 2005; PIZARRO, 2011; USECHE LÓPEZ, 2018).

distribución espacial heredada de la colonia, en especial el *uti possidetis*, que desde la Real Cédula de 20 de agosto de 1739, ya deslindaba el espacio amazónico entre la actual Perú, Ecuador y Colombia (Pérez Sarmiento, 1939; Salamanca Torres, 1905; Santa Cruz, 1992). Sobre este espacio que durante gran parte del siglo XIX el Estado intentó legislar elaborando tratados fronterizos que permitían la delimitación del territorio, se comienzan a reelaborar dispositivos simbólicos de poder y exclusión, que terminaron marginándolo a partir de imaginarios alusivos a la lejanía y tierras vacías.

Por otra parte, la asignación de tierras, la promoción de la colonización extranjera y en general la carrera por el reparto rapaz de las “tierras baldías de la nación” fue la marca del siglo XIX durante el cual el Estado asignó numerosos terrenos, ayudando a conformar “una estructura agraria bimodal bajo dominio de los terratenientes, a tiempo que estimulaba el establecimiento de colonos, en especial a partir de mediados de siglo”, (MACHADO Y VIVAS, 2009, p.52), aunque manteniendo un inestable régimen de propiedad sustentada en la claridad catastral, hecho que a la larga ha generado desde entonces la creciente concentración de la propiedad rural.

El siglo XX arrancó integrando los baldíos nacionales a los departamentos entonces vigentes con la constitución política de 1886, a raíz de la inestable situación administrativa que disponía la administración de las “regiones marginadas” al nivel central o regional y que se relacionaba con el inconsistente accionar de las elites nacionales y su relación con las periferias. Sin embargo, a partir de 1905 comenzó a revivir la figura de los Territorios Nacionales gracias a la reforma constitucional de Rafael Reyes. Allí se creó una organización administrativa subdividiéndolos en una Intendencia (La Guajira) y un Territorio nacional bajo administración militar (VEGA, 2018, p 15) que en términos generales comprendía la Amazonia y la Orinoquia.

Las posteriores reformas constitucionales retomaron esta figura administrativa generando nuevas subdivisiones y otorgando la condición de departamento, figura intermedia del ordenamiento territorial colombiano desde la constitución de 1886 a ciertos territorios como a La Guajira, antigua intendencia y al Chocó segregándola del departamento del Cauca y configurando desde la década de 1930 una Dirección de Intendencias y Comisarías que operaba a nivel nacional y que paulatinamente llevó a dichas unidades territoriales a configurarse como departamentos.

En este modelo, las intendencias, figuras con mayor dinámica económica y más

cercanas a convertirse en departamentos, así como las comisarías, mantenían una subdivisión interna entendida en corregimientos, figura que resultaba útil para organizar la distribución del gasto público en dichos territorios.

Sin embargo, la excesiva centralización que mantenía a los llamados Territorios Nacionales bajo la administración estatal, no se correspondía con los esfuerzos descentralizadores que ya estaban generándose al interior del Estado colombiano desde finales de la década de 1960 y que generaron el final de DAINCO, así como de las Intendencias y Comisarías con la expedición de la constitución política de 1991.

En dicho marco de reflexión, lo que nos parece interesante mostrar, es que las fronteras de colonización y las fronteras políticas se cruzan en el plano de la construcción espacial de los confines que aterrizan en los Territorios Nacionales. Las ideas de la frontera pasan por formas particulares de imaginar el espacio como un *confín*, lo cual conduce a pensar y producir un tipo especial de región y como parte de ellas, estructuras espaciales observables a través de paisajes urbanos particulares y diversas representaciones. Esta relación imaginada, representada y física afecta las formas de vivir y habitar las ciudades: las prácticas cotidianas, las emociones, las formas de habitar y las vivencias de quienes disfrutan y padecen estas ciudades, añaden una dimensión cultural, sensible² y pulsional particular de ser y estar, actuar e imaginar en y desde la ciudad *confín*.

En esta perspectiva, pese a la existencia profusa de reflexiones referidas a las fronteras de colonización y en alguna medida sobre las fronteras políticas del país, (lo cual incluye trabajos importantes sobre la articulación económica y los conflictos sociales asociados la incorporación de los “territorios baldíos” a la estructura territorial nacional) poco se ha reflexionado sobre el espacio amazónico, la ciudad o lo urbano en el plano del *confín*³.

Así mismo, tampoco se ha elaborado un trabajo profundo sobre la construcción imaginaria de la espacialidad de la frontera y la articulación de esa imaginación con la concreción práctica de las regiones fronterizas y sus expresiones urbanas. Por lo tanto, en aras de comprender los procesos asociados a la construcción de la región *confín* dentro de la conformación del territorio nacional colombiano, nos proponemos plantear una discusión-

² Para profundizar sobre el estudio de la historia de las emociones y sensibilidades ver: Bernabéu Albert; Langué (2011); Corbin (1994); Reddy (2010).

³ Ana Pizarro señala oportunamente que “las actuales investigaciones nos muestran que la Amazonía no es sólo indígena, que los sujetos sociales son múltiples y que su imaginario da cuenta de la turbulenta historia del área”. (Pizarro, 2005, p. 60).

reflexión en torno a la región amazónica y sus procesos de concepción simbólica y urbana.

Es importante, también, explorar el papel de diversas dinámicas urbanas en la conformación del territorio nacional. Particularmente nos proponemos plantear una discusión a partir del análisis de las ciudades o poblaciones vinculadas a la conformación en los confines de la geografía colombiana. En esta óptica, la ciudad fronteriza pasa por una continua articulación y tensión con la definición de los territorios, configurando lo que Alain Corbain (1994) ha denominado “culturas sensibles”, espacios cotidianos, profundamente vinculados a la producción de la espacialidad local, como a la idea del espacio vital nacional, lo cual muchas veces ha sido pasado por alto. He ahí la importancia de poner en relieve el continuo tejido que nace en estos “territorios inhóspitos” donde la realidad cotidiana elabora continuas dinámicas fronterizas olvidadas por los centros de poder o las grandes urbes que las rodean.

Es relevante señalar también la necesidad de elaborar debates que articulen las diferentes disciplinas, desde la historia, la antropología, la sociología y por supuesto la geografía, en donde se de cuenta de las transformaciones y las dinámicas, no solo urbanas, sino sociales que han servido para la construcción de nuestros confines.

LOS CONFINES Y LOS IMAGINARIOS NACIONALES

América, como indicó Edmundo O’Gorman (1984) no fue descubierta, sino inventada, imaginada y ubicada en el marco de los imaginarios que le daban sentido, dentro de una narración del mundo. Tras la incorporación de América dentro de un nuevo mundo imaginado y representado a partir de estructuras mentales con visos antiguos y medievales, la Amazonia entra a configurar un nuevo *confín*.

Los cronistas, navegantes y relatores que recorrieron y posteriormente ofrecieron los primeros testimonios sobre la región y sus habitantes, no están desligados de las narraciones medievales⁴ y de los albores del renacimiento, ni de las tensiones geopolíticas entre las coronas europeas. Por lo tanto se entrelazan la aventura y los deseos de riquezas, las representaciones que realizan los narradores a través de crónicas, láminas y mapas, y las pugnas políticas por el control del territorio y los posibles productos de éste, elementos que van definiendo las características regionales y sus fronteras.

Esto no sólo está presente en las crónicas de Fray Gaspar de Carvajal, sino en la

⁴ Ver: Acosta (1998); Useche López (2018).

posterior relación de Cristobal de Acuña, en las apuestas trazadas en el mapa que hacia 1680 hiciera Nicolás Sanson, el famoso cartógrafo francés, sobre la Amazonia, basados en el trabajo de Acuña; así como en los diarios e ilustraciones de diversos viajeros que como Walter Raleigh quien encontró la ciudad dorada de Manoa y cuyos hallazgos fueron impresos en un famoso mapa de Jodocus Hondius sobre las Guayanas; Hans Staden y sus descripciones de los caníbales Tupinambá ilustrados por el famoso grabador Theodore de Bry, o el francés André Thèvet con su idea de una “Francia equinoccial” e incluso, sigue presente en las primeras apuestas de viajeros científicos de finales del siglo XVIII y el siglo XIX, de lo cual no se libran La Condamine, Wallace ni el mismo Humboldt.

Por lo tanto, la configuración de la Amazonia como un *confín* no es nueva. Se ata con los imaginarios de seres mitológicos, monstruos y bosques en donde se esconden los miedos ancestrales; pero también es un espacio lleno de riquezas y aventuras, para navegantes y lectores de las mismas crónicas, que sueñan con un paraíso del otro lado del atlántico.

Así mismo, sobre ese universo imaginado, surgen una serie de dispositivos de dominación y de prácticas de control territorial, de apropiación del espacio y subyugación de aquellos elementos del territorio a colonizar, lo cual, como han planteado varios autores como Enrique Dussel (2000), Edward Said (1979; 1993) o Aníbal Quijano (2001), implicó deshumanizar a esos otros, para poderlos humanizar (si era posible), es decir, civilizar-colonizar en un segundo movimiento.

América y particularmente la Amazonia ingresaron salvajes y mágicas en el imaginario de los conquistadores, reproduciendo los referentes culturales cotidianos del mundo europeo, los imaginarios antiguos y medievales, en una era de rupturas que no tardaría en denominarse “renacimiento”.

Aparece, por tanto, ese “nuevo otro” que ocupa un territorio “descubierto”, un ser “salvaje”, con el que no es posible establecer una relación de igualdad, sino de superioridad. Dotar de irracionalidad a quienes habitaban la región, implicó convertirlos en salvajes alejados de la civilización, con quienes no hay canales de comunicación posibles, lo que justificó el plan de sometimiento de los nativos del “nuevo mundo”.

Así, la magia se vislumbró en el “país de la canela” que buscaba Pizarro y que terminó en la primera expedición de Orellana; en Manoa; o “El Dorado”, espacio imaginario que fue

recogido en diversos relatos y mapas durante los siglos XVI y XVII⁵, en la aparición de las mujeres guerreras, que desde la antigüedad se ubicaban en los confines del mundo, o las tribus caníbales y antropófagos descritos detalladamente por el explorador Alemán Hans Staden después de su segundo viaje por la Amazonía portuguesa de mediados del siglo XVI. En definitiva, como lo señala Useche:

“[...]la Amazonía es frontera en cuanto está en medio de las luchas imperiales coloniales y en su espacio se ejercen intercambios y dinámicas culturales propias; es periférica en cuanto se encuentra inserta en el sistema-mundo colonial, donde no solamente las nuevas colonias son periféricas en sí mismas, sino que también en estos espacios hay periferias enmarcadas en situaciones socioeconómicas particulares y la naturaleza (la selva) ejerce un contrapoder que la excluye de la visión civilizatoria del centro; y es confín en cuanto evoca miedos, trastornos y peligros capaces de integrar los mitos, los imaginarios y las representaciones europeas y nativas en un mismo lugar” (USECHE LÓPEZ, 2018, p. 251).

El confín amazónico en el mundo colonial americano⁶ partió de un desconocimiento, por parte de la administración colonial, de los muchos de los espacios que pretendió conquistar. La naturaleza del bosque tropical amazónico se resistió a ser dominada y contuvo la instauración de proyectos urbanos de gran envergadura, fabricando al mismo tiempo una idea de la selva amazónica como un espacio en donde solo cabían las enfermedades, los insectos, la humedad y el miedo; como nos dice Taylor (1994, p. 91) “La mayor parte de esta región constituye una periferia ideológica, anclada en una marginalidad perpetuada de manera indefinida”.

Sobre ese espacio selvático, simbólicamente confinado durante más de trescientos años, comienza un nuevo proceso de exclusión por parte de las nuevas élites dentro de formación de los Estados nacionales independiente de comienzos del siglo XIX. Durante este siglo y evidentemente durante gran parte del proceso colonial, no se puede decir que dicho proceso de imaginación regional, fue un asunto exógeno, sino que ha estado inmerso en las formas como las élites locales han imaginado el espacio nacional desde una superioridad étnica y racial (CASTRO-GÓMEZ, 2010) que ha construido a la región amazónica como un espacio *confín*, aprovechable solo en los sentidos económicos atribuidos por las élites.

⁵ Como en el mapa de Guyana de Hondius de 1598, quien se apoyó en la lectura del descubrimiento de la Guyana del explorador inglés Walter Raleigh realizada en 1595 y donde menciona la existencia del Lago Parima y la ciudad de Manoa, buscada desde inicios del siglo XVI. Ver: Adonias (1963); Raleigh (1893).

⁶ Para profundizar sobre los confines en el mundo colonial ver: Bernabéu Albert; Giudicelli; Havard (2012); Boccara (2001).

La Amazonía colombiana post-independentista, se insertó en la misma lógica colonial de excluir y confinar espacios específicos a los que las élites consideraban alejadas de los proyectos de civilización del Estado-Nación.

Así lo ponía en claro Francisco José de Caldas en su propuesta de construir un atlas económico que permitiese conocer características naturales de cada región: “Es necesario estudiar el clima, su potencial económico, áreas pobladas y despobladas, caminos y rutas comerciales, así como el genio y las costumbres de sus habitantes para asegurar la prosperidad del Virreinato” (CALDAS:1942 [1808], p.16 citado por CASTRO-GÓMEZ, 2010, p. 249); lo cual implicaba la exploración de *la selvas solitarias del Amazonas* para aprovecharlas lo más posible y ubicar en ellas, los frutos de la tierra y animales que pudiesen prosperar en adecuadas condiciones de temperatura y humedad (CALDAS, 1942 [1810], p. 166-167) citado en (CASTRO-GÓMEZ, 2010, p. 254), aunque dicho aprovechamiento no podría ser posible en manos de los “naturales de estas tierras calientes” porque las características geográficas afectaban su carácter moral, hábitos de trabajo, inteligencia y virtud.

Dicha perspectiva, sugiere el historiador cartagenero Alfonso Múnera configura un imaginario centralista y “cachaco” de nación en el que la civilización y el progreso son posibles únicamente en la serenidad de las montañas andinas (MÚNERA, 1998, p. 54).

Dicha idea siguió presente en la imaginación geográfica de las élites. A finales del siglo XIX el abogado escritor y político liberal, Miguel Samper, en sus “escritos políticos-económicos” (que más adelante serían compilados en “la miseria en Bogotá y otros escritos”) decía:

“Hallamos como causas principales de atraso la configuración del territorio y el clima [...] Los que descubrieron y conquistaron esta parte de la América, encontraron la barbarie más completa sobre las costas y en las hoyas de los ríos, en tanto que las faldas y mesas de nuestra cordillera servían de morada a pueblos relativamente adelantados en civilización [...] Nuestras cordilleras son verdaderas islas de salud rodeadas por un océano de miasmas” (SAMPER, 1969, p. 15-16).

Esto es tan sólo un ejemplo de lo que en ese entonces pasaba por la cabeza de nuestras élites letradas y que proporcionaban, sin duda, un imaginario de miedo, miseria y enfermedad sobre lo que se encontraba afuera del altiplano y las cordilleras.

Una de las preocupaciones más evidentes de las élites criollas y de sus escritos científicos fue el afán de distinción, es decir, la búsqueda de aquellos elementos que los hacen diferentes de los otros habitantes de la Nueva Granada, legítimos amos de la naturaleza y la

sociedad. “La geografía y el discurso ilustrado sobre la naturaleza no sólo demarcan límites territoriales o taxonómicos” (NIETO; CASTAÑO RODRÍGUEZ; OJEDA, 2005, p. 93) al mismo tiempo y jerárquicamente diferencian a los criollos letrados del resto de la población; el discurso de las élites hizo un esfuerzo continuo por trazar una frontera entre el “nosotros” y “ellos, “entre los sujetos y los objetos del conocimiento y el orden”.

El conocimiento geográfico, por diversos motivos⁷, fue central para las élites letradas en su intento por imaginar y gobernar la República recién constituida. La geografía pasó a ser una herramienta de gobierno fundamental para “politizar el espacio” como nos dice Graciela Montaldo (1999), se debía empezar a imaginar el territorio y para ellos se empieza a trazar el mapa de lo que es la Nación, se racionaliza y se intenta disciplinar a la población. Escritos de personajes como Felipe Pérez, Sergio Arboleda o José María Samper dan fe de ello.

Antes de la colonización física del territorio, marcada por las concesiones de los llamados territorios “baldíos”, estos territorios fueron considerados “desocupados”, “incivilizados” para un Estado que los concebía sin un dueño legítimo en parte porque fueron expropiados forzosamente desde los tiempos coloniales a los habitantes nativos del territorio y entregados a excombatientes de las guerras de independencia, a los financiadores de dichas gestas, a miembros de las elites nacionales, así como a colonos (inicialmente extranjeros) para intentar “civilizar”, dominar y “poblar” dichas regiones. Las élites colombianas vivieron, de esa manera, una colonización imaginada de esos mismos entornos a partir de los relatos de viajeros y de la construcción de la literatura y la ciencia de imaginarios colectivos muchas veces inexistentes.

Los *confines* son quizás uno de los ejemplos territoriales más importantes en este aspecto. Existe toda una continua invención de relatos y mitos alrededor de estos lugares. Estos relatos, con sus grabados representando lugares exóticos e inimaginables, de los cuales muchos ya habían sido construidos durante la colonia, llegaron a las élites desde textos impresos en Francia, como la revista “tour du monde” o “deux mondes”, o desde Alemania o simplemente en escritos literarios y diarios elaborados por expedicionarios como textos que además les permitirían continuar construyendo una idea civilizatoria europea en relación a ese ser que habita en la selvas o en los *confines*.

⁷ Para profundizar sobre el papel de la geografía en la elaboración de los discursos nacionales ver: Roza Pabón (2004); Sánchez (1998).

LITERATURA Y CIENCIA. NARRACIONES Y REPRESENTACIONES PARA IMAGINAR LOS CONFINES NACIONALES.

Las “selvas” y particularmente la Amazonía, constituyeron algunos de los confines que en la Nueva Granada y posteriormente en Colombia, generaron una importante producción de representaciones de imaginarios sedimentados desde los albores coloniales. La Selva no solo estuvo en los temores y sueños de políticos y empresarios, sino en la cabeza y la pluma de poetas, literatos y periodistas que sentaron la base de las imaginaciones cotidianas de los colombianos sobre la Amazonia.

A finales del siglo XIX y comienzos del XX, “La Vorágine” de José Eustacio Rivera, “recuerdos de un viaje” de Pablo V. Gómez o “Toá, Narraciones de Caucherías” de César Uribe Piedrahita, son ejemplos de una narrativa que ayudó a articular el proyecto político nacional en ciernes y las actividades económicas extractivas, con la construcción de un territorio que reubicó el *confín* dentro de la narración de la espacialidad de la colectividad nacional imaginada.

Allí se narran y se describen estos lugares inhóspitos como espacios vacíos en donde la maleza y la naturaleza en general, hace que el ser humano enloquezca y enferme; en donde los proyectos de civilización son imposibles, porque lo que hay que rescatar a aquellos seres “otros” y llevarlos al mundo urbano en donde tendrán una vida “moderna”.

En el centro de este proceso, las actividades económicas asociadas con la extracción de gomas elásticas dieron un sustento económico suficientemente fuerte para que las élites nacionales movilizaran sus intereses simbólicos y territoriales para integrar el *confín* al territorio nacional en aras de asegurar un espacio privatizado de extracción en el que no accedieran competidores (agentes extractivistas de otras nacionalidades).

Asegurar ese control precisaba, además de las estrategias de emplazamiento territorial, estrategias simbólicas de radical importancia. La literatura, en este sentido, ayudó a construir la representación nacional colectiva de la Amazonía, en el entorno de las actividades económicas de las caucherías. Allí la imaginación de región *confín* fue resignificada en función de las narrativas nacionales y la consolidación del territorio y las identidades nacionales entre aquellos que hasta hace poco se planteaba como sujetos a civilizar.

Pasaron los habitantes de la Amazonia de ser un problema para el progreso a defensores de la nacionalidad. Al mismo tiempo se convirtieron en víctimas de la violencia narrativa de

la construcción del nuevo extranjero: el peruano, némesis per sé, construido particularmente por aquella imagen de mal-sanidad selvática, barbarie peruana y el salvajismo indígena. La literatura por tanto, se convirtió en una expresión nueva para representar la naturaleza y al mismo tiempo la melancolía de los espacios desconocidos.

Tratar de construir el espacio nacional es una constante en todo el siglo XIX en América Latina, definir los bordes, las márgenes, sus fronteras, los espacio vitales. Descubrir los *confines*. La elaboración de mapas y de exploraciones a lugares donde antes no había intenciones de llegar. Había toda una idea de imaginar los espacios, de fragmentarlos para, desde allí, organizar una nación dispersa.

El mapa, como decía el célebre geógrafo francés Jean Gotmann, puede ser visto como un fragmento del planeta que ha sido dividido, organizado y diferenciado por las élites en el territorio (2013). Las élites colombianas reflejaron un desconocimiento del territorio que pretendía gobernar. Su idea de modernidad no alcanzaba a llegar a estos confines que para comienzos del siglo XX sólo eran vistos como espacios económicos que podían seguir siendo explotados. En esto siguieron siendo fundamentales los viajeros y exploradores. Jules Crevaux, Alfred Russel Wallace, Isaac Holton Von Martins, Castelnau, Robuchon, Marcoy o Elissé Reclus entre otros, llenaron el imaginario de las élites de mitos y paisajes lejos de ese ideario moderno que se pretendía empezar a tejer.

Los relatos de los viajeros se hacen fundamentales, por tanto, para la reconstrucción de la representación de las márgenes de Colombia, estos lugares de *confín* sólo podían ser relatados por estos exploradores que transportaban los paisajes y los seres antagónicos hasta los centros urbanos nacionales como también hasta el otro lado del Atlántico. Así mismo ya iniciado el siglo XX se reafirma el proceso de elaboración de ese “otro nacional” al que hay que disciplinar y educar.

Ya en muchos espacios-confín, se empiezan a sentir algo de presencia estatal por medio de cónsules o comerciantes que cruzaron las fronteras y enviaron informes esporádicos a sus superiores en la cordillera, sobre lo que acontece en estos bordes. Las prácticas de disciplinamiento que la élite gobernante empezó a llevar a cabo directamente sobre la población, hizo que se abriera un debate importante sobre quienes podían o no ser parte del proceso modernizador de aquel momento.

El célebre “debate de las razas” realizado en el Teatro Municipal de Bogotá en el año 1920 buscaba, como nos dice Alice Helg (1989), “dejar morir” a las poblaciones indeseadas y

reemplazarlas por “razas superiores”, más bien, de querer “hacer vivir” a esas poblaciones mediante su incorporación a la sociedad del trabajo; lo que realmente estaba sobre la mesa era la manera en la que el Estado iba a incorporar a todos los sujetos nacionales absorbiéndolos a una idea de modernidad que cada vez era más difusa para las élites.

Los *confines* durante el siglo XIX y comienzos del XX fueron los lugares que contenían mucho de los males y los rasgos de atraso civilizatorio que imaginaba la élite. Allí se encontraban las enfermedades, el miasma, fiebres, animales e insectos aún desconocidos y toda una mitología, que anegaba la cabeza de los centros urbanos y sobre todo aquellos que pretendían ser modernos.

A esto hay que sumarle dos aspectos: la imagen del salvaje, de ese “otro” que habitaba ancestralmente la región y las noticias que llevaban los ríos sobre la explotación y la crueldad que había traído la extracción de caucho junto a la idea regionalista de los peruanos sobre el dominio del amazonas específicamente sobre los ríos Caquetá y Putumayo (SERJE DE LA OSSA, 2005; VILLEGAS, 2006). “Hay más tierra propicia para el Zancudo que para el Café” (1928) como lo señalaría un joven Laureano Gómez en 1928.

De esa manera los *confines* se convirtieron para la élite en un obstáculo para la civilización pero al mismo tiempo en un lugar por explorar y por explotar, pues se sabía de la riquezas que poseía aquella tierra confinada.

Bastaba entonces culminar la conquista nacional, la colonización y la delimitación de los territorios y por ende el conocimiento de los *confines* nacionales, para que la élite pudiera dar por concluido el proceso de civilización y modernidad que había, de manera poco acertada, estado llevando a cabo a comienzos del siglo XX. Como lo señala Álvaro Villegas y Catalina Castrillón (2006, p. 96), para el caso de la Amazonia “la naturaleza amazónica condensó una serie de preocupaciones que pusieron en jaque el orden nacional”. Los confines remotos de la nación se representaban, como lo señala Margarita Serje, como “el revés de los espacios” alejados de la urbe en donde ese “otro” se presentaban como seres belicosos y prístinos (VILLEGAS, 2006, p. 15).

Esa Nación “fragmentaria” que tan bien ha analizado Nancy Appelbaum (2003), reelaboró en los procesos de construcción de las identidades nacionales, una idea de *confín* en donde las selvas eran espacios superpuesto de un territorio imaginado únicamente como estampa de las élites andinas. Los “espacios verdes” fueron vistos, desde la literatura o desde los discursos políticos desde una visión exuberante en donde efectivamente podría explotarse

para la economía o el comercio, gracias a los grandes ríos y la extensa vegetación; pero que implicaba, al mismo tiempo, una exploración real y exhaustiva, que las élites no estaban dispuestas a realizar, al menos no, con sus propias manos.

Sobre el territorio nacional, surgen estos confines aún llenos de miedos e imaginarios como parte de una creación colectiva (CASTORIADIS, 1999; CHARTIER, 2013) y de un sistema de símbolos culturales, que permitieron su exclusión y marginalidad hasta el día de hoy.

HACIA UNA PRÁCTICA DE LOS CONFINES URBANOS EN LA AMAZONIA

Lo que nos ha interesado esbozar en este texto, es el lazo entre los procesos de configuración espacial y territorial con una idea de Estado- Nación constructora de mecanismos de fronterización; es decir, cómo el Estado genera tecnologías de disciplinamiento en los sujetos nacionales a partir de proceso de diferenciación y delimitación, fabricando imaginarios nacionales en los espacios geográficos. Estos imaginarios, pasan por un continuo proceso de diferenciación con el *Otro* que conlleva a una definición de los entornos espaciales que se configuran como nacionales.

Es indudable que el empezar a pensar en los bordes, las márgenes o los confines del País, lleve a reflexionar en una idea del “otro” de aquel que habita en esos parajes inhóspitos y desconocidos, y al mismo tiempo en una idea de “exclusión. Por lo tanto se piensa en otra frontera, ya no física, sino también simbólica imaginada o representada.

Es así que para nosotros surgen estos *confines*, no sólo como lugares imaginarios -sean lugares selváticos, o tropicales, pero lugares que parecen lejanos y que se encuentran anegados de mitos y elaboraciones ficticias o desmesuradas de su cotidianidad- sino, y sobre todo, como un lugar en donde la sensibilidad del “otro” se construye según las lógicas que estructuran el imaginario social (CORBIN, 1994). Es por esto que es importante remitirse y analizar los relatos de viajeros, pasantes y los discursos que desde diversas esferas desentrañan la construcción de ese lugar remoto, ese *confín* perdido en la mitad de la selva.

El análisis de la historia social de espacio se hace indispensable para aquellos que creemos en una geografía cultural y social que vincule un análisis central y activo de la cultura en los procesos de producción de los espacios. Una geografía que se interese en el papel de las representaciones en la creación de espacios desde una perspectiva discursiva.

La ciudad imaginada como *confín*, la ciudad producida en la construcción de los

confines y la ciudad practicada en la vida cotidiana de los confines se entrecruzan pero al mismo tiempo son enteramente diferentes. Podríamos preguntarnos entonces ¿Cómo imaginan las elites criollas la ciudad amazónica y los confines? ¿Es para ellos posible? ¿Qué función tiene? Quizás se imaginaron como entornos de salvación de los indígenas, centros de organización o por qué no, como una suerte de mirada del orden divino de la ciudad que sirve para superar el “salvajismo”.

Lo que quizás se podría entrar a debatir es que en ese momento de transformación estructural se teje otra idea de ciudad en donde la ciudad como epicentro de la nación aparece en el imaginario. Así es que comienzan a surgir ciudades como Leticia, Mitú, Puerto Leguísimo, Puerto Asís, pero cuya narrativa urbana, aunque inicia a finales del XIX, solo sería hasta los años 30 y la hegemonía liberal que se consolidan.

Tanto es así que en estas ciudades la idea de plaza Santander prevalece sobre la plaza de Bolívar⁸ en las reivindicaciones políticas del espacio urbano, y así mismo la guerra como gran significante de la funcionalidad urbana en los poblados vinculados con el amojonamiento de la soberanía nacional en el territorio. En Tarapacá, Pedrera, Leticia, Mitú, Puerto Leguísimo o La Tagua, está ahí presente el referente de la guerra plasmado en la monumentalidad urbana y en la narración mítica de dichas ciudades.

Sin embargo creemos que el imaginario más fuerte que se consolida en las cabezas de las elites es el *confín* vaciado de urbanidad (en el sentido de prácticas de la “élite civilizada”) pero también en el sentido de ausencia de ciudad como epicentro de la acción política, como concreción material de los entornos de vivienda y como lugar donde se desarrolla la ciudadanía. Digamos que el siglo XIX y en buena medida hasta la actualidad se ha concretado la imagen de un *confín* vaciado de ciudad, porque esos *otros*, por más que lo quieran nunca serán ciudadanos, por lo tanto no hay ciudades, si acaso pueblos que se volvieron grandes; pensamos en esa perspectiva en ciudades como Florencia, Puerto Asís e incluso Leticia, ciudades que para el imaginario andino no lo son, pues para ese “centro hegemónico” no cumplen con las particularidades de representación de una urbe metropolitana.

En esa medida los entornos urbanos se pensaron como escenarios de dominación, pero no como entornos de articulación de relaciones ciudadanas. Tanto es así que el derecho de ciudadanía de las poblaciones amazónicas, por ejemplo, solo fue alcanzado hasta los años 90

⁸ Para profundizar sobre la rivalidad entre Santander y Bolívar en el proceso de formación del Estado nacional colombiano ver: Colmenares; Escorcia; Zuluaga (1986); Lommé (2003).

con restricciones cuando se permitió la elección popular de alcaldes y gobernadores. Esto ocurrió tras la transformación política y administrativa de los Territorios Nacionales, figura administrativa construida para administrar los llamados baldíos nacionales, siendo el Estado central el encargado de promover su desarrollo.

Desde finales del siglo XIX, el Estado contó con el apoyo de la iglesia católica, la cual fue encargada en Colombia de civilizar las almas indígenas e integrarlas culturalmente a la nación, particularmente en la Amazonia, desde 1887 hasta la elaboración de la constitución de 1991.

Dichos territorios fueron objeto de diversas políticas estatales. Allí se promocionó la concesión de baldíos para el desarrollo de actividades extractivas mineras y se promovió la colonización, en un principio extranjera y ante su fracaso nacional, a través de diversos programas económicos y sociales. Desde allí se intentó trasladar la permanente conflictividad por el acceso y la seguridad de la propiedad de la tierra en las regiones centrales ocupadas y distribuidas desde los tiempos coloniales, hacia nuevas áreas de colonización, que como ya se ha indicado se concibieron en las regiones “confinadas”.

Estos territorios, administrados a control remoto mediante las figuras administrativas que se conocieron como Intendencias y Comisarías, dependientes del Estado central en su administración y recursos, fueron la base de la organización político territorial de cerca del 40 % del país. Más adelante, los esfuerzos relacionados con la descentralización administrativa del Estado de finales de los años 60, la descentralización política de los años 80 y los llamados de autonomía local de los años 90, llevaron configurar dichos territorios, con sus intendencias y comisarías en departamentos, unidades administrativas de nivel intermedio dentro del Estado colombiano.

Sin embargo la transformación de dichas figuras administrativas en Entidades Territoriales en el nivel intermedio, no tuvo su correlato local, manteniéndose la figura administrativa de los corregimientos como unidades dependientes de los nuevos departamentos, sin autonomía y plenamente subyugados al nivel intermedio de gobierno.

Las anteriores características de la administración política de los territorios nacionales lleva impresa la marca de su configuración como confines, quedando vedada la posibilidad a sus habitantes, de asumir las responsabilidades de la autonomía y la participación efectiva en una sociedad democrática quedando por tanto confinados a ser habitantes de una frontera aparentemente estabilizada.

CONCLUSIONES

Para el siglo XX (salvo la guerra con el Perú) y la actualidad, las élites han pretendido seguir perpetuando la “confinidad” de los territorios nacionales abandonándolos y achacándoles toda la perversidad y la violencia de los conflictos nacionales. Durante este siglo no existen prácticas claras que vislumbren un cambio de estrategia hacia los *confines* nacionales.

Es allí, en los confines, en las geografías periféricas en donde la violencia, el hambre, la incertidumbre acecha, en donde los problemas sociales, económicos y políticos arrastran a los 12 departamentos fronterizos del país a un estado de “confinamiento geográfico” del que parece no haber salida. Todo esto está profundamente vinculado a la incompleta transformación político administrativa de los antiguos territorios nacionales en departamentos, manteniéndolos como áreas que pese a tener autonomía política, administrativa y fiscal en los términos de la constitución política de 1991 y las legislaciones posteriores que las han regulado, en buena parte siguen siendo dependientes de los recursos nacionales y entendidas como receptáculos de buena parte de las políticas extractivistas. Así mismo se mantienen como escenario de áreas de expansión de la frontera agrícola, además de área de disputa territorial que hoy se cruza con los esfuerzos de implementación de los acuerdos de paz del gobierno Santos con la guerrilla de las FARC.

Por tanto, la condición de confín no ha sido esencialmente transformada ni durante la colonia ni mucho meno en 200 años de historia republicana, lo cual se ha traducido en una constante inoperatividad de las estrategias legislativas y de políticas públicas para articular los Territorios Nacionales al continuo territorial del estado nación colombiano. Esto puede hacerse evidente en las más recientes normativas, desde la infructuosa implementación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en 2011 (Ley 144 de 2011), la cual, tras más de 20 años de esperarse su sanción, no ha cumplido con las metas de hacer una reforma profunda en la organización territorial del país que enfrentara las profundas desigualdades territoriales que han caracterizado la historia del país.

Lo mismo ha ocurrido con la implementación efectiva del la ley 191 de 1995 o ley de fronteras que tras intentos infructuosos hacia su implementación, gran parte de su articulado ha sido derogado, declarado inconstitucional o inaplicado. Tanto así que desde entonces no cesas de presentarse propuestas de nuevas legislaciones de fronteras y documentos de lineamientos de política pública que en su versión más reciente (Documento CONPES 3805

de 2014), han recentralizado el accionar de la política colombiana en las regiones fronterizas, afectando por tanto las autonomías locales en la implementación y el diseño de las políticas públicas en sus ámbitos de influencia, lo cual incide particularmente en los departamentos fronterizos, los cuales en su gran mayoría coinciden con los antiguos territorios nacionales.

Lo anterior se suma a la constante precariedad que refleja la situación de dichos territorios en los índices de medición de la pobreza, lo cual se cruza con una presencia desigual del Estado y a las dificultades de accionar desde los niveles intermedios y locales para atender las demandas sociales, que a la vez profundiza el confinamiento de dichas regiones de características deficitarias en las regiones “periféricas del país”, que coinciden con los antiguos territorios nacionales, hoy departamentos.

En dicho contexto, el conflicto armado en Colombia, pese a los acuerdos de paz adelantados por el pasado gobierno de Juan Manuel Santos con la guerrilla de las FARC, sigue siendo uno de los principales agentes de violencia en estos confines. El reposicionamiento de los actores armados tras la desmovilización de gran parte de dicha organización guerrillera y su reubicación en enclaves territoriales funcionales a canales de extracción, distribución y/o producción de productos como narcóticos, armas, maderas, minería, han llevado a que los países vecinos empiecen a ver con preocupación la reconfiguración del futuro de la paz colombiana. Preocupación que se exagera con la entrada del nuevo gobierno que ha puesto en duda la continuidad del proceso de paz que pone en cuestión esfuerzos de gran envergadura como las Zonas de Reserva Campesina o todo el componente rural de los acuerdos de paz de la Habana, los cuales se expresan territorialmente en gran parte de los antiguos territorios nacionales.

Es importante destacar, por último, que la gran mayoría del casi millón y medio de habitantes indígenas que habita en el país vive en los antiguos territorios nacionales; es decir, según el informe del CINEP-El Tiempo “en los confines de Colombia” (Sierra, 2003), el cincuenta por ciento de la población indígena total del país; sesenta y cuatro de las noventa etnias; trescientos treinta y cuatro de los seiscientos treinta y ocho resguardos está en los *confines* de la nación y se encuentran en situación vulnerable.

La cobertura del Estado sólo ha tocado aquellas comunidades relativamente cercanas a cascos urbanos o en territorios de interés especial por la biodiversidad, los *espacios de confín*, y como parte de ellos, los territorios nacionales, siguen siendo en ese sentido, olvidados e imaginados como territorios de nadie.

El análisis desde una geografía cultural y desde una cultura de lo sensible de los *confines* de la nación, cobra aún más sentido cuando observamos la situación histórica y presente de la población que habita estos *espacios-otros*, lejos de la presencia de agentes estatales y del habitante de regiones integradas por las élites. El estudio de la ciudad fronteriza, tanto de su estructuración urbana, de la complejidad de sus habitantes, de sus emociones, pueden ayudar a dilucidar prácticas culturales y sociales que nos permita entender los entresijos que rodean el mundo de los *confines* y de sus geografías.

