

ESTUDIOS SOCIOTERRITORIALES. Revista de Geografía. Nº 8, pág. 9-33, (2009-2010)

# LA FORMACION DEL TERRITORIO DEL NOROESTE DEL RIO OHIO EN ESTADOS UNIDOS (1787) Y LA FORMACION DE LOS TERRITORIOS NACIONALES EN ARGENTINA (1884). INFLUENCIAS, SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS

*ZUSMAN, Perla (\*)*

## RESUMEN

A partir de comprender la influencia del modelo territorial norteamericano en la constitución del territorio de la Argentina, el artículo analiza la formación del Territorio del Noroeste de Río Ohio de los Estados Unidos (1787) y la constitución de los Territorios Nacionales en Argentina (1884). A través del estudio de las normas que organizan dichos territorios se identifican las semejanzas y diferencias en su proceso de configuración. Finalmente se plantean algunas hipótesis que podrían contribuir a explicar el corto mantenimiento de los Territorios en Estados Unidos y la larga perduración de los Territorios Nacionales en Argentina. Se considera que la segunda expansión colonial y la vigencia de formas de organización territorial asociadas al poder tutelar podrían explicar el interés por mantener los Territorios Nacionales en el contexto argentino.

**Palabras clave:** Territorio del Noroeste del Río Ohio - Territorios Nacionales - Estados Unidos - Argentina.

(\*) Doctora en Geografía.

Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras - Universidad de Buenos Aires.

Puán 470 - 4to piso - (1406) - Ciudad de Buenos Aires

E-mail: [perlazusman@yahoo.es](mailto:perlazusman@yahoo.es)

# **THE CONFIGURATION OF THE TERRITORY NORTHWEST OF OHIO RIVER OF THE UNITED STATES (1787) AND THE FORMATION OF ARGENTINEAN NATIONAL TERRITORIES (1884): INFLUENCES, SIMILARITIES AND DIFERENCES**

## **ABSTRACT**

After understanding the influence of the North American territorial model in the constitution of the territory of Argentina, the article analyzes the configuration of the Territory Northwest of Ohio River of the United States (1787) and the formation of National Territories in Argentina (1884). By studying the rules that organize these territories we identify similarities and differences in the configuration process. Finally we offer some hypothesis that could contribute to explain the short existence of the Territories in the United States and the long endurance of National Territories in Argentina. It is considered that the second colonial expansion and the relevance of territorial forms well linked with tutelary power could explain the interest in maintaining National Territories in the Argentine context.

**Key words:** Territory of Norwest of the River Ohio - National Territories - United States - Argentina.

## **1-El modelo norteamericano**

Hacia la segunda mitad del siglo XIX Estados Unidos se había tornado para diferentes países y, particularmente, para los latinoamericanos en un modelo político a imitar (1). Los ideales de libertad, igualdad y democracia, se hallaban supuestamente consustanciados solamente en ese momento en aquella república. De manera que algunos sectores de las elites liberales vernáculas procuraron encontrar la manera en que el Estado argentino en formación podía llegar a transformarse en una república semejante a Estados Unidos. Este ideario estuvo presente en Domingo Faustino Sarmiento, un fuerte admirador de la sociedad norteamericana, que luego de su viaje a Europa (1847) queda desilusionado por las desigualdades que observa particularmente en Francia y maravillado por los “avances” de la sociedad norteamericana en la búsqueda por construir una sociedad igualitaria. Sarmiento consideraba que un país creado bajo el espejo de Estados Unidos, estaría en condiciones de rivalizar “en poder y progreso con la raza sajona del Norte” (Sarmiento, D. F. 1993, 80).