Desde las prácticas de una “cultura sensible”, el estudio de los *confines* debe funcionar como una herramienta de análisis de las emociones, haciendo uso de fuentes como la literatura, el cine, el arte, escuchando la voz de los habitantes de los espacios-confín, de la cotidianidad colectiva y los ritos de enunciación de la vida.

BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA, V. **El Continente Prodigioso: Mitos e Imaginario Medieval en La Conquista Americana**. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Ediciones, 1998.

ADONIAS, I. **A cartographia da região amazônica, catalogo descritivo, 1500-1961**. Rio de Janeiro: Instituto nacional de Pesquisas da Amazonia, 1963.

APPELBAUM, N. P. **Muddied Waters: Race, Region, and Local History in Colombia, 1846-1948**. Durham: Duke University Press, 2003.

BERNABÉU ALBERT, S.; GIUDICELLI, C.; HAVARD, G. La Indianización: Cautivos, Renegados, “Hommes Libres” y Misioneros En **Los Confines Americanos** (S. XVI-XIX). Madrid [Paris]: Doce Calles École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2012.

BERNABÉU ALBERT, S.; LANGUE, F. (Eds). **Fronteras y sensibilidades en las Américas**. Colección Actas. Aranjuez: Doce Calles, 2011.

BOCCARA, G. Mundos nuevos en las fronteras del Nuevo Mundo. **Nuevo Mundo Mundos Nuevos**. 2001. <http://nuevomundo.revues.org/426>.

CASTORIADIS, C. **L'institution imaginaire de la société**. Paris: Seuil, 1999.

CASTRO-GÓMEZ, S. **La hybris del punto cero: ciencia, raza e ilustración en la Nueva Granada (1750-1816)**. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2010.

CHARTIER, R. **Le Sens de La Représentation**. La Vie Des Idées. 2013. <http://www.laviedesidees.fr/Le-sens-de-la-representation.html>.

COLMENARES, G.; ESCORCIA, J.; ZULUAGA, F. (Eds). **La Independencia: Ensayos de Historia Social**. 1a ed. Colección Autores Nacionales, 3a ser., no. 7. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, Subdirección de Comunicaciones Culturales, 1986.

CORBIN, A. **Les cloches de la terre : paysage sonore et culture sensible dans les campagnes au XIXe siècle**. Champs, 453. Paris: Flammarion, 1994.

DUSSEL, E. **Europa, modernidad y eurocentrismo**. Buenos Aires, Argentina: CLACSO, 2000. <http://site.ebrary.com/id/10092121>, accessed April 7, 2016.

GÓMEZ, L. **Interrogantes sobre el progreso de Colombia**. Bogotá, Edit. Minerva, 1928.

GOTTMANN, J. **The Significance of Territory**. Charlottesville: The University Press of Virginia, 2013.

HELG, A. **Los intelectuales frente a la cuestión racial en el decenio de 1920: Colombia entre Mexico y Argentina**. Estudios Sociales (Medellin)(4): 37–53, 1989.

LINDÓN, A., y D. HIERNAUX, eds. **Geografías de lo imaginario**. Barcelona: Anthropos, 2012.

LOMMÉ, G. El Espejo Roto de La Colombia Bolivariana (1820-1850). *En*: **Inventando La Nación**. Iberoamérica. Siglo XIX. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

MACHADO, A. y J. VIVAS. **Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la Colonia al Frente Nacional**. Bogotá: CID-Universidad Nacional. 2009

MONTALDO, G. R. **Ficciones culturales y fábulas de identidad en América latina**. Tesis / Ensayo. Rosario: B. Viterbo, 1999.

MÚNERA, A. **El fracaso de la nación: región, clase y raza en el Caribe colombiano (1717-1821)**. Bogotá: Banco de la República Áncora ed., 1998.

NIETO, M.; CASTAÑO RODRÍGUEZ, P.; OJEDA, D. El Influjo Del Clima Sobre Los Seres Organizados y La Retórica Ilustrada En El Semanario Del Nuevo Reyno de Granada. **Historia Crítica** (30): 91–114, 2005.

PIZARRO, A. Imaginario y Discurso: La Amazonía. **Revista de Crítica Literaria Latinoamericana** (61): 59–74, 2005.

_____. **Amazonía: el río tiene voces : imaginario y modernización**. La Habana, Cuba: Fondo Editorial Casa de las Américas, 2011.

QUIJANO, A. Colonialidad Del Poder. Cultura y Conocimiento En América Latina. *In* **Capitalismo y Geopolítica Del Conocimiento: El Eurocentrismo y La Filosofía de La Liberación En El Debate Intelectual Contemporáneo**. Buenos Aires: Ediciones del Signo : Duke University, 2001.

RALEIGH, W. **The Discovery of Guiana, and the Journal of the Second Voyage Thereto**. New York, Mershon Co, 2893. <http://archive.org/details/discoveryofguian00rale>, accessed April 21, 2017.

RAUSCH, J. **Una frontera de la sabana tropical: los llanos de Colombia (1531-1831)**. Bogotá: Banco de la Republica, 1994.

_____. **La frontera de los Llanos en la historia de Colombia (1830-1930)**. Bogotá, Colombia: Banco de la República : Ancora Editores, 1999.

REDDY, W. M. **The Navigation of Feeling: A Framework for the History of Emotions**. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2010.

ROZO PABÓN, E. Medios Del Siglo XIX: Geografía, Territorio y Población. **Universitas Humanística** 57: 38–47, 2004.

SAID, E. W. **Orientalism**. New York: Vintage Books, 1979.

_____. **Culture and Imperialism**. New York: Knopf : Distributed by Random House, 1993.

SÁNCHEZ, E. **Gobierno y geografía: Agustín Codazzi y la Comisión corográfica de la Nueva Granada**. Bogotá: Banco de la República El Áncora Ed., 1998.

LÓPEZ, Camilo Useche; MOTTA, Jorge Aponte. Salvajes y marginados: la Amazonia y la formación de los confines nacionales en Colombia. In: PORTO, Jadson Luís Rebelo; SCHWEITZER, Alejandro. **Estrategias territoriales para la ocupación del continente sudamericano**: inserción de la periferia y institucionalización espacial. Macapá/ Río Gallegos, UNIFAP/UNPA-UARG, 2018. p. 55-75.

SERJE DE LA OSSA, M. R. **El revés de la nación: territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie**. Bogotá, D.C., Colombia: Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Antropología : CESO, 2005.

SIERRA, A. Especial en los Confines de Colombia. **El Tiempo**. 2003. Disponible en <https://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/fronteras%20de%20colombia.pdf>. Accedido. 20 diciembre 2017

TAYLOR, A.C. **Génesis de Un Arcaísmo: La Amazonia y Su Antropología**. *En* Descubrimiento, Conquista y Colonización de América a Quinientos Años México: Fondo de Cultura Económica: 91–126. 1994

USECHE, C. Las Amazonas o La Feminización Del Río y La Selva: Fronteras y Espacios de Exclusión En Los Confines Imperiales Del Nuevo Mundo. **Boletín de Antropología** Universidad de Antioquia 33(55): 247–270. 2018

VEGA, María. De Comisarías a Departamentos: ¿Verdadera Descentralización Político-Administrativa, o Nueva Modalidad de Tutela por parte del Gobierno Central?. **Maestría en Derecho Público**. Universidad Santo Tomás de Aquino/ Universidad de Konstanz. 2018

VILLEGAS, A. A. Los desiertos verdes de Colombia: nación, salvajismo, civilización y territorios-otros en novelas, relatos e informes sobre la cauchería en la frontera colombo-peruana. **Boletín de antropología**. 20(37): 11–26. 2006

VILLEGAS, A. A. ; C. CASTRILLÓN Territorio, Enfermedad y Población En La Producción de La Geografía Tropical Colombiana, 1872-1934. **Historia Crítica** (32): 95–118. 2006.

ESTRATEGIAS DE OCUPACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE SOBERANÍA EN ESPACIOS PERIFÉRICOS LOS TERRITORIOS NACIONALES EN ARGENTINA

Alejandro Schweitzer

INTRODUCCIÓN

La historiografía que gira en torno a los espacios periféricos argentinos es relativamente fecunda, muchas veces asociada la consolidación de la frontera exterior e interior durante el Siglo XIX o la administración de esos mismos territorios, las infraestructuras de pasaje, las interacciones o las diversas funciones de la frontera internacional, entre otros. Desde la economía y en ese mismo siglo XIX y el siguiente, será la conformación de las economías regionales, los periodos de auge y crisis, más recientemente las afectaciones de modificación de tipos de cambio sobre las asimetrías regionales.

Desde las ciencias políticas se centrará la atención, entre otras problemáticas, en la organización del estado nacional y las provincias, la administración en el ejercicio del poder, las políticas de defensa, hipótesis de conflicto y las relaciones de poder entre actores y grupos regionales y otros provenientes de escalas nacionales o globales.

En el caso de la geografía, de manera similar que la historia, la descripción del espacio interior se realiza prácticamente a la par de su exploración. Exploradores coloniales, viajeros imperiales, viajeros criollos, expediciones al “desierto” y expediciones con fines de colonización suelen ir acompañados por cronistas y naturalistas que registran hechos y describen paisajes que luego quedarán enmarcados en los grandes hitos de la historia y el espacio de esta vasta región.

Estudiar los procesos de producción del espacio en las periferias de la Argentina, en las primeras décadas de gobiernos independientes y de la organización del espacio nacional, momento en el cual se formalizan estrategias para la administración de espacios de incorporación reciente como es el caso de los territorios nacionales, exige la convergencia de

distintas disciplinas, algunas de ellas mencionadas en el párrafo anterior, aunque será la geografía la encargada de integrar estos distintos aportes. La producción del espacio (LEFEBVRE, 2000; SMITH, 1988), la producción de escala (SMITH, 1988), las fronteras de expansión del capital (SCHWEITZER, 2000; 2011; 2016) serán algunos de los principales conceptos a los que se recurre en el presente capítulo.

La producción del espacio es un proceso de encuentro de territorialidades diferenciales y creación, en el caso de las periferias de los estados nacionales, de una nueva organización espacial característica de la situación de frontera. Como se verá en este capítulo, en el espacio rioplatense y en Argentina en particular, a diferencia de otros países sudamericanos, la inestabilidad política de las primeras décadas del periodo independiente que se extiende sobre medio siglo, entre 1910 y 1860, junto a las demoras en la fijación de sus fronteras exteriores y la demanda de espacio para la expansión de la actividad agropecuaria y las primeras industrias ligadas a estos procesos, hará que la expansión de las fronteras interiores y la fijación de los límites internacionales sean casi simultáneas y que en algunos casos esta expansión sea anterior a las delimitaciones.

En este capítulo se presentan algunos rasgos particulares de la conformación del espacio nacional argentino, la concreción de los límites y el papel otorgado en este proceso a los territorios nacionales para luego caracterizarlos en el contexto geopolítico nacional e internacional particularmente a mediados de la década de 1940 y 1950, previas a la disolución de casi todos estos territorios y su constitución como provincias. En un tercer y último momento se debate en torno a la experiencia histórica general en la administración de este tipo de espacios y la vigencia de hecho y de derecho de jurisdicciones superpuestas particulares que dificultan la puesta en marcha de políticas territoriales de niveles inferiores al nacional.

LOS TERRITORIOS NACIONALES COMO CONDICIONES DE PRODUCCIÓN DEL ESPACIO

En América el régimen colonial impuesto por España fue desde sus comienzos

capitalista¹, centrado en la explotación de minerales de plata y oro, de alimentos como el tasajo destinado a las plantaciones esclavistas en el Caribe y el Sur de las colonias inglesas y más adelante los estados del Sur de los Estados Unidos o los cueros. Con las independencias esto no cambia, sino que, al contrario, se profundiza el carácter primario exportador fruto de la desestructuración de las primeras industrias, rudimentarias en algunos casos, por penetración de productos provenientes de mercados británicos principalmente. A esto se suma en el caso del Río de la Plata la exportación de lana para el circuito textil, también comandado desde Londres y, con la invención del barco frigorífico, de la carne vacuna hacia Europa, ya hacia el final del Siglo XIX a la par de los cereales.

Dadas estas características, el encuentro de territorializaciones será entre espacios periféricos de la economía capitalista global y espacios en muchos casos sin ocupación previa durante el periodo colonial y en algunos de los casos, con algunas instalaciones defensivas.

A diferencia de las regiones andinas donde en el momento de la conquista de América los españoles se encontraron con estados fuertemente centralizados y cuyas poblaciones fueron rápidamente incorporadas como trabajadores esclavizados o diversas modalidades de trabajo forzado, con sociedades desestructuradas y pueblos diezmados, el escenario en otros espacios del continente, tanto en las selvas amazónicas y paranaenses, en el cerrado y el chaco y más al sur las pampas y Patagonia será diferente.

Durante siglos las fronteras terrestres de las colonias serán una especie de limes, una franja, una frontera móvil, entre España y Portugal, entre las mismas potencias y una especie de tercer estado de las Misiones Jesuíticas y entre el espacio realmente integrado y los denominados “territorios indígenas”.

El funcionamiento de esta frontera móvil fue muy similar en todos los casos. Por un lado mediante avances sobre espacios no ocupados, financiadas por los gobiernos de las colonias con objetivos de exploración y asentamiento de pueblos y fortines, denominadas como “entradas” en el espacio portugués, en ocasiones previa negociación con pueblos asentados en el área.

El establecimiento de las misiones jesuitas, tanto en Paraguay como en todo el espacio

¹ El debate sobre el carácter capitalista o feudal de la colonización de América Latina data de casi setenta años, cuando Nahuel Moreno plantea en su texto Cuatro Tesis sobre la Colonización española y portuguesa en América Método de interpretación de la historia argentina (MORENO, 1975).

americano fue similar, aunque emprendido desde la institución de la Iglesia Católica. Por el otro lado, la vía menos pacífica de las “bandeiras” portuguesas, expediciones privadas para captura de esclavos sobre territorios indígenas, o las “malocas” españolas, estatales, enviadas y comandadas por los gobiernos.

Los primeros objetivos de estas bandeiras y expediciones serán los guaraníes de las misiones de los Jesuitas, instaladas del Paraguay, Guayra y Moxos, dada la formación en oficios y la comprensión y uso de lenguas de los conquistadores. La maloca deriva del mapuche y era el término utilizado por estos pueblos para denominar una razia, carga de caballería colonial española con objetivo de saqueo, destrucción de poblados y captura de hombres, mujeres y niños para el envío como esclavos y luego encomiendas en otros espacios del imperio español².

En la Araucanía la guerra de posiciones se invirtió desde mediados del Siglo XVII cuando los araucanos comenzaron a adoptar tácticas similares de carga de caballería, denominadas por la población de las colonias como “malones”. Estas tácticas eran utilizadas tanto frente a otros pueblos indígenas como contra asentamientos coloniales y poco después se extendieron por toda la Patagonia y el Chaco hasta fines del Siglo XIX.

El objetivo era el mismo: destrucción de avanzadas de fuertes y fortines, arrase de pueblos y captura de ganado vacuno y caballar, provisiones y prisioneros, sobre todo mujeres jóvenes y niños muchas veces fueron objeto de intercambio y para rescate de indígenas hechos prisioneros por el gobierno español o criollo.

En el caso del ganado, dio origen ya desde su expansión sobre la Pampa y Patagonia Norte al despliegue de los eslabones más débiles de circuitos de acumulación como el cuero y la carne. Desde el Siglo XVIII y mucho más desarrollado en el siglo siguiente los pueblos de las fronteras en esta región serán ganaderos, mayores conocedores de las mejores pasturas para invierno y verano, de las salinas que permitían salar la carne y también de los pasos de la Cordillera de los Andes entre los espacios de Chile y el Río de la Plata, que les permitiría establecer sus propios mercados de frontera estacionales en momentos de paz (ZAVALA, 2000).

Esta será una primera integración inconclusa derivada de la inestabilidad estructural de la frontera como entre los pueblos indígenas, que solo se daban un gobierno unificado en casos de guerra, aunque como señalan algunos estudios relativamente recientes, los cacicatos

² No existe un término similar a la maloca para el Chaco y otros espacios similares.

o jefaturas estables comienzan a establecerse desde mediados del Siglo XVIII (MANDRINI; ORTELLI, 2002).

Ya en el Siglo XIX el limes será reemplazado por líneas de fortines y así como habrá espacios fuera de la zona de contacto del lado argentino, en la Patagonia habrá espacios alejados de esta zona del lado indígena. Desde ya antes de la independencia, la estrategia del gobierno español y luego argentino será de negociaciones, convivencia pacífica e integración por el comercio de frontera, posibilitados también por la creciente organización de ranqueles, pehuenches y tehuelches del Norte araucanizados en una doble instancia de confederación cultural-política y comandancias militares, jefaturas estables que hacían también más estables las negociaciones y acuerdos y llevar adelante una m. El nivel de organización de estos pueblos en la primera mitad del Siglo XIX permitió a Darcy Ribeiro afirmar en 1977 que este podría haber sido el germen del único “pueblo emergente” de América (RIBEIRO, 1977, pp 388) ³.

Desde 1833 en las Pampas y 1859 en la Araucanía chilena cambiará la política de los gobiernos independientes, las líneas de fortines serán puestos avanzados en las expediciones de exterminio organizadas desde los estados. La introducción de armas de fuego modernas hará que las condiciones para la guerra con los pueblos indígenas pasen desde 1860 a ser ya muy claramente desiguales.

Del objetivo estratégico de mantener a raya y controlar los malones de Pampas, Ranqueles, Araucanos en la Patagonia y Guaycurúes en el Chaco, se pasó a un plan donde el objetivo pasó a ser el avance de la frontera interior hasta el río Negro y más adelante, del conjunto de la Patagonia y el Chaco, acompañada por el exterminio de pueblos originarios.

La llamada “Conquista del Desierto” se trató en realidad de producción del desierto

³ El antropólogo brasilero propone una categorización particular para caracterizar las “grandes configuraciones histórico-culturales en espacios extra europeos, resultantes del contacto colonial con Europa. Cada una de ellas homogénea en sus características culturales, sociales y políticas básicas, fundadas en el paralelismo en los procesos históricos de formación étnica-nacional y que deben ser tenidos en cuenta como condiciones particulares en el análisis de las formaciones sociales: los pueblos “testimonio”, como expresión moderna de viejas civilizaciones sobre las que se abatió la conquista europea serían en América los pueblos andinos y mesoamericanos en particular mexicanos y guatemaltecos; los pueblos “nuevos”, fruto del mestizaje y deculturación al punto que se diferencian tanto de la matriz indígena preexistente como de la colonial blanca, en América representados por los antillanos, colombianos y venezolanos, brasileros, paraguayos o chilenos. Los pueblos “trasplantados” serían los canadienses, estadounidenses, argentinos y uruguayos y del sur de Brasil en los espacios de escasa presencia de población originaria. La categoría de “pueblos emergentes” se refiere a pueblos africanos que emergen directamente de su condición tribal, previa a la colonización europea, mucho más salvaje pero menos extendida en el tiempo y la que más claramente permite visibilizar la superposición de las fronteras coloniales sobre los espacios de estados y espacios tribales preexistentes (RIBEIRO, 1968).

(SCHWEITZER, 2013). Se tratará de un primer paso, posterior a su exploración y en ocasiones paralelo, de ocupación y apropiación del espacio, como primera condición para realización de actividades y el poblamiento. Es el momento de los cronistas y exploradores criollos.

Esta será solamente una primera condición, ya que la provisión de “condiciones de producción” para la explotación de los recursos territoriales exige también, en segundo lugar, la “habilitación” de ese territorio concreto, asegurando la accesibilidad al mismo, eventualmente mediante implantación de avanzadas y caminos.

En un tercer momento en ese territorio se hace necesario formalizar su gobierno, preparar la administración del territorio, desde la esfera política. Con esta fase de administración ya en marcha se completan condiciones para la llegada de las primeras actividades y se inicia el proceso de poblamiento, pero para esto se hace necesaria también la implantación de otras condiciones, como será el conjunto de equipamientos e infraestructuras, es decir, fijación de capital en el espacio (SCHWEITZER, 2000).

En otros términos, se está haciendo referencia a procesos de expansión geográfica que obedecen a una fase de exportación de capitales, en forma de excedentes hacia nuevos espacios a fin de equiparlos y hacerlos funcionales con requerimientos definidos en los centros mundiales, de manera de mantener la tasa de ganancia (HARVEY, 2004) y que en espacios periféricos que cobran interés por sus potencialidades de explotación, estratégicos. Se trata de un proceso de producción de escala, enmarcado en dinámicas del capitalismo cada vez más global (SMITH, 1988).

La creación de los territorios nacionales en Argentina obedeció a necesidades de preparar al estado para administrar territorios ocupados o a ocupar y aunque los debates sobre la manera de organizar los espacios fuera de territorios de las provincias se inician en los primeros años de vida independiente, recién serán formalmente creados en momentos en que se lanzaran las campañas de corrimiento de fronteras y ocupación efectiva del espacio.

Fueron entonces parte de las mencionadas condiciones de producción en tanto que dispositivo para la administración de porciones concretas del espacio de fronteras interiores y exteriores. Su adopción como estrategia para la organización, planificación de la ocupación y administración responden a características propias de la tercera fase, de profundización de la presencia del Estado e implantación del gobierno. Al igual que las provincias, los territorios nacionales son jurisdicciones de nivel menor al nacional, pero a diferencia de éstas, no tienen

autonomía y dependen directamente del estado central⁴.

La República Argentina se define actualmente, por Ley N°26.651 de 2010 como país bicontinental, asentado en el continente americano y en el antártico. La superficie continental americana cuenta con 2.791.810 km² y la antártica, junto a las islas del Atlántico sur situadas al Sur del Paralelo 60°, con 969.464 km². Por otro lado, la plataforma marítima continental, reconocida en 2016 por la Organización de las Naciones Unidas, cuenta con 6.581.500 km². De esos más de dos millones y medio de kilómetros cuadrados de territorio emergido continental americano, hasta la década de 1950 cuando comienza el proceso de transformación de los territorios nacionales en provincias, el 40% de la superficie del país tenía estatus de territorio nacional, en los que residía el 8,5% de la población (ver Tabla 1).

Si bien estos valores generales dan cuenta de las grandes desigualdades de características demográficas básicas, existían ya en ese entonces situaciones de territorios nacionales como sería el caso de Río Negro, La Pampa o El Chaco, con mayor población que algunas provincias, o los de los territorios nacionales de Misiones y El Chaco con densidad de población muy superior a varias de las provincias. Para explicar estas desigualdades hace falta recurrir en primer lugar a la historia política de la conformación del espacio nacional y en segunda instancia a los debates y procesos concretos en torno a la ciudadanía y derechos en general de la población en territorios nacionales y en el país en su conjunto.

⁴ En el caso argentino, como en otros países, no son los únicos espacios con ese carácter, ya que tienen carácter similar instancias como las gobernaciones militares e incluso los parques nacionales.

Tabla 1 – Datos demográficos de Provincias y Territorios Nacionales em 1947

Unidad	Tipo de jurisdicción	Superficie		Población		Densidad en hab/km ²
		En km ²	%	Total	%	
Buenos Aires	Provincia	307.751	11,0	4.273.874	0,3	13,90
Santa Cruz	Territorio Nacional	243.943	8,7	42.880	0,00	0,20
Chubut		224.686	8,0	92.456	0,01	0,40
Río Negro		203.013	7,3	134.350	0,01	0,70
Córdoba	Provincia	165.321	5,9	1.497.987	0,10	9,10
Salta		155.488	5,6	290.826	0,02	1,90
Mendoza		148.827	5,3	588.231	0,04	4,00
La Pampa	Territorio Nacional	143.440	5,1	169.480	0,01	1,20
Santiago del Estero	Provincia	136.351	4,9	479.473	0,03	3,50
Santa Fe		133.007	4,8	1.702.975	0,11	12,80
Catamarca		102.602	3,7	147.213	0,01	1,40
Chaco		99.633	3,6	430.555	0,03	4,30
Neuquén	Territorio Nacional	94.078	3,4	86.836	0,01	0,90
La Rioja	Provincia	89.680	3,2	110.746	0,01	1,20
San Juan		89.651	3,2	261.229	0,02	2,90
Corrientes		88.199	3,2	525.463	0,03	6,00
Entre Ríos		78.781	2,8	787.362	0,05	10,00
San Luis		76.748	2,7	165.546	0,01	2,20
Formosa	Territorio Nacional	72.066	2,6	113.790	0,01	1,60
Jujuy	Provincia	53.219	1,9	166.700	0,01	3,10
Misiones	Territorio Nacional	29.801	1,1	246.396	0,02	8,30
Tucumán	Provincia	22.524	0,8	293.371	0,02	13,00
Tierra del Fuego (a)	Territorio Nacional	21.751	0,8	5.045	0,00	0,20
Provincias		1.648.149	59,0	11.290.996	72,40	6,90
Territorios nacionales		1.132.411	40,6	1.321.788	8,50	1,20
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Distrito federal	203	0,0	2.981.043	19,12	14.684,90
Total nacional		2.791.810	100	15.593.827	100	5,60

Fuente: INDEC, censos nacionales de población y vivienda. (a) espacio continental.

LA LENTA CONSTITUCIÓN DEL ESPACIO NACIONAL

La historia de la conformación del estado nacional argentino, en términos espaciales, atraviesa diferentes periodos, lo que hace necesario en primer lugar exponer algunos momentos y establecer una periodización concreta de su historia territorial y específicamente en lo que hace a los territorios nacionales, centrarse en los espacios periféricos. En una primera aproximación se identifican tres momentos, el primero, previo a la conformación de los territorios nacionales, incluyendo los periodos bajo dominio colonial y las primeras décadas de gobierno independiente, hasta 1860. El segundo, de vigencia de estas instancias territoriales y su implantación en el marco de la consolidación de la organización nacional y el tercero correspondiente a su disolución,

posterior a la década de 1950 con las primeras provincializaciones. En las páginas que siguen el análisis se centra solamente en las dos primeras etapas.

LOS ESPACIOS PERIFÉRICOS EN EL PERÍODO COLONIAL Y HASTA LA DÉCADA DE 1860

Durante el periodo colonial, desde su ocupación por España y hasta la conformación del Virreinato del Río de la Plata, el espacio actualmente comprendido por el estado argentino dependía del Virreinato del Perú, era la periferia de las colonias españolas americanas. Al igual que en el conjunto del espacio colonial español, en el Perú por una parte el Virrey, con funciones de gobierno y con sede en Lima y por otra la Audiencia, con funciones de administración de justicia y con sede en Charcas, eran los máximos órganos de gobierno.

Los gobernadores del Tucumán, con sede en Santiago del Estero, del Paraguay, con sede en Asunción y del Río de la Plata, con asiento en Buenos Aires, cumplían funciones militares de protección de las fronteras con Portugal, y por delegación, de administración de gobierno y justicia. Las actividades económicas se orientaban principalmente a la provisión de recursos para la explotación minera en Potosí, en el Alto Perú, actual territorio boliviano⁵.

El descenso en la extracción de plata del Potosí a inicios del Siglo XVIII obligó a una reconversión de las economías del interior, con el desarrollo de nuevas actividades, en particular el saladero y la exportación de carne seca a las plantaciones que con el régimen esclavista prosperaban en los territorios portugueses, británicos y posteriormente estadounidenses. El comercio se reorienta hacia Buenos Aires, el principal puerto del virreinato y en menor medida hacia Montevideo, que tenía funciones predominantemente militares.

En 1776 se crea el Virreinato del Río de la Plata, con el objetivo de reforzar la presencia y la soberanía española en los mares del sur frente a las crecientes pretensiones de Francia, Gran Bretaña y Portugal sobre el Río de La Plata. El virreinato se reorganiza en 1782 con las intendencias de Potosí, Salta del Tucumán, Córdoba del Tucumán, Paraguay y Buenos Aires. También quedaban bajo su jurisdicción las gobernaciones militares de Chiquitos, Misiones y

⁵ Potosí ya en 1573 se encontraba entre las ciudades más pobladas del mundo, superior a cualquier ciudad europea y solo superada por Beijing en China, Agra, en la India o Estambul y aun en 1625, medio siglo después, se encontraba en los primeros lugares del planeta y sería durante unas décadas más la ciudad más poblada del continente americano (MACHADO, 2013).

Montevideo, la Comandancia Militar de Malvinas y la Gobernación de Guinea, en África.

Estos son los territorios que en 1810 serán heredados por el gobierno revolucionario y estarán en permanente disputa durante más de medio siglo, pero que sufrirán sucesivos desmembramientos. En 1811 en Paraguay se conforma una junta de gobierno que inicialmente apunta a formar una confederación con Buenos Aires y dos años después se constituye como República soberana⁶. En 1814 cuatro provincias (la Banda Oriental del Uruguay, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes) conforman la Liga de los Pueblos Libres y en 1816 las ocho provincias restantes declaran la independencia de España y constituyen las Provincias Unidas del Río de la Plata. Entre 1820 y 1852 fueron más de tres décadas de guerras civiles e inestabilidad, con apenas tres años de gobierno central entre 1824 y 1828, fruto del estallido de la guerra con Brasil, que fuerza a las provincias a conformar un mando unificado, bajo la presidencia de Rivadavia. Durante estas décadas de inestabilidad se pierden las provincias de Tarija (1825), la Banda Oriental del Uruguay (1828) y la Comandancia de Malvinas (1833).

En 1828, como resultado de las condiciones en que se llega a la paz con Brasil⁷, estalla una revuelta que pronto se transforma en una nueva guerra civil y al año siguiente asumirá el gobierno de la Provincia de Buenos Aires el estanciero e influyente político Juan Manuel de Rosas, que incidirá sobre los destinos del país durante más de veinte años. En 1835 fruto de escisiones y disputas internas, trece provincias conformarán la Confederación Argentina⁸. Se trataba de estados soberanos que delegaban en Buenos Aires el sostenimiento de las relaciones exteriores, el control del comercio exterior, la aduana y el puerto de Buenos Aires y la defensa en caso de guerra exterior.

A este escenario interno e inestable se suma la llamada “guerra del Paraná” que entre 1845 y 1850 enfrenta una alianza anglo-francesa contra la Argentina, con el bloqueo del puerto de Buenos Aires durante cinco años, presionando por la apertura de la navegación del río Paraná. A pesar del triunfo argentino, los cinco años de libre navegación enriquecieron y

⁶ La declaración de independencia del Paraguay recién será formalizada en 1842, luego de más de treinta años de autogobierno efectivo.

⁷ La guerra entre Argentina y Brasil terminó con la derrota de este último y su retirada brasileña de la Banda Oriental del Uruguay, pero fruto de la diplomacia británica, fue una derrota argentina al concluir con la separación de la Provincia de la Banda Oriental y su conformación como estado independiente, aparentemente única opción, propuesta por Gran Bretaña y aceptada por Brasil para la firma del acuerdo de paz.

⁸ En 1836 Jujuy se separa de Salta creándose una nueva provincia en el sector Noroeste, con lo que serán catorce las provincias integrantes de la confederación, en muchos casos con diferendos limítrofes preexistentes, heredados y vigentes hasta la actualidad.

reforzaron las posiciones políticas de estancieros del litoral.

En la etapa de la confederación no hubo instituciones unificadas en ninguno de los poderes ejecutivo, parlamentario o judicial. Además de estas provincias se definían sin delimitaciones precisas los llamados “territorios de indígenas indomables” en la región del Chaco y la casi desconocida Patagonia. En 1833 y 1834 se realizaron las primeras campañas desde Buenos Aires para incorporar territorios al espacio efectivamente controlado desde el estado provincial pero los resultados fueron efímeros, la inestabilidad política y la consciencia de los desmembramientos que iba sufriendo la Confederación determinaban otras prioridades antes que la expansión territorial.

LA UNIDAD NACIONAL Y LA INCORPORACIÓN DE LOS ESPACIOS PERIFÉRICOS

Durante la década de 1850 y hasta al menos las primeras décadas del siglo siguiente, los gobernantes saldrán de una alianza entre grandes terratenientes de las provincias, incluyendo Buenos Aires y una burguesía modernizante y extremadamente eurocéntrica residente en la ciudad. Intelectuales y políticos de la época como Juan Bautista Alberdi, Esteban Echeverría o Bartolomé Mitre así como Domingo F. Sarmiento y otros miembros de las elites modernizantes se nuclean en la llamada “Generación del 37” y sientan las bases de la futura organización nacional, algunos de ellos incluso intentando superar la división entre federales y unitarios, como en el caso de Alberdi, que en 1852 redactará las bases de la constitución de 1853. La constitución de la Confederación Argentina de 1853 consagra el modelo de organización en provincias, que será el primer eslabón necesario para avanzar en la organización nacional.

En 1852 el General Urquiza, con apoyo de tropas uruguayas, brasileñas y de algunas provincias del interior y el litoral vence a Rosas en la batalla de Caseros. Al año siguiente se divide el estado nacional, con la secesión de Buenos Aires. Es la segunda etapa de la Confederación Argentina, con capital en la ciudad de Paraná, Provincia de Entre Ríos. Un año después la Confederación Argentina se dota de una nueva constitución nacional que estará vigente hasta 1994, con interrupciones en periodos de gobiernos militares y de definen el régimen republicano federal, la composición y funcionamiento del congreso y el presidencialismo.

Esta “normalización” del Estado sentará las bases, ahora si, para el avance sobre

espacios periféricos. El periodo culmina en 1860 con la reincorporación de Buenos Aires a la confederación, la unificación definitiva del país y la conformación de la República Argentina bajo el régimen federal. Es también la culminación de medio siglo de abandono de los espacios periféricos.

El segundo eslabón será la cuestión de la capital del país, que recién comienza a debatirse cuando se adopta un gobierno nacional unificado en 1853. Argentina no tuvo sede formal de gobierno central hasta la creación de la Capital Federal en 1880, luego de la derrota de la Provincia de Buenos Aires ante el ejército nacional y la cesión del territorio para la instalación del gobierno central. Una vez resueltas la unidad nacional y la creación de la capital federal, los gobernantes, ahora si nacionales, programarían la incorporación de nuevas tierras en poder de pueblos originarios, asociadas a planes de colonización rural y atracción de migrantes europeos.

El artículo 64 de la constitución de 1853 facultaba al Congreso Nacional para determinar una legislación particular para administración del espacio no dependiente de las provincias entonces constituidas. En este artículo se hace por primera vez mención al concepto de territorio nacional. En el ítem 14 se prescribe como una de las funciones del Congreso Nacional:

“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 asignan a las provincias.” (Constitución de la Nación Argentina, 1853).

En 1862 la Ley n° 28 disponía que "todos los territorios existentes fuera de los límites o posesiones de las provincias son nacionales", retomando la prescripción constitucional. Aunque no precisaba cuáles serían ni su ubicación, congela las pretensiones de los gobiernos provinciales situados en las fronteras internas, como Mendoza, San Luis, Santa Fe, Córdoba, Salta o Buenos Aires. Entre 1864 y 1870 la guerra del Paraguay interrumpe este proceso, que se reactiva en esta década siguiente con la creación en 1872 del Territorio Nacional del Gran Chaco, la primera de estas entidades.

Una mención particular debe realizarse en este punto en relación a los espacios de frontera. A las ya referidas secesiones y pérdidas territoriales de las primeras décadas de vida independiente, se sumarán nuevas situaciones. La Guerra del Paraguay culminó con una

catástrofe demográfica, política y económica en ese país, que además sufrió la pérdida de territorios en manos de Brasil. En 1876 Paraguay devolvió a la Argentina los territorios de la Gobernación de Misiones, hasta entonces bajo tutela paraguaya por acuerdos firmados entre esa república y la Provincia de Corrientes.

Los territorios ocupados por Argentina durante la guerra fueron cedidos nuevamente a Paraguay en 1878 luego del Laudo Arbitral del Presidente estadounidense Rutherford Hayes (LOBATO; SURIANO, 2000). Desde ese año y hasta 1986, laudos emitidos por la corona británica y presidentes estadounidenses intervinieron en la definición del espacio bajo jurisdicción nacional o en litigios limítrofes en sucesivas ocasiones en torno a las fronteras de la Argentina con Brasil, Paraguay y Chile.

En el caso de las fronteras con Bolivia sucederá algo similar. Con fronteras heredadas del periodo colonial y revisiones posteriores en algunos tramos pequeños, la única cuestión sujeta a revisión y arbitraje será ya entre Argentina y Chile, que había ocupado el territorio boliviano luego de la Guerra del Pacífico. Las fronteras con el Uruguay, delimitadas por el río homónimo, solo serán cuestión de sucesivas revisiones hasta la fijación definitiva en 1973.

Entre 1879 y 1883 la Guerra del Pacífico entre Chile y la Confederación Peruano-Boliviana demora los avances del país trasandino hacia el sur, que había iniciado en 1843 con la fundación de Punta Arenas, en el estrecho de Magallanes. En el caso de la Argentina, que experimenta un periodo de relativa estabilidad, inicia sendas campañas de ocupación de los territorios indígenas, consolidando la incorporación de la región del Chaco, en el Centro-Norte del país, y corriendo la frontera con la ocupación efectiva de territorios hacia el sur hasta el río Negro, al Norte de la Patagonia.

El caso de la frontera argentino – chilena fue particular en la medida que la existencia de un tratado binacional de 1856 firmado entre el gobierno chileno y la Confederación Argentina, que favorecía la libre circulación de mercaderías y personas, postergando la delimitación del territorio soberano de cada estado.

El principio de “Cordillera libre”, particularmente para la Patagonia, estará vigente, con pocos periodos de suspensión, hasta 1912, por lo cual el poblamiento del sur del país estará encabezado por capitales internacionales y nacionales instalados en Punta Arenas, que será capital de una región autárquica de hecho (BANDIERI, 2005).

El caso de la expansión sobre la Patagonia, este “corrimiento” de la frontera por parte

del estado argentino será acompañado por la exploración, avanzada y refuerzo de la presencia militar, a la par de la implantación de algunas poblaciones asentadas sobre instalaciones preexistentes en muchos casos abandonadas y el fomento al establecimiento de las primeras colonias, pero al inicio de la misma ya existían hacia el sur colonias extranjeras que reconocían la soberanía argentina como la Colonia Galesa en Chubut desde 1865 y el establecimiento poco tiempo antes de Luis Piedra Buena en Paso Ibáñez⁹.

LOS TERRITORIOS NACIONALES COMO DISPOSITIVO PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL PODER CENTRAL

El proceso de creación de territorios nacionales es parte de un proceso mayor de centralización del poder en torno a Buenos Aires y el puerto y, en una instancia mayor, de escalamiento del capital a efectos de ampliar e incorporar espacios periféricos que estaban comenzando a ser percibidos también como estratégicos en las dinámicas mundiales motorizadas por el circuito textil, comandadas desde Gran Bretaña, entonces primera potencia mundial, así como en la ampliación de mercados para la venta de productos manufacturados, incluyendo la importación de textiles producidos por las industrias de ese país con lanas patagónicas.

En su conjunto este proceso demandará no solamente la incorporación y ocupación de territorios, sino también la formulación de un aparato legal específico para la administración y reparto de tierra pública, atracción de capitales ganaderos y comerciales y construcción de infraestructuras portuarias y vías férreas. La mayor parte de esas tierras se encontraban en poder de pueblos indígenas y eran a su vez disputadas entre Argentina y los otros países limítrofes, en particular Chile y en menor medida Brasil e incluso potencias europeas en el caso de la Patagonia con Gran Bretaña.

Se hacía necesario disponer de un esquema de gobierno y administración de los nuevos espacios y para ello se tomará como base la experiencia de las “ordenanzas del Noroeste” de los Estados Unidos de América, de 1787, que fueron la base jurídica de la cual se dotó ese estado para crear y administrar los territorios federales (CLEMENTI, 1986; BANDIERI, 2005, US CONGRESS, 1787). La traslación de esta normativa a la realidad argentina será

⁹ Denominada poco después Isla Pavón. Piedra Buena se establece en 1862 y funda un establecimiento para explotación de grasa de lobos marinos y focas. También contará con almacenes en Punta Arenas.

parcial: en el caso estadounidense existen dos categorías de territorios federales: incorporados y organizados o incorporados y no organizados, es decir, sin una gobernación. Algunos pasan luego a ser territorios federales organizados, aunque también pueden constituirse como territorios o reservas indígenas. En Argentina la distinción entre territorios indígenas y territorios nacionales no tiene correspondencia en el esquema que toma de base.

GOBERNAR ES POBLAR: FORMACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LOS TERRITORIOS NACIONALES

“¿Qué nombre daréis, qué nombre merece un país compuesto de doscientas mil leguas de territorio y de una población de ochocientos mil habitantes?: un desierto. ¿Qué nombre daréis a la Constitución de ese país?: la Constitución de un desierto. Pues bien, ese país es la República Argentina; y cualquiera que sea su Constitución no será otra cosa por muchos años que la Constitución de un desierto. Pero, ¿cuál es la Constitución que mejor conviene al desierto?: la que sirve para hacerlo desaparecer, la que sirve para hacer que el desierto deje de serlo en el menor tiempo posible, y se convierta en país poblado” (ALBERDI, 1852, p 218).

Las primeras disposiciones legales específicas relativas a la organización de los territorios nacionales datan de 1867. En ese año la Ley n° 215 de 1867 dispone la ocupación por el ejército de las tierras pampeanas y del Norte de la Patagonia hasta la línea de los ríos Negro y Neuquén. Luego de la Guerra del Paraguay, en 1870 se inicia la campaña de ocupación de la región del Chaco, avanzando desde las costas de los ríos Paraná y el curso del río Salado, desde las provincias de Corrientes, Córdoba, Santiago del Estero y Salta¹⁰.

En 1872 se crea el Territorio Nacional del Gran Chaco, primera entidad de esta forma de organización territorial nacional, que en 1878 es a su vez dividido en los territorios nacionales de Chaco y Formosa. Ese mismo año la Ley n° 947 fija los límites de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, San Luis y Mendoza con los territorios patagónicos y con una diferencia de días mediante la Ley n° 954 se crea la Gobernación de la Patagonia. Eran los prolegómenos de la campaña contra los territorios indígenas del Chaco y la Patagonia y para asegurar la soberanía argentina sobre el espacio regional hasta el Cabo de Hornos, librada entre 1878 y principios de 1885.

En 1881 la Provincia de Corrientes cede al gobierno nacional el espacio comprendido entre

¹⁰ Esta guerra concluirá recién en la segunda década del Siglo XX.

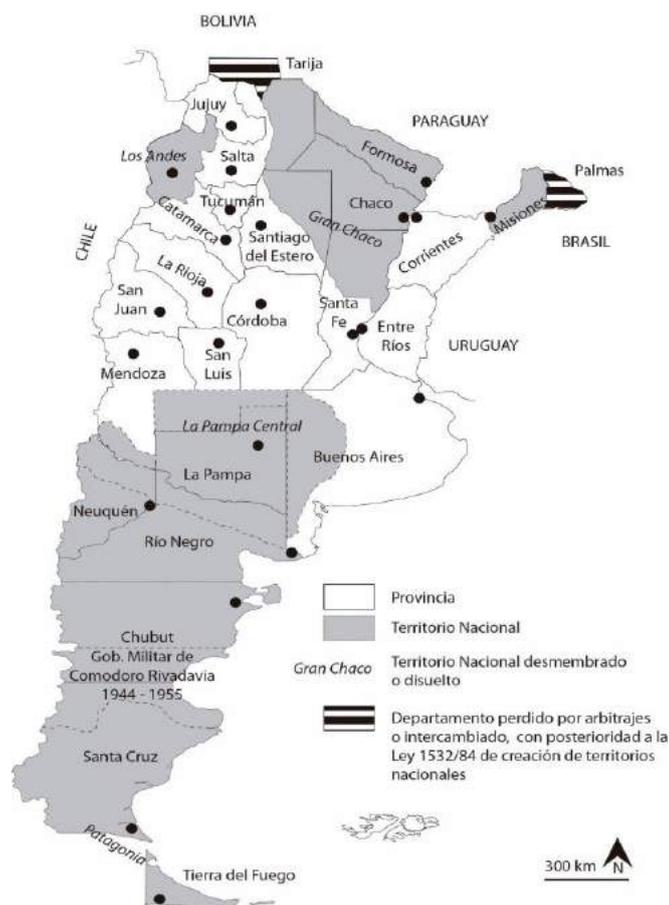
los ríos Paraná y Uruguay correspondiente a la vieja gobernación militar de Misiones de la época colonial, para la creación del Territorio Nacional de Misiones, completado en 1882 con la cesión de una porción más de territorio, destinado a la implantación de la ciudad capital del nuevo territorio. Ese mismo año, por Ley n°1265 se dispone la potestad por el Estado Nacional para entregar o vender las tierras que fueran efectivamente ocupadas durante estas campañas, mientras que se divide la Gobernación de la Patagonia en los distritos Pampa Central y Patagonia.

En 1884 se sanciona la Ley n° 1532 denominada Ley Orgánica para los Territorios Nacionales, que formaliza y definen las jurisdicciones de todos los territorios nacionales del país, dividiendo los territorios nacionales en nueve gobernaciones, que en ese entonces ocupaban una superficie mayor al de las provincias efectivamente incorporadas al espacio nacional. En ese mismo acto se reconocen las actuaciones previas en el espacio del Gran Chaco y la Patagonia, aunque en los dos casos sufrirán desmembramientos con la división en territorios de menor superficie o la entrega de espacios a las provincias existentes.

La Gobernación del Gran Chaco será a la vez fraccionada en los territorios nacionales de Chaco y Formosa. En el nordeste ya se había dado el caso inverso con el Territorio Nacional de Misiones. La Gobernación de la Patagonia será por su parte escindida de la porción Norte, que acababa de ser ocupada por el ejército nacional y dividida en dos grandes gobernaciones de La Pampa y Patagonia. En 1884 parte del territorio de La Pampa es desmembrado en favor de las provincias de Mendoza y San Luis y ese mismo año la Patagonia será subdividida en los territorios nacionales de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro y Neuquén. El 24 de noviembre de 1884 asumieron los primeros gobernadores de las nuevas entidades.

La evolución de cada uno de estos territorios siguió un camino dispar. En 1886 el Territorio Nacional de Chaco sufrirá nuevas pérdidas, con un segundo desmembramiento en 1886, cedido a la Provincia de Santa Fe y el tercero en 1910, a la Provincia de Santiago del Estero. El Territorio Nacional de Misiones pierde en 1895 el departamento de Palmas luego que un laudo arbitral del presidente Cleveland de los Estados Unidos adjudicara toda el área al Brasil. En 1889 por un tratado entre Argentina y Bolivia, Argentina renuncia a sus reclamos históricos sobre Tarija a cambio de la cesión por parte de Bolivia de parte de la Puna de Atacama, espacio al que Bolivia había perdido capacidad de acceso luego de la derrota en la guerra del Pacífico. Recién en 1900, luego del arbitraje del embajador estadounidense en Buenos Aires, que adjudica y delimita el

espacio de la Puna entre Argentina y Chile, se crea en este espacio el Territorio Nacional de Los Andes, con sede en San Antonio de los Cobres, que será desmembrado en 1943 y distribuido entre las provincias de Jujuy, Salta y Catamarca (Ver Mapa 1).



Mapa 1 - Evolución de los Territorios Nacionales argentinos (1872 - 1956)

Autor: Alejandro Schweitzer.

LAS GOBERNACIONES COMO CASOS PARTICULARES

Con la independencia de la Argentina no se modifica el esquema de administración de espacios periféricos heredados del periodo colonial. A las gobernaciones militares de Misiones y la Banda Oriental del Uruguay se suma así en 1820 la creación de la Comandancia Militar de las Islas Malvinas, el primero de los órganos administrativos por vía de los cuales las Provincias Unidas del Río de la Plata ejercieron su soberanía en el archipiélago y la Isla de los Estados, en Tierra del Fuego.

La presencia de Buenos Aires se refuerza aún más en 1829, con planes de instalación de dos colonias una en cada una de las islas mayores, pero en 1832 las islas son atacadas por barcos estadounidenses y al año siguiente son ocupadas por Gran Bretaña¹¹. Los territorios nacionales también serían gobernaciones militares poco tiempo antes de su formalización con la Ley de 1884.

Posteriormente y ya en el Siglo XX se crearán dos nuevas gobernaciones también de corta existencia. La primera será la Gobernación Militar Marítima de la Antártida, en 1943, que en 1948 pasaría a ser dependencia del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego; la segunda, la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia, entre 1944 y 1955. En ambos casos la decisión de su creación será estratégica.

En el primero debido a que en esos años estaba en debate si el continente Antártico sería pasible de presencia civil y militar, incorporado a los espacios nacionales de los países que reclamaban su presencia histórica. En el segundo, coincide con la nacionalización plena del circuito de hidrocarburos, que tenía en torno al Golfo San Jorge y la ciudad de Comodoro Rivadavia los yacimientos más importantes del país.

En este segundo caso, la diferencia de las gobernaciones y de los territorios nacionales será que su creación se produciría por desmembramiento de tres departamentos del Sur del Territorio Nacional del Chubut y parcialmente de dos departamentos del Norte del Territorio Nacional de Santa Cruz.

EL GOBIERNO DE LOS TERRITORIOS Y LA CUESTION DE LA CIUDADANÍA

La creación de los territorios nacionales obedeció en muchos casos a la necesidad de administrar espacios ocupados por pueblos originarios o en situación de frontera. También eran espacios de colonización y se presuponía que sería una administración transitoria, en la medida que la colonización alcanzara niveles para dar a estos espacios su propio gobierno. Por diversas razones esta transitoriedad se mantuvo durante más de setenta años en la mayoría de los territorios y más de un siglo en el caso de Tierra del Fuego. Se trataba de una ley que ya desde comienzos del Siglo XX era criticada como anacrónica.

¹¹ Se trata aun hoy de un territorio ocupado por una potencia colonial, sobre el cual Argentina se viene pronunciando desde ese entonces a favor de discutir la cuestión de la soberanía.

La Ley n° 1.532 prescribía que los territorios nacionales eran administrados por gobernadores, designados por el Ministerio del Interior, del cual dependían. Sus cargos duraban tres años y podían ser reelectos. Las atribuciones y funciones del gobierno de los territorios eran diferentes y mucho más reducidas que las que poseían los gobernadores provinciales.

El debate en torno a la cuestión de la ciudadanía y la participación de la población de los territorios nacionales en la elección de su gobierno estuvo presente desde los inicios del Siglo XX y era parte de las críticas que venía sufriendo la normativa: los pobladores de los territorios nacionales carecían de derechos políticos en el Estado nacional, no pudiendo elegir sus representantes, ni ser elegidos. Los gobernadores de los territorios eran elegidos por el poder ejecutivo nacional, era un gobierno por delegación. Los únicos derechos reconocidos fueron desde el principio la posibilidad de elegir los gobiernos locales para todo pueblo que superara el umbral de los 1000 habitantes.

Este era el umbral a partir del cual todo poblado adquiriría el derecho de constituir un gobierno local¹². Los asentamientos que no alcanzaran ese umbral podían ser sede de comisiones de fomento, con delegados nombrados por el gobernador. Dada la importante proporción de población extranjera, los inmigrantes poseyeron desde el comienzo con los mismos derechos que los nacionales, aunque dependiendo de la coyuntura nacional y en particular estos podían ser restringidos. La población de los territorios nacionales no tenía ciudadanía o en todo caso eran ciudadanos de segunda, nominales y sin representación en las instancias nacionales de decisión, ni siquiera sobre los destinos de sus propios territorios.

La ley 1532 disponía que "*cuando la población de una Gobernación alcance a sesenta mil habitantes, constatados por el censo general y los censos suplementarios sucesivos, tendrá derecho para ser declarada provincia argentina*", por lo cual podría entenderse también a los territorios nacionales como una instancia política-jurisdiccional transitoria. Estas y otras prescripciones de esta normativa de 1884 se basan en experiencias similares originadas en otros países, en particular en las ya mencionadas "ordenanzas del Noroeste" de los Estados Unidos de América.

En Argentina, estos datos emanarían de censos nacionales de población, que se venían realizando desde 1869, y censos realizados específicamente sobre territorios nacionales.

¹² En la actualidad son varias las provincias que habiendo sido antes territorio nacional mantienen este umbral de 1000 habitantes, más de medio siglo después de su conformación como provincia.

Antes de la prescripción de su realización periódica cada diez años, se realizaron censos nacionales en 1869, 1895, 1914 y 1947. Luego de esta prescripción los censos fueron concretados en 1960, 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010. No se realizaron en ningún caso conteos intercensales. Estos relevamientos serían completados con los mencionados censos de los territorios, muchas veces propuestos desde las gobernaciones y por lo tanto dependientes de cada territorio en 1901, 1905, 1912 y 1933.

El censo de territorios nacionales realizado en 1920 es significativo. Hipólito Yrigoyen, primer presidente de la Unión Cívica Radical ordenó durante su primer mandato (1916-1922) la realización del censo sobre los diez territorios nacionales de la Argentina¹³, llevando adelante la agenda de su partido para extender el ejercicio de la ciudadanía y la posibilidad de conformar gobiernos autónomos a los territorios nacionales. Esta iniciativa tuvo fuerte oposición por los sectores conservadores, que resistían la creación de nuevas provincias ya que podría alterar las representaciones parlamentarias de las provincias ya constituidas. Este censo realizado exclusivamente sobre territorios nacionales será el único censo oficial realizado entre los censos nacionales de 1914 y 1947, realizado durante el primer gobierno del presidente Juan Domingo Perón (1946-1951). En la tabla 2 se puede ver que desde 1914 había territorios nacionales en condiciones de cambiar de estatus.

Tabla 2 – Evolución de la población en territorios nacionales (1895 – 1991)

Territorios Nacionales	1895	1914	1920	1933	1947	1960	1970	1980	1991	Fecha de provincialización
La Pampa	25.914	101.338	122.335	200.000	169.480	158.746	172.029	208.260	259.996	1951
Misiones	33.163	53.563	63.176	141.000	246.396	361.440	443.020	295.887	788.915	1955
Chaco	10.412	47.484	60.464	213.000	430.555	543.331	566.613	701.392	839.677	1951
Río Negro	9.241	42.242	42.652	115.000	134.350	193.292	262.622	383.354	506.772	1955
Chubut	8.748	23.065	30.118	55.000	92.456	142.412	189.920	263.116	357.189	1955
Formosa	4.829	19.281	19.093	38.000	113.790	178.526	234.075	295.887	398.413	1955
Neuquén	14.517	28.856	28.778	42.000	86.836	109.890	154.570	243.850	388.833	1955
Santa Cruz	1.058	9.948	17.925	22.000	42.880	52.908	84.457	114.941	159.839	1957
Tierra del Fuego	447	2.654	2.608	2.500	5.045	7.955	13.431	27.358	69.227	1990
Los Andes		2.847	2.539	2.600						Desmembrado en 1943

Fuente: INDEC, censos nacionales de población y vivienda. En gris, espacio con menos de sesenta mil habitantes.

¹³ Los censos anteriores solamente habían sido realizados en algunos territorios.

PROVINCIALIZACIÓN DE LOS TERRITORIOS NACIONALES

A inicios de la década de 1940 crece el consenso acerca de la necesidad de igualar derechos de ciudadanía a todos los habitantes de la Argentina y con el ascenso de Juan Domingo Perón a la presidencia, al final de esa misma década se inicia el proceso de provincialización, es decir, transformación de los territorios nacionales en provincias. Durante el segundo mandato del gobierno de Perón, entre 1951 y hasta junio de 1955 serán provincializados todos los territorios nacionales, con la creación de ocho nuevas provincias: Chubut, Eva Perón (La Pampa), Formosa, Misiones, Neuquén, Patagonia, Presidente Perón (Chaco) y Río Negro.

Junto a estas nuevas provincias se mantenía la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia. Con el golpe militar de septiembre de 1955, el gobierno mantendrá las principales decisiones de este proceso de provincialización, pese a que sus primeras medidas referidas a los todavía territorios nacionales y nuevas provincias, será la restitución de sus denominaciones históricas. Entre 1957 y 1960 se realizarán elecciones para convencionales constituyentes en todas las nuevas provincias.

La situación de la Patagonia merece un tratamiento particular. Desde la colonia la región dependía formalmente de la Gobernación de Buenos Aires, aunque la ocupación efectiva fue muy pequeña. El único asentamiento urbano era Carmen de Patagones, en la actual Provincia de Buenos Aires, con un barrio del otro lado del río Colorado, Mercedes de Patagones, en la actual Provincia de Río Negro. Ya en el periodo independiente, cuando la ley de 1862 dispone que todos los espacios existentes fuera de los límites de las provincias sean nacionales, la posesión de la Patagonia oriental era disputada por las provincias de Buenos Aires y de Mendoza, además de Chile y potencias mundiales como Gran Bretaña y Francia. En 1867 se desplaza la frontera de las dos provincias argentinas hasta los ríos Neuquén y Negro, se ordena la ocupación militar y se deja fuera de la jurisdicción al resto de la Patagonia, que continua en posesión indígena y disputada por Chile.

En la carrera de la ocupación efectiva de la Patagonia Chile llevará la delantera hasta 1878. En Chile, en sus leyes federales de 1826 se dispone la creación de ocho provincias y con la Constitución Nacional de 1833 se crearán nuevas provincias. Veinte años después se crean los primeros territorios de colonización en la zona sur. El Territorio de Colonización de Magallanes se deslinda de la Provincia de Chiloé en 1853 cuando desde el gobierno nacional

se decide impulsar la ocupación y poblamiento del Estrecho de Magallanes.

Ese mismo año se crea el Territorio de Colonización de Llanquihué pero ya en 1861 será convertido en Provincia. Lo mismo sucederá con el Territorio de Colonización de Angol, creado en 1875 y provincializado en 1887. En 1927 se deslinda la sección norte de Magallanes para crear el Territorio de Colonización de Aysén pero al año siguiente estos dos territorios serán provincializados. El cierre del ciclo de territorios de colonización en Chile, con una vigencia de 76 años, se concreta en 1929.

En 1879, un año después de la creación en el lado patagónico argentino, se dispone la división del espacio en tres delegaciones marítimas. Las leyes de tierras nacionales de la década de 1860, que originalmente apuntaban a la colonización de los territorios por población rural atraída de Europa, en pequeñas y medianas propiedades, se modificó en la década siguiente permitiendo la constitución de grandes propiedades rurales.

En cualquiera de los dos casos se disponía la entrega de lotes para impulsar la colonización de estos grandes espacios muy poco conocidos y menos aún en sus condiciones para el asentamiento de actividades y población, por lo cual la tierra de los territorios nacionales, inicialmente en su totalidad pública, fue dividida en lotes cuadrados, sin ninguna consideración sobre las diferencias de calidad de suelos, la disponibilidad de agua y las accesibilidades a puertos.

Al igual que en Chile en este vasto territorio patagónico argentino se establecen colonias, pero en Argentina no contaban con jurisdicciones particulares como los territorios de colonización. La única colonia que prosperará en Argentina será la galesa, con una primera ola de colonización llegada al Valle Inferior del río Chubut en 1865

Ocho décadas después, en 1943 y fruto del descubrimiento de petróleo en la zona, en el espacio central de la Patagonia del lado argentino se crea la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia con capital en la ciudad del mismo nombre, con 55.418 km² del Sur del entonces Territorio Nacional de Chubut y 42.330 km² del de Santa Cruz¹⁴.

Con la porción sur se recreaba la Provincia de Patagonia. Desde poco antes del golpe de estado de 1955 y hasta 1957 se estudiaron diversas alternativas para este espacio, entre conservarlas como nueva provincia o territorio nacional, con el nombre de San Jorge, mantener

¹⁴ Para una presentación en detalle de esta experiencia ver entre otros Carrizo (2009) y Schweitzer (2012). Este último es de los escasos estudios realizados desde una perspectiva espacial sobre el área referida al Golfo San Jorge.

el límite Sur e incorporar la totalidad del Territorio Nacional del Chubut o disolverla restituyendo los espacios segregados de los territorios preexistentes pero designar a Comodoro Rivadavia como capital del Chubut. Finalmente el Congreso Nacional optó por esta tercera opción pero manteniendo la capital en Rawson, la anterior capital del Territorio Nacional.

Las modificaciones más significativas de las políticas posteriores al golpe de Estado de 1955 para estos espacios serán por una parte la anulación en 1956 de la Provincia de la Patagonia, la creación de la provincia de Santa Cruz y la recreación del territorio nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas de Atlántico Sur. El periodo se cierra en 1990, con la creación de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas de Atlántico Sur, concluyendo ese año los más de cien años de vigencia de los territorios nacionales.

CONCLUSIONES Y ALGUNAS DISCUSIONES PENDIENTES

La experiencia histórica de los territorios nacionales muestra que aún con sus ambigüedades, su traslado automático y parcial de normativas sancionadas en una realidad contrastante y un siglo después que su primera versión en los Estados Unidos de América se cumplió con el objetivo principal de establecer una instancia concreta de administración de territorios a ocupar y de fijar lineamientos generales de esta administración durante los primeros años.

Este modelo entró en crisis cuando fue quedando superada por la realidad de territorios que crecían demográficamente muy rápido, que comenzaba a reclamar derechos de ciudadanía. En el caso norteamericano la categoría equivalente a los territorios nacionales o gobernaciones en la Argentina, con estructura de gobierno propio, dictada por el congreso nacional, corresponde a los territorios federales organizados incorporados. Los territorios no organizados en los Estados Unidos se corresponderían en Argentina solo parcialmente con los territorios indígenas.

Existen dos grandes diferencias entre las dos experiencias, en primer lugar, en los Estados Unidos gran parte de los territorios se trata de espacios ganados en guerras de conquista con otros estados independientes (Florida, Nuevo México, Arizona, Hawái) o comprados a otras potencias

(Luisiana, Alaska), mientras que en el caso argentino no existieron situaciones similares¹⁵; en segundo lugar, en el país del Norte fueron efectivamente transitorios, con apenas cuatro excepciones que tampoco se corresponderían con espacios interiores, aunque si fueran periféricos.

Luego de la guerra con México, algunos de los espacios conquistados se incorporaron como nuevos estados, que en los casos de California y Texas sin atravesar categorías previas de territorios federales, la primera por contar con población superior a la estipulada y la segunda por tratarse de una entidad que a efectos de la geopolítica norteamericana se había constituido con anterioridad a la guerra en república independiente.

Esta segunda cuestión de la ciudadanía lleva a incorporar situaciones actuales donde existe también cercenamiento de derechos de autogobierno, aun más estrictas que las referidas a los territorios nacionales, como es el caso de las áreas protegidas, concretamente los parques nacionales. En la actualidad existen en Argentina situaciones de superposición de jurisdicciones entre la nación y las provincias, relativamente recientes y que solamente en algunos casos son posteriores a la provincialización de los territorios nacionales. Entre estas jurisdicciones superpuestas se encuentran los parques nacionales del sistema nacional de áreas protegidas.

Los primeros parques nacionales en Argentina, siguiendo el modelo de los Estados Unidos de América de casi un siglo antes, datan de la década de 1930. Durante esta década, específicamente desde 1934, posterior al primer golpe de estado de la historia argentina, coincide con las mayores resistencias a la ampliación de derechos de ciudadanía a los habitantes de los territorios nacionales por la demora en provincialización de territorios que ya en 1912 habían reflejado una población mayor a los sesenta mil habitantes que prescribía la ley como umbral mínimo.

El Sistema Nacional de Áreas Naturales protegidas bajo jurisdicción de la Administración de Parques Nacionales comprende diferentes tipos de acción: parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, reservas naturales estrictas, reservas naturales y reservas naturales de la defensa. En la actualidad comprenden una superficie de

¹⁵ Los estados de California y Texas no pasaron por categorías previas de territorios federales, la primera por contar con población superior a la estipulada y la segunda por tratarse de una entidad que a efectos de la geopolítica norteamericana se había constituido en república independiente. Solamente cuatro de los territorios federales incorporados y organizados tuvieron una vigencia de más de cinco o diez años como en la mayor parte de los casos, como los territorios federales de Nuevo México y Arizona, incorporados a Estados Unidos luego de la guerra contra México, Alaska, comprado a Rusia y Hawái, un estado monárquico independiente, anexo en 1898. Ninguno de esos casos se trataba de un espacio de frontera interior.

4.167.177 hectáreas¹⁶.

De los primeros parques nacionales, creados entre 1934 y 1960, tan solo uno abarcó jurisdicciones de una provincia, los restantes se situaban todos en territorios nacionales o, en el caso del Chaco, en una provincia que había sido territorio nacional tres años antes de la implantación del parque (Ver Tabla 3). Solo después de la década de 1960 avanzarán estos procesos de nacionalización de territorios en provincias.

Tabla 3 - Territorios Nacionales creados por Ley de parques 12.103, de 1934

PRESIDENTE	TIPO DE GOBIERNO	CREACIÓN	JURISDICCIÓN PREVIA	AREA NATURAL PROTEGIDA
A.P. Justo	Dictadura militar Conservadora	1934	TN de Río Negro	PN Nahuel Huapi
		1934	TN de Misiones	PN Iguazú
		1937	TN de Santa Cruz	PN Perito Moreno
				PN Los Glaciares
			TN de Neuquén	PN Los Alerces
R. Ortiz	Democracia conservadora	1940		PN Lanin PN y RN Laguna Blanca
J. D. Peron	Democracia populista	1948	Provincia de Salta	PN El Rey
		1951	TN de Formosa	PN Río Pilcomayo
		1954	Provincia del Chaco (territorio nacional hasta 1951)	PN del Chaco
		1954	TN de Santa Cruz	MN Bosques Petrificados
A. Frondizi	Democracia restringida	1960	TN de Tierra del Fuego	PN de Tierra del Fuego

Fuente: Natenzon, C. 2000.

Las áreas protegidas, en particular los parques nacionales, son jurisdicciones del Estado nacional que espacialmente estarían superpuestas a espacios bajo jurisdicción de las provincias pero que en términos concretos solo dependen del estado nacional. La creación de nuevas áreas protegidas nacionales en espacios de jurisdicción provincial exige la sanción por las legislaturas provinciales de leyes de cesión de jurisdicción y dominio del área en cuestión, de la provincia a la nación, pero los que fueron creados en momentos en que la jurisdicción era de un territorio nacional no existió tratamiento similar.

Son de hecho enclaves políticos, con sistema de justicia, seguridad y normativas federales, algunos, los primeros, creados dentro de un espacio que seguía siendo nacional, los segundos, sobre estados provinciales.

Espacios bajo este tipo de jurisdicción cuentan propietarios de tierras preexistentes a la

¹⁶ De ese total, 2.813.076, más de la mitad, se ubican en la Provincia de Santa Cruz.

creación del parque y que se encuentran registrados y regulados desde las direcciones de catastro de cada provincia, y cuentan también con propiedades fiscales, sea porque originalmente dependieran del estado, porque hayan sido adquiridas por el Estado nacional o, en una tercera modalidad más reciente, por cesión al Estado nacional de propiedades rurales compradas por fundaciones y organizaciones no gubernamentales¹⁷.

La gestión de los parques nacionales depende de una autoridad nacional, la Administración de Parques Nacionales, que actualmente dependen a su vez del Ministerio de Turismo de la Nación y cada parque cuenta con un intendente a cargo de la administración y llevar adelante tareas de conservación, recuperación y control.

Lo que tienen en particular los parques nacionales no es el cercenamiento de derechos de ciudadanía, sino el vaciamiento de ciudadanos. Con excepción de casos muy aislados y en los primeros parques, desde la década de 1990 la política nacional se orienta a la exclusión de la población cercana o residente en el parque respecto a la toma de decisiones y en muchos casos, la restitución de porciones de jurisdicción concreta de la Administración de Parques Nacionales a las provincias, como es el caso de las ciudades de Puerto Iguazú.

Esta política se asocia particularmente a procesos de acaparamiento de tierras y concentración en grandes propiedades por extranjeros y nacionales, sea para su valorización turística o ganadera, cotos de caza o para constitución reservas privadas, que está teniendo lugar en diversos países latinoamericanos (SÁNCHEZ, 2011; 2013; GRENIER, 2003).

Un tercer caso muy particular ya que no se registrarían antecedentes en otros países es el Tratado de Complementación Minera entre Argentina y Chile, firmado en 1997 y en vigencia poco después. Situado en áreas de vigencia de legislaciones que hasta la década de 1980 eran restrictivas respecto a las posibilidades de adquisición de tierras por extranjeros, el tratado en cuestión fomenta la colaboración entre empresas mineras de ambos lados de la cordillera de los Andes.

Se trata de un espacio de jurisdicción compartida en materia de explotación minera y por ser fruto de un tratado binacional, cuenta en ambos países con rango constitucional

¹⁷ En Argentina, a diferencia de países como Chile donde el caso emblemático es el Parque Pumalín, están prohibidos los parques nacionales de propiedad privada. El parque Pumalín es propiedad de los herederos de Douglas Tomkins, que lo habría adquirido para actividades de preservación. En Argentina este magnate estadounidense realizó compras similares en las provincias de Corrientes y Santa Cruz pero en ambos casos la propiedad de la tierra fue cedida al estado nacional.

nacional (SCHWEITZER, 2011). El caso de la Provincia de Santa Cruz sirve de ejemplo del funcionamiento problemático de esta superposición de jurisdicciones y cercenamiento de derechos de ciudadanía aun hoy, en 2018.

En diciembre de 2009, el poder legislativo provincial aprueba la Ley 3105 de creación de la Zona de Interés Especial Minero prohibiendo en el mismo texto de la norma la realización de toda actividad extractiva de minerales al Oeste de la Ruta Nacional 40 (MINPRO, 2013). Sin embargo, el citado tratado binacional, aplicado sobre zonas de vigencia de legislación de fronteras, habilita a la explotación la totalidad del área andina de la provincia con excepción de los espacios de los parques nacionales.

Situaciones conflictivas desatadas en las últimas décadas en diversos países respecto a los derechos de los pueblos originarios estallan al encontrarse con territorialidades proyectadas desde grandes capitales transnacionales que muchas veces operan también en espacios extractivos mineros e hidrocarburíferos dentro de zonas de usos habilitados en parques nacionales y procesos de acaparamientos de tierras incluyendo negación de derechos preexistentes e incluso títulos de propiedad de más de un siglo en posesión de comunidades originarias, siendo estos los casos más problemáticos en la actualidad (SÁNCHEZ, 2011; 2013; ARANDA, 2015) En los hechos y aunque sea en materias sectoriales como el turismo, la conservación y la explotación minera estas superposiciones significarían cercenamiento de derechos.

Quedan aún muchas tareas que realizar sobre estas temáticas y otras relacionadas con los problemas más generales que se señalan en este capítulo, algunas de ellas de candente actualidad como el caso de los territorios de los pueblos originarios. En algunos de los países de nuestro continente y al igual que en el caso de los territorios nacionales y las áreas protegidas y parques nacionales, las experiencias fueron importadas de legislaciones provenientes de los Estados Unidos de América.

En general se trata de obedecer a las prescripciones del Convenio n° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre derecho a consulta previa a pueblos indígenas u originarios y la obligación de los estados de delimitar los territorios tribales y selváticos (CALCAGNO; CANET; VIROSTA, 2015). En este caso en particular y con excepción del Uruguay que no contaría con ninguna población originaria, la Argentina se encuentra entre los estados mas atrasados en la delimitación de territorios de pueblos originarios.

Se espera que el presente capítulo, parte de una publicación que contará con estudios

similares en otros casos americanos, aporte al debate y discusión de las diversas experiencias, al estudio comparativo y la profundización de las investigaciones. Se espera también aportar al debate sobre el ejercicio de la participación, la autodeterminación de los pueblos del continente y al ejercicio pleno de sus territorialidades, respecto a su propio presente y futuro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERDI, J. B. **Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina**. 1981.

ARANDA, D. **Tierra arrasada**. Petróleo, soja, pasteras. Buenos Aires: Sudamericana. 2015.

BANDIERI, S. **Historia de la Patagonia**. Buenos Aires: Sudamericana. 2005.

CARRIZO, G. La Patagonia argentina en el período de entreguerras. Acerca de los orígenes de la Zona Militar de Comodoro Rivadavia, en **Antíteses**, vol. 2, n°4, julio-diciembre. 2009.

CLEMENTI, H. **La frontera en América**. Vol. 2. La segunda frontera – La conquista del espacio interior. Norteamérica – México – América Central – Islas del Caribe. Buenos Aires : Leviatán. 1986.

CALCAGNO, S. D.; CANET, V; VIROSTA, L (compiladores). **Derechos de los pueblos indígenas en la Argentina, una compilación**. 1ª ed. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Secretaría de Derechos Humanos: Buenos Aires. 2015. Disponible en <http://www.jus.gob.ar/media/3114381/derechos-de-los-pueblos-indigenas-121115.pdf>

GRENIER, P. **Des tyranosaures dans le paradis**. La rouée des transnationales sur la Patagonie chilienne. Paris: Atalante. 2003.

HARVEY, D. **El nuevo imperialismo**. Madri: Akal. 2004.

LEFEBVRE, H. *La production de l'espace*. 4ª ed. Paris: Anthropos. 2000.

LOBATO, M; SURIANO J. **Nueva Historia Argentina**. Atlas Histórico. Madrid: Sudamericana. 2000.

MACHADO, A. H. **Potosí, el origen**. Buenos Aires: Mardulce. 2013

MANDRINI R.; ORTELLI, S. Los "araucanos" en las pampas (c. 1700-1850). En: BOCCARA G. (editor): **Colonización, resistencia y mestizaje en las Américas (siglos XVI-XX)**. Quito, Abya Yala/Instituto Francés de Estudios Andinos. 2002. pp. 237-257.

MINPRO - Ministerio de Producción de la Provincia de Santa Cruz. Ley 3105/09, **Creación de la Zona de Interés Minero**. <http://minpro.gob.ar/legislacion/mineria/leyes/ley-3105-area-de-interes-minero.pdf>

MORENO, N. **Método de interpretación de la historia argentina y Cuatro Tesis sobre la Colonización española y portuguesa en América**. Buenos Aires: Pluma. 1975.

NATENZON, C. **Áreas protegidas, desarrollo local y territorio**. El Parque Nacional Baritú. Sevilla /Buenos Aires. Tesis de doctorado. 2000.

RIBEIRO, D. **As Américas e a civilização**. Processo de formação e causas do desenvolvimento cultural desigual dos povos americanos. Rio de Janeiro: Vozes. 4° ed. 1977.

SANCHEZ, G. **La Patagonia perdida**. Luchas por la tierra en el fin del mundo. Marea: Buenos Aires.2011.