La influencia del modelo norteamericano se hace presente también en generaciones posteriores a Sarmiento, por ejemplo, entre los llamados liberales reformistas, como Carlos Pellegrini. Ellos no dudan en copiar o adaptar “nuevas instituciones, tanto estatales como privadas, vinculadas al estudio y el tratamiento de los nuevos problemas sociales” (2) (Zimmerman, E. 1995: 16). Pellegrini, por ejemplo, es un atento observador del tratamiento de la cuestión obrera (3) o el de la organización del sistema electoral libre de personalismos, fraudes y clientelismos de Estados Unidos. Otros políticos, también inscriptos en la línea de los reformistas liberales como Ezequiel Ramos Mexía no dudaban en contratar técnicos norteamericanos para poner en valor y colonizar algunas áreas del país (4).

Domingo F. Sarmiento y algunos de sus seguidores consideraban que la semejanza de ciertas condiciones con Estados Unidos, tales como la existencia de amplias extensiones de tierras supuestamente libres o la llegada de migrantes europeos, podrían permitir la formación de comunidades de pequeños propietarios, primer paso para poder configurar una sociedad igualitaria, cuya fuerza residiría en la organización de pequeños poblados, centros de la vida comunitaria y garantías de la continuidad democrática.

Los adelantos tecnológicos en términos de comunicación eran otros de los aspectos de Estados Unidos que maravillaban a los intelectuales argentinos ya que aquellos eran considerados un elemento de integración territorial que permitirían contribuir a constituir un mercado interno. La extensión del ferrocarril fue considerada como una innovación que sirvió

para el avance de la *civilización* sobre el *desierto*; a la vez significó la transformación de la naturaleza en recurso. La expansión más rápida de este medio de transporte en Estados Unidos que en Europa llevó a Sarmiento a inferir que este país se encontraba en un estadio de progreso y civilización más avanzado que los países europeos.

Es dentro de este marco que puede entenderse por qué algunas prácticas y proyectos territoriales puestos en juego en Argentina entre finales del siglo XIX y principios del XX tienen su inspiración en las políticas territoriales norteamericanas de algunas propuestas de organización de la propiedad de las tierras, del establecimiento de los Parques Nacionales, o de la definición de los Territorios (5) Nacionales. Se concebía que, a través de este tipo de ingenierías geográficas, se podría llegar a construir una república con características semejantes a la de Estados Unidos e incluso llegar a constituir los Estados Unidos del Sur (6).

Sin embargo, la sociedad norteamericana no era ni tan igualitaria ni democrática. La expansión a partir de la apropiación de tierras bajo dominio indígena y el crecimiento económico particularmente con el uso de mano de obra no blanca, son aspectos que las narrativas oficiales no levantan y que, en realidad, acaban ocultando el conflictivo proceso de avance hacia el Oeste de Estados Unidos (Zinn, H. 1999). Este proceso fue idealizado por el relato sobre el avance de la frontera de Frederick Jackson Turner (1893). Desde esta narrativa la frontera fue concebida como génesis del nacionalismo norteamericano. Sin embargo la expansión territorial implicó un conjunto de pujas políticas entre los estados originarios por la apropiación de tierras, entre los distintos actores involucrados –colonos, compañías de tierras, especuladores, indígenas, ocupantes ilegales- y, en algunos casos, entre los estados en conformación, y las potencias coloniales que limitaban con Estados Unidos. Por tal motivo, creemos que resulta relevante estudiar los procesos que llevan al desarrollo de las políticas territoriales en cada uno de los países para superar las narrativas idealizadoras, identificar las semejanzas y diferencias, detectar las influencias y los factores que explicarían las diferencias entre unas y otras.

El objetivo de este trabajo es identificar la influencia norteamericana en el proceso de formación de los Territorios Nacionales en Argentina (7). Los Territorios Nacionales fueron unidades jurídico administrativas creadas en Argentina por la Ley N° 1532 del año 1884 con el fin de administrar ámbitos geográficos que anteriormente habían estado bajo dominio indígena y que habían sido recientemente apropiados o estaban siendo objeto de apropiación por parte del Estado. Estos se encontraban situados en zonas próximas a las fronteras internacionales que estaban también siendo definidas. Hasta su provincialización, que tuvo

lugar en la mayoría de los casos en 1955, durante el gobierno de Juan D. Perón, sus habitantes eran *ciudadanos incompletos* ya que no podían elegir sus autoridades. Ellas eran nombradas por el Poder Ejecutivo Nacional.