_____. **La Patagonia vendida**. Los nuevos dueños de la tierra. Nueva edición actualizada, Marea: Buenos Aires. 2013.

SCHWEITZER A. **Aménagement du Territoire et Intégration Régionale dans le MERCOSUR**: Frontières, Réseaux et Dynamiques Transfrontalières. París/Lille: ARNT. 2000.

_____. Fronteras, recursos naturales y crisis en La Patagonia Sur, en Sandoval, J.M.; Álvarez, R.; Saavedra L. (coordinadores). **Integración Geoestratégica, Seguridad, Fronteras y Migración en América Latina**, pp33-68, Quito: INREDH. 2011.

_____. Petróleo y territorio en la Provincia de Santa Cruz. Aproximaciones al estudio del espacio del Golfo San Jorge, en Álvarez V., Michniuk N. y Villanueva L. (Coordinadoras). **Educación y trabajo**. Miradas desde lo regional. Territorio y desigualdad de oportunidades, Buenos Aires, pp21-54. Buenos Aires: El Colectivo. 2012.

_____. Desarrollando el desierto. Procesos de frontera en la provincia de Santa Cruz, en **Revista de Ciencias Sociales**. año 5, n° 24, 2013, pp 51-70. Universidad Nacional de Quilmes.

_____. La Patagonia sur como espacio global para la expansión del capital transnacional, **Revista Theomai, Estudios críticos sobre sociedad y desarrollo**, n°34, segundo semestre 2016. pp. 139-151.

SMITH, N. **O Desenvolvimento Desigual**. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil. 1988.

US Congress. **Text of The Northwest Ordinance**. supplement to the First Volume of the

SCHWEITZER Alejandro. Estrategias de ocupación y construcción de soberanía en espacios periféricos los Territorios Nacionales en Argentina. In: PORTO, Jadson Luís Rebelo; SCHWEITZER, Alejandro. **Estrategias territoriales para la ocupación del continente sudamericano**: inserción de la periferia y institucionalización espacial. Macapá/ Río Gallegos, UNIFAP/UNPA-UARG, 2018. p. 76-104.

Columbian Magazine, Philadelphia, 1787. En <https://www.varsitytutors.com/earlyamerica/text-northwest-ordinance>, revisado el 12 de enero de 2018.

ZAVALA, J. M. **Les indiens mapuche du Chili**. Dynamiques inter-ethniques et stratégies de résistance, XVIIIè siècle. Paris, Harmattan. 2000.

LINKS

Administración de Parques Nacionales. Sitio: <https://www.parquesnacionales.gob.ar/>.

Congreso de la Nación Argentina. Compendio legislación nacional. Sitio <http://www.infoleg.gov.ar>

Evolution of Territories and States from the Old "Northwest Territory", 2007 <http://www.jlindquist.com/mapsupp1.html>. Revisado el 5 de enero de 2018.

INDEC - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. <http://www.indec.gov.ar/>.

CIUDADANOS NOMINALES. CONFIGURACIONES DE LA CIUDADANÍA EN EL PERIÓDICO DE SANTA CRUZ (ARGENTINA) *LA UNIÓN* (1929-1930)¹

Betina Ferrante

LA PRENSA TERRITORIANA PATAGÓNICA Y SU ROL EN LOS DEBATES EN TORNO A LOS DERECHOS POLÍTICOS

Una de las problemáticas que ocupan un lugar relevante en la prensa de los territorios nacionales de la Patagonia Austral durante las primeras décadas del siglo XX es la de los derechos políticos de los ciudadanos, vinculada principalmente con los debates sobre las instancias de provincialización. Esto se vislumbra no solo en las páginas de las publicaciones periódicas sino en algunos acontecimientos de orden público, como es el caso de un congreso celebrado en Santa Rosa en 1917 al que concurren representantes de esas publicaciones.

Se reunieron allí cuarenta delegados de las publicaciones de de los territorios nacionales argentinos. La convocatoria estuvo a cargo de los directores del diario *La Autonomía*, Marcos Molas y Arturo Castro y el colaborador de ese periódico Lucio Molas, con el objetivo de dar lugar al *Congreso de la Prensa Territorial* y debatir como tema principal la cuestión de la residencia del candidato a la gobernación de un territorio nacional en dicho lugar con anterioridad a su nombramiento, a la vez que se manifestaran al gobierno central y al resto del país los las problemáticas estos territorios (PRISLEI, 2001, p. 47).

El objetivo principal era establecer un debate acerca de la oportunidad o el desacierto de constituirse como provincias. Además de la envergadura del tema, el congreso exhibe el rol que tuvo la prensa patagónica durante el período, su inserción en la órbita pública y su intención de erigirse como adalid de los derechos sociales y políticos de los habitantes del sur.

A la luz de este contexto, se indagará los debates en torno a los derechos sociales y particularmente políticos de los ciudadanos del entonces territorio nacional de Santa Cruz, centrándonos en los artículos del diario *La Unión* de Río Gallegos (capital del territorio) durante los años 1929 y 1930. La década de 1920 es considerada por Mario Bucciarelli como

¹ Este trabajo es una versión revisada y actualizada de un capítulo de la tesis doctoral “Prensa y prácticas literarias patagónicas en las primeras décadas del siglo XX: del *centro* porteño a la *periferia* patagónica (1900-1930)”, aprobada en la UNLP en 2013.

el período en el que emergen con más fuerza en todo el territorio nacional las discusiones en torno a la incorporación de los habitantes del territorio a la nación en forma de extensión de derechos políticos (BUCCIARELLI, 1996, p. 132).

LA UNIÓN, PUBLICACIÓN PERIÓDICA SANTACRUCEÑA

La Unión fue un diario conservador que comenzó a publicarse en 1925, su director fue Edelmiro Correa Falcón quien entre 1918 y 1921 gobernó el territorio de Santa Cruz por designación del presidente Hipólito Yrigoyen. Asimismo, presidió la Sociedad rural y estuvo muy vinculado con el grupo de latifundistas de la región austral Braun menéndez Behety.

Héctor Borrat (1989, p. 56) conceptualiza al periódico como verdadero actor político de naturaleza colectiva, cuyo ámbito de actuación es el de la influencia, no el de la conquista del poder institucional o la permanencia en él. El periódico influye así sobre el Gobierno, pero también sobre los partidos políticos y los grupos de interés. Y al mismo tiempo que ejerce su influencia es objeto de la influencia de otros, alcanzando una carga de coerción decisiva cuando esos otros son los titulares del poder político.

Por ello concibe que el análisis del periódico como actor es inseparable del sistema político del que forma parte. En este sentido *La Unión* actúa, como influencia a nivel local, para configurar el tipo de ciudadano al que la publicación adscribía y en su crítica o apoyo a jueces letrados o a los gobernadores enviados por el poder ejecutivo; y a nivel nacional, en el reclamo de derechos políticos y en la denuncia del abandono por parte del gobierno. El rol que se autoasigna se explicita en sus páginas: “La prensa del Sur, ha librado admirables batallas en defensa de los derechos de estas poblaciones.

Su grito ha sido alto, pero casi nunca pudo llegar a oídos de los estadistas”². Esta publicación (y en general la prensa en los territorios nacionales) se erige durante fines del siglo XIX y primeras décadas del XX, como portavoz de los habitantes, que, carentes de derechos plenos, se hallaban en ese entonces en lo que podría denominarse un “republicanismo tutelado”³.

² “Preocupación de la Prensa Nacional por los Problemas del Sur”, *La Unión*, 7/4/1930, p.3. La conformación de esta autoimagen se reitera en la publicación en los artículos que tematizan el rol de la prensa.

³ El término es de Martha Ruffini y refiere la situación de desigualdad y privación de derechos políticos del que eran objeto los residentes de las zonas no provincializadas (RUFFINI, 2006, p. 4).

Los territorios se regían por la ley 1532 sancionada en 1884, mediante la cual se crearon nueve divisiones administrativas fuera de los límites atribuidos a las provincias y se estableció que cuando alguna tuviera 30 000 habitantes constituiría su propia legislatura y cuando alcanzara 60 000 podría ser declarada provincia. Las poblaciones de más de 1000 habitantes tendrían concejo municipal electivo, el resto, comisiones de fomento designadas por el gobernador, representante y delegado nombrado por el poder ejecutivo nacional.

La ley apuntaba a fusionar los intereses locales, evitar los principios de división, de manera de subordinar el interés regional al nacional y lograr así la homogeneización de la futura sociedad. Para esto se consideró indispensable llevar a cabo una acción unificadora por parte del gobierno central. Esta legislación, que surge y se manifiesta con carácter provisorio, va a regir hasta la década del cincuenta, década en la que se provincializan los territorios nacionales.

La dilación en el otorgamiento de facultades políticas se fundamentó principalmente en la falta de ejercicio cívico, y, por ende, de capacidad política de los territorianos. De este modo, la restricción a las facultades cívicas de los pobladores estuvo fundamentada en una conceptualización de los mismos que se asienta desde el inicio en la situación de “incapacidad” y “minoridad” política que se les atribuía. Tal posición queda referenciada en un informe de 1915:

En todo sistema de educación intelectual o moral, trátase de individuos aislados o colectivamente congregados y formando parte integrante de la nación para que el niño llegue a ser ciudadano y el pueblo constituya una democracia es necesaria la presencia tutelar del padre, maestro, consejero, del guía, en una palabra. Ese papel en el caso que me ocupa corresponde al gobierno central⁴.

Estas argumentaciones evidencian en qué forma la “incapacidad política” queda ligada exclusivamente al territorio en que se habita y no a la persona, pues quien se trasladase e inscribiese en el padrón de una provincia, pasaría a ser automáticamente un ciudadano de derechos plenos.

Estas nociones ya aparecen en las primeras discusiones en el orden nacional en torno a la forma de representación política. Así, en los debates sucedidos en el seno del Congreso de 1824, uno de los más conspicuos partidarios del centralismo, Manuel Antonio Castro, sostendrá que la soberanía reside en la nación pero no puede ser ejercida por todos los

⁴ Ministerio del Interior, *Informe de la Dirección de Territorios al Congreso*, Bs. As., 1915. p. 12.

habitantes que la integran, pues algunos no contaban con la capacidad o independencia (relacionada con el nivel de ingresos) para su práctica. Y, en consonancia con los motivos que se exponen para el caso de los territorios hasta mediados del Siglo XX, más explícitamente declaraba que

por democrático que sea el gobierno republicano, nunca puede comprender a todos. Es indispensable excluir a todos aquellos que no tienen todavía una voluntad bastante ilustrada por la razón, o que tienen una voluntad sometida a la voluntad de otros. Así se excluyen generalmente los infantes, los menores, los sirvientes, las mujeres, etc. (CHIARAMONTE, 1997, p.167,168).

Este orden peculiar incide fuertemente en la prensa y en su papel de construir ciudadanía, pues el reclamo por el abandono del gobierno nacional y la denuncia de las prácticas de gobernadores a cuya elección no se tenía acceso, ocupan gran parte de las páginas de las publicaciones periódicas durante las primeras décadas del siglo XX.

Además se intenta configurar una comunidad imaginada (en el sentido que le otorga ANDERSON, 2003) a partir de las interpelaciones a los lectores, en tanto ciudadanos nominales. Con motivo de la postulación como juez de paz de un abogado español, una concepción de ciudadanía aparece delineada de manera explícita en *La Unión*. El periódico entrevista sobre el caso a un jurista, quien responde:

Para ser electo juez de Paz se requiere ser ciudadano mayor de edad y cuando la ley habla de ciudadano implícitamente habla de argentino desde que, según nuestra tecnología legal “ciudadanía” es la misma cosa que “nacionalidad” y, correlativamente “ciudadano” es la misma cosa que “nacional”⁵.

Esta acepción era la preponderante para la época; en este sentido Habermas destaca que:

la noción de ciudadanía –„citizenship”–, e incluso la que proviene de la tradición francesa –„citoyenneté”– sólo de modo muy reciente se ha ampliado desde la perspectiva de los juristas que la han entendido como pertenencia (vinculada a nacionalidad), a una que la considera en tanto estatus ciudadano circunscrito por el reconocimiento de derechos y deberes (HABERMAS, 2000, p. 59).

Asimismo, la función social que la publicación se adjudica ante sus lectores se relaciona claramente con la formación del ciudadano y con el poder de la prensa para solucionar,

⁵ “Los extranjeros no pueden ser jueces de Paz”, *La Unión*, 15/7/1930, p.8.

mediante el acto de la divulgación, los problemas de los habitantes: “La orientación bien definida, que tiende a guiar por el buen camino al pueblo, ese es el crédito de la prensa⁶; “La prensa es el verdadero portavoz de las necesidades de un pueblo, ya sean de gran importancia o pequeños intereses locales”⁷.

LA CIUDADANÍA EN EL CENTRO DE LAS POLÉMICAS: ARTÍCULOS Y ENCUENTROS DE LOS REPRESENTANTES DE LAS PUBLICACIONES PERIÓDICAS PATAGÓNICAS

Los diarios en Río Gallegos convergen con la prensa de otros territorios nacionales en esta tarea de conformación de la ciudadanía asociada principalmente al reclamo por derechos políticos, civiles y sociales, y a la denuncia de la situación de los territorios que difería y se encontraba en desventaja con respecto a las provincias argentinas. El congreso realizado en La Pampa en 1917, y algunas investigaciones sobre la prensa en Neuquén y Río Negro, evidencian las analogías en lo que concierne a las preocupaciones de las publicaciones de los territorios patagónicos en las primeras décadas del XX.

Así, Martha Ruffini, en su análisis sobre los diarios *La nueva era* y *Río Negro*⁸ plantea cómo la modernización de la legislación fue un reclamo coincidente en estas dos publicaciones, que apoyaron los proyectos oficiales de instalación de legislaturas y convinieron acerca de la necesidad de obtener representación parlamentaria con voz y voto como ensayo previo a la elección del poder legislativo territorialiano (RUFFINI, 2001, p. 117).

Leticia Prislei (2001, p. 84), por su parte, refiriéndose al periódico *El Neuquén* esboza en qué forma esta publicación acudía al periodismo nacional en reclamo por la promulgación de legislación que habilitara la representación en el parlamento nacional, además de la efectivización de elecciones municipales, el control de funcionarios que avasallaban a la prensa o la obtención de ayuda económica solicitada al estado nacional .

En lo que concierne a la prensa pampeana, María Angélica Diez postula:

⁶ “Orientación periodística”, *La Unión*, 15/3/1930, p.5.

⁷ Todos los ejemplos citados textualmente corresponden a *La Unión*, por lo cual este dato no será reiterado en las siguientes notas.

⁸ Para una ampliación de este análisis y un abordaje del debate sobre los derechos políticos en la revista patagónica *La Argentina Austral* véase Martha Ruffini (2017).

la prensa del Territorio reflejó las disidencias y diferentes posiciones frente al reclamo de la provincialización. El periódico *La Autonomía* liderará el movimiento provincialista reclamando sin demoras la aplicación de la Ley 1532, mientras su principal opositor, *La capital*, representará los intereses de quienes solicitaban una autonomía limitada y gradual, demorando el reclamo de los derechos políticos (PRISLEI, 2001, p. 47).

Otros trabajos señalan la necesidad manifestada en los periódicos de la instauración de legislaturas locales como modo de educación cívica, previa a la ampliación de la participación política. En este sentido María Teresa Varela indica, en alusión a *La Nueva Era*:

Así, la constitución de la Legislatura en La Pampa comportaba para el órgano periodístico un ensayo tras el cual no tardaría en venir el del Río Negro, Chubut, y los restantes territorios. Pero tanto para *La Nueva Era* como para algunos sectores sociales de la población, los habitantes de los territorios aún no estaban preparados para obtener la provincialización.

Los argumentos para no transformarse aún en ciudadanos completos eran la necesidad de graduar la adquisición de autonomía, otorgarle en principio ciertas facultades limitadas y dotarlas de legislaturas con el fin de prepararlas para el gobierno propio (VARELA, 2007, p. 8).

El recurso constante de reenvíos a la prensa nacional (principalmente a los diarios *La Razón* y *La Prensa*) cuando ésta se ocupaba de problemas de la Patagonia, constituye otro elemento coincidente en la prensa de los territorios patagónicos. En este sentido, pueden citarse en *La Unión* artículos de 1930 que reproducen notas de *La Razón*, en las que aparecen exhibidos los problemas de los territorios del sur, regidos por el precepto de que deben ser incorporados cabalmente a la nación.

Se publica, por ejemplo, una nota del diario metropolitano que propone instalar en el sur una población laboriosa, que podría estar constituida por los desocupados ingleses. En esta misma línea, se manifiesta un descubrimiento de la Patagonia originado en el interés que por la misma expresaban *La Razón* y *La Prensa*. Este último había publicado las impresiones del escritor español Ramiro de Maetzu originadas en sus viajes por el sur.

Así, en un espacio que se concibe apartado del poder central, configurado en su

carácter de desierto y de frontera⁹, la prensa se posicionará en el lugar de vocero de los habitantes en las distintas formas que éste va cobrando según se lo considere como integrante de una provincia o se reclame sólo la extensión de algunos de sus derechos.

LA UNIÓN: OPERACIONES ESCRITURARIAS DE AUTOCONFIGURACIÓN COMO PORTAVOZ DEL HABITANTE TERRITORIANO

En lo que concierne a los derechos sociales, los artículos del diario se centran en un reclamo general, por una parte, al gobierno nacional y por otra, a la figura del gobernador Germán Vidal, por el abandono en que está sumido el territorio. Si bien la mayor parte de las críticas están dirigidas al gobernador, el título de una nota: “Los territorios nacionales viven retardados”, expone la situación en la que el periodismo posiciona a los territorios y al otorgamiento de responsabilidades tanto en el orden local (con mayor vehemencia) como en el nacional.

El ataque a la figura de Vidal es constante y se hace hincapié en la omisión del mismo en la resolución de problemas. Al finalizar el mandato de este funcionario, se manifiesta en una nota: “El territorio necesita un efectivo impulso por parte de sus autoridades, para que su progreso pueda desarrollarse sin esas trabas impuestas por el gobierno que hoy se va y que sólo han servido para su estancamiento”.

En otro artículo, referido al posible desvinculamiento de la localidad de Las Heras debido a la desatención de reclamos concernientes a la realización de obras públicas, *La Unión* expresa que la causa del conflicto es la “inactividad de la gobernación que se termina”¹⁰.

Hay una mención reiterada a las falencias de las municipalidades y juntas de fomento, en cuanto al incumplimiento de sus deberes en el mantenimiento de las localidades y sus edificios. El estado de las escuelas y de las calles es un tema recurrente. Así en conjunción con opiniones como la de Lenzi, se reclama la autonomía municipal:

⁹ Para un análisis de estas categorías como construcciones en la escritura véase Viñas (2003), Fernández Bravo (1999) y Fermín Rodríguez (2010)

¹⁰ “La Gobernación del territorio”, 6/5/1929, p.2 y “Las Heras se desvincula del Territorio”, 8/6/1929, p. 8.

Los gobernadores, en tesis general, han tratado de contrariar por todos los medios, secundados por el gobierno central, los fines progresistas de la legislación. En vez de facilitar la formación de la conciencia municipal, se fomentó la pequeña política (...) los conflictos menudearon por ello, alterándose arbitrariamente los fines de la ley. Los gobernadores tomaron partido por aquellos que suponían más dóciles, conformables o coincidentes, y no faltó la oportunidad en que los jueces letrados hicieran lo propio, pero a favor de la agrupación opositora (...) Es lógico que el P.E. pueda decretar la intervención de una comuna, pero es dañino cuando se abusa. Hay municipalidades que han estado más tiempo a cargo de un interventor que del gobierno popular, al menos hasta 1932 (LENZI, 1939, p. p.136).

El ejercicio cívico que constituye la existencia y funcionamiento de municipios, se vislumbra como prefiguración de la inserción y participación en comicios nacionales: “mas al decir esto no hay que olvidar de cómo algún día los territorios tendrán representación parlamentaria, y que es en la elección de ediles en la cual deben aquellos prepararse para la otra elección”.

No obstante, todo “avance ciudadano” es aceptado dentro de un marco de homogeneidad y neutralización de conflictos:

desde el punto de vista de sus posiciones económicas y bajo el aspecto de la cohesión social, pues en caso contrario sería muy fácil un yerro. Si en una localidad debe todos instalarse una municipalidad electiva para avivar rencores, para provocar conflictos, más vale que las cosas no se cambien, si así pueden marchar¹¹.

En consonancia con lo anteriormente expuesto, los debates no son promovidos. En referencia a las elecciones municipales en Río Gallegos, concebidas como indispensables para “despertar la conciencia ciudadana”, se recomienda a los funcionarios que resulten electos (evitar) discusiones altisonantes sino que se trabaje con provecho para delante¹².

La preocupación por la educación, concebida como eje fundamental dentro del paradigma del progreso, se ve planteada en términos de reclamos por aspectos edilicios, falta de maestros, carencia de escuelas. En cuanto al elemento civil, el accionar de los jueces de Paz y de la policía es denunciado por el diario.

En el caso de los primeros, se les atribuyen conductas arbitrarias, y así nuevamente es el gobernador el causante último del mal, dado que se subraya que su equivocada designación es responsabilidad suya. A un sector de los segundos se los caracteriza como

¹¹ Ambos fragmentos “Municipalidades electivas”, 8/5/1930, p. 4.

¹² “En vías a los comicios”, 6/9/ 1930, p. 2.

“cuatrerros”. También son denunciadas las irregularidades en la cobertura de los cargos.

CONFIGURACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA COMO VÍA DE CONTINUIDAD DEL PROGRESO

El tratamiento periodístico en materia de derechos políticos es fundamental al pensar el rol de la prensa en la discusión y construcción de ciudadanía, especialmente en Santa Cruz donde los habitantes del territorio no poseían derechos plenos. Se habla en su caso de “ciudadanos nominales”, puesto que su “derecho a tener derechos” se veía sensiblemente recortado. Si la ciudadanía es el derecho a tener derechos¹³, la privación de estos es, simultáneamente, la amputación de la ciudadanía y de los derechos humanos.

Norbert Lechner expone al respecto que “el hombre es privado de sus derechos humanos cuando se le priva de su derecho a tener derechos; esto es, cuando se le priva de aquella relación por la cual recién acceden a lo público sus opiniones y adquieren eficiencia sus acciones (la pertenencia a un orden político)” (LECHNER, 1986, p. 95).

En este marco de ciudadanía restringida, la ley 1532 aparece tematizada en las páginas de *La Unión* como la obstrucción principal al progreso que se encuentra en marcha en los territorios patagónicos. El reclamo de la prensa de los territorios en general, va a dividirse entre las publicaciones que sólo bregan por la representación parlamentaria, y las que añaden a este requerimiento el de la provincialización. Son ilustrativas en este sentido las actas del citado congreso de prensa territorial llevada a cabo en 1917, en el que se halla registrada la participación de representantes santacruceños.

Como ya se mencionó, desde febrero de 1917 el diario *La Autonomía* comenzó a convocar al congreso de la Prensa Territorial, el que se reuniría entre el 9 y 14 de julio (DIEZ, en PRISLEI, 2001, p. 42). El congreso de gobernadores, realizado poco tiempo antes, sirvió de disparador para convocar a la Prensa territorial.

El objetivo era, en primera instancia, discutir la exigencia de la residencia previa en el territorio respectivo de los gobernadores. Además de este tema se debatió la necesidad de tener representación parlamentaria, y algunos representantes plantearon la provincialización.

¹³ La concepción de ciudadanía como el derecho a tener derechos pertenece a Hannah Arendt (2002).

La Unión dedica gran parte de su espacio al tratamiento de derechos políticos, destinando editoriales y notas a la “arcaica” ley 1.532:

Es que la ley es vieja máxime en los pueblos jóvenes, es ley que no sirve. No es posible que nos paguemos de arcaísmos. Necesitamos una organización institucional que guarde relación con nuestro constante progreso, con nuestra evolución permanente, con nuestras fuerzas, nuestras ansias y nuestros ideales. No podemos admitir más una ley que nos traba, nos obstaculiza, nos enreda; necesitamos algo que nos ayude, que nos solivante, que nos haga menos pesada la tarea diaria, para que así nuestra marcha evolutiva sea más ligera, más fácil, más rápida.

El periódico riogalleguense evidencia una postura muy clara en relación con esta ley:

todas las deficiencias con las que a diario se choca, ya de carácter administrativo o judicial, ya de índole gubernativa o municipal, derivan de la vetustez de la ley orgánica, ésta debió ser suplantada por un nuevo régimen en 1900. De allí que tantas veces la ley reencuentre en flagrante contradicción con nuestro progreso significando una verdadera rémora para nuestra evolución social, de allí las deficiencias y los vacíos que al querérselos subsanar o llenar por medio de decretos, parches temporarios han conducido al hibridismo¹⁴.

Señala también en este artículo de 1930 algunas consecuencias de la obsolescencia de la ley: cómo en la práctica se han disminuido las facultades a los gobernadores y ningún funcionario las ha adquirido en su lugar. Los jueces letrados son omnímodos, nadie ejerce un control sobre ellos. Esto se condice con los reclamos permanentes hacia la negligencia, abuso o corrupción de los jueces. Se manifiesta además que se ha ampliado la cantidad de habitantes de las zonas pobladas y no el número de representantes de la justicia.

Una serie de artículos titulados “Legislación de los territorios” refleja la relación de interdependencia entre la posibilidad de representación parlamentaria¹⁵ y la viabilidad del progreso. Este proceso cuya existencia se da ya por sentada, necesita ser continuado con la factibilidad de acceso al lugar en que se hacen las leyes, de las cuales quedan relegados, en general, los territorios que carecen de portavoces que expliciten y pugnen por la solución de

¹⁴ Ambos fragmentos corresponden a “Legislación de los territorios. IV-La ley arcaica”, 6/4/1930, p. 8.

¹⁵ La representación parlamentaria –envío de un delegado con voz y sin voto a la cámara de diputados–, que es una vieja idea que inspirada en la Ordenanza para el gobierno de los Territorios del Noroeste de los Estados Unidos (1789), ya había sido discutida y desechada en los debates de la ley 1532. Sin embargo, se renueva en mensajes y proyectos del ejecutivo en 1900, 1910, 1914; en algunas iniciativas del congreso: Sierra y Noble (1932); González Macada (1935); Carlos Melo (1935); Benjamín Villafanie y Nicolás Matienzo (1933) y es tratada por constitucionalistas como Angel Abalo, Juan González Calderón, Calos Sánchez Viamonte y Segundo Linares Quintana.

sus problemáticas.

El otorgamiento de derechos políticos a los habitantes de los territorios nacionales, es un problema que siempre ha preocupado a este diario, en la convicción firme y serena de que sólo mediante la representación parlamentaria y la intervención de nuestros ciudadanos en las luchas políticas se podrá obtener que los estadistas, ungidos por mandato popular, se preocupen más de nosotros de cuanto lo han hecho hasta el presente¹⁶.

Martha Ruffini plantea al respecto que la negación de los derechos políticos nacía de la mano del carácter tutelar del gobierno pensado para los territorios. Si bien la figura del delegado parlamentario no estaba prevista en la Constitución podría haberse solucionado con una reforma. Expone, asimismo, que a diferencia de las iniciativas vinculadas con la provincialización o instauración de legislaturas, las relacionadas con la representación parlamentaria suscitaron un profuso intercambio de ideas: las que propendían a negar este derecho a los territorianos se basaban en la naturaleza de los mismos, puesto que no los consideraban aptos para su participación en el parlamento (RUFFINI, 2007, p. 22-23).

En el periódico, las argumentaciones a favor de la representación se construyen principalmente en base a la igualdad de obligaciones que poseían los habitantes con respecto a los “verdaderos” ciudadanos, ya que del mismo modo que quienes residían en las provincias, los territorianos debían pagar impuestos, cumplir las leyes de la nación y hacer el servicio militar.

Se plantea también esta situación como causal de la falta de asentamiento en la Patagonia, ya que cualquier persona que se instalase en el territorio perdería derechos políticos, y quien se marchara a una provincia, los adquiriría. En los artículos anteriormente mencionados se realiza un análisis pormenorizado de la ley. Se exhiben por ejemplo las reformas de las que ha sido objeto, exponiendo de este modo la inadecuación de la misma en relación con la realidad (en 1889 se aumenta el valor del juicio con juez de paz; en 1890 se modifica la administración judicial, y en 1897 cambia el período de ejercicio de los jueces letrados).

También aparecen detallados los antecedentes de la ley 1532: la creación de los territorios Nacionales parte de la ley 28 de 1862, un día después de la asunción de Mitre;

¹⁶ “Los derechos políticos en los territorios”, 7/8/1930, p. 6.

diez años después, el 18 de octubre de 1872 mediante la ley 576 es creada la gobernación del Chaco (Chaco y Formosa); el 11 de octubre de 1878 Nicolás Avellaneda crea la gobernación de la Patagonia desde el Río Negro hasta Cabo de Hornos. Luego, Julio Argentino Roca convino con su ministro del interior Dr. Bernardo de Yrigoyen proyectar una ley de carácter general, dividiendo esas regiones casi despobladas y fijando para ellas un régimen administrativo adecuado a su situación, que implicara una contribución oficial a su progreso. Todo esto concluyó en la ley de 1884.

El paradigma del progreso subyace a todos los argumentos a favor de la representación parlamentaria. Bajo una visión evolucionista, se plantea la vetustez de la ley que sirvió hasta fines del XIX, pero que es arcaica en función del desarrollo vivido los territorios y demorado por la legislación. El concepto de la Patagonia como tierra promisoría, como potencial de riqueza y desarrollo, paralizado por la indiferencia del gobierno de la Nación es el que como hemos observado en el capítulo II ya había aparecido en la prensa nacional a fines del siglo XIX, por ejemplo, en las crónicas de Roberto Payró.

Estos artículos, que en principio describen las tierras que visita, ignotas para la mayoría de los lectores, destacan la responsabilidad del gobierno nacional por el abandono en el que tiene sumido a un espacio cuyo potencial de riqueza y desarrollo es enfatizado en toda la actividad escrituraria del escritor y periodista.

Ligado a una concepción de progreso materializada en Argentina por la generación del ochenta, y a una creencia en la evolución natural de corte positivista, el diario presenta a los territorios como un espacio cuya fundación se inscribe en la campaña del desierto, y cuyo inevitable desarrollo está siendo obstaculizado por esta ley que fue adecuada hasta fines del siglo XIX:

Con la representación parlamentaria, los territorios se encontrarán en inmejorables condiciones para continuar su siempre admirable trayectoria progresista. El clamor de sus necesidades no se perderá más en las dilatadas pampas, en los contrafuertes de nuestras cordilleras, en los bosques del norte, ni entre los trigales o aldoneras, cual hasta la fecha ha acontecido¹⁷.

¹⁷ Como otros ejemplos de notas que tematizan el progreso de los territorios pueden verse: “Por fin”, 24/6/1929, p.4; “La Patagonia y sus problemas” 10/6/1930, p.3; “Legislación de los territorios. Cuando fueron alcanzadas los fines fundamentales de 1884” ,12/6/1930, p.7.

Y en otro artículo:

La visión previsor se cumplió. Aquellos centros del período embrionario tuvieron un desarrollo tan rápido y floreciente, que en menos de medio siglo han adquirido por su población, su comercio y sus industrias, una importancia de ciudades en continuo progreso, sólo explicable por el vigoroso impulso de la evolución nacional¹⁸.

Puede vislumbrarse así, en esta serie de artículos, una visión organicista que presenta al territorio como un organismo fundado en la campaña de Roca, desarrollado gracias a su riqueza y al sacrificio de la población que debe incrementarse, y cuyo progreso depende ahora de los derechos de los habitantes. La mención a Roca y a la aniquilación del indígena como génesis y período fundacional de las tierras consignadas inexorablemente al progreso se reitera:

pero no bien, con el aumentar de la población, con el acrecentarse de la riqueza, con el progreso múltiple y avasallador, con la conquista permanente de la tierra que era dominio del indígena, con el avance de los medios comunicativos, con la reducción de los factores negativos, la ley fue resultando incompleta, deficiente, vieja, mala, al extremo de que llegó a significar una influencia esterilizante en la vida territorial¹⁹.

Y más adelante: “El general Roca era quien más sabía de la vida de estos territorios que había recorrido en su afamada empresa contra los indios”²⁰.

Están presentes asimismo los postulados sarmientinos²¹ referentes a las características del paisaje como fuentes configuradoras de caracteres:

pero el mayor tesoro de la Patagonia, cuyos bienes se recogerán sin duda en el porvenir de la raza, reside en su clima áspero, sano y estimulante, cuya influencia se hará sentir a través del tiempo, formando generaciones de hombres vigorosos, que tendrán a su disposición un escenario grandioso para el despliegue de sus actividades y energías. Si es exacto que el tipo étnico se modela en armonía con el clima y el suelo del país que habita, podemos descansar confiados en el futuro reservado a la raza en la Patagonia²².

Se manifiesta claramente la necesidad de derechos parlamentarios pero es ambigua la

¹⁸ “La autonomía municipal en los territorios nacionales”, 18/4/1930, p. 3.

¹⁹ “Legislación de los territorios.”, 8/8/1930, p. 5.

²⁰ “Legislación de los territorios. Ley 1532”, 23/5/1930, p. 5.

²¹ Estos planteos se desarrollan principalmente en su obra *Facundo* (2008). Sobre el proyecto de Domingo F. Sarmiento para la región patagónica argentina véase Goyogana (2006).

²² “La Patagonia y sus problemas”, 10/6/1930, p. 3.

postura del periódico en relación con la provincialización. Esta posición dual se observa, por ejemplo, en las notas sobre una Liga Antiprovincialista conformada en Misiones. En un primer artículo sobre el tema, se la cataloga como unilateral en sus concepciones, ya que esta Liga aduce motivos económicos y el diario recalca la riqueza de ese territorio y la avidez de autonomía de sus habitantes.

Pocos meses después, en alusión al mismo tema, se concluye en que para reparar la injusticia que entraña el hecho de que millares de argentinos estén excluidos de participar en la sanción de las leyes no es necesario provincializar los territorios y basta con concederles la representación parlamentaria a que tienen pleno e inalienable derecho. También, en un principio, se apoyan las iniciativas de provincialización de La Pampa. No obstante, la posición se vuelve unilateral cuando el referente es la provincialización de Santa Cruz: la publicación se opone a la misma, y enfatiza que la representación parlamentaria es una medida suficiente:

Nosotros no somos partidarios de la provincialización de los Territorios (...) creemos por ello que la ley 1532 debe ser reformada, actualizándola, pues ya hemos visto sus defectos que la hacen vieja e inadecuada. En cambio creemos que la representación parlamentaria de los Territorios significará una gran ventaja – todas aquellas que procederían de la provincialización– sin las desmedidas desventajas de ésta.

Así tendríamos voceros en el congreso, pero no tendríamos tantas complicaciones interiores, todas las que derivan de la autonomía provincial. Con menos obligaciones tendríamos más derechos²³.

LA UNIÓN EN EL MARCO DE LOS DEBATES SOBRE CIUDADANÍA Y EL TERRITORIO

A modo de conclusión puede plantearse que se contraponen los fundamentos mediante los cuales los representantes de Buenos Aires y de las provincias, y los habitantes de los territorios se oponen a la provincialización. Las proposiciones de los primeros se construyen en base a la “incapacidad” política de los territorianos; mientras estos (aquellos que no apoyaban la provincialización) basan sus argumentos en las desventajas–en particular económicas– que conllevaría ese proceso para el territorio, e insisten, en cambio, en las

²³ “La representación parlamentaria de los territorios”, 7/3/193, p. 8.

prerrogativas de la obtención del representante parlamentario.

Por su parte, la prensa en los territorios nacionales se autopropugna como portavoz de los habitantes configurados a partir del desplazamiento de sus derechos y del señalamiento de la situación de desigualdad con respecto a los ciudadanos de otras provincias. La restricción de derechos políticos de la que son objeto los pobladores, permite a las publicaciones periódicas cumplir este rol con un alto grado de protagonismo. En este sentido, *La Unión* dedica la mayor parte de sus páginas a realizar los reclamos que manifiesta como más relevantes para los habitantes de Santa Cruz.

Las publicaciones de los territorios están relacionadas entre sí. Así lo demuestra el congreso que las nuclea (en cuyas actas se documenta la presencia de representantes santacruceños) en La Pampa en 1917. Además, la prensa nacional se hace eco de las demandas de los territorianos y de los problemas de la Patagonia. *La Unión* reproduce estos artículos y celebra esta inserción a nivel nacional.

La idea de la representación parlamentaria en *La Unión* aparece intrínsecamente relacionada con la noción de progreso de la Patagonia, paradigma adoptado por el periódico, ya que la facultad de poder acceder al parlamento, se postula explícitamente como la única posibilidad de que se legisle en favor de los territorios del sur, ignorados por el estado nacional.

En cuanto al debate por la provincialización del territorio, esta posibilidad otorgada por la ley 1532 es desestimada por *La Unión*. Si bien unos pocos artículos vuelven ambigua la postura del periódico, a través de la lectura de todas las notas relacionadas con ese eje, se puede analizar la concreción del rechazo de la misma.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

ANDERSON, B. **Comunidades imaginadas**. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

ARENDT, H. **El origen del totalitarismo**. Madrid, Alianza Editorial, 2002.

BORRAT, H. **El periodismo como actor político**. Gustavo Gili, Barcelona, 1989.

BUCCIARELLI, M. "Tendencias en el proceso de conversión de territorios nacionales a

provincias. La pervivencia de un territorio referencial”. **Revista de Historia**, Facultad de Humanidades Universidad del Comahue, noviembre de 1996.

CHIARAMONTE, J. C. (1997). **Ciudades, provincias, estados**. Orígenes de la Nación Argentina. Ariel, Buenos Aires, 1997.

DIEZ, M. A. “Primer Congreso de la presa Territorial: el lugar de los territorios nacionales en la agenda pública, La Pampa, 1917”. En: Prislei, Leticia (Dir.) **Pasiones sureñas. Prensa, Cultura y Política en la Frontera Norpatagónica (1884- 1946)**. Buenos Aires, Prometeo, 2001.

FERNÁNDEZ BRAVO, A. **Literatura y frontera**. Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1999.

Godoy, Carlos (compilador) (2000). **El gran libro de la Provincia de Santa Cruz**, Milenio- Alfa.

GOYOGANA, F. **Sarmiento y la Patagonia**. Buenos Aires, Lumiere, 2006.

HABERMAS, J. **Historia y crítica de la opinión pública**. Barcelona: Gustavo Gili. 2000.

LECHNER, N. “Los derechos humanos como categoría política”. En: Waldo Ansaldi (comp.). **La ética de la democracia. Los derechos humanos como límite frente a la arbitrariedad del poder**, Biblioteca de Ciencias sociales, vol.14. Buenos Aires: CLACSO Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 1986.

LENZI, J. H. **Gobierno de territorios**. Conceptos básicos de la ley orgánica territorial. Bs. As., Gobierno de la Municipalidad de Río Gallegos, 1939.

MINISTERIO del Interior, **Informe de la Dirección de Territorios al Congreso**. Bs. As., 1915.

PRISLEI, L. “Imaginar la Nación, modelar el desierto: los 20 en tierras del Neuquén”. En: Prislei, Leticia (Dir.). **Pasiones sureñas. Prensa, Cultura y Política en la Frontera Norpatagónica (1884-1946)**. Prometeo, Buenos Aires, 2001.

RODRÍGUEZ, Fermín. **Un desierto para la nación. La escritura del vacío**. Buenos Aires, Eterna Cadencia, 2010.

RUFFINI, M. “Autoridad, legitimidad y representaciones políticas. Juegos y estrategias de una empresa perdurable: Río Negro y La nueva Era (1904-1930). En: Prislei, Leticia (Dir.). **Pasiones sureñas. Prensa, Cultura y Política en la Frontera Norpatagónica (1884-1946)**. Prometeo, Buenos Aires, 2001.

_____. “Federalismo y ciudadanía política en la mirada de los juristas argentinos obre los territorios nacionales”, **Revista Nordeste**, pp. 3-22, 2006.

_____. **La pervivencia de la República posible en los territorios nacionales**. Poder y ciudadanía en Río Negro. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2007.

_____. **La Patagonia mirada desde arriba**. El grupo Braun Menéndez Behety y la revista *Argentina Austral* 1929-1967. Rosario: Prohistoria, 2017.

VARELA, M. T. “La prensa como dinamizadora del espacio público: el periódico *La Nueva Era* en Viedma, capital del Territorio Nacional de Río Negro durante el primer Yrigoyenismo”, **Revista Escuela de Historia**. Facultad Humanidades Universidad Nacional de Salta, N° 6, 2006.

VIÑAS, D. **Indios, ejército y frontera**. Buenos Aires, Santiago Arcos Editor, 2003.

OS TERRITÓRIOS FEDERAIS BRASILEIROS: 75 ANOS DEPOIS DE SUA CRIAÇÃO

Aimberê Freitas

INTRODUÇÃO

O Brasil é um país de grande extensão territorial. Foi ocupado, inicialmente pelos portugueses no sistema de Capitánias Hereditárias. Com a sua evolução foram criadas as províncias que deu lugar, com a República, aos estados. O país adotou o regime federativo com a união de todos os estados. Todavia, alguns estados, na divisão ainda ficaram muito grandes em extensão.

Por outro lado, o Brasil adotou, para sua governança, três níveis de governo: um federal, representado pela União; outro estadual, representado pelos estados e o municipal, que congrega as menores unidades que são os municípios.

Todavia, no início do Século XX, o Brasil, para resolver uma questão, de litígio, com a Bolívia, comprou o Acre. E aí surgiu um problema: de quem seria as terras do Acre? O estado brasileiro, mais próximo do Acre é o Amazonas. Logo aquele estado reivindicou, para si, as terras do Acre, recém adquirido. A questão jurídica envolveu um estado brasileiro e a União. Naquele momento, os líderes nacionais resolveram, então criar uma nova figura de ente nacional: o Território Federal. Foi, assim, criado o Território Federal do Acre.

O Brasil ainda mantinha resquícios de questões em sua fronteira Norte, principalmente. No Amapá, havia sido recém resolvida uma questão com a França; no Rio Branco, a questão tinha sido com a Inglaterra; em Guaporé, ainda havia receio de nova questão com a Bolívia e no Sul, entre Paraná e Santa Catarina também havia receios com o Paraguai.

Em 1942, em plena II Guerra Mundial, o Brasil, depois de ter resolvido participar da Guerra, resolveu partir para uma ação digamos de autoproteção e resolveu desmembrar alguns estados como o Pará, Amazonas e Mato Grosso para criar áreas, cujo governo seria entregues à União e não mais aos estados originais. Criou, assim, em 1943 os Territórios Federais de Amapá, Rio Branco e Guaporé. Na esteira destes criaram, também o de Iguassú, na fronteira do Paraguai com a Argentina e o de Ponta-Porã no sul de mato Grosso.

A Constituição de 1946 resolveu mudar a ideia de criar os Territórios Federais de Iguassú e Ponta-Porã. E aqueles Territórios foram extintos e suas terras devolvidas aos estados de origem.

Os Territórios de Amapá, Rio Branco e Guaporé permaneceram no ordenamento da governança brasileira. O Rio Branco trocou o nome por Roraima e o Guaporé trocou de nome por Rondônia. Permaneceu a vontade nacional de ocupar as fronteiras, integrar aqueles espaços ao todo nacional e desenvolver a região Amazônica e Centro-Oeste.

Durante 48 anos a União governou os Territórios Federais brasileiros. Em 1988, na discussão de uma nova Constituição para o país, aqueles Territórios Federais foram transformados em estados membros da federação e neles instalados os três poderes da República: Executivo, Legislativo e Judiciário para o pleno exercício da Democracia pelos seus habitantes. Esse trabalho descreve, em parte, o que ocorreu naquelas unidades da Federação de sua criação até sua transformação em estados.

A ORIGEM DOS TERRITÓRIOS FEDERAIS BRASILEIROS

Sob o ponto de vista legal, os Territórios Federais brasileiros nasceram com a Constituição de 1934.

A Constituição de 1891 não permitia que o Brasil tivesse esse tipo de ente federativo. Basta ver o que dizia seu artigo 1º. “*A nação brasileira... constituiu-se, pela união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias em Estados Unidos do Brasil*”. E o artigo 2º dizia: “*Cada uma das antigas províncias formará um Estado e o antigo município neutro constituirá o Distrito Federal*”. Não lava em Território Federal. Todavia, em 1902, portanto sob a égide da Constituição de 1891, o Brasil adquiriu o Acre e transformou-o em TERRITÓRIO FEDERAL. O Acre foi o primeiro Território Federal do Brasil. Quarenta anos depois, já sob a égide da Constituição de 1934, foi criado o Território Federal de Fernando de Noronha. Assim nasceram os primeiros Territórios Federais no Brasil.

A localização do Acre, no extremo oeste brasileiro, banhado pelos altos rios Juruá e Purus, portanto no prolongamento das terras do Estado do Amazonas, fizeram com que o governo do Amazonas contratasse os serviços jurídicos de Rui Barbosa para reivindicar, junto à União, as terras do Acre. E os argumentos tinham lógica, pois sua aquisição foi legal, mas

sua transformação em Território Federal foi, claramente, inconstitucional à luz da Constituição de 1891. A esse propósito, o então professor Michel Temer (1975, p.16) assim se manifesta referindo-se ao Acre:

Essa porção de terras foi incorporada ao Brasil, por força de acordo internacional TRATADO DE PETRÓPOLIS, havendo despontado pela sua atuação, neste episódio, o Barão do Rio Branco, que dirigiu as negociações com a Bolívia. Assim aos dezessete de novembro de 1903, incorporou-se uma porção territorial ao Brasil sem que houvesse expressa previsão constitucional. Por isso o Estado do Amazonas reivindicou para si aquelas terras ocupadas e defendidas por Plácido de Castro e seus homens.

Celeuma à parte, Rui Barbosa não logrou êxito em sua reclamação e em 1934 o Brasil passou a ter outra Constituição que, ao contrário da anterior, dizia em seu Artigo 1º:

A Nação Brasileira, constituída pela União perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos TERRITÓRIOS em Estados Unidos do Brasil, mantém, como forma de governo, sobre o regime representativo, a República Federativa do Brasil proclamada em 15 de novembro de 1889.

Observa-se que aquela carta Magna fala em TERRITÓRIOS no plural e àquela época o Brasil só tinha o Território Federal do Acre.

Mais adiante, a mesma Constituição em seu art. 5º. diz que compete privativamente à União: “*Organizar a administração dos Territórios e do Distrito Federal e os serviços neles reservados à União. Mais adiante arremata: Compete privativamente à União, legislar sobre a divisão judiciária da União, do Distrito Federal e dos Territórios e a organização dos juízes e Tribunais respectivos*”. No seu artigo seguinte dizia que: compete também à União: “*Decretar impostos nos Territórios*”.

Com isso vê-se que a aquela Constituição Federal já tomara para si a incumbência de organizar e administrar os TERRITÓRIOS. E continua. No seu art.16 aquela Constituição de 1934 dizia que: “*Além do Acre, constituirão Territórios Federais outros que venham a pertencer à União, por qualquer título legítimo*”. E em seguida no Parágrafo 1º. do mesmo artigo dizia: “*Logo que tiver 300.000 habitantes e recursos suficientes para a manutenção dos serviços públicos, o Território Federal poderá, por Lei especial ser erigido em Estado*”.

Todavia foi a Constituição de 1937 que explicitou mais ainda a questão da criação de novos Territórios Federais. No art.6º. daquela Carta dizia claramente que: “*A União poderá*

criar, no interesse da defesa nacional, com partes desmembradas de estados, Territórios Federais, cuja administração será regulada por Lei Federal”.

TERRITÓRIOS FEDERAIS EM OUTROS PAÍSES DA AMÉRICA

Muitos podem pensar que a ideia de Território Federal só ocorreu no Brasil. É engano. Nações como Estados Unidos, Argentina, México e, Venezuela, por exemplo, adotaram a mesma ideia. A expansão dos Estados Unidos se deveu, basicamente, pela incorporação ou compra de novas áreas que, passavam um certo período como tal e depois passavam à condição de Estados- Membro. Por incorporação os Estados Unidos, após a guerra de 1876, conquistaram a Flórida e da Lousiana e, depois o Texas e em seguida a região de Southwest e do South Pacific, que se desdobraram em vários estados, mas antes permaneceram na condição de um Território pertencente à União americana.

O Brasil, no caso do Acre, seguiu a risca doutrina norte americana. O Barão do Rio Branco usou todos os argumentos ditados pela Suprema Corte Norte Americana quando da discussão da anexação daquele pedaço da Bolívia ao Brasil.

Na Argentina, os Territórios representam um estágio pelo qual passam algumas regiões antes de se transformarem em províncias. E como escreveu Michel Temer (1975, p.43) *“Seriam eles alçados à condição de províncias, assim que atingem 60.000 habitantes. Enquanto territórios eram dirigidos por agente do Poder Executivo Central, ouvido o Senado, sendo demissível ad nutum”.*

No México, os Territórios Federais se situam em regiões afastadas, sendo evidentes seus objetivos estratégicos. Basta ver no mapa as regiões da Baixa Califórnia e de Quentana Rôo.

Na Venezuela, há uma divisão no país, em regiões homogêneas, com dois Territórios Federais, na região de Guayana, administrados diretamente pelo Poder Central. Mas com diretrizes claras que procurem levá-los a autonomia. Conserva também a Venezuela Dependências Federais que as ilhas localizadas no Caribe.

CONSTITUIÇÃO DE 1937: TERRITÓRIOS FEDERAIS NO INTERESSE DA DEFESA NACIONAL

Essa amarra estabelecida na Constituição de 1937 tornou-se a razão de ser dos Territórios Federais brasileiros. Explicitamente: **no interesse da DEFESA NACIONAL** dizia aquela Carta Magna. Isso levou a uma terrível distorção no modo de conduzir a administração do Território. Os governadores não pensavam no desenvolvimento regional, mas sim na defesa nacional. Não que a defesa nacional não seja muito importante é que o desenvolvimento abrangente com as pessoas que estavam ou que chegavam ao Território Federal precisavam estar mais inseridas. Receber mais atenção.

Em outras palavras, os Territórios, que almejavam ser estados, deviam ter dado à iniciativa privada o apoio necessário à sua plena ação até para tirar do governo do Território o seu domínio total no que se refere à economia. Até hoje nos ex-Territórios Federais, já estados, há uma clara e predominante dependência da economia do contra-cheque.

TERRITÓRIOS FEDERAIS COMO PROJETOS DE OCUPAÇÃO ESPACIAL NA AMAZÔNIA

Em 1943, no governo de Getúlio Vargas, foram criados cinco Territórios Federais no Brasil: Rio Branco, Guaporé, Amapá, (esses na Amazônia), Ponta Porã e Iguassú (na região sul). Logo em 1946, pela nova Constituição, foram extintos os Territórios Federais de Ponta Porã e Iguassú.

Antes disso, em 1940, o Presidente Getúlio Vargas visitou a Amazônia, notadamente as cidades de Belém, Manaus e Porto Velho. Após a visita, Getúlio criou o Banco de Crédito da Borracha, a SPVEA – Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (hoje SUDAM), o INPA – Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia e os Territórios Federais em seguida.

A ideia central era ocupar a Amazônia. O Brasil vivia momentos de angústia com o fim do “ciclo da borracha” e, assim, entendia Getúlio Vargas que seriam necessárias ações para ocupar a Amazônia e promover seu desenvolvimento e fazer valer a presença do Brasil em nossas fronteiras especialmente no caso do Rio Branco que havia terminado numa demanda

jurídica com a Inglaterra; do Amapá com a questão com a França e mesmo o Guaporé com a questão do Bolivian Syndicate envolvendo os Estados Unidos e a Bolívia. Isso significa dizer que os Territórios Federais brasileiros tiveram na questão da segurança nacional um peso muito forte como reforço da presença do estado brasileiro em suas fronteiras.

Após sua criação, os Territórios Federais de Guaporé, Rio Branco e Amapá passaram por fases distintas quanto à sua governabilidade.

A primeira fase vai de 1943 a 1964. Foram 21 anos em que a União teve a preocupação de aumentar a presença militar na Amazônia criando guarnições, mais bem equipadas, em Belém e Manaus e criando Pelotões de Fronteira nas capitais dos Territórios. O Território do Guaporé passou a ser denominado de Rondônia e o de Rio Branco passou a chamar-se Roraima. O projeto inicial de Getúlio Vargas de incentivar o desenvolvimento da região sofreu um impacto negativo com sua deposição do governo em 1945 e a ascensão do Presidente Marechal Dutra. Esse fato que perdurou até 1950 tirou da administração territorial uma governabilidade mais responsável e de acordo com o desenvolvimento desejado. O Território elegia um deputado federal para o Congresso Nacional e esta era o líder que indicava nomes para o Presidente da República nomear para governar o Território. As pessoas que vinham ser governador nomeado no Território passavam muito pouco tempo no governo pediam demissão ou eram exonerados e isso dava uma clara descontinuidade de ações necessárias ao seu mínimo desenvolvimento.

A segunda fase teve início em 1964. Com o movimento militar que dominou o Brasil naquele ano, as forças armadas dividiram os três Territórios entre elas. Assim Amapá passou a ser governado por oficiais da Marinha do Brasil, Rondônia pelo Exército e Roraima pela Aeronáutica. Por serem militares, designados para governar regiões distantes eles vinham para os Territórios para cumprir “*uma missão*” é o que se deduz da leitura dos discursos de posse. E cumprir missão significava que deveriam permanecer no governo até que o Ministro de sua pasta decidisse por substituí-lo. Essa permanência mais longa no cargo deu continuidade de planejamento e de ação. Além disso, o governo militar criou, para os Territórios Federais uma lema que se enquadra dentro dos princípios para os quais foram criados. O lema era OCUPAR, DESENVOLVER E INTEGRAR. Com essa trilogia, o Ministério do Planejamento do governo federal pôde planejar ações e o governo local executá-las em prol do desenvolvimento dos Territórios Federais.

Todavía, nessas duas fases, a ação da União nos Territórios Federais, foi difusa, uma vez que tanto a ocupação militar como a integração efetiva destes ao todo nacional foram assimétricas em relação à calha do Rio Amazonas. As áreas ao sul do Rio Amazonas foram bem atendidas que as do Norte. Mais especificamente os Territórios de Rondônia e Acre receberam logo os benefícios integracionistas com a construção da BR-364 e de outras rodovias que interligaram aqueles Territórios ao Centro-Oeste e ao Sul, enquanto que Amapá e Roraima, situados na margem esquerda não se beneficiaram com projetos de integração via rodovias. Nem mesmo vingou a rodovia Perimetral Norte que deveria ligar os estados do Amapá, Pará, e Roraima com a Colômbia, mas que não foi, ainda, concluída.

Porém, o esforço não foi de todo perdido. Alguns avanços ocorreram. Na área de comunicação, por exemplo. As telecomunicações atingiram quase todo o vasto território amazônico, beneficiando a população com bons serviços de rádio, de televisão, e telefones, principalmente. Aeroportos modernos e seguros foram construídos nas capitais nos Territórios. Quanto à ocupação militar, foram construídos mais quartéis e pistas de pouso nas áreas de fronteira via Projeto Calha Norte.

Sem exagero, pode-se dizer que o projeto de criação dos Territórios Federais no Brasil, com todos os percalços, foi bem-sucedido. Foi o maior projeto de colonização já empreendido com sucesso. Basta analisar as estatísticas populacionais de antes e durante para confirmar.

Tabela 1.

Tabela 1- Comparativo populacional dos Territórios Federais do Brasil entre 1950 e 2017
(Dados redondos)

Territórios Federais	1950	1991	2017
Amapá	38.000	281.000	797.700
Roraima	17.000	215.000	522.600
Rondônia	37.000	1.130.000	1.805.700

Fonte: IBGE

Essa tabela serve para mostrar a população dos 3 Territórios Federais, no Censo do IBGE, de 1950, portanto alguns 7 anos após a criação dos Territórios e em 1991, 3 anos após suas transformações em estados. Ressalte-se que Rondônia foi elevado à categoria de estado 10 anos antes, em 1981.

MODELO DE GESTÃO DOS TERRITÓRIOS FEDERAIS BRASILEIROS

O ente político Território Federal nunca recebeu, por parte dos estudiosos e das Universidades brasileiras uma concentração especial de estudos. Poucos são os estudos sobre esse tema. Por exemplo, enquanto o Distrito Federal, talvez por ser uma área geográfica privilegiada, capital do país, podia escolher, pelo voto o seu Prefeito e vereadores, portanto seus dirigentes, nos Territórios Federais isso não era permitido. Pelo contrário, o administrador do Território, governador, quase sempre foi um alienígena, déspota, praticante do nepotismo com raras exceções.

Evidentemente que pouco se podia esperar de um modelo de gestão cujo dirigente apresente tais defeitos. Com um agravante: especialmente na primeira fase (1943-1964) era clara a ineficácia e a falta de efetividade da ação administrativa. A ineficácia era fruto do desconhecimento da realidade do ente a ser governado. Aliada a isso estava a alta rotatividade dos governantes nomeados. Alguns não passaram mais de 120 dias no governo e logo retornavam às suas origens. Por outro lado, o aulicismo do qual o próprio governado era originário e a legislação que determinava excessiva dependência do Ministério ao qual o governador estava subordinado contaminavam os Territórios com o vírus da descontinuidade administrativa. E esse modelo teve desdobramentos na esfera municipal, com a nomeação dos prefeitos pelo governador.

Quanto à ação e atividade do Poder Legislativo nos Territórios Federais, essa era inexistente. Quem legislava para o Território Federal era o Congresso Nacional. Assim, não havia, nos Territórios Federais, a independência e harmonia entre os poderes. O poder legislativo municipal também inexistia. Passou a existir, em 1969 com o advento do Decreto-Lei 411/69 recriando as Câmaras Municipais que existiram quando o município pertencia ao estado de origem. O sentimento despótico do governante sempre encontrou campo aberto para sua ação.

As finanças públicas, nos Territórios Federais, eram um caos. Estiveram, sempre, de

ponta cabeça em relação aos orçamentos. Na verdade, os orçamentos eram irrealistas. Era como se só tivessem a coluna da despesa, já que a receita era toda com recursos da União. O Território pouco ligava para a arrecadação própria e com isso não incentivava a iniciativa privada, geradora de impostos para a manutenção dos governos. Por tudo isso, a administração pública, nos Territórios Federais brasileiros, sempre foi mais irresponsável que no restante do país.

Quanto ao Poder Judiciário, os Territórios Federais, não possuíam em primeira instância, e muito menos em segunda, um Poder Judiciário Estruturado. Havia, e ainda existe, um Tribunal de Justiça do Distrito Federal e TERRITÓRIOS, com sede na capital do país. Assim o habitante de um Território Federal, dispunha, quando muito, na capital e em poucas cidades do interior, de uma Comarca, quase sempre sufocada pelo excesso de processos a julgar. Qualquer recurso teria que ser feito no Tribunal em Brasília.

IMPACTO DO MODELO DE GESTÃO DEMOCRACRÁTICA NOS TERRITÓRIOS FEDERAIS

Numa análise crítica sob o aspecto sociológico que envolvia a estrutura da vida social, política e cultural dos habitantes dos Territórios Federais, podemos nos ater ao fenômeno da falta ou inexistência de um exercício democrático pleno e permanente na vida das pessoas que habitavam os Territórios Federais. O Governador designado, na maioria das vezes era completamente estranho ao meio, conduzia a administração pública com mão de ferro aliada a esta, às dificuldades, até insignificantes, que os habitantes tinham, que por comum caía nas mãos do governador para serem resolvidas, o que evidenciava a dependência deste em relação ao governante. Esta dependência enfraquecia o poder reivindicatório local e conduzia a uma estrutura em que o povo se tornava mais dócil em relação ao dominante.

A candura com que os habitantes dos Territórios recebiam, um após outro, os novos donos do poder, sem conhecer, muitas vezes nem o seu nome, fez surgir, no seio da população territorial, o sentimento de que deve ser sempre a favor do governo. É claro que este não era um sentimento generalizado, mas sua existência, majoritária, era inegável.

Nesse aspecto é bom lembrar José Guiomar, ex-Governador do Território do Acre que sobre esse tema da ausência de socialização dos equipamentos coletivos de resolução de

problemas caracterizada, como dizia ele pela “*deseducação política e conformismo diante de qualquer governo*” afirmou que (1952, Territórios Federais, Grandezas e Misérias, Separata da Revista do Servido Público, Avulsa Inteira. N.º. 445/52

“No Território só o governo emprega, promove, transfere, compra, prende, solta, paga, demite... Tudo depende da bondade ou dos caprichos de um só homem, mesmo que se trate de um santo homem isto é incomparável com a Razão, o Direito e a Liberdade e até, simplesmente, com a sua condição humana”.

O governante, quando percebia a fragilidade de organização e de estrutura da sociedade local, passava a impor os seus métodos e a colher os dividendos, em forma de votos para seu candidato a Deputado Federal, que por sua vez, era uma espécie de tutor do mesmo ou então servia para encobrir os desvios de conduta do governo.

Também não havia, nos Territórios Federais, uma imprensa minimamente livre ou órgãos de fiscalização como Tribunal de Contas, Assembleia Legislativa ou um Poder Judiciário independente. Isto era o caminho rumo às patologias administrativas, com danosas consequências à boa conduta eficaz e efetiva na Administração Pública Territorial.

Por outro lado, a migração crescente, oriunda de diversas e variadas regiões, fazia com que, nos Territórios Federais, as tradições culturais locais fossem apagadas ou anuladas.

As correntes migratórias se intercalavam: em determinada época chegavam cearenses, depois maranhenses, paraibanos, gaúchos e paraenses. Esses migrantes traziam consigo suas tradições e costumes, e os impunham aos que já se encontravam nos Territórios. Depois aquela corrente migratória era superada, em quantidade por outra, e esta passava a ser dominante na cultura local e assim sucessivamente. Porém, por sua vez, essas correntes migratórias reproduziam entre si, ou dentro de cada uma e delas e nasciam, e nascem, os filhos (nativos do Território). Aí sim, começa a nascer, um sentimento nativista puro.

Não se conseguia identificar, nos Territórios, símbolos e valores locais que fossem cultuados e respeitados como tais. Um Território Federal não possuía, por exemplo, seu hino, sua bandeira, sua comida típica, seu herói e sua dança. Assim a cultura dos povos dos Territórios Federais era amorfa. Mesmo, quando em 1988, todos os Territórios Federais foram transformados em estados membro da federação, alguns anos ainda se passarão para que se possa distinguir traços cristalinos de uma cultura própria nesses estados. Também nesse aspecto a transformação dos Territórios Federais em Estados foi positiva, na medida em que

pôs fim à importação de estilos pessoais e de modelos administrativos, que interferem, de modo decisivo, na cultura e na vida social dos habitantes locais.

OS TERRITÓRIOS FEDERAIS NA VISÃO DO PODER CENTRAL

Os governos militares que governaram o Brasil, entre 1964 e 1981, criaram o que foi chamado de Plano Estratégico de Desenvolvimento e dentro deste os Planos Nacionais de Desenvolvimento, denominados de PND.

No I PND, que vigorou a partir de 1971 até 1973, os Territórios Federais foram contemplados na diretriz denominada de Integração Nacional. Com esta, pretendia-se “*ocupar a Amazônia e integra-la ao Brasil*”. Para operar aquela diretriz foram criados dos programas: PIN- Programa de Integração nacional e o PROTERRA – Programa de Redistribuição de Estímulos à Agroindústria do Norte e Nordeste. Estes atuavam como Programas indutores da Integração Nacional.

Aquele I PND, querendo chamar atenção para os Territórios Federais colocou-os como “*zonas de fronteira*”. De modo amplo o I PND ao tratar da questão do Integração da Amazônia dizia textualmente (BRASIL, 1971, p.235): “*A estratégia para a Amazônia, que é de integrar para desenvolver se assentará em duas linhas mestras a saber: a) Integração física na comunidade brasileira e b) ocupação econômica e desenvolvimento*”.

Já a ocupação da Amazônia se dará, dizia o I PND em “*Bases de Ocupação*”. E as bases de ocupação seriam consolidadas através de:

“Expansão do contingente populacional da região de forma programada e em áreas prioritárias; construção de infraestrutura interna da região – rede rodoviária básica, desenvolvimento da navegação fluvial e programas de energia; criação de um suporte de educação, saúde e assistência, que viabilize radicar as populações e o programa RADAM (Radar da Amazônia) de levantamento aerofotogramétrico”. (BRASIL, 1971, p. 236).

Este I PND, no entanto foi contaminado pela descontinuidade administrativa e ao pouco espaço temporal para sua execução e, assim, não alterou, significativamente, o quadro nos Territórios Federais. A ausência de políticas específicas para os Territórios Federais, exceto o reforço à infraestrutura das Forças Armadas na região das “*zonas de fronteira*”, foram os

fatos relevantes.

O II PND que vigorou de 1974 a 1979, mesmo não fugindo ao dogmatismo da Segurança Nacional e mantendo os Territórios Federais sob rígido controle de Brasília, foi o que mais possibilitou a ampliação dos horizontes desenvolvimentistas nos Territórios Federais e traçou diretrizes mais específicas, dentro do trinômio de Ocupação, Desenvolvimento e Integração. Este II PND definiu, claramente, que as terras a serem ocupadas seriam (BRASIL, 1974, p. 187): “*os eixos de penetração na Amazônia ou sejam os vales e as rodovias e terras mais férteis, com prioridade para as zonas de fronteiras*”.

Para estas áreas, definidas pelo II PND, veio a orientação de prioridades de investimentos para os programas setoriais: pecuária de corte, extração e industrialização da madeira, pesca empresarial e turismo. Além disso, o II PND foi claro ao definir como prioritárias as atividades voltadas para exportação. Todavia os Territórios Federais, ainda carentes em organização de sua sociedade, não aproveitaram a abertura do II PND, especialmente no que se referiu à prioridades dadas ao setor de exportação.

Durante a vigência do II PND, no entanto, na questão da ocupação espacial não ocorreram grandes novidades uma vez que os fluxos migratórios incentivados foram mantidos, mas sem que os projetos de assentamentos e de colonização oferecessem aos migrantes o apoio imprescindível à sua fixação à terra. Apenas lhes foi dado alguns hectares de terra, quase sempre sem título de propriedade, sem o qual não se tem acesso ao Crédito Rural.

No caso da integração nacional, os Territórios Federais de Amapá e Roraima, durante a vigência do II PND permaneceram sem uma integração física e necessária com o restante do Brasil a não ser via telefônica e aérea.

O Brasil precisava, e ainda precisa, tirar proveito comparativo da localização geográfica dos Territórios Federais. Roraima e Amapá (situados no hemisfério Norte) e Rondônia e Acre como regiões mais próximas do Oceano Pacífico.

Já o III PND foi o único dos Planos Nacionais de Desenvolvimento da época dos governos militares a citar, textualmente, os Territórios Federais dentro de suas diretrizes formuladas. Aquele III PND dizia (BRASIL, 1979, p. 89): “*para os Territórios Federais serão formulados programas específicos de desenvolvimento*”. Estes considerarão as peculiaridades problemas e potencialidades de suas áreas devendo, logicamente serem compatíveis com o este plano.

Este fato, é evidente, foi um considerável avanço que os Territórios Federais tiveram de se auto afirmarem como entes políticos, governo próprio e autonomia para o exercício da liberdade e da democracia.

No plano político, o Território, que no seu início elegia apenas um deputado federal, passou a eleger dois, em 1978 e quatro em 1982. Portanto passou a ter mais representação e a tutela governamental que antes era de um único deputado, praticamente deixou de existir.

As linhas básicas do III PND que interessavam à Amazônia e ao Centro-Oeste estavam contidas na parte referente às Políticas Regional e Urbana que podem ser assim sintetizadas: a) ênfase à integração nacional e melhor equilíbrio espacial do processo brasileiro de desenvolvimento e b) redução das disparidades econômicas e de qualidade de vida entre as regiões do país e dentro delas.

No caso da Amazônia, onde se encontravam os Territórios Federais dizia o III PND que o esforço de desenvolvimento se concentraria na *“gradativa ocupação e integração da área, respeitadas suas características e vocações”*.

O III PND foi idealizado para o período de 1979-1984 e, assim, foi atropelado pelas de abertura políticas *“lenta e gradual”* desencadeada pelo Presidente João Figueiredo. E isso, evidentemente, teve reflexos nos Territórios Federais sem, contudo, impedir avanços significativos na busca de sua afirmação rumo ao objetivo maior – de se transformar em Estado membro da federação na constituinte que já se desenhava.

O crescimento populacional dos Territórios Federais no período de vigência do III PND foi o mais significativo deste quando foram criados. O antigo Território Federal de Rondônia, evidentemente beneficiado pela abertura da rodovia BR-364, passou a estado já em 1982, seis anos antes que Amapá e Roraima. Naquele Território (de Rondônia), o fluxo migratório intenso fez com que surgissem, com rapidez, inúmeras cidades, vilas e povoados logo transformados em novos municípios. Aquela rodovia permitiu e facilitou a ocupação do solo daquele Território.

Na tabela 1, acima citada, mostramos que em Rondônia no período de 1950 a 2017 sua população cresceu mais de 3.500%. Isso era inimaginável no Brasil. Todavia, o Acre, transformado em estado dez anos antes que Rondônia, (1962) não teve o mesmo desempenho demográfico e econômico de Rondônia, por duas razões: a rodovia integradora do Centro-Oeste com a Amazônia (BR-364) parou em Porto Velho e a exclusão do trecho em direção à fronteira com o Peru, cortando transversalmente o estado e permitindo a ligação daquela

região (Acre e Rondônia) com Pucalpa, no Peru e daí aos portos peruanos no Oceano Pacífico foi retirado das prioridades do Plano Rodoviário Nacional.

Roraima e Amapá, igualmente situados no Norte do Brasil e à margem esquerda (norte) do grande Rio Amazonas, que, diga-se de passagem, atua como uma espécie de barreira natural em relação ao Brasil desenvolvido da parte sul, também tiveram um bom desempenho quanto ao crescimento, mas nem de longe comparado com Rondônia. Naquele período (1950-2017 Amapá teve um incremento populacional de cerca de 1.600% e Roraima 1.960%, isso graças a abertura da BR-174 que liga Manaus a Venezuela e corta Roraima de sul ao Norte.

Roraima, Amapá e Rondônia foram ocupados, basicamente por minifúndios (que detém maior poder de agregar população) e o Acre por latifúndios.

Todavia, o período vigente do III PND para os Territórios Federais teve o sabor de despertar, culturalmente, a primeira geração de pessoas nativas destas regiões. Quem nasceu durante ou logo após a criação dos Territórios (1943) estava, em 1979, apto a intervir no processo gestor dos Territórios, especialmente aqueles que tiveram o privilégio de frequentar alguma universidade. A partir dessa tomada de conscientização, o poder de organização da população dos Territórios passou a ser maior e as energias foram carreadas, inicialmente, para a participação, mesmo ainda em situação de desvantagem, na administração pública. Alguns nativos foram nomeados Secretários de Governo dos Territórios, Prefeitos Municipais, Diretores de Companhias, etc., outros foram eleitos Deputados Federais. Mais adiante, já na Nova República, até Governador, nativo foi nomeado. Começava a surgir e se tornar realidade o sonho de ver o Território Federal ser transformado em Estado. Isso só foi possível com a Constituinte de 1988, com a transformação dos Territórios em Estado a partir de 1991 (1º. de janeiro) após a primeira eleição para Governador.

REFLEXÃO, QUASE CONCLUSIVA, SOBRE AS IDEIAS QUE LEVARAM À CRIAÇÃO DOS TERRITÓRIOS FEDERAIS NO BRASIL

Parece claro que a ideia central que norteou tanto o Presidente Getúlio Vargas como os demais, na condução do processo de criação e institucionalização dos Territórios Federais no Brasil, foi a de ocupação espacial, especialmente da Amazônia. Ao longo de quase meio século, o Estado brasileiro tratou, com ênfases maior ou menor, de definir a Amazônia e

notadamente os Territórios Federais como um *locus* ideal para onde deveriam ser encaminhados os diversos fluxos migratórios internos. A ideia era ocupar os espaços vazios existentes na Amazônia.

A criação dos Territórios Federais em plena II Guerra Mundial e em meio à nova tentativa de tornar a Amazônia o maior e exclusivo produtor de borracha natural do mundo, se insere, também, no contexto das várias tentativas de ocupar a região. Neste caso, os Territórios Federais seriam “territórios” que, administrados pelo governo central (União), deveriam receber inputs desenvolvimentistas que lhes credenciasse a oferecer aos migrantes melhores condições de vida. Isto deveria acontecer, presumivelmente, por ter, o governo federal, maiores possibilidades financeiras que os estados aos quais pertenciam os Territórios, para financiar a construção de equipamentos coletivos de apoio e de uso para aqueles migrantes.

Ocorreu, todavia, que a tecnoburocracia federal não conhecia a Amazônia. E, assim durante quase meio século (48 anos), essa tecnoburocracia não conseguiu conhecê-los. A busca desse conhecimento deveria ter sido uma preocupação basilar. Mas não foi. Basta ver que, até há alguns anos atrás, na região Amazônia, só existiam duas universidades: a do Pará e a do Amazonas e dois Institutos de Pesquisa: O Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia – INPA e o Museu Paraense Emílio Goeldi.

Como a tecnoburocracia desconheceu e desconhece a Amazônia e como a *Hevea brasiliensis* foi surrupiada da Amazônia para a Malásia, a Amazônia, novamente foi esquecida e relegada, pelo menos até o governo de Juscelino Kubitschek quando ocorreu a abertura das rodovias Belém-Brasília e Brasília-Acre assim como o do Presidente Castelo Branco com a implementação da Zona Franca de Manaus e a transformação da SPVEA em SUDAM.

Esse desconhecimento, faz crer, levou os tecnocratas federais a admitir que a ocupação dos espaços vazios da Amazônia deveria ocorrer naturalmente e, para isto, bastava o nordestino, em sua maioria, “*famintos, febrentos e voriosos*” como dizia Euclides da Cunha, fosse lá colocado. Nem de longe se pensou que o homem nordestino, mesmo sendo um sertanejo forte, destemido e corajoso vivia em um ecossistema diametralmente oposto ao ecossistema amazônico e, ao trocar a vida de um ecossistema pelo outro, estaria sujeito a uma exposição às intempéries típicas da região quente e úmida da Amazônia, com consequências fatais para a saúde. As doenças tropicais notadamente a malária, a febre amarela, a febre negra de Lábrea, aliados à verminose e à subnutrição anda hoje afetam a Amazônia. Imagina nas

décadas de 40, 50 e 60 do século XX.