Los debates en las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso Argentino como los juristas que discuten la Ley de Territorios Nacionales argentina de 1884, hacen referencia a la Ordenanza para el Gobierno del Territorio de los Estados Unidos del Noroeste del Río Ohio (13 de julio 1787) como antecedente directo de dicha norma. Sin embargo, nuestro análisis demuestra ciertas diferencias en la propia legislación, asociadas más que todo, al proceso de pasaje de estas unidades administrativas de Territorios a provincias. Así, mientras que en Estados Unidos los territorios del Noroeste se convierten en estados de la Unión en menos de 20 años, en Argentina sólo se tornan provincias casi 70 años después de su conformación. ¿Cuáles podrían ser las causas de esta demora en la provincialización y, por lo tanto, en el otorgamiento de representatividad política de los habitantes de los Territorios Nacionales de Argentina?

Este artículo se divide en tres partes. En la primera se analiza el proceso de aprobación de la Ordenanza para el Gobierno del Territorio de los Estados Unidos del Noroeste del Río Ohio de 1787 como la primera norma que estableció el dominio de este país sobre ámbitos de reciente apropiación. En la segunda se estudia la influencia de esta norma en el pensamiento de Nicasio Oroño y en la Ley de Territorios Nacionales Argentina de 1884. Se identifican las semejanzas y diferencias entre la legislación norteamericana y argentina y se analizan las posiciones que se debaten en las cámaras legislativas en torno a estas diferencias. En las conclusiones se esbozan algunas posibles explicaciones que nos permitirían abordar el rápido pasaje de los Territorios a estados de Estados Unidos y la demora en la efectivización de este proceso en el ámbito argentino. El estudio se basa esencialmente en el estudio de las normas y en las posiciones que se negocian en torno a la aprobación de las mismas.

## **2-Las ordenanzas que definen Territorios con gobiernos temporarios en el Noroeste Norteamericano**

Durante las guerras de la independencia uno de los debates que se desatan en Estados Unidos se asocia a la posesión de las tierras comprendidas entre los Montes Apalaches y el Río Ohio. Esta discusión generó conflictos entre los estados con reclamos territoriales y sin reclamos territoriales, entre el gobierno nacional y los estados, y entre los

especuladores y los estados con reclamos territoriales (Saguir, J. 2007: 36-37). Algunos de los grupos indígenas que habitaban estas tierras también mostraron su desacuerdo en la cesión de estas tierras a Estados Unidos.

En efecto, siete de las colonias originales (Massachusetts, Nueva York, Connecticut, Virginia, las dos Carolinas y Georgia) tenían sus fronteras poco definidas y realizaban reclamos territoriales al oeste de los Apalaches. Estos estados son reconocidos en la bibliografía especializada como estados con tierra. Los otros seis (Nueva Hampshire, Nueva Jersey, Pensilvania, Delaware, Maryland, Rhode Island) no realizaban sus reclamos ya que sus fronteras habían sido definidas en las respectivas constituciones. Sin embargo, estos estados, reconocidos como sin tierra, no aceptaban los reclamos realizados por los primeros estados. Tal es el caso de Maryland que, debido a su oposición a los reclamos de Virginia, decidió no ratificar el primer texto Constitucional de Estados Unidos, hasta que los otros estados renunciaran a sus reclamos (8) (Arriaga, V. A. 1991: 9, Saguir, J. 2007: 36). Mientras, los especuladores correspondientes a los estados con tierra y sin tierra buscaban influenciar en las legislaturas de los primeros estados para poder garantizar la continuidad de acceso a las tierras del Oeste (9).