Mas se não bastassem as doenças tropicais que grassam na Amazônia, o Brasil, por descaso com a vigilância sanitária, ainda importa doenças como dengue, segundo Pinheiro (1980, p. 32) cujo “*el primer brote se registro em Brasil, en 1982, em la ciudad de Boa Vista, en la parte norte del país, cerca de Venezuela*”. Não esquecendo que Boa Vista é a capital do antigo Território Federal do Rio Branco.

Todavia, é necessário que tenhamos em mente que, apesar da rarefação demográfica ainda marcante, do desconhecimento do *locus* definido tecnoburocraticamente, e com grande sacrifício dos pioneiros, aconteceu um intenso processo de urbanização, pelo menos nas capitais como Boa Vista, Macapá e Porto Velho nas últimas décadas. Na medida em que há um alargamento e uma intensificação da urbanização, acontece, também, uma alteração da estrutura das necessidades “materiais” e “não materiais” como nos diz Luiz Ablas.

Todavia, essa alteração da estrutura das necessidades, torna-se mais evidente no caso dos Territórios Federais, uma vez que, ao serem criados, pouca ou nenhuma estrutura havia para atender ao consumo de autóctones e, muito menos, para atender à nova demanda crescente. Havia outro fato agravante: a chegada de novos habitantes, caracterizadamente descapitalizados, e a indisponibilidade de estruturas industriais para absorção daquela mão-de-obra. E a solução encontrada era o empreguismo estatal. Quanto mais o governo incentivava a migração para os Territórios Federais mais e mais o governo era pressionado a empregar pessoas.

A agricultura praticada nos Territórios Federais era de subsistência e, mesmo assim, praticada com extremas dificuldades pela falta de tecnologia, de insumos, de crédito e, fundamentalmente, de mercado. A mineração era, e é ainda hoje, desenvolvida de modo predatório em relação ao meio ambiente. Desse modo, o governo federal assumiu uma responsabilidade para a qual, com certeza, não estava preparado ou mesmo nem a anteviu. O homem procura e vive para atender suas necessidades de saúde, de escolarização, de alimentação, de lazer, de condições de trabalho, de segurança, enfim, de melhor conforto para si e para sua família.

Os equipamentos coletivos que se constituem em instrumentos de “fixação” dos fluxos migratórios foram construídos com visível atraso. É evidente que houve uma razoável expansão dos equipamentos coletivos nos Territórios Federais. As consequências sociológicas, produzidas propositalmente ou não, onde a integração do homem se dá mais pela dominação

do que pelas leis naturais, ainda necessitam ser melhor analisadas. Como hipótese, levantamos apenas, a possibilidade de que, subjetivamente, esta, talvez, tenha sido a principal razão de ser da transformação dos Territórios Federais em estados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o advento da Constituição de 1988, os constituintes não abandonaram, no caso dos Territórios Federais, a doutrina de segurança nacional. Pelo contrário, a prestigiaram e criaram um paradoxo constitucional de difícil administração. No seu art. 20, estabeleceu que nos Territórios Federais: *“São bens da União: I- os que atualmente lhe pertencem e os que lhe venham a ser atribuídos; II- as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras das fortificações militares, das vias federais de comunicação e a preservação ambiental, definidas em lei; III- as terras tradicionais ocupadas pelos índios”*. Esse inciso I foi particularmente cruel. Pois, como era um Território Federal, TODOS os bens pertenciam à União. E assim, nem o edifício do Palácio do Governo era do novo estado. Até hoje, decorridos quase 30 anos da transformação o imbróglio entre a União e o novo estado continua.

Mais adiante, no parágrafo 2º. do mesmo artigo, a mesma Carta Magna, ordena a questão da faixa de fronteira, com a seguinte redação: *“A faixa de até 150 km de largura ao longo das fronteiras terrestres, designada de faixa de fronteira, é considerada fundamental para a defesa do Território Nacional e sua ocupação e utilização serão regulamentadas por Lei*.

O paradoxo está exatamente, no confronto desses dispositivos com o art.14 das Disposições Transitórias que diz: *“Os Territórios Federais de Roraima e Amapá são transformados em estados federados, mantidos seus atuais limites geográficos”*. Muito bem. Mas nos seus atuais limites geográficos os estados, que foram Territórios Federais, estão tolhidos de usar grande parte de suas terras pelas limitações impostas no art. 20 acima.

Todos os Territórios Federais brasileiros hoje são estados. Com todos os percalços altos e baixos, pode-se dizer que a experiência foi válida e vitoriosa. As estatísticas do último censo de 2017, realizado pelo IBGE mostram que a ocupação territorial destes novos entes federativos está muito mais ampliada do que se não tivessem existido os Territórios Federais. De acordo com aquele censo a população dos estados de Rondônia, Roraima, Acre e Amapá somavam 3.413.210 habitantes assim distribuídos: Rondônia: 1. 805.788; Acre: 829.619; Amapá: 797.722

e Roraima: 522.600.

Como dissemos, a criação dos Territórios Federais na Amazônia foi o mais bem-sucedido projeto de ocupação da Amazônia. O que se espera é que estes estados possam promover sua integração internacional de modo a promover seu desenvolvimento inserido numa ação internacional ampliando os horizontes nacionais com produção e exportação de seus produtos rumo aos mercados de países localizados no hemisfério norte.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição de 1988**. Brasília. Senado Federal. 1988.

_____. **Constituição de 1934**. Brasília. Senado Federal. 1988

_____. **Constituição de 1937**. Brasília. Senado Federal. 1988

_____. **Constituição de 1891**. Brasília. Senado Federal. 1988

_____. **Decreto/Lei 411/69**. Brasília. Senado Federal. 1988

_____. **I Plano Decenal de Desenvolvimento** Brasília. Senado Federal. 1971.

_____. **II Plano Decenal de Desenvolvimento** Brasília. Senado Federal. 1974.

_____. **III Plano Decenal de Desenvolvimento** Brasília. Senado Federal. 1979.

FREITAS, Aimerê. **Geografia e História de Roraima 9ª. Ed.** IAF. Boa Vista. 2017

GUIOMAR, José. **Territórios Federais; grandezas e misérias**. Rio de Janeiro. Revista do servidor Público- Separata. 1952.

IBGE. **Anuário Estatístico 1991**. Brasília. 1991.

PINHEIRO, F de P. El dengue en las Americas. **Epidemiological Bulletin**. OPS. 1980. Disponível em <http://irir.paho.org/xinlui/handle/123456789/32638>.

TEMER, Michel. **O Território Federal nas Constituições Brasileiras**. São Paulo. Revista dos Tribunais. 1975.

O USO DO TERRITÓRIO COMO PARTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS CENTRALIZADAS BRASILEIRAS: A ATUAÇÃO DOS TERRITÓRIOS FEDERAIS

Jadson Luís Rebelo Porto

Eliane Superti

INTRODUÇÃO

Este artigo parte do pressuposto que os ex-Territórios Federais brasileiros se configuraram como *territórios tutelados embrionários periféricos recompostos e estratégicos*, redesenharam as ações destinadas às suas relações com a fronteira, como também corroboraram para a reconfigurar as interações espaciais fronteiriças para construções de territoriais transfronteiriças. Este texto, então, tem por objetivo principal analisar sobre a atuação dos ex-Territórios Federais brasileiros como parte integrante de ações de políticas públicas, que os configuram como *institucionalidade* e, o uso de seus territórios que representam a manifestação e a construção de/em sua *espacialidade*.

A *espacialidade* desses entes federativos corroborou para as (des)configurações espaciais na fronteira brasileira, criando novas articulações e interações espaciais, regionais e internacionais (pois são espaços de fronteira), visando as suas estadualizações. Quanto às *institucionalidades* a eles inerentes e construídas com políticas territoriais, partindo-se das normatizações em sua origem, expansão, organização, planejamento e gestão, percebe-se o grande peso da magnitude do Estado nas configurações das suas economias e construções dos seus usos do território.

Para se alcançar o objetivo indicado, dividiu-se as reflexões aqui tecidas em três tópicos: o primeiro aborda as políticas públicas nos Territórios Federais como partes integrantes fundamentais para as construções de desses entes como institucionalidades. O segundo discute o caso do Território Federal do Amapá ao adotar políticas públicas federais como parte integrante de uma construção externa. O terceiro traz a reflexão a manifestação da espacialidade amapaense e sua a inserção na fronteira-rede global.

POLÍTICAS PÚBLICAS NOS TERRITÓRIOS FEDERAIS: CONSTRUÇÕES DE INSTITUCIONALIDADES TERRITORIAIS

Ao se pensar políticas públicas e seus impactos sobre o território, adota-se aqui o pensamento de Becker (1983), quando lança reflexões sobre *o uso político do território*. A autora, indica duas reflexões a serem levantadas sobre o tema: As relações espaço-poder e; a questão política das estratégias de ação.

Para o primeiro aspecto, a autora resgata o ponto vulnerável das discussões teóricas geopolíticas: *“a carência de reflexão sobre o espaço e a ausência de uma teoria explícita do Estado, dificultando a compreensão das relações político-econômicas e dessas com o espaço (Op. cit., p. 16)*. Com a existência de diferentes pontos de vista para se analisar o papel do estado nas relações político-econômicas e o espaço, a autora identifica duas concepções de poder: um poder *unidimensional* e; um poder *multidimensional*.

Sobre o poder unidimensional, a autora expõe três abordagens:

1) que *“o poder do estado se acentua no plano interno e ele é o mediador entre os interesses internacionais e o espaço nacional”*. Assim, o Estado se apresenta *“como aparato político governamental que controla a produção o uso do território nacional. (...) o Espaço é concebido ou como estrutura autônoma ou como reflexo das relações sociais de produção. (...) como um objeto de manipulação”* (Op. cit., p. 17).

2) Há o entendimento de que o *“o espaço não possui realidade própria”* (Op. cit., p. 18), cuja produção é um reflexo, uma projeção do corpo social, ao invés de espaço produzido.

3) O espaço como um produto da estrutura social, onde a determinação da superestrutura de base econômica é substituída pela combinação de várias estruturas, instâncias ou sistemas.

Quanto ao poder multidimensional, a autora (Op. cit., p. 18) entende que o Estado é uma concepção que vai além da concepção governamental. É um aparato político global. E justifica esta postura ao resgatar o pensamento de Lojkin ao expor que *“uma concepção de estado mais coerente com o mundo contemporâneo é aquela que a entende como produto de uma realização social, elemento da infra-estrutura com características próprias, e não como fator de coesão de uma formação em que o político supera a determinação econômica”*. Com isso, recupera a noção de território (como um produto “produzido” pela prática social, e também um produto

consumido, vivido e utilizado como meio) e de uma visão materialista de espaço (onde se processa a reprodução social) para a construção desta concepção (*Op. cit.*, p. 19).

Dentre a literatura que expõe o contexto amazônico nas discussões sobre o desenvolvimento regional, a sua integração ao território e mercado nacional, as ações de políticas públicas econômicas para a formatação do espaço amazônico, a sua inserção na economia mundo, o ponto convergente nessas discussões diz respeito à importância das riquezas e das potencialidades naturais e a sua biodiversidade nas suas relações extrarregionais.

Uma experiência de política pública administrativa territorial ocorrida na fronteira brasileira com quatro casos amazônicos e que precisam ser mais analisados diz respeito aos Territórios Federais. Esses entes federativos iniciaram a suas construções territoriais por resolução de questões fronteiriças (Geopolíticas), compra de terras (Vide o caso do Território Federal do Acre), sem qualquer orientação e regulamentação jurídica territorial e administrativa (Política pública) e pelas justificativas de defesa nacional (Geografia política).

Com as orientações da política territorial e dos investimentos efetivados nos Territórios Federais, identificam-se os *usos políticos, os usos sociais, os usos econômicos e os usos geográficos* desses entes federativos para a configuração da fronteira nacional e construção de suas relações (trans)fronteiriças. Assim busca-se entender qual é a função desses espaços e como foram configurados em sua *espacialidade*, após à *institucionalidade* de sua criação.

OS TERRITÓRIOS FEDERAIS BRASILEIROS: INSTITUCIONALIDADES E ESPACIALIDADES

Segundo Reis (1963) a ideia da criação de territórios no Brasil, já havia sido discutida desde a época da constituinte de 1824, ao sugerir que as capitanias menos prósperas se ativessem à condição de território com organização especial que preparassem para elevação futura à condição provincial. Na primeira constituição republicana, três anteprojetos foram sugeridos visando a criação de Territórios nas províncias sem população e sem recursos para dinamizar-se e realizar-se como partes integrantes, e juridicamente iguais às que caminhavam mais rapidamente, da federação recente. Dentre os quais se garantiria àqueles a possibilidade de serem integrados na organização político-administrativa brasileira, cujos territórios anexos aos

estados, dentro de cujos limites atuais se acharem compreendidas as zonas pouco ou nada povoadas. No entanto, tal emenda não foi aprovada, causando reações contrárias à sua rejeição.

Porto (2000; 2003), por sua vez, expõe que a origem espacial dos Territórios Federais no Brasil é diversificada. Por exemplo, ela se insere no processo de desmembramento de unidades federativas existentes, que à exceção do Acre, apresentavam extensões muito grandes (BENEVIDES, 1946; MEDEIROS, 1946; 1944; MORTARA, 1944); cada caso deses entes possuem uma contextualização histórico, geográfica e territoriais distintas; como também, tais unidades eram abordadas a partir do conceito “vazio demográfico”.

A partir deste viés, a Amazônia tem sido historicamente encarada como um espaço a ser ocupado independentemente das populações ali existentes. No período colonial, muitos dos seus ocupantes originais eram desconhecidos pelos conquistadores. Com isso, o espaço desconhecido era entendido como desocupado; e sua população original, desconsiderada .

À medida que este espaço foi ocupado seja para atender os interesses do capital externo, por ocupação espontânea ou dirigida, seja pela expansão das ocupações ocasionadas pelas expectativas elaboradas àqueles entes federativos, pensou-se em efetuar ajustes espaciais que se adequassem aos aspectos políticos-administrativos e jurídicos conhecidos pelos novos ocupantes. Foram inventadas, com isso, novas estruturas políticas-administrativas e institucionais capazes de garantir as novas dinâmicas territoriais, econômicas e políticas.

Dentre as políticas públicas centralizadas no Governo Federal, discute-se aqui a criação e a instalação dos Territórios Federais no Brasil. Freitas (1991) e Porto (2003) concordam que um dos fatores que corroborou para a criação/instalação desses entes federativos, diz respeito às suas localizações em áreas fronteiriças que outrora foram conflituosas ou em posições estratégicas.

Segundo Porto (*Op. cit.*), estes entes federativos inexistiam nas suas configurações jurídicas territoriais e integrantes do federalismo brasileiro, na Constituição de 1891. A primeira experiência brasileira foi consequência da expansão da indústria gomífera sobre o território boliviano e do conflito ocorrido no Acre, envolvendo brasileiros e bolivianos no final do século XIX. As negociações diplomáticas entre esses países foram dirigidas pelo Barão do Rio Branco, que resultaram na incorporação do Acre. Internamente, segue-se uma discussão em face da pretensão do Estado do Amazonas e de Mato Grosso sobre o novo território; ou se seria criado um novo Estado (TEMER, 1976, p. 17).

A opção encontrada foi a organização de uma novidade de política pública territorial-administrativo no cenário brasileiro: um Território Federal. Segundo Medeiros (1944; 1946) o Brasil baseou-se na experiência norte-americana para instalar este tipo de ente federativo. Ressalte-se, também, que ocorreram este modelo de entes federativos no Canadá, México, Colômbia, Venezuela e na Argentina na configuração político-administrativa desses países no século XIX.

Esta proposta foi uma alternativa àquelas opções acima citadas, com a promessa do Acre se transformar em estado futuramente. Assim, a Lei 1.181, de 24 de janeiro de 1904, encerrou a contenda interna criando o Território Federal do Acre, administrado pela União, cujo modelo seria utilizado para a criação de novos Territórios Federais na fronteira brasileira.

O primeiro Território Federal no Brasil não estava previsto na constituição brasileira então vigente. Na Carta Magna de 1891, a República dos Estados Unidos do Brasil era composto por Estados, Municípios e Distrito Federal. Ou seja, o Território Federal não era reconhecido juridicamente, institucionalmente e nem configurava como parte integrante da formação política-administrativa brasileira.

No entender de Porto (2003), a criação do Território Federal do Acre (1904) se constituiu como *alternativa* adotada pelo Governo Federal para resolver a questão litigiosa com a Bolívia sobre a exploração da borracha existente em seu espaço.

Juridicamente no Brasil, o ente Território Federal teve sua efetivação constitucional 30 anos após a sua criação com o Acre (1904), pela Carta Magna de 1934. Foi inventado no Brasil um ente federativo com características administrativas diferenciadas, identificadas por Medeiros (1944, p. 516) como uma “*entidade precária*”.

Com a Constituição de 1934, art. 1º, o Território Federal foi expressamente incorporado ao direito constitucional brasileiro. Até a Constituição de 1937, o Território Federal se caracterizava como uma adição ao espaço nacional, submetido diretamente à União, com a vocação de se converter em estado-membro da federação. Sob as orientações desta Carta Magna, ocorreu a primeira abordagem legal sobre os Territórios Federais por desmembramento. Nos artigos 3º e 4º desta Carta Magna, estabelecia que os Territórios Federais eram entidades constitutivas do Estado Federal e eram administrados pela União.

Até então, só existia o Território Federal do Acre. Durante a segunda guerra mundial, foi criado o Território Federal de Fernando de Noronha (1942), e em 1943 foram criados mais

cinco localizados em faixa de fronteira justificando-se o ato na defesa nacional: Amapá, Rio Branco (atual Roraima), Guaporé (atual Rondônia), Ponta Porã e Iguaçu (esses dois últimos retornaram aos seus estados de origem pela Constituição de 1946) (Figura 1). Com exceção do Acre, incorporado ao Brasil a partir de aquisição de parte do território boliviano, os demais foram criados por desmembramento de unidades federativas brasileiras.

Porto (2003, p. 87) expõe que a área dos Territórios Federais que ficou sob a tutela governamental, iniciou com 152.522 km², entre 1904 a 1941, e chegou a atingir 931.070,7 km², entre 1942-1946, quando foram criados seis desses entes federativos no Brasil. Com as recuperações das áreas no oeste de Santa Catarina e Paraná (que originou o Território Federal do Iguaçu) e sudoeste de Mato Grosso (originando o Território Federal de Ponta Porã) e das estadualizações de Acre (1962), Rondônia (1982), Amapá e Roraima (1988), o Governo Federal não mais possui áreas tuteladas com as mesmas características do Território Federal¹.

Nunes (1951, p. 140) identifica a criação dos Territórios Federais como a etapa inicial e a primeira execução de valorização econômica da Amazônia, pois a partir desse tipo de estratégia, desenvolveu-se uma política-piloto de valorização do grande vale, com emprego de medidas que serviriam de base para uma política territorial brasileira. Essas medidas, entre outras, devem ser: maiores recursos; ação planejada, e divisão territorial; imigração e colonização econômica com as áreas internacionais vizinhas; efetivo domínio e recuperação das áreas mortas; formação de administradores territoriais; preparação de núcleos civilizadores que mantenham os atuais limites e preparem as populações que se encontrarão com os grupos vindos do litoral na ocupação dos desertos do centro.

¹ Atualmente, existem territórios federalizados sob a influência de órgãos administrativos (A exemplo do que ocorre com as unidades de conservação, terras indígenas e terras destinadas à reforma agrária) e das forças armadas (a faixa de fronteira, que abrange 11 unidades da federação e 588 municípios brasileiros).

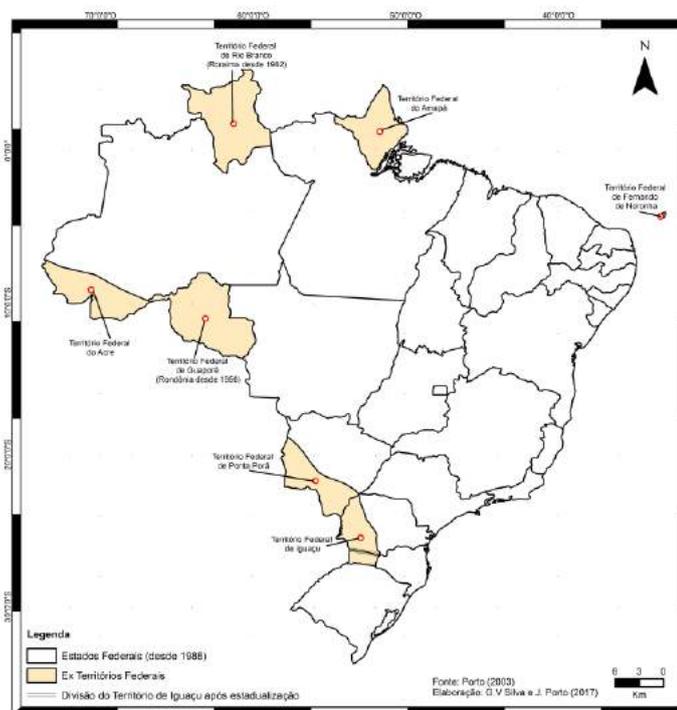


Figura 1 – Os Territórios Federais no Brasil

Quanto à definição e criação de um Território Federal no Brasil, Porto (2003) ressalta as seguintes abordagens em suas reflexões: Medeiros (1944) como “*entidade precária*”; Temer (1975) que entendeu como sendo uma “*autarquia territorial*”; Ferreira Filho (1975) como “*Estado-embrião*”; O Decreto nº 411/1969 conceituou-os como “*Unidades descentralizadas da administração federal, com autonomia administrativa e financeira, equiparados aos órgãos de administração indireta*”. Porto (2003), por sua vez, se refere aos Territórios Federais como uma experiência de ações onde não podem ser tomados somente como uma ação política, mas deve-se considerar, também, outros aspectos, como o geopolítico, o jurídico, o econômico, o geográfico, e a ligação com o federalismo.

Freitas (2004) identifica duas fases que os Territórios Federais experimentaram enquanto integrantes de projetos oriundos de uma política de governo, visando ocupar espaços vazios na Amazônia. A primeira ocorreu entre 1943-1964, quando o objetivo principal do Estado brasileiro foi de ocupar, militarmente, a fronteira. Para o autor, “*é desta época o estabelecimento de unidades militares nos Territórios Federais*” (Op. cit, p. 148). A segunda, teve início em 1964, com diretrizes de ocupação, desenvolvimento e integração, que foram estimulados por planos

nacionais a exemplo do I e II PND. Segundo este autor, nas duas fases a ação do Governo Federal, nos Territórios Federais, foi difusa e confusa.

Mas o que ficou evidente para o Porto (2003), é que em 84 anos de existência dos Territórios Federais no Brasil, não ficou devidamente esclarecido o que seria este ente na administração e nas políticas públicas brasileiras.

No que tange ao contexto constitucional, a atual Carta Magna Brasileira (1988), ainda reconhece a figura dos Territórios Federais na configuração territorial do Brasil, e muitas propostas desses entes foram sugeridas no Congresso Nacional (a exemplo dos Territórios Federais do Marajó, do Oiapoque, Rio Branco e Alto Solimões²), mas ainda não foram acatados pelo plenário.

Com a instalação e a construção de infraestruturas nos Territórios Federais (outrora distantes, periféricos, desorganizados, desarticulados) novas elites foram se inserindo na fronteira; novas riquezas foram exploradas, novas modalidades espaciais foram criadas; novas relações político-administrativas foram instaladas, com novos municípios e toda a sua relação de poder; novos usos do território foram construídos. Com a estadualização desses entes, outras construções são executadas nesses espaços.

Com isso, criaram-se condições para se acessar e acionar esses espaços, que permitiram estabelecer uma “*compressão espaço-tempo*” harveyniano; identificar suas potencialidades geográficas como estratégicas; organizar melhores condições para se usar o território e; estabelecer novas articulações em redes políticas, sociais e econômicas multiescalares.

Ou seja, à medida em que houvesse maior densidade nas redes econômicas, sociais e políticas criadas e articuladas, maior intensidade de produção do território era manifestada e construída, bem como maior possibilidade de reformatação e reorganização do território era recomposta estrategicamente. A fronteira deixa de ser ocupada, para ser vivificada³.

Aqueles entes federativos serviram como instrumentos de indução à organização do espaço econômico regional sob a tutela do Governo Federal. Este, por sua vez, destinou recursos e

² Vide Ribeiro (1996); Rocha (2001); Brasileiro (2003).

³ Segundo Eliane Superti, em palestra exposta no Seminário do Mestrado em Estudos Fronteiriços da UNIFAP, intitulado *Geopolítica das fronteiras e dos limites internacionais: Temas e atores no Brasil e nas Guianas*, “Por vivificar entende-se não apenas o adensamento populacional, mas a institucionalização de estruturas políticas, econômicas e sociais regidas por mecanismos formais de organização e controle, ampliando a presença do Estado e fortalecendo as teias relacionais lícitas que tornam o território mais seguro e atrativo a inversão do capital”.

investimentos públicos na instalação de infra-estrutura, a fim de criar condições de acesso às economias externas e materializar as condições de se ampliar as vantagens competitivas regionais.

Assim, os Territórios Federais se configuraram como *territórios vivificados tutelados embrionários periféricos recompostos e estratégicos*, onde *território* o identifica por seu espaço de atuação juridicamente delimitado; O *vivificado* decorre de todas as ações destinadas à ocupação e ao uso do território; o *tutelado* o expõe como uma área administrativamente organizada e planejada pelo Governo Federal; o *embrionário* expõe a origem de institucionalidades e espacialidades deste ente federativo, bem como nas instalações de sistemas de engenharia, de sistemas de normas e de objetos técnicos visando as suas estadualizações; o *periférico* nos discursos adotados de seus representantes e pela sua posição distante do centro nacional; o *recomposto*, no uso de formas e dos conteúdos espaciais a partir de suas articulações criadas e construídas em cada momento histórico e; o *estratégico*, sua intenção de atuação.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS E O USO DO TERRITÓRIO FEDERAL: A CONSOLIDAÇÃO DA FRONTEIRA COMO CONSTRUÇÃO EXTERNA

A partir do entendimento de que “*o espaço não possui realidade própria*” (BECKER, 1983, p. 18), defende-se aqui que as orientações destinadas à construção e à formatação dos ex-Territórios Federais são eminentemente advindas de ações e determinações externas. Dentre elas citam-se: Os conflitos, acordos diplomáticos e a pré-ocupação de seus espaços para a demarcação da fronteira brasileira; As suas criações como entes federativos; a instalação de empresas de capital internacional em seus espaços; a criação de sistemas de normas visando a regulamentação da configuração, dinâmica e usos territoriais; a criação de unidades de conservação e de terras indígenas, ocasionando restrições de uso em seus territórios, dentre outros.

Na década de 1940, quando foram instalados Territórios Federais, adotou-se a defesa nacional⁴ como uma das justificativas indicadas pela Constituição de 1937⁵ para a sua

⁴ Até a Constituição de 1937, os Territórios Federais caracterizavam-se como uma adição ao espaço nacional, submetido diretamente à União, com a vocação de se converter em Estado-membro da Federação, cuja única experiência de estrutura administrativa fora o Acre (MAYER, 1976, p. 24).

⁵ A Constituição de 1891 não reconhecia o ente Território Federal como parte integrante da federação brasileira. A novidade dessa Carta Magna reside na sua substancial mudança na concepção política e jurídica deste ente federativo por três motivos: 1) por definir o Brasil como um Estado Federal, constituído pela União indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios Federais; 2) porque foi a primeira e a única que os implantou efetivamente; e 3) por

instalação. Tal justificativa oficial foi uma construção externa ao contexto local, pois a Amazônia como *periférica*, que precisa ser ocupada, protegida e se desenvolver; mas, também, apresenta-se como *estratégica*, ao reconhecer que esta região possui riquezas e potencialidades naturais de grande interesse do capital internacional. Medeiros (1946, p. 507-8), por exemplo, interpretou que Defesa Nacional deve

empreender medidas com fim de preservar o país de ameaças de toda ordem; defender as fontes de tributação nas zonas de fronteira; salvaguardar riquezas contra a ação dispersiva das populações rurais; guardar as minas contra a obra inescrupulosa dos contrabandistas estrangeiros e sabotadores nacionais; enfim, assegurar a saúde das massas rurais pela realização de uma política de saneamento(...). Povoar, organizar, sanear, educar significam, por isso mesmo (desde que compreendam um programa a ser vencido, sob a mais estreita afinidade, pela União em cooperação com os Estados), obras de defesa nacional, capazes de justificar o interesse que levaria o Governo Central a criar núcleos administrativos federais em partes desmembradas ou não dos Estados.

Reis (1949, p. 123), acrescentou, ainda, os perigos advindos do abandono em que se achavam aquelas regiões, sugerindo que fossem criadas políticas para que “*procedesse a recuperação humana, cultural e econômica da fronteira, vivificando-a, vitalizando-a*”.

Em 1946, Os Territórios Federais de Iguazú e Ponta Porã retornaram aos seus Estados de origem. Com isso, permaneceram somente aqueles localizados na Amazônia (Acre, Guaporé, Rio Branco e Amapá) e a ilha no oceano Atlântico Fernando de Noronha.

À medida que a fronteira amazônica foi ocupada pelos Territórios Federais, novas dinâmicas foram executadas, exigindo novos ajustes normativos, infra-estruturais, políticos e geopolíticos capazes de garantir a mobilização e o dinamismo no espaço. Três décadas mais tarde, o conceito de Defesa Nacional de Medeiros foi revisto por Temer (1975, p. 28), que o entendeu como “*a adoção de medidas cujo objetivo seria o de preservar o país de ameaças de toda ordem; salvaguardar riquezas contra a ação dispersiva das populações rurais; realizar atos objetivos militares, enfim, tudo que, subjetivamente, a União pudesse entender como relevante à preservação da unidade nacional*”. A visão nacionalista de Medeiros é substituída pelo enfoque mais flexível de Temer, devido aos distintos momentos históricos por eles vivenciados.

apresentar melhores justificativas e diretrizes que a Carta Magna de 1932, assim expressas no seu artigo 6^o: a) apresentou uma justificativa para a sua criação, “*no interesse da defesa nacional*”; b) determinou que as suas áreas seriam oriundas de “*partes desmembradas dos Estados*”; c) a sua administração seria regulada por Lei especial.

Enquanto Medeiros abordou o tema em um período de ebulição bélica, Temer encontrava-se num momento de expansão do capital internacional sobre o espaço brasileiro. Temer, por exemplo, não aborda a preocupação de Medeiros quanto ao guardar as minas dos estrangeiros; e não insere as orientações de “*povoar, organizar, sanear e educar*” em sua análise sobre a Defesa Nacional, algo que Medeiros as considera de fundamental importância.

Na década de 1970, nas áreas de fronteira, houve avanços no âmbito da saúde, com a implantação de hospitais nos Territórios Federais; na instalação de projetos incentivados por parte da SUDAM, na integração da Amazônia com as demais regiões brasileiras por rodovias; e na atuação de empresas com capital estrangeiro na região.

Ou seja, a Amazônia já se encontrava integrada, conectada e acionada pelo capital externo. Gradativamente a Amazônia deixa de ser *periférica* para gradativamente se tornar *estratégica*, mais integrada, conectada e acionada pelo capital externo. Com isso, a expectativa de Jacques (1977, p. 188) dos Territórios Federais atuarem “*como núcleos de civilização nos recantos longínquos do território nacional e prestar grandes serviços ao país não só em assunto de defesa nacional, como também em matéria econômica e social*”, foi alcançado.

Essas articulações executadas com o exterior ampliam sua condição de *estratégica* por estabelecer novas oportunidades, tolerâncias e flexibilidades de uso do território que dinamizam suas articulações nas diversas escalas espaciais (SANTOS, 1994). Com essas características, percebe-se que o contato existente na fronteira entre o local e o internacional impõe um dinamismo próprio a este espaço; exigindo dos seus atores posturas que, em diversos momentos, são conflitantes às determinações legais, mas que são executadas devido a diversos interesses que esses atores se disponibilizam a executar ou conquistar.

Com isso, a configuração espacial dos Territórios Federais deu-se mediante à instalação de *próteses*⁶, as quais foram histórica, cultural, política e economicamente construídas. Com a instalação dessas próteses, *ajustes espaciais* deveriam ser realizados para o melhor funcionamento e atuação daquelas, inserindo este espaço em um sistema de redes articulados internacionalmente, cuja configuração ocasionadas pela ação dos fixos e fluxos, recria uma nova configuração territorial, seja esta ocasionada pelo ganho de próteses tecnológicas

⁶ Segundo Porto et. al. (2007), próteses são “*atos elaborados externamente e implantados localmente os quais impõem novos ritmos ao meio primitivo. Essas próteses podem ser de vários modelos e que transformam e reconfiguram um espaço já existente*”.

ou pelas construções de redes de circulação e comunicação, identificados por Raffestin (1993) como *modeladores do território*.

As referências sobre a inserção dos espaços referentes aos ex-Territórios Federais em um circuito econômico externo às suas necessidades e interesses locais remetem ao século XVII-XIX. Empresas estrangeiras atuaram na região. Tais empreendimentos atuaram na exploração de matérias-primas (Drogas do sertão, madeira, ouro), bem como expandiram seus investimentos para além do espaço europeu.

A formação de espaços além-mar colonial em si é uma formação de articulação em rede com a metrópole, pois o fluxo dos produtos das colônias para as metrópoles e das mercadorias das metrópoles para as colônias implicava em articulações empresariais e políticas, de uso de mão de obra escrava, de interesses de mercado por novos produtos (especiarias); expansão territorial do colonizador; e na consolidação do momento expansionista pelas navegações, pelo capital mercantil.

À medida que o capital industrial assume as diretrizes da rede mundial, novas dinâmicas e intensidades de exploração sobre as colônias européias acabam por estimular novas dinâmicas territoriais, seja no processo de descolonização no século XIX (embora tal processo representasse uma troca de status de colônia para dependente), seja consolidação de relações econômicas com claros objetivos externos.

Para o caso dos Territórios Federais sendo pensados como ações embrionárias de Estado na fronteira, três discussões devem ser levantadas: a sua função como fornecedor de *commodities*; A sua integração em complexas redes econômicas e, mais recentemente, ambientais e; as expectativas das interações territoriais transfronteiriças em construção deste o final do século XX.

A primeira abordagem, diz respeito ao entendimento sobre à sua inserção na história econômica amazônica, bem como sobre a atuação dos capitais nacional e internacional no século XX em seus espaços usados. A segunda se refere à complexidade de integração às novas redes econômicas (inter)nacionais, e à nova função da Amazônia, como um espaço protegido por unidades de conservação e o processo de gestão territorial com foco a uma racionalidade ambiental. A terceira, aborda os diversos investimentos destinados à superação de barreiras (Construção de rodovias e suas pavimentações; construções de pontes sobre os rios limítrofes), à gradual construção de espaços transfronteiriços e ao uso dos circuitos

econômicos superior e inferior, meios técnicos e sistemas de engenharia miltonianos (SANTOS, 1996; 2004), visando garantir inte(g)rações espaciais com os países limítrofes à Amazônia brasileira.

Com a construção de rodovias, as suas pavimentações e a inauguração das pontes binacionais, novas dinâmicas territoriais e novos tempos econômicos (acompanhando o raciocínio miltoniano de *tempos lentos, rápidos, curtos e longos*) tornar-se-ão mais evidentes pelo recente sistema rodoviário transfronteiriço amazônico. Esta fronteira-rede tende a se tornar mais complexa, mais dinâmica, exigindo novas normas de gestão do território, de políticas territoriais, e de uso (político) do território⁷.

Neste sentido, com a nova configuração territorial nestes ex-Territórios Federais, alavancado pela criação/construção de condições (PORTO, 2007), pela ação dos *ajustes espaciais* (COUTO *et. al.*, 2006), e pela mobilidade antrópica, reforça a necessidade da revisão do conceito de Defesa Nacional estabelecido nas origens daqueles criados na década de 1940, vem corroborando para a formação de uma *fronteira tardia*. Ou seja, coube à União a função de criar “*ajustes espaciais*”, mediante à intensidade da magnitude do Estado. Com isso, criaram-se condições para que o capital se manifestasse e ganhasse movimento.

Este quadro reforça a interpretação do Território Federal como *territórios tutelados embrionários periféricos recompostos e estratégicos*; Criador e construtor de condicionantes espaciais; Estimulador para a reformatação e reconfiguração da condição fronteira brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se adotar a diretriz que os Territórios Federais se configuraram como *territórios vivificados tutelados embrionários periféricos recompostos e estratégicos*, onde *território* o identifica por seu espaço de atuação juridicamente delimitado; O *vivificado* decorre de todas as ações destinadas à ocupação e ao uso do território; o *tutelado* o expõe como uma área administrativamente organizada e planejada pelo Governo Federal; o *embrionário* expõe a

⁷ A mais recente expectativa da inte(g)ração e da transfronteirização amazônica ocorre na fronteira franco-brasileira. Sobre o assunto, vide: Castro e Porto (2007); Porto (2010a; 2010b; 2013; 2014); Porto e Santos (2012); Porto; Superti e Silva (2013); Porto e Theis (2015); Santos (2013).

origem de institucionalidades e espacialidades deste ente federativo, bem como nas instalações de sistemas de engenharia, de sistemas de normas e de objetos técnicos visando as suas estadualizações; o *periférico* nos discursos adotados de seus representantes e pela sua posição distante do centro nacional; o *recomposto*, no uso de formas e dos conteúdos espaciais a partir de suas articulações criadas e construídas em cada momento histórico e; o *estratégico*, sua intenção de atuação.