Las discusiones en torno a estas tierras en el Congreso Confederativo se dirimieron entre la posibilidad de que ellas quedasen bajo dominio del Congreso o que pasasen a los estados que poseían reclamos territoriales. Mientras que la primera reivindicación, apoyada básicamente por los representantes de los estados sin tierra, consideraba que el pasaje de estos ámbitos a manos del poder nacional permitiría su venta a inmigrantes y saldar así las deudas de la guerra de la Independencia, los estados con tierra consideraban que la apropiación nacional de estas tierras pondría en cuestión el propio sistema federal ya que acrecentaría el poder del Congreso por sobre el de los estados.

La posición que el Congreso encontró para saldar el conflicto fue garantizar que las tierras cedidas al Gobierno central fueran utilizadas para formar nuevos estados republicanos, “con los mismos derechos a la soberanía, libertad e independencia que tienen todos los demás” (10). Este fue el marco que promovió la cesión de las pretensiones territoriales de Virginia sobre los territorios del norte y oeste del río Ohio y el desencadenante de una serie de discusiones y ordenanzas sobre las dimensiones y el tipo de gobierno de que gozarían los nuevos estados en conformación (11). Los debates daban cuenta del temor que mostraban los congresistas en torno al hecho de que los especuladores y ocupantes formasen un gobierno autónomo, independiente de los Estados Unidos, que establecieran relaciones con las poblaciones indígenas y, a través de ellas, con las potencias coloniales (Inglaterra, Francia, España).

Mientras el Congreso Confederativo comenzó a establecer negociaciones con los indígenas y los estados para poder contar con tierras propias, también puso en vigor la Ordenanza de 1784. Según esta norma “las tierras cedidas por los estados individuales así como aquellas que ya habían sido compradas y serían compradas a las poblaciones indígenas y ofrecidas para ser vendidas por el Congreso” (12) situadas al Norte del Río Ohio y del Este del Río Mississippi serían divididas en dieciséis estados, cuyos límites serían definidos por el propio Congreso (13). Cada una de estas nuevas organizaciones político-administrativas no podía exceder las 150 millas cuadradas. Ellas serían, en primer lugar, Territorios hasta que tuvieran la misma población que el menos poblado de los estados originales. En ese momento estos Territorios se tornarían estados y tendrían los mismos derechos que los trece estados originarios. La Ordenanza de 1784 también garantizaba autogobierno a los residentes de los Territorios (14).

Sin embargo, esta Ordenanza no estableció cómo sería el proceso de organización de los asentamientos o la distribución de tierras. Este proceso quedó reglamentado por la ley de tierras de 1785 que definiría la organización de poblaciones (15). A través las Ordenanzas de 1784 y 1785 el gobierno abrió partes del área de Ohio para su ocupación, pero las dificultades continuaron: los ocupantes ilegales y especuladores siguieron apropiándose de estos territorios a la vez que las poblaciones indígenas se negaban a abandonar estos ámbitos geográficos.

En 1786 el Congreso Confederativo decidió revisar la Ordenanza de 1784. Dicho Congreso consideraba que el carácter liberal de la Ordenanza ya promulgada dificultaría el cumplimiento de los objetivos propuestos por las élites dirigentes para estos territorios de frontera. Así, Monroe, presidente de la Comisión Revisora de la Ordenanza, consideraba que los territorios del Noroeste deberían pasar por un gobierno de tipo colonial, antes que los nuevos estados fueran admitidos con voto en el Congreso con derechos semejantes a otros estados. Las presiones por organizar unidades político administrativas de mayor tamaño y por aumentar el umbral de población necesaria para que los Territorios entraran en la Unión (16) se sumaron a las dificultades que el Congreso estaba afrontando para vender las tierras y organizar poblaciones (Onuf, P. 1987: 49-50). Más que permitir que el gobierno de los Territorios quedara bajo la propia autoridad de los colonos hasta su incorporación a la Unión, los congresistas consideraban que ellos deberían estar sometidos a un gobierno más fuerte y más pautado.