Percebe-se, então, que uso do território amazônico aqui exposto a partir da experiência dos Territórios Federais, em particular do caso amapaense, evidencia:

- A sua construção espacial é externa, sem realidade própria, com invenções para os usos de seus produtos, para e de seus espaços.
- A política territorial e os investimentos efetivados nos Territórios Federais, identificam-se os *usos políticos, os usos sociais, os usos econômicos e os usos geográficos* desses entes federativos para a configuração da fronteira nacional e construção de suas relações (trans)fronteiriças.
- Os Territórios Federais representaram como uma área tutelada governamental, inicialmente com 152.522 km², entre 1904 a 1941, e chegando a atingir 931.070,7 km², entre 1942-1946, quando foram criados seis desses entes federativos no Brasil.
- Apresentaram-se como um *grande negócio* por se comportar como: Fornecedores de *commodities*; criadores de expectativas para novos Estados Brasileiros; Espaços de expansão de investidores do Centro-Sul brasileiro e internacionais; Receptores de investimentos públicos de infra-estrutura; e construtores da condição fronteiriça nacional.
- Possuem características multi-dimensionais por se apresentarem como espaços: de atuação do/de estado; com investimentos públicos e privados; articulados em rede, inicialmente aproveitando as vias naturais potamográficas para acessar espaços e produtos amazônicos, posteriormente pelas construções de integração física por sistemas de engenharia.
- Sua articulação espacial envolve dois momentos: o de relação *fronteiriça* e o de interação *transfronteiriça*. O primeiro diz respeito ao forte comportamento do *efeito-barreira fronteiriço*. No segundo, referencia a gradual transição para a construção de, inicialmente, *ensaios de cooperação transfronteiriça*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECKER, B. K. El uso político do territorio: consideraciones a partir de una visión del Tercer Mundo. In: **Revista Geográfica de América Central** (17-18): 13-26. Segundo semestre de 1982/primer semestre de 1983. Disponível em: <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/3014>. Acessado em 25/06/2013.

BENEVIDES, Marijeso. **Os novos Territórios Federais** (Amapá, Rio Branco, Guaporé, Ponta Porã, Iguazu): geografia história e legislação. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946.

BRASILEIRO, V. M. M. **Plebiscito para a criação do Território Federal do Marajó**. Câmara dos Deputados, Ago. 2003. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/pdf/2003-568.pdf>. Acesso em 11/07/2013.

CASTRO, M. L.; PORTO, J. L. R. Ponte Brasil-Guiana Francesa: os paradoxos da integração em um contexto multi-escalar. **Oikos** (Rio de Janeiro), v. 1, p. 51-75, 2007.

COUTO, M. E. A.; PORTO, J. L. R. **Transformações espaciais amapaenses após a estadualização – 1990 a 2005**. Macapá, 2006. (Artigo vencedor do 2º Seminário de Iniciação Científica da UNIFAP, área Ciências Humanas e Sociais Aplicadas).

FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de direito constitucional**. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 1975.

FREITAS, A. **As políticas públicas e administrativas de Territórios Federais no Brasil**. Boa Vista, 1991.

_____. Os Territórios Federais e o Banco da Amazônia. In: MENDES, A. D. (Org.) **Amazônia Terra & Civilização**: Uma trajetória de 60 anos. 2ª ed. rev. Aum.. Belém: Banco da Amazônia, 2004. v. 1.

JACQUES, P. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense. 1977.

MAYER, L. R. A natureza jurídica dos Territórios Federais. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 125:15-41. Jul./set. 1976.

MEDEIROS, O. **Territórios Federais**: doutrina, legislação e jurisprudência. Rio de Janeiro: Nacional de Direito, 1944.

_____. **Administração Territorial** (Comentários, subsídios e novas leis). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946.

MORTARA, G. Os Territórios Federais recém-criados e seus novos limites. **Boletim Geográfico**. 2 (16) Jul., 1944.

NUNES. O. **Introdução ao estudo da Amazônia Brasileira**. 3ª ed. Laemmert. 1951.

PORTO, J. L. R. Os Territórios Federais e sua evolução no Brasil. **Presença** (Porto Velho), Porto Velho, n. 16, 2000.

_____. **Amapá**: Principais Transformações Econômicas e Institucionais – 1943 a 2000. Macapá: SETEC, 2003.

_____. A construção de condicionantes no espaço amapaense. In: PORTO, J. L. R.; CHELALA, C.; SILVA, G. V.; COUTO, M. E. A. **Condicionantes construídos**: reflexões sobre as transformações espaciais amapaenses. Macapá: Jadson Porto, 2007. (Série Percepções do Amapá, 5).

_____. A Condição Fronteiriça Amapaense: Da Defesa Nacional à Integração (Inter)Nacional. In: NASCIMENTO, D. M. **Amazônia e Defesa**: dos fortes às novas conflitualidades. Belém (PA): (NAEA/UFPa), 2010a.

_____. A Condição Periférico-Estratégica da Amazônia Setentrional: A Inserção do Amapá no Platô das Guianas. In: PORTO, J. L. R.; NASCIMENTO, D. M. **Interações Fronteiriças no Platô das Guianas**: novas construções, novas territorialidades /. Rio de Janeiro: Editora Publit, 2010b.

_____. Expectativas da Fronteira da Amazônia Setentrional: A busca pela interação do Platô das Guianas. In: PORTO, J. L. R.; NASCIMENTO, D. N. **Dinâmicas Periférico-Estratégicas da Fronteira da Amazônia Setentrional**: das políticas públicas e redes institucionais à integração espacial. Rio de Janeiro: Editora Publit, 2013.

_____. **Desenvolvimento Geográfico Desigual da Faixa de Fronteira da Amazônia Setentrional Brasileira**: Reformas da condição fronteiriça amapaense (1943-2013). Relatório de estágio de pós-doutoramento, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2014.

PORTO, J. L. R.; COUTO, M. E. A.; BARROZO, J. M.; SANTOS, M. M.; THALEZ, G. M. Do Território Federal a Estado: Condicionantes para a execução de ajustes espaciais no Amapá – Brasil. In: BRASIL, W.; MIRTIL, E.; MACIEL, F. (Orgs.). **35 anos de colonização da Amazônia**: Rondônia. Porto Velho: EDUFRO, 2007. p. 188-198.

PORTO, J. L. R.; SANTOS, P. G. S. Reconstrução da fronteira amapaense: da defesa aos novos usos da linde Amapá Guiana Francesa. In: SILVA, E. D.; CAMARGO, S. A. F. De (Orgs.). **Socioambientalismo de Fronteiras**. 1ed. Curitiba: Juruá, 2012, v. 1, p. 101-112.

PORTO, J. L. R.; SUPERTI, E.; SILVA, G. V.; **Novos usos do Território amapaense**: Políticas públicas, desenvolvimento, ajustes espaciais na fronteira da Amazônia Setentrional. Macapá, datil. 2013.

PORTO, J. L. R.; THEIS, I. M. A fronteira tardia no platô das Guianas: O desenvolvimento Geográfico Desigual Amapá-Guiana Francesa (1943-2013). In: FURLONG, A. Z.; NETZAHUALCOYOTZI, R. L.; PALACIOS, J. M. S. **Integración em el continente americano: planes geoestratégicos, seguridad regional y fronteriza**. Puebla - México: Altres Costa-Amic Editores, S.A. de C.V, 2015. V. 1.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

REIS, A. C. F. **Território do Amapá**: perfil histórico. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1949.

_____. A idéia de Território no pensamento do Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Administrativo** (74). out./dez. dez 1963

RIBEIRO, E. **Territórios Federais do Rio Branco e Alto Solimões**. Brasília. Câmara dos Deputados, 1996. 27 p.

ROCHA, S. **Oiapoque**: Território Federal. Brasília: Senado Federal, 2001. 18 p.

SANTOS, M. O retorno do território? In: SANTOS, M. et al (orgs). **Território**: globalização e fragmentação. 2. ed. São Paulo: HUCITEC, 1994. p. 15-20.

_____. **A natureza do espaço**: Técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **O espaço dividido**: Os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. 2a ed. São Paulo: Edusp, 2004.

SANTOS, P. G. S. **A (ultra)periferia do Platô das Guianas**: Novos planejamentos para novos usos da fronteira Amapá-Guiana Francesa (1987-2012). PPGMDR/UNIFAP, Macapá, 2013. Mestrado (Dissertação em Desenvolvimento Regional).

TEMER, M. **Território Federal nas constituições brasileiras**. São Paulo: Revista dos Tribunais/EDUC, 1975.

AMAPÁ, DA TRANSITORIEDADE À PERMANÊNCIA: DE TERRITÓRIO FEDERAL A ESTADO (1943-1988)¹

Maura Leal da Silva

O sistema socioeconômico amapaense é dependente em todos os níveis. A economia apresenta, de um lado, um setor exportador que pouco dinamiza a estrutura econômica interna e, de outro lado, a grande maioria de necessidades por bens e serviços satisfeitos com importações. A administração, presa a diretrizes emanadas diretamente de órgãos federais, não apresenta determinantes gerenciais próprios. [...] O poder de barganha da sociedade é praticamente nulo, o que viabiliza quaisquer tentativas de autoafirmação.

Evandro Salvador (1986)

INTRODUÇÃO

A citação que inicia este artigo foi retirada da obra póstuma *Evandro Salvador. Artigos – Contos – Poesias*, organizada por Fernando Canto e publicada em 1986. Ela nos pareceu um bom ponto de partida para a reflexão à qual esse texto se propõe, que é tentar problematizar, em poucas linhas, sobre o período de vigência do Território Federal do Amapá como etapa transitória para a criação do Estado, e refletir sobre como essa experiência determinou ou não os rumos da emancipação política, em 1988. O objetivo é tentar compreender, através de uma breve análise histórica da administração territorial amapaense, se ao final dessa jornada de 45 anos, o Amapá federal teria fornecido as condições objetivas e subjetivas para a criação do Estado.

Raimundo Evandro de Almeida Salvador, nascido em 1949, na cidade de Vigia – PA, foi um dos muitos paraenses que migrou, ainda pequeno, com sua família, para o recém-criado Território Federal do Amapá, atraído pelas promessas de empregos que se abriram com a criação de uma nova unidade política. Com exceção do Ensino Superior², que cursou em Belém-PA, Salvador estudou em escolas públicas de Macapá.

O envolvimento com o movimento estudantil, em meados da década 60, em pleno período ditatorial no Brasil, colocou-o diante de muitos dilemas que o tornou um dos mais

¹ Este artigo é fruto de pesquisas realizadas durante o doutoramento em História pela UnB (SILVA, 2017).

² A primeira universidade pública só foi implantada no Amapá com a criação do Estado, em 1991. A capital do Pará, Belém, durante décadas, em razão de sua aproximação com Macapá, era a principal escolha de muitos jovens para cursar o Ensino Superior.

duros críticos da administração territorial amapaense. A opção pela graduação em bacharelado em Ciências Econômicas, pela UFPA, no início dos anos 70, tinha como objetivo contribuir com o debate referente à superação do atraso econômico regional, que, segundo ele, decorria do modelo de gestão típico de um Território Federal. Para o economista, o Amapá só se desenvolveria com o fim do laço da dependência econômica e política com a União, fato que só ocorreu quando Salvador já havia falecido³, com a Carta Constitucional de 1988, que extinguiu os três últimos Territórios Federais brasileiros existentes: Fernando de Noronha, incorporado ao Estado de Pernambuco, e Roraima e Amapá, que foram transformados em Estados.

A escolha de Salvador como personagem que inicia esta narrativa não se deu aleatoriamente. Sua história de vida é representativa de uma sociedade de “amapaenses”, fundada após 1943, quando a região que hoje compreende o Estado do Amapá passou para a tutela da União. Assim como muitos jovens nascidos ou criados na região, Salvador teve sua formação diretamente afetada pela vivência em um espaço que passava por transformações significativas decorrentes de investimentos públicos que visavam adequar a cidade para sediar a nova estrutura administrativa e receber os novos moradores que chegavam a todo o momento, ainda que essas mudanças tenham ficado circunscritas aos espaços mais próximos do centro do poder político-administrativo da capital Macapá.

Portanto, esse artigo corrobora com as reflexões de Salvador quando afirma que o Território Federal não forneceu as condições objetivas para a emancipação política amapaense. Compreende-se que os Territórios Federais, originários de desmembramentos de territórios pertencentes a Estados, com a justificativa de oferecer condições necessárias para que regiões antes despovoadas e fragilizadas pela precariedade do poder público pudessem fazer a transição tranquila para Estado, são exemplos, dentro da república brasileira, de experiências malsucedidas.

O que se observou, no caso específico do Amapá, foi que a ausência de uma definição clara do conteúdo jurídico-administrativo a ser seguido, de um planejamento e de uma política governamental mais efetiva, durante a fase federal, foram fatores determinantes para que região não atingisse o desenvolvimento econômico esperado para a conquista da autonomia política.

Porém, se economicamente o Amapá político-administrativo não apresentava condições

³Salvador morreu por suicídio em 13 de abril de 1984, em Belém. Leonardo Vilhena assim se reportou à partida precoce do economista: “E nosso economista-escritor, apesar de pressentir as mudanças políticas que logo ocorreram no País, com todo a sua sensibilidade, não foi forte o suficiente para suportar as pressões de toda ordem e sucumbia a elas” (VILHENA *apud* CANTO, 1968, p. prefácio).

autossuficientes para se manter quando o Estado foi criado, da perspectiva regionalista o Amapá mostrava reunir os elementos identitários que o fazia se diferenciar enquanto entidade autônoma, fator importante na individualização de qualquer unidade federada.

A ADMINISTRAÇÃO TERRITORIAL AMAPAENSE

Os anos finais do Estado Novo no Brasil, assim como no mundo, também foram marcados por uma série de acontecimentos que ditaram o ritmo da história e seus contornos. O nascimento do Amapá como um dos mais jovens integrantes da federação brasileira está inserido nesse cenário turbulento nacional e internacional. Sua criação ocorreu através do Decreto-Lei nº. 5.812, de 13 de setembro de 1943, que também criou os Territórios Federais de Rio Branco, Guaporé, Ponta Porã e Iguazu, de partes desmembradas, respectivamente, dos Estados do Pará, Amazonas, Mato Grosso, Paraná e Santa Catarina.

Os cinco Territórios Federais, citados acima, foram criados em plena Segunda Guerra Mundial, quando o mundo vivenciava o acirramento das ideias nacionalistas, com forte apelo ao emocional e simbólico como elementos definidores da nacionalidade. Foi com base nesse amplo apelo nacionalista que o Brasil se redividiu para a criação de novas unidades político-administrativas, sob o controle direto do governo federal. Os Territórios Federais foram projetados como fomentadores de gestão para oferecer subsídios capazes de fomentar o desenvolvimento econômico e combater focos de desnacionalização, tendo como etapa final suas transformações em Estados.

Portanto, é consenso entre os estudiosos que se debruçaram a estudar o Amapá do pós-1943 que sua criação com o Território Federal decorreu de ações políticas intervencionistas promovidas pelo Estado brasileiro, visando garantir a defesa e a nacionalização das fronteiras do Norte do país. Seus objetivos também visaram atender aos interesses de uma elite regional e local que reivindicava uma atuação política mais efetiva para essas regiões. Entretanto, pouco se avançou com relação aos desdobramentos dessa política de “dependência” na sua formação em Estado da federação.

Para esse estudo, também compreendo, que, assim como o jurista acreano Océlio de Medeiros⁴, a marca central dessa política – a dos governos dos Territórios Federais – foi a de

⁴ Océlio de Medeiros pode ser considerado um grande estudioso das questões territoriais do Brasil. Acreano, o advogado desempenhou várias funções administrativas nesse território. Foi escolhido pelo governo Vargas, no

subordinação ao Estado Nacional. Segundo esse autor, que faz uma análise jurídica, em que a legislação passa a ter um peso central explicativo, a administração territorial se definiu a partir de uma grande concentração do poder presidencial, e, ao mesmo tempo, em razão do enfraquecimento natural da própria linha de subordinação, decorrente das condições internas, adquiriu certo grau de *autoadministração*: “trata-se, desse modo, de centralizações desconcentradas, que obedecem a todas as etapas do processo centralizador [...] definido como um regime especial de autonomia administrativa”⁵ (MEDEIROS, 1944, p. 100-102).

Ou seja, os governos dos Territórios Federais eram entidades não autônomas sob a linha de subordinação, coordenação e controle do executivo central, mas que, em razão da impossibilidade de seu administrador de residir nesses locais, concedeu, paralelamente, a outra pessoa, uma estreita competência, em um limitado poder de autoadministração. Portanto, inexistia propriamente um governo nos Territórios Federais, considerando que a entidade territorial não constituía um autogoverno e, sim, era constitutiva do Estado brasileiro.

Clifford Geertz (2006) nos fornece questões pertinentes para se pensar na relação ambígua entre as leis e os fatos, ou a distinção entre ambos, ou seja, o próprio risco que se impõe sobre o que é fato e o sobre o que é lei. Para o autor, a descrição de um fato de tal forma que possibilite aos juristas defendê-lo nada mais é do que uma representação, uma configuração específica de imaginar a realidade, que apresenta um mundo no qual suas próprias descrições fazem sentido. O problema que isso gera para todos estes, sejam juristas ou cientistas sociais, cujo objetivo é examinar os fatos com tranquilidade reflexiva, é descobrir como representá-los.

No caso dos Territórios Federais, a necessidade sempre imperativa pelo uso do ordenamento jurídico de se representar nas leis, de se impor uma representação jurídica dessas unidades, condizente com aquilo que se pretendia pelo poder ali instituído, nem sempre

final dos anos 1930, para elaborar teses sobre a questão territorial brasileira as quais foram submetidas à Conferência dos Interventores do Norte, que acabou por despertá-lo para os estudos dos problemas da territorialidade brasileira, sobretudo nas regiões afastadas do grande centro político brasileiro. Medeiros foi, talvez, o primeiro, ainda nos anos 40, quando o governo brasileiro delineava o projeto de redivisão territorial para o país através da criação de novos Territórios Federais, a apresentar, com base na experiência do Acre, uma reflexão mais consistente sobre essas unidades políticas no sistema político brasileiro. Grande parte desses estudos está reunida nas obras: *Territórios Federais* (1944) e *Administração Territorial (Comentários, subsídios e novas leis)* (1946).

⁵ Em 1942, Océlio de Medeiros realizou uma densa pesquisa, tomando como exemplo a experiência do Acre, com o objetivo de subsidiar o Decreto-Lei 5.812. Publicado dois anos depois, com o título de *Territórios Federais*, não chegou ao conhecimento dos idealizadores do DL. Escrito no calor dos acontecimentos, sua obra fornece elementos fundamentais para se pensar a questão da estrutura jurídica e administrativa dos Territórios Federais.

correspondia o que era vivenciado. A autoadministração, a qual Medeiros (1946) se refere, sinaliza uma questão fundamental, pois, tratando-se de um modelo de gestão direta da União, precisa ser compreendida a partir da lógica do seu interior, uma vez que existe sempre uma distância – que não pode ser desprezada – entre o que pensa o legislador e o que se executa. Portanto, o mecanismo de poder delegado a essas entidades administrativas, mesmo que tivesse existido uma legislação que pudesse garantir seu eficiente funcionamento, permitiu o estabelecimento de uma prática política sedimentada em uma forte base autoritária, com a prevalência do executivo.

Tomando como base as reflexões acima, compreendemos administração territorial não somente como um termo jurídico que se reporta a caracterizar governos típicos de Territórios Federais, mas enquanto constitutiva de um modelo de governabilidade que dialogou com o poder central e poder local. Sendo assim, parece pertinente questionar a “autonomia” vista apenas pelo viés da formalidade “legal”, pois foi também na “ausência” dessa (e não foram exceções) que o “Território” se fez, o que implica perceber que nem sempre as explicações para o fazer humano estão na “superfície”. É preciso, conforme nos orienta Paul Veyne (1998), buscá-las na parte oculta do *iceberg*, naquilo que não está aparente, mas que está lá: “não é uma instância misteriosa, um subsolo da história, um motor oculto: é o que fazem as pessoas” (VEYNE, 1998, p. 248).

Pode-se destacar três períodos da administração territorial amapaense, e a partir deles tecer algumas reflexões sobre como se procedeu esse modelo de governabilidade no referido estado. O primeiro abrange os anos finais do Estado Novo e parte do período de redemocratização do Estado brasileiro, e corresponde ao governo de Janary Nunes (1944-1956), a quem coube a tarefa de implantar a administração pública do recém-criado Território Federal. O segundo ocorreu em plena ditadura civil- militar, no governo de Ivanhoé Martins (1967-1972), responsável por implementar em território amapaense as políticas de desenvolvimento e integração regional executadas pelos militares na Amazônia. Por fim, o terceiro momento passou-se no fim do regime civil-militar, durante o governo de Annibal Barcellos, quando foram dadas as orientações pelo governo federal para que Amapá e Roraima iniciassem o processo de emancipação política.

É possível identificar alguns aspectos comuns entre esses três períodos. Todos os governadores citados foram militares. Foi no decorrer de suas administrações quando mais se observaram volumes de repasses de verbas federais ao Amapá, e, conseqüentemente, épocas em

que mais se realizaram construções de obras públicas, como escolas, prédios administrativos, hospitais, praças, ruas, conjuntos habitacionais e outros. Dois deles, Nunes e Barcellos, mesmo após o fim de seus governos, permaneceram por um longo período exercendo grande influência na política local, seja em cargos eletivos, como de deputado federal, ou na indicação de seus sucessores. Barcellos foi eleito, em 1991, o primeiro governador do Estado do Amapá, e, depois, prefeito e vereador de Macapá em 1997 e 2004, respectivamente.

Dos três, tanto Nunes, quanto Barcellos, até o presente, são os governadores que mais configuram no imaginário social amapaense como períodos em que o estado deu um salto em seu desenvolvimento. No caso de Ivanhoé, é necessário que se faça um estudo das razões pelas quais sua gestão transita mais no campo do esquecimento; no entanto, em entrevistas realizadas com atores políticos, que estiveram no campo de decisão, ele é lembrado como aquele que consolidou a administração territorial amapaense dando continuidade às ações iniciadas por Nunes, a ponto de conseguir neutralizar a campanha autonomista local que estava em curso.

Entretanto, o que chama atenção nas três administrações são as características autoritárias, centralizadoras e paternalistas que as aproximam, sendo possível através delas compreender toda uma dinâmica política que vigorou durante a permanência do Amapá federal. Nos Territórios Federais, entidades jurídicas não autônomas, como definiu Medeiros (1944), a ausência de instituições fiscalizadoras, como o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas, e a existência de um judiciário frágil, favoreceu a atuação de um Poder Executivo com ampla liberdade decisória, o que ocasionou abusos de autoridade em níveis bastante elevados. Foi com base na crítica ao autoritarismo dos governos dos Territórios Federais, durante a euforia democrática que tomou conta do país na Constituinte de 1987-88, que um expressivo número de políticos passou a justificar a defesa pela imediata transformação de Roraima e Amapá em Estados.

Para Amélia Cohn (1999), no Brasil, a questão social, desde sua origem, está marcada pelo crivo do vínculo do indivíduo ao mercado de trabalho, o que acarretou danos enormes para a construção da cidadania brasileira, que não permitiu o desenvolvimento do traço fundamental que é sua universalidade: os “cidadãos são aqueles que, por exemplo, estão cobertos por um sistema de proteção social ao qual têm direito por contribuírem para com ele” (COHN, 1999, p. 389). Isso implica em afirmar que aqueles que não estão dentro desse patamar são vistos como entraves no processo de desenvolvimento econômico, sendo alvos de políticas sociais de caráter filantrópico. Daí derivam características marcantes na forma que historicamente a questão social

vem sendo tratada no Brasil, quais sejam: *os traços paternalistas e clientelistas* que vêm conduzindo a atuação do Estado e seus distintos níveis poder.

Esse formato de Estado promotor da cidadania não é privilégio só dos amapaenses, ele constitui uma marca da república brasileira, e foi sendo reproduzido nos Territórios Federais de forma bastante acentuada e exacerbada. Portanto, a forma como historicamente essa região foi sendo integrada à nação brasileira durante a fase federal foi determinante para o estabelecimento de uma cultura local fortemente dependente das ações governamentais, na qual os indivíduos veem o Estado – encarnado nos governos locais – como o único promotor do acesso à cidadania.

Deve-se considerar que somente nos anos que se seguiram à implantação da administração territorial, já no governo de Janary Nunes, foi que os direitos sociais foram gradativamente sendo efetivados na região, no entanto, a partir de um grande centralismo político. A administração pública então implantada muito se assemelhava à política varguista dos anos 1930, descrita por Lucilia Neves (1997) como o momento em que o governo orientou suas ações para a constituição de um Estado orgânico, hipertrofiado, centralizador, modernizador e assistencialista, assumindo características peculiares de um paternalismo autoritário, implantado em consonância com a concepção tutelar.

Contudo, foi somente na década de 1950 quando, de fato, as ações públicas, iniciadas a partir de 1944, passaram a ser sentidas de forma mais efetiva pela população, através das obras inauguradas e do acesso aos direitos sociais básicos, tais como: saúde, educação e moradia, bem como da demanda de empregos gerados com a implantação do Território e da ICOMI. No Amapá, o apoio da população ao *janarismo*⁶, sobretudo nas primeiras duas décadas de sua existência, sinaliza a aprovação de uma parcela considerável dessa população para as políticas que estavam sendo desenvolvidas. Entretanto, essa aceitação precisa ser pormenorizada em um contexto que considere variantes como: imigração e ascendente crescimento populacional, abertura de frentes de empregos, baixa atuação política da oposição, dependência econômica com poder público de grande parcela da população economicamente ativa, e controle governamental majoritário dos meios de comunicação.

⁶ O primeiro autor a utilizar o termo *janarismo* como categoria explicativa para se estudar o Amapá pós-43 foi o historiador Fernando Rodrigues dos Santos, O autor, seguindo a mesma lógica aplicada para o *getulismo*, criou o termo “janarismo” para caracterizar o tempo em que o Amapá esteve sob a influência de Janary Nunes, que, segundo ele, só se encerrou quando o ex-governador, em 1970, perdeu a reeleição para o terceiro mandato consecutivo, de deputado federal, pela ARENA, para o jovem amapaense Antônio Pontes, do MDB. Neste sentido, assim como o *getulismo* – expressão que traduz a defesa e as conquistas trabalhistas associadas à imagem de um chefe político –, o *janarismo* representa a personificação de um projeto de integração dos amapaenses ao cenário dos direitos sociais inaugurado nos anos 1930.

Em 1954, o escritor e assessor do governo, Álvaro da Cunha, escreveu *Relações Públicas Governamentais no Amapá*, que acabou por se tornar um balanço dos dez anos primeiros anos da administração territorial amapaense e do governo de Nunes. Na referida monografia, o autor compara a organização pública local a de âmbito federal: “O governador representaria o presidente da república, com liberdades mais amplas, sem limitações políticas no campo do trabalho e inteiramente livre de fiscalização local de um parlamento” (CUNHA, 1954, p. 9). Para o assessor, foram as circunstâncias precárias encontradas no Amapá que determinaram o tipo de organização política instituída. Segundo ele, não tendo escolha, o governo local acabou chamando para si a responsabilidade de fazer tudo, “não podendo a agricultura existente atender às necessidades da população subitamente aumentada, o governo fez-se agricultor; plantou para abastecer” (CUNHA, 1954, p. 11).

Cargos que, a princípio, não seriam considerados de relevância política, ou não estariam dentro do campo de abrangência da esfera pública, como o de diretores de biblioteca, frigorífico, olaria e hotel, adquiriram no Amapá *status* de relevância e expressão de poder. Esse fato se estendeu, ainda, a setores que deveriam ser de responsabilidade da iniciativa privada, como a construção de hotéis e de moradias para abrigar os funcionários que exerciam cargos de confiança na administração pública. Para Cunha, o maior perigo residia no fato de que uma instituição governamental, ao assumir a responsabilidade de encargos sociais estranhos a sua constituição e finalidades, sem encontrar as limitações a que estaria sujeita em outras regiões mais evoluídas, “poderia constituir-se numa força temível, numa instituição de poder arbitrário extremante perigoso para as liberdades populares” (CUNHA, 1954, p. 12).

Protecionismo, centralismo, clientelismo, nepotismo e “derrubada”⁷ caracterizavam, na visão de Medeiros (1946), as práticas adotadas pelos governadores na contratação de pessoal nos Territórios Federais. O quadro de pessoal dessa unidade política era composto: por *servidores municipais* e por *servidores federais*, nomeados diretamente pelo Presidente da República, como os do judiciário, das agências federais, secretários-gerais (uma espécie de vice-governador), e pelos *servidores territoriais*, nomeados diretamente pelo governador. Ou seja, havia organizações de natureza federal, mas de poderes distintos, em uma mesma entidade comum, *todos pagos pelo mesmo cofre*, o que, direta ou indiretamente, acarretava, ainda segundo o autor, enormes problemas de autoridade para a administração dessas unidades.

⁷ Termo utilizado por Océlio de Medeiros (1946) para caracterizar a facilidade com a qual ocorriam demissões dos desafetos dos governadores nos Territórios Federais.

A exemplo do que ocorreu no Acre, era comum os governadores se queixarem das dificuldades de recrutamento e da ausência de pessoas qualificadas entre as populações locais, por isso eles recorriam aos mercados próximos (Rio de Janeiro, São Paulo, Campo Grande, Belém, Manaus, etc.) para recrutarem seus auxiliares “sem garantias de estabilidade, enquanto bem servirem ou enquanto os governadores não forem substituídos” (MEDEIROS, 1946, p. 19). Em contrapartida, os vencimentos arbitrados pelos governadores aos funcionários do alto e médio escalão chegavam a ser bastante elevados e atrativos quando comparados à realidade a que estes estavam submetidos em suas cidades de origem.

Portanto, a maioria das pessoas que compôs o alto e o médio escalão do governo amapaense era oriunda de outros Estados, e quase quatro quintos desse quantitativo foram provenientes do Pará. Fazendo-se um comparativo entre os censos de 1940 e de 1950, é possível também identificar um aumento de residentes no Amapá de outras naturalidades, principalmente cearenses e cariocas. Provavelmente, a migração dessas naturalidades está relacionada à vinda dessas pessoas para ocuparem cargos no governo no local. Segundo Cunha, a troca *das avenidas pelos rios* e do *conforto da metrópole pela extrema pobreza do interior*, na sua maior parte, deu-se por “aqueles que a pobreza econômica, a supressão de oportunidades e o desprestígio do mérito, haviam colocado, em Belém, numa situação marginal” (CUNHA, 1954, p. 15). Tudo leva à conclusão de que a criação do Território Federal do Amapá significou, para um determinado grupo de pessoas que foram atraídas para esse espaço, novas possibilidades de enriquecimento econômico e poder.

Portanto, o que Cunha (1954) definiu como advento das “Relações Públicas Governamentais” decorreu de uma série de estratégias destinadas ao convencimento da população local e do recrutamento de pessoal, e forneceu os elementos simbólicos necessários para adesão ao programa político que vinha sendo desenvolvido no Amapá. Isso se processou, segundo o autor, através da adoção, pelo governo, diretores e chefes, de serviços da cordialidade, e da aproximação junto aos moradores mais antigos e chefes patriarcais de famílias tradicionais, da oferta de créditos a comerciantes locais, além do prestígio dado de modo afetuoso e deliberado aos dirigentes das festas religiosas do povo. Inclui-se a essas estratégias governamentais de aproximação à população local a oferta de empregos burocráticos aos mais jovens, alguns deles oriundos de famílias economicamente tradicionais.

Dessa forma, esses primeiros anos de implantação da administração territorial amapaense, conforme se apresenta na narrativa oficial, assume conotação de um marco

divisor entre um passado decadente e atrasado, em um território antes incivilizado e bárbaro, no qual a natureza imperava, e um presente de progresso e prosperidade, como lugar de civilidade e de realização do homem ideal e dominador da natureza. Esse discurso fundacional, amplamente difundido nos discursos de políticos em inaugurações de obras, palestras, eventos festivos e cívicos, rádios e jornais, tinha como fundamento básico a ideia da existência de um grupo de privilegiados, vistos como homens e mulheres desbravadores. Esses eram reconhecidos como *pioneiros*, ou seja, como aqueles que abandonaram suas cidades de origem e o conforto das cidades “modernas” e se juntaram aos que já estavam para se aventurar na construção de uma nova unidade política, que prometia, através de grandes investimentos públicos federais, superar o atraso regional e tornar o Amapá um dos Estados mais promissores do país.

Portanto, assim como foi observado nesse período, quando se tentou forjar um nascimento de um Amapá predestinado ao progresso como futuro Estado, que deixaria para trás um passado de atraso e mazelas e iniciaria uma nova e bem sucedida era, o governo de Ivanhoé Martins (1967-1972) também reivindicou uma representação sobre essa região. Depois de anos de estagnação política e financeira, o Amapá finalmente retomaria os rumos do desenvolvimento econômico e social proposto quando de sua criação, que davam destaque às políticas de desenvolvimento e integração regional executadas pelos militares como ações não mais desordenadas, como as que haviam sido executadas anteriormente, mas planejadas e direcionadas. O agente promotor e impulsionador de todo esse progresso anunciado era o governo federal, encarnado na figura do governador.

Uma representação de Ivanhoé Martins em narrativas que se referem à sua gestão o destaca como o mais austero dos governadores da “revolução” e de “personalidade controladora”. A indicação de um militar mato-grossense, que havia desempenhado outras atividades na administração, como a de Secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo (de junho a setembro de 1964), ao cargo de governador do Território do Amapá, menos de um ano depois do anúncio, em 1964, da transformação da Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) em Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dois meses após a expedição do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que vinculou os Territórios Federais ao recém-desmembrado Ministério do Interior, precisa ser compreendida em um contexto específico, que lhe dê sentido como um período particular da administração territorial amapaense.

O governo de Ivanhoé Martins foi, talvez, dentre os três, aquele que vivenciou o período mais conturbado do tempo da permanência do Território Federal. O contexto político e social dos anos 1960 e início de 1970 era bem diferente daquele que contribuiu para a hegemonia dos Nunes na região. A crise política e econômica dos anos 1960, que culminou na deposição de Jango e na ocupação do poder pelos militares, marcou um redimensionamento da estratégia de modernização e desenvolvimento econômico para o país, e, conseqüentemente, para a forma como o Estado brasileiro passou a se relacionar como a Amazônia e com os Territórios Federais ali localizados.

Ao chegar em terras amapaenses, Martins precisou administrar uma crise política e econômica até então não observada no Amapá, traduzida em disputas pelo controle do governo local, rotatividade de governadores, alto índices de desemprego e crise de abastecimento. A extrema dependência econômica agravava-se pela escassa produção de gêneros de primeira necessidade, que levava o Amapá a importar quase tudo o que necessitava para o consumo, ocasionando a elevação dos preços. Em 19 de maio de 1963, o jornal do Diretório do Partido Trabalhista no Amapá, *Folha do Povo*, publicou um artigo intitulado *Fome*, no qual dizia “estar faltando tudo em Macapá”, e chamava atenção das autoridades locais para a escassez de alimentos básicos, como café, leite, charque e carne.

Desde o início dos anos 60, os Territórios Federais vinham sendo atingidos por medidas que propunham a contenção dos gastos públicos. Conforme o jornal *Amapá*⁸, de propriedade do governo, de 06 de novembro de 1963, o Amapá teria sofrido cortes drásticos de 72% de suas dotações orçamentárias, em 1962 (MARQUES, 2009, p. 190). A redução dos recursos públicos e os constantes adiamentos dos repasses foram sentidos em atrasos no pagamento do funcionalismo público amapaense e na paralisação de obras públicas prioritárias. Com um sistema econômico extremamente dependente dos recursos federais, a redução e as incertezas dos repasses geraram um clima de insegurança entre a população que dependia, quase que exclusivamente, da administração pública, e que se via constantemente ameaçada pelos anúncios também de cortes do funcionalismo público⁹.

É fato que a grande instabilidade político-administrativa que no Amapá os

⁸ A primeira publicação do jornal *Amapá* data de 19 de março de 1945 e circulou até 1976. O jornal tinha uma periodicidade semanal e tiragem média de mil exemplares, com impressão nas oficinas da Imprensa Oficial do governo do Território Federal Amapá, em tipografia. Seu primeiro diretor foi o servidor público Paulo Eleutério Cavalcante de Albuquerque.

⁹ A título de exemplificação, 16 de fevereiro de 1964, a prefeitura de Macapá, sob a gestão de Mário Barata, anunciou a demissão em massa de 150 servidores públicos (Fonte: Mais de cem famílias na miséria – Prefeito dispensa trabalhadores e funcionários. In: *Folha do Povo*, 16 de fevereiro de 1964).

governadores passaram a gerir nesse período foi reflexo da grave crise política e econômica que o país vivenciava, mas se traduziu na crescente insatisfação dos amapaenses com a administração pública federal, personificada na figura do governador, representante máximo desse modelo administrativo nos Territórios Federais. Não foi à toa que o movimento autonomista ganhou adesão não só de políticos que utilizavam a retórica da elevação do Amapá a Estado, como Janary, mas também dos mais jovens, particularmente aqueles que atuavam em movimentos de cunho político contestatório, que passaram a defender que esse desenvolvimento econômico só seria possível com a imediata estadualização.

Portanto, foi em meio à imposição de uma política de aceleração de desenvolvimento regional forçada que se observou o reconhecimento de uma sociedade de “amapaenses¹⁰”, constituída não só dos chamados “filhos do Amapá” – como assim o discurso oficial se referia aos jovens que nasceram ou cresceram na região pós-criação do Território –, mas também de paraenses que já viviam nos municípios desmembrados antes expedição do Decreto-Lei 5.812/43. Serão esses jovens que, de certo modo, canalizarão para si a responsabilidade de debater os problemas do Amapá, não só os decorrentes do autoritarismo promovido pelo regime ditatorial, mas também os de sua condição territorial.

O que se observará no Amapá nos anos que se seguirão à administração de Ivanhoé Martins será um agravamento da crise econômica, do aumento da dependência econômica e financeira, de um expressivo e descontrolado crescimento populacional, de um funcionalismo público cada vez maior e de uma massa de desempregados de baixa qualificação que só crescia a cada ano, mesmo que se tenha a impressão de que a regularização das dotações orçamentárias federais e a injeção de novos recursos públicos levaria o Amapá ao desenvolvimento anunciado. Priorizava-se, como meta principal, a urbanização do centro administrativo da capital, Macapá, dando pouquíssima atenção às zonas rurais e aos demais municípios do Território. Essa política excludente contribuiu para o inchaço populacional em Macapá, com a ocupação de áreas periféricas e de baixa infraestrutura, como o Beírol, Buritizal e Pacoval, transformados posteriormente em bairros (SANTOS, 1998).

Como o tempo histórico é acima de tudo uma representação intelectual, produto da

¹⁰ Talvez Janary Nunes tenha sido o primeiro político, ao publicar, em 1962, o livro *Confiança do Amapá: impressões sobre o Território*, a elaborar uma definição para essa sociedade de amapaenses retratada pelo discurso oficial. Segundo ele, “o trabalho dos amapaenses, dos que nasceram na terra ou dos que a elegeram para a atividade de sua vida, projetou o Território como uma das cédulas mais dinâmicas de desenvolvimento econômico e social do Brasil” (NUNES, 2012, p. 19). Os “amapaenses”, na visão do ex-governador, seriam não só aqueles que nasceram na terra, mas os que elegeram o Amapá para viver.

capacidade do historiador de interpelar e interpretar o passado, e jamais será, portanto, uma expressão fidedigna da experiência passada, o período da administração barcellista é aqui compreendido historicamente como um tempo de descontinuidades em relação aos demais, vislumbrado a partir de novos horizontes de expectativas e com diferenças do que se vinha defendendo em outros períodos da trajetória territorial amapaense. À medida que se aproximava o fim do ciclo territorial, mais afastado este parecia estar das experiências de um passado recente, pois estas evidenciavam que o Amapá não só não atingiria o desenvolvimento econômico anunciado quando de sua criação, como estava a cada ano mais distante do ideal propagado pelos idealizadores do programa que criou os Territórios Federais, em 1943. Desta forma, a perspectiva defendida passou a ser outra: a de que não era mais necessário esperar pelo progresso para a imediata transição para Estado.

Barcellos assumiu o governo amapaense em 15 de março de 1979, por indicação consensual entre o Ministro do Interior, Mário Andreazza, e o Ministro da Marinha, Maximiano da Fonseca, com a promessa de acelerar o desenvolvimento econômico da região, mas não havia ainda incorporado em sua retórica, e em nenhum planejamento e ação política efetiva, a tese de transformação desse Território em Estado. Foi no curso do processo de transição brasileira e de sua administração que essa ideia foi ganhando força. Possivelmente, foi quando o Ministério do Interior passou a dar orientações, para que os governadores dos Territórios Federais iniciassem a dotação de medidas que pudessem impulsionar a transição a Estado, objetivando desonerar os cofres públicos, que Barcellos passou a incorporar em sua gestão a bandeira da autonomia política.

Portanto, não foi por acaso que o primeiro governo da era barcellista tenha deixado no imaginário social amapaense uma visão desse período como um momento em que se promoveram as condições objetivas e simbólicas para que o Amapá virasse Estado. Foi durante o governo de Barcellos que se iniciou a construção de prédios públicos direcionadas a instalação do Estado, como: Palácio de Governo, Tribunal de Contas, da Assembleia Legislativa e do Banco do Amapá. Essa representação de Barcellos como político a quem se deve atribuir a emancipação política, possivelmente, contribuiu de forma decisiva para a sua perpetuação na política amapaense por quase trinta anos, que lhe renderam as eleições para: deputado federal constituinte pelo PFL (1987-1991); primeiro governador do Estado (1991-1994); prefeito

(1997-2001) e vereador (2004-2008) de Macapá, quando encerrou sua carreira política¹¹.

Entretanto, desde o princípio de sua administração, a imagem de Barcellos foi sendo construída a partir da ideia de uma descontinuidade administrativa, como o governador que promoveu profundas modificações e melhorias no traçado urbano da capital e das cidades interioranas. O personalismo e a centralismo político-administrativo atingiram patamares elevadíssimos durante sua gestão. Barcellos figura no imaginário social como um dos governantes amapaenses em quem mais puderam ser observadas práticas autoritárias no exercício da função delegada pela União.

Assim como os demais governadores, Barcellos chegou em terras amapaenses de repente, por uma indicação de fora, mas construiu-se em torno dele um *marketing* político que o diferenciava de seus antecessores por ser um governador, como descreveu seu assessor e jornalista amapaense Hélio Pennafort¹², dado a hábitos e tradições locais, que gostava de andar pelo interior e aceitava “com enorme prazer os convites para festas e comemorações em lugares remotos, onde se abanca com desembaraço em almoços e jantares de comidas bem regionais” (PENNAFORT, 1994, p. 22).

O uso corriqueiro de um boné azul transformou-se em um dos maiores símbolos do *barcelismo*¹³, passando a ser colocado em todo o material de imprensa e propaganda que apresentavam ações governamentais, como, por exemplo, as obras públicas em construção durante a sua gestão. O termo “efetivamente”, utilizado nos discursos para acentuar afirmações, foi o que talvez tenha lhe dado maior popularidade, tanto que, como afirmou Pennafort “a palavra ficou identificada a sua pessoa” (PENNAFORT, 1994, p. 18). Nas eleições de 1986, quando concorreu a uma vaga na Câmara Federal pelo Amapá, o refrão do *jingle* de sua campanha política dava destaque a essa expressão: “Barcellos aqui/ Barcellos lá/

¹¹ O filho, Sérgio Barcellos, e o neto, Alexandre Barcellos, elegeram-se pelo mesmo partido de Barcellos, PFL, respectivamente para os cargos de Deputado Federal (1991-1994, 1995-1998 e 1999-2003) e Deputado Estadual (1999-2002, 2003-2006). Posteriormente, Alexandre Barcellos foi reeleito para o terceiro mandato consecutivo pelo PSL (2007-2010), quando o avô encerrava sua trajetória política. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa>. Acesso em: 15 mar. 2015.

¹² Durante o primeiro e segundo governo de Annibal Barcelos no Amapá, o jornalista Hélio Pennafort foi seu Assessor de Imprensa, Subchefe de Gabinete e Chefe de Gabinete do Governador e Diretor do Departamento de Comunicação Social do Governo do Estado (PENNAFORT, 1994), além de atuar como marqueteiro, cuidando de perpetuar e popularizar a imagem de Barcellos.

¹³ O termo *barcelista*, empregado popularmente na sociedade amapaense, assim como o *janarismo*, é utilizado aqui para definir o período, de quase três décadas, em que o Amapá esteve sob a influência do político Annibal Barcellos, de seus familiares e de seus correligionários, iniciado em 1979, quando foi indicado para o governo do Território do Amapá, encerrando-se em 2007, quando saiu em definitivo da política amapaense.

Barcellos amigo você vai voltar/ Barcellos aqui/ Barcellos lá/ efetivamente no Amapá” (PENNAFORT, 1994, p. 22).

Para Rauol Giradert (1987), a ligação entre a narrativa e os traços das características pessoais da figura política com a conjuntura histórica em que viveu o personagem evidencia, de forma clara, que tais características biográficas pertencem ao domínio do imaginário mitológico, ou seja, quanto mais o mito político ganha amplitude, mais estes traços tendem a ser reforçados e mais se observa os detalhes biográficos e as características físicas ganharem importância, ao mesmo tempo em que se estende também o marco cronológico e prolonga a permanência no imaginário coletivo do referido político. Um exemplo do uso do poder como forma de se auto-referenciar pela gestão barcelista, para além do período que governou o Estado, foi a criação, em 1997 (Lei municipal nº 900/1997), do bairro “Boné Azul” na capital, Macapá, que fazia referência à utilização, já mencionada, por Barcellos, de um boné de cor azul, em, praticamente, todas as suas aparições.

Os abusos de autoridade não foram as únicas críticas proferidas ao governo de Barcellos por seus opositores. Talvez pelo fato de ter ocorrido uma ampliação do número de vagas dos deputados dos Territórios Federais para a Câmara Federal, que passaram a ser quatro, a partir de 1977, conforme o que foi outorgado pelo “Pacote de Abril”, de 1977¹⁴, e também da eleição, em 1982, de três parlamentares da oposição do total dessas vagas¹⁵, seja possível localizar um significativo número de discursos políticos com denúncias de irregularidades e de desvios de recursos públicos que envolveram a administração barcelista, estes não observados em nenhum outro período, mesmo que essas práticas tenham sido corriqueiras nas demais administrações territoriais amapaenses.

Como nos leva a refletir Bourdieu (2005), um homem ou uma mulher, para atuar na vida política, acaba se tornando detentor (a) de certos instrumentos de dominação e de ideologias – os quais o autor denomina de sistemas simbólicos e/ou representações do mundo social – que não só revelam ao detentor os fins a serem alcançados, mas motiva-o a participar da vida

¹⁴ De acordo, com Marcelo Ridenti (2014), o chamado “Pacote de Abril” (Ato Complementar nº 102, de 1º de abril de 1977) consistiu em uma série de medidas para assegurar o controle do governo sobre o processo político e econômico, e assim ditar o rito da abertura política. Estas medidas foram, por exemplo: continuidade para eleições diretas para os governos federal e estadual; eleição indireta de um terço dos senadores, o que garantia colégios eleitorais com maioria da ARENA; cassações de parlamentares e outras. Dentre estas, também, duplicou-se de dois para quatro o número de deputados federais dos Territórios Federais, unidades onde o governo acreditava ter maior peso político.

¹⁵ Faziam parte da oposição ao governo de Barcellos os deputados Clark Platon (PDS), Paulo Guerra (PDS) e Giovani Borges (PDS).

política. Barcellos, como militar da reserva no posto de capitão-de-mar-e-guerra, com 40 anos efetivos de serviços prestados à Marinha, havia atingindo o ápice da carreira militar. Mesmo tendo ocupado outros cargos civis na administração pública no Rio de Janeiro, foi no Amapá que vislumbrou um campo aberto de perpetuação política, e onde viu sua vida pública “deslanchar”.

Ainda seguindo os ensinamentos de Bourdieu, o campo político (entendido pelo autor ao mesmo tempo como um campo de forças e de lutas) é o lugar por excelência onde se opera a “concorrência entre os agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos” (BOURDIEU, 2005, p. 164), e está constantemente em reformulação e mudança.

É claro que, sendo o Amapá um Território Federal, a chegada de novos atores políticos era algo que acontecia frequentemente, mas o início dos anos 1980, que teve como fator determinante o processo de transição em curso no país, foi marcado por um reordenamento do campo político e da própria condução do poder dentro do Território, quando a questão da autonomia foi ganhando força e foi sendo incorporada na retórica dos novos e velhos atores, passando a ser alvo de disputa entre grupos políticos adversários.

Para Barcellos e para o grupo que se aliou a ele, o discurso autonomista era traduzido em possibilidades de perpetuação política e em caminho para permanecer no comando do Amapá. Da mesma forma, seus adversários, jovens nascidos ou com laços permanentes mais duradouros no Amapá, fortaleciam-se como os legítimos “filhos do Amapá”, que lutavam em âmbito nacional para concretizar o que chamavam de “maior sonho dos amapaenses”; assim, a autonomia já não parecia algo mais tão distante.

Ao deixar o governo amapaense, em julho de 1985, segundo pronunciamento na Constituinte de 1987-88 do ex-governador e então Deputado Federal Annibal Barcellos¹⁶, o Amapá já se encontrava pronto e em condições ideais para a transição a Estado. No entanto, isso só viria a ocorrer três anos depois, já na chamada “Nova República”, no governo de Jorge Nova da Costa (1985-1990).

¹⁶ Annibal Barcellos. Sessão do Congresso Nacional, 13 de dez., 1988. REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (Capital Federal). Câmara dos Deputados. *Diário do Congresso Nacional*. Seção I, ANO XLIII- N.127. Brasília-DF, 14 de dezembro, 1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/deputados/discursos-e-notas-taquigráficas>. Acesso em: 8 abr. 2014.

O AMAPÁ DAS VÉSPERAS DA EMANCIPAÇÃO POLÍTICA

Em 1988, o Amapá foi emancipado por decisão constitucional, mas os números mostraram que estava distante de atingir os índices de desenvolvimento econômico e social almejados da implantação do Território Federal. Conforme dados fornecidos pelo *Plano de Prioridades – 1988-1989* do governo de Jorge Nova da Costa (1985 a 1990), dos seis municípios (Macapá, Mazagão, Amapá, Calçoene, Oiapoque e Ferreira Gomes¹⁷ – esse último recentemente criado) que constituíam o território amapaense nas vésperas da emancipação política, com exceção de Macapá, que havia crescido demograficamente, desde 1943, quase 500%, e de Mazagão, que tinha uma população estimada de 27.888 habitantes, os demais municípios apresentavam um índice populacional baixíssimo, que se assemelhava ao do momento criação do Território Federal, com uma média entre 9.000 a 4.000 habitantes/km.

A população de todo o Território Federal do Amapá, nesse período, era de aproximadamente de 232.400 habitantes. Desse total, 79% residiam só em Macapá. Essa concentração elevada de pessoas na capital decorreu, sobretudo, do modelo de desenvolvimento adotado pelos governos durante a fase federal, que priorizava os investimentos públicos na capital. Em menos de 10 anos, a população da cidade saltou de aproximadamente 137.451, em 1980, para 183.596 habitantes, em 1987. Em parte, isso pode ser explicado pelo anúncio da expectativa da criação do Estado, entretanto, essa ascendência demográfica de Macapá com relação aos demais municípios manteve-se praticamente durante todo o decorrer da existência do Território Federal.

Deve-se destacar que, com o início das atividades de exploração do manganês, em meados dos anos 50, facilitada pelas construções de rodovias e da estrada-de-ferro interligando o eixo Macapá – Santana – Serra do Navio, as migrações em direção ao município de Macapá ocorreram de forma acelerada, produzindo um êxodo-rural e o enfraquecimento das atividades econômicas dos municípios interioranos, principalmente, da produção agrícola, agravando ainda mais a condição da capital, que não possuía infraestrutura para atender a demanda populacional que se formava, e gerando um quadro de dependência da população e do empresariado emergente junto ao poder público.

¹⁷ O distrito de Ferreira Gomes, emancipado mesmo sem ter infraestrutura adequada, tornou-se município pela Lei 7.639, em 17 de dezembro de 1987, pelo projeto de autoria do deputado Anníbal Barcellos. Como sua criação data do final de 1987, sua população não chegou a ser quantificado pela pesquisa governamental realizada no mesmo ano (IBGE, 2016).

De fato, a atividade agrícola, de modo geral, em fins dos anos 80, ainda se caracterizava em território amapaense como de subsistência, pelo cultivo tradicional e pela predominância de pequenos agricultores, tendo como principais produtos: a mandioca, a banana, o milho, o arroz, o feijão e a pimenta-do-reino. A pecuária também permanecia de forma extensiva, concentrada no município de Amapá, em grande parte pelo desenvolvimento da bubalinocultura¹⁸. Tanto uma quanto a outra atividade, além de suas baixíssimas representatividades na economia local, com raras exceções, apresentava variações decrescentes das áreas cultivadas e do volume produzido, decorrentes dos escassos investimentos públicos e privados, e pelo crescente esvaziamento da zona rural.

Como a principal característica do sistema econômico amapaense era o alto grau de dependência externa com relação aos grandes centros produtores do país, e devido à precária infraestrutura interna para o escoamento da produção, em meados dos anos 1980, não era à toa que, conforme pesquisa realizada pela Secretaria de Planejamento e Coordenação, intitulada *Indicadores Socioeconômicos amapaenses no período (1985-1986)*, Macapá era uma das capitais brasileiras que apresentava um dos mais altos Índices de Custo de Vida (IVC)164. No período de fevereiro a dezembro de 1985, o ICV de Macapá registrou variação acumulada da ordem de 223,40%.

O grande surto migratório para a capital gerou consequências negativas das mais diversas, como o crescimento da criminalidade e o agravamento dos problemas infraestruturais, que ocasionaram reflexos também negativos nos demais municípios do Amapá, demandando uma solicitação crescente dos serviços de saneamento básico e segurança pública em Macapá. O processo de urbanização acelerado e desordenado ocorrido nos últimos anos, concentrado na capital, agravou as condições de vida da população mais carente que, marginalizada do mercado formal, passou a incorporar a grande massa de subempregos e desempregados que crescia em Macapá a cada ano.

Os números referentes ao fornecimento de água potável, por exemplo, refletiam, sem dúvidas, a distribuição espacial bastante desigual e as atividades desenvolvidas em todo o Território; a participação maior do consumo total ficava por conta de Macapá, com 98,14%, sendo os setores que mais eram atendidos o industrial, o comercial e o público, com pouca participação do setor que mais crescia na cidade: o residencial. Com relação à geração de energia, observa-se a mesmas condições preocupantes do fornecimento de água, ou seja, uma

¹⁸ Bubalinocultura se refere à criação doméstica dos bubalinos.

grande concentração em Macapá, além de duas situações contrastantes: de um lado, o sistema interligado a partir da Usina Hidrelétrica de Coaracy Nunes¹⁶⁵ (ou do Paredão, como era mais conhecida), nesse momento já pertencente à Eletronorte, com a comercialização de energia feita pela Companhia de Eletricidade do Amapá (CEA) e as maiores concentrações populacionais, localizadas em Macapá e Mazagão, e, do outro, os sistemas elétricos isolados de diesel para o atendimento das principais localidades dos demais municípios amapaenses.

Em 1986, ocorreu um aumento de 12,83% no consumo de energia elétrica. Esse crescimento teve como fator determinante a expansão do sistema de distribuição hidrelétrica para o atendimento dos crescentes aglomerados populacionais na periferia da capital. Somente uma pequena parcela deste aumento, de caráter predominante vegetativo, ocorreu nos sistemas isolados, com destaque para a região de Laranjal do Jari, no sul de Mazagão. A classe de “Poderes Públicos” foi a que apresentou maior incremento percentual, com o total de 122,45%. Esse aumento ocorreu em razão da implantação da infraestrutura para a expansão da administração pública para receber a preparação para sediar o Estado. Apesar de a classe “rural” ter apresentado um acréscimo de 17,89% em relação ao ano de 1985, tais valores percentuais eram bastante modestos, pois isso correspondia a somente 145 consumidores, dos quais 86,21% estavam localizados na zona rural de Macapá, 12,41% em Mazagão e 1,38% em Amapá. Os demais municípios nem sequer tinham representação nesse setor.

O sistema de saúde também apresentava a mesma distribuição espacial desigual dos demais serviços, com elevado grau de concentração na capital, onde estavam localizadas 73% das Unidades de Saúde e 87,85% do total de leitos. Além disso, deve-se mencionar que as condições sanitárias deficientes acarretavam graves problemas na saúde da população em todo o Território, sobretudo em áreas urbanas e rurais, onde esses serviços eram praticamente inexistentes, ocasionando um alto índice de mortalidade infantil. Em 1986, quase 30% do total de óbitos registrados correspondiam à idade inferior a um ano de vida. A malária, que, desde a implantação do Território, sempre foi motivo de preocupação pública, mesmo nos anos que atingiu os mais baixos índices, esteve entre as dez principais causas de mortalidade no Território; em 1985 e 1986 a malária voltou a ocupar o primeiro lugar, apresentando um índice de 6,21% e 8,82% do total de mortes, respectivamente, em todo o território amapaense, decorrente, principalmente, da abertura de novos garimpos e do aumento das formas resistentes ao tratamento convencional existente.

Com relação à educação, os dados eram semelhantes aos já apresentados em anos

anteriores, o que demonstra ter ocorrido pouca modificação desse cenário educacional, apesar da criação de muitas escolas públicas ao longo da existência do Território Federal. Das 414 escolas existentes em todo o Território, 38,90% estavam localizadas nas áreas urbanas e 61,10% nas áreas 294 rurais. Já o quadro de salas de aulas por localização, ao contrário do que se constatava com relação ao número de escolas, era extremamente discrepante. Das 1.177 salas de aulas, em 1986, 69,92% estavam nas zonas urbanas e 30,08% na zona rural. A centralização era bem mais acentuada quando se analisava a distribuição de salas por municípios. Do total dessas salas, 90,16% estavam na zona urbana de Macapá. Ao se observar a oferta do sistema educacional, no extinto 1º Grau como um todo, observa-se que a rede particular apresentou, em termo relativo, um maior crescimento, com 24,66%, enquanto as redes públicas federais e municipais apresentaram um crescimento de 5,63% e 22,39%, respectivamente. Contudo, apesar desse considerável crescimento na rede particular de ensino, verifica-se que, em 1986, a rede pública federal ainda era responsável pela maior parte da oferta do ensino de 1º e 2º Graus oferecidos em todo o território, com 82,17% e 97,04% do total dessas ofertas, respectivamente.

Para Charles Chelala (2008), essa configuração marcante da presença estatal gerava riscos, como o da vulnerabilidade em momentos de crise de financiamento dos governos e como as crises que foram recorrentes durante a década de 1980. Ou seja, a mínima “possibilidade de atrasos em pagamentos de servidores e de fornecedores da máquina pública acarretaria uma crise de grandes proporções locais, que atingiria a todas as camadas da sociedade, de modo mais sensível do que a média do país” (CHELALA, 2008, p. 206), e isso foi o que, de fato, sempre se observou, no caso do Amapá, nesse e em outros períodos de crises nacionais.

Segundo este autor, é possível estabelecer relações entre as modalidades hegemônicas em escala global de Estado-economia tanto para a criação do Território Federal do Amapá, quanto para a sua transformação em Estado. Em 1943, estava disseminado mundialmente o modelo keynesiano de intervenção estatal, no qual a proposta territorial se encaixava perfeitamente. Há motivos suficientes para se concluir que a decisão de transformar Amapá e Roraima em Estados está incluída no rol de medidas liberais que estavam em curso no Brasil no final dos anos 1980, como: desregulamentação, desestabilização, liberalização do comércio exterior e adoção do câmbio flutuante, conjuntamente com o equilíbrio macroeconômico do orçamento público. Portanto, “a retirada dos custos de manutenção dos Territórios do Orçamento Geral da União implicaria em economia para o erário federal” (CHELALA, 2008, p. 201).

Porém, no jogo de poder sobre uma determinada região, como afirma Iná Elis de Castro (1992, p.34), pode-se “inibir ou estimular identidades regionais, assim como forjá-las”. Se, por um lado, esse Amapá político-administrativo, em 1988, ainda precisava vencer várias etapas de seu desenvolvimento econômico para se tornar um Estado, por outro, o da perspectiva regionalista, mostrava reunir os elementos identitários para se diferenciar enquanto unidade federada.

Benedict Anderson, em *Comunidades Imaginadas* (2008), leva-nos a refletir que mais do que inventadas, nações são imaginadas e constituem objetos de desejos e projeções. Sem deixar de considerar que a formação de uma identidade regional faz parte de um processo muito mais duradouro e complexo, que envolve todo um modo de vida anterior a 1943, é possível afirmar que o projeto Amapá-Estado, originário do projeto Amapá-Território, pareceu-nos vencedor ao suscitar, na sociedade local, através de ações e propagandas governamentais, um sentimento de “ser amapaense”. Portanto, tomando como base as reflexões de Anderson (2008), pode-se afirmar que o Amapá das vésperas da emancipação política já era uma comunidade imaginada, com todos os seus símbolos e representações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como nos orienta Durval Muniz Albuquerque Júnior (2007, p. 19-20): “os homens inventaram a História através das ações e de suas representações”. O termo invenção pode tanto significar a busca de um tempo de fundação ou de origem, como o instante de fabricação de algo novo, remetendo, conseqüentemente, a um tempo de ruptura, a algum evento humano novo. A criação do Território Federal do Amapá foi um desses “tempos” de invenção humana, em que se buscou, através da desconstrução e desqualificação de todo um modo de vida ali existente, a fundação de um momento inaugural, de um novo começo. Esse instante fundacional produziu nos homens e nas mulheres que habitavam as terras da antiga Capitania do Cabo Norte¹⁹ também um tempo de euforia, de esperança e de confiança depositadas no poder público, ator político ainda estranho para uma boa parte daquela população. O Amapá, do tempo do Território, parecia deixar para trás o atraso, o abandono, o marasmo, o analfabetismo, as epidemias tropicais e a invisibilidade.

¹⁹ A Capitania do Cabo Norte – ou Cabo do Norte – como assim ficou conhecida a região pelo governo português brasileiro corresponde ao atual Estado do Amapá.

A imagem de Território Federal como melhor caminho para se atingir o progresso e desenvolvimento da região vigorou praticamente durante toda a existência do Amapá federal, com exceção dos anos finais, quando o Estado brasileiro deu início ao processo de transformação dos Territórios Federais existentes em Estados, e uma considerável parcela da elite nacional e local passou a defender que a administração territorial era o empecilho para que isso ocorresse, o que nos faz afirmar que a permanência do Amapá como um dos dois Territórios Federais criados pelo Decreto-Lei nº. 5.812/1943 perdurou por mais tempo e esteve condicionada a interesses políticos e econômicos e não exatamente à luta pela autonomia. Partimos da premissa de que, se a retórica estabelecia essa relação direta e linear entre Território Federal e Estado, a elite local não esteve direcionada ao propósito da conquista da emancipação política. Pelo contrário, no Amapá, a elite local sempre se mostrou simpática à criação e manutenção por um longo período da intervenção federal na região.

A reação local aos desmembramentos de Estados para a criação de Territórios Federais precisa ser melhor investigada pela historiografia, mas pode-se observar certa movimentação por parte de integrantes da elite local para que ocorresse uma ação direta da União na região, com a justificativa de que governo paraense apresentava grande incapacidade de administrar seu imenso território. Foi possível localizar essa defesa em dois momentos: um primeiro, ainda durante o Império, feito por moradores da comarca de Macapá, através de representações à Assembleia Geral Legislativa do Brasil, visando pressionar a aprovação do Projeto-Lei nº 48, de 1853, de autoria do deputado maranhense Candido Mendes de Almeida, que propunha a criação da província *Pinsonia* na região que também abrangia a referida comarca, e um segundo, em 1920, quando os moradores do município de Montenegro²⁰, o qual, no Estado Novo, passou a se chamar município de Amapá, enviaram ao presidente Epiácio Pessoa (1919-1922) uma representação denunciando o abandono dos dirigentes públicos do território contestado recém-integrado ao Brasil pelo Laudo de Berna²¹, e sugerindo à União que fosse feita uma

²⁰ Após a posse definitiva do antigo território Contestado Franco-Brasileiro ao Brasil, toda a região, que atualmente compreende os municípios de Oiapoque, Calçoene e Amapá, passou a se chamar Território do Aricari (Decreto-Lei nº 938, de 21 de janeiro de 1901), abrangendo duas circunscrições: Amapá e Montenegro (Decreto-Lei nº 799, de 22 de outubro de 1901). Um ano depois, por Lei Estadual (Decreto-Lei nº 820, de 14 de outubro de 1902), os dois municípios foram incorporados e passaram a se chamar Montenegro, em homenagem ao governador do Estado do Pará, Augusto Montenegro. Durante o Estado Novo, por uma Lei Estadual, a região passou a ser denominada de município de *Amapá*.

²¹ A localidade retratada na representação descrita pelos moradores do município de Amapá era parte do território Contestado Franco-Brasileiro, limítrofe com a Guiana Francesa, que protagonizou o litígio entre o Estado brasileiro e o francês pela posse de parte desse município. A pendência diplomática foi resolvida por arbitragem internacional feita pela Suíça, através da assinatura do Laudo Berna, em 1900, que garantiu o direito definitivo

administração totalmente federal, a exemplo do que havia sido realizado no Acre (REIS, 1949). Esses dois municípios, *Macapá* e *Amapá*, posteriormente, serão desmembrados para dar origem o Território Federal do Amapá, em 1943.

Também se deve considerar que o quadro descrito pelos técnicos do IBGE – no início dos anos 40, que sustentou a necessidade de realizar os desmembramentos de municípios paraenses para a criação do Território Federal do Amapá – de que não era possível a autonomia política sem a conquista primeiramente do amadurecimento econômico, ainda permanecia praticamente inalterado (em alguns aspectos até se agravou) no início de 1990, quando da transição para Estado, o que fortalece a tese de que a decisão pela emancipação política não decorreu das razões que sustentaram a defesa pela intervenção federal na região e do que foi traçado durante a fase federal, mas de fatores de ordens conjunturais que levaram atores políticos ligados diretamente ao campo de decisão, em cada período específico, a optarem primeiramente pela criação do Território Federal, em 1943, e, só depois, pela criação do Estado.

Possivelmente, a euforia democrática que tomou conta do país durante a Constituinte de 1987-88 foi fundamental para o fortalecimento da defesa e aprovação da imediata criação dos Estados de Roraima e Amapá. Entretanto, a campanha Pró-Estado do Amapá e Roraima foi mais retórica política do que fundamentada no real interesse de melhorar as condições vida dessas populações, ao colocar fim a um peso político que a república brasileira não tinha mais interesse em sustentar, uma vez que o problema dos Territórios Federais não foi enfrentado nem pelos parlamentares que travaram um debate extremamente rico sobre o tema, tampouco pelo executivo brasileiro, que optou por manter os pressupostos legais na Constituição para a criação de outros Territórios Federais por desmembramentos, e adiar para outro momento a solução para a política-administrativa débil dessas unidades. Portanto, a extinção dos últimos três Territórios Federais não significou o fim da possibilidade de suas criações, pois continua sendo prevista sua existência legal pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 18, § 2, o qual afirma que: “os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar”.

Se para os atores políticos que defenderam a bandeira autonomista, Amapá e Roraima não poderiam mais permanecer como Territórios Federais em razão da contrariedade aos preceitos democráticos defendidos pela nova Carta Constitucional, para a maioria das populações desses Territórios Federais, que assistiram mais como expectadores a luta política

pela autonomia, possivelmente, a chegada do Estado despertou sentimentos variados e expectativas diversas sobre um futuro, que apesar de se colocar como promissor, ainda era incerto. No Amapá, as poucas manifestações populares favoráveis ou contrárias à emancipação política poderia significar a sensação de que, se território não o era mais, o Estado ainda era um horizonte de expectativas. Não foi nosso objetivo estudar a reação popular e a emancipação política amapaense, mas vejo como necessária a realização de uma pesquisa nesse sentido. Há muito a ser revelado sobre os impactos sentidos dessa decisão na trajetória recente de Estados que nasceram de experiências de Territórios Federais, e nada é mais revelador do que refletir sobre isso a partir das vozes daqueles que foram silenciados nesse processo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE JR, D. M. **História: a arte de inventar o passado**. Ensaios de teoria da história. Bauru: Edusp, 2007.
- ANDERSON, B. **Comunidades Imaginadas**: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 7. ed. Rio Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- CANTO, F. (Org.). **Evandro Salvador**. Artigos – Contos – Poesias. Imprensa Oficial: Território Federal do Amapá, 1986.
- CASTRO, I. E. **O mito da necessidade**. Discurso e prática do regionalismo nordestino. Rio de Janeiro: Bertrand, 1992.
- CHELALA, C. A. **A magnitude do Estado na socioeconomia amapaense**. Macapá: UNIFAP, 2008.
- COHN, A. A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania. In: MOTA, C. G. (Org.). **Viagem incompleta**. A experiência brasileira (1500-2000): a grande transação. 2. ed. São Paulo: SENAC, 1999, p. 385-403.
- COSTA, J. N. **Plano de Prioridades – 1988-1989**. Ministério do Interior. Governo do Amapá. Secretaria de Planejamento e Coordenação. Macapá, 1988.
- CUNHA, A. **Relações Públicas Governamentais no Amapá**. Território Federal do Amapá: Imprensa Oficial, 1954.

BRASIL. Decreto-Lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943. **Dispõe sobre a criação dos Territórios Federais do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã e do Iguacu, com partes desmembradas dos Estados do Pará, do Amazonas, de Mato Grosso, do Paraná e de Santa Catarina, respectivamente.**

_____. Câmara dos Deputados. **Diário do Congresso Nacional**. Seção I, ANO XLIII- N.127. Brasília-DF, 14 de dezembro, 1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/deputados/discursos-e-notas-taquigraficas>. Acesso em: 8 abr. 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 28 de setembro de 2016.

GIRADERT, R. G. **Mitos e mitologias políticas**. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

GEERTZ, C. O saber local: fatos e leis em uma perspectiva comparativa. In: **O saber local**. 8. ed. São Paulo: Vozes, 2006. p. 249-356.

FOLHA DO POVO. **Fome**. Macapá, edição de 19 de maio de 1963, pág.3.

_____. **Mais de cem famílias na miséria – Prefeito dispensa trabalhadores e funcionários**. Macapá, edição de 16 de fevereiro de 1964, pág.8. .

MARQUES, Indira. **Território Federal e mineração de manganês**: gênese do Estado do Amapá. Rio de Janeiro: 2009. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2009.

MEDEIROS, O. **Territórios Federais**. Rio de Janeiro: Ed. Nacional de Direito Ltda, 1944.

_____. **Administração Territorial** (Comentários, subsídios e novas leis). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946.

NEVES, L. A. Cidadania: Dilemas e Perspectivas na República Brasileira. **Tempo**, Rio de Janeiro, v. 4, p. 80-102, 1997.

NUNES, J. G. **Confiança no Amapá**: impressões sobre o Território. 2. ed. Brasília: Senado Federal, 2012.

PENNAFORT, H. **Barcellos**: síntese de dois governos. Macapá: Governo do Estado do Amapá: Departamento de Comunicação Social, 1994.

REIS, A. C. F. **Território do Amapá: perfil histórico**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial. 1949.

RIDENTI, M. As oposições à ditadura: resistência e integração. In: MOTTA, Rodrigo Patto Sá; REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo (org.). **A ditadura que mudou o Brasil: 50 anos do golpe de 1964**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2014. p. 30-47.

SANTOS, D. C. **O regime ditatorial militar no Amapá**: terror, resistência e subordinação (1964-1974). Campinas: 2001. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2001.

SANTOS, F. R. **Da autonomia Territorial ao fim do janarismo (1943-1970)**. Macapá: Editora Gráfica O DIA S.A., 1998.

SILVA, M. L. **Território Imaginado**. Amapá, de Território a autonomia política (1943-1988). Brasília: 2017. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Departamento de História, Universidade de Brasília, 2017.

TERRITÓRIO FEDERAL DO AMAPÁ. **Indicadores Sócio-Econômicos do Amapá (1985-1986)**. Ministério do Interior, Governo do Amapá, Secretária de Planejamento e Coordenação, s/d.

VEYNE, P. **Como se escreve a história e Foucault revoluciona a história**. 4. ed. Brasília: Editora UNB, 1998.

Este livro nasceu em meio às discussões levantadas do encontro de quatro projetos de pesquisas executados pelos organizadores da obra. Dos diversos assuntos levantados nas investigações e reflexões dessas propostas, uma chamou a atenção: A ocorrência dos Territórios Federais no continente americano. Iniciado nos Estados Unidos, no início do século XIX, esses Territórios também foram adotados no Canadá, México, Colômbia, Venezuela, Argentina e Brasil, sendo que na Argentina e Colômbia foram denominados de Territorios Nacionales. Daí o interesse em elaborar esta obra. Nos estudos aqui reunidos, percebeu-se que embora a primeira manifestação dos Territórios Federais nos EUA tivessem ocorrido no início do século XIX, os casos sul americanos se manifestaram após a segunda metade do século XIX, sendo que, na década de 1860 na Venezuela e a década seguinte na Argentina, períodos de instabilidade política e necessidade de consolidar os poderes do estado central sobre as suas fronteiras. Nos casos ocorridos na Amazônia brasileira, a experiência iniciou no começo do século XX para resolver questões lindeiras entre Brasil e Bolívia, com o Acre (1904), e sob a justificativa da defesa nacional em 1943, com o Amapá, Rondônia e Roraima, também em espaços de fronteira.