Dentro de este marco y, sobre la base de la Ordenanza de 1784, la Ordenanza para el gobierno del territorio de los Estados Unidos del

Noroeste del Río Ohio de 1787 (17), estableció nuevas bases para la apropiación y ocupación del referido territorio.

Según la nueva norma, el área situada al sur de los Grandes Lagos, al oeste del Río Ohio y al Este del Río Mississippi fue considerada como un solo distrito, con posibilidades de ser dividido en dos, de acuerdo a las circunstancias que, en opinión del Congreso, pudieran hacerlo conveniente. Este Territorio estaría a cargo de un gobernador, un secretario y un tribunal compuesto de tres jueces (18). Cuando el distrito contara con cinco mil habitantes mayores varones libres, el gobernador podría propiciar la formación de una asamblea general. Esta asamblea general podría elegir un delegado para el Congreso que podría “intervenir en los debates, pero no podría votar, durante el actual gobierno provisional” (Ordenanza del Noroeste de Estados Unidos, 1787 en Linares Quintana, S. 1940:444) (19).

El artículo quinto fijaba que en el mencionado territorio se podrían conformar no menos de tres ni más de cinco estados. Cuando cada una de las nuevas unidades político administrativas alcanzara los sesenta mil habitantes libres, sus delegados podrán ser admitidos en el Congreso de Estados Unidos en “pie de igualdad con los primitivos estados” (Ordenanza del Noroeste de Estados Unidos, 1787 en Linares Quintana, L. 1940: 446).

El Territorio del Noroeste del Río Ohio fue el primero organizado por Estados Unidos fuera del área de las primitivas colonias. Además, su forma de constitución estableció el precedente a través del cual la expansión norteamericana tendría lugar, es decir, mediante la organización de nuevos estados y no por la expansión de aquellos existentes.

Desde el punto de vista de Peter Onuf, la noción de territorio presente en la Ordenanza de 1787, se construyó bajo la idea de un espacio político de transición: de colonia en su fase inicial a estado en su estadio final. A través de sus disposiciones, la Ordenanza del Noroeste de 1787 contempló la realización de este proceso progresivo. Desde la perspectiva de aquel historiador, los movimientos desencadenados tanto en los propios Territorios como en el Congreso para acelerar este proceso no implicaron un cuestionamiento a la Ordenanza (20), ya que se trataba de una dinámica esperada y contemplada por los objetivos que llevaron a su promulgación. Las normas sobre Territorios Nacionales en Argentina también serán concebidas como instrumentos para organizar una transición, transición que, a diferencia de los Estados Unidos, se prolongará por aproximadamente setenta años.

### **3-La influencia de las Ordenanzas estadounidenses en la formación de los Territorios Nacionales en Argentina**



La formación de los Territorios Nacionales en Argentina se asoció, en cierta medida, al requerimiento de contar con recursos financieros para enriquecer el Tesoro Nacional. Es en este contexto que se comprende la inclusión de un apartado en la Constitución Nacional de 1853 en el que se establece que el Congreso “podía fijar los límites de las provincias, crear otras nuevas y determinar con una legislación especial la organización, administración y gobierno que debían tener los Territorios Nacionales que quedaran fuera de los límites asignados por las provincias” (Ruffini, M. 2007: 35).

Sin embargo, la legislación específica en relación a la cuestión, comenzó a plantearse en el año 1862, una vez que Buenos Aires se había reincorporado a la Confederación. En este marco el gobierno nacional mostró su interés por deslindar los ámbitos bajo dominio de las provincias y de la Nación. El proyecto llevado al Congreso desembocó en la sanción de la ley N° 28 conocida como “ley de nacionalización de los territorios”, una norma que, en la medida en que discute el tratamiento de las tierras consideradas nacionales adquiere características semejantes a la *Resolution of Congress on Public Lands* de 1780. Sin embargo, la diferencia fundamental residió en el hecho de que, mientras la primera estableció un ámbito de dominio nacional, la segunda garantizó la formación de futuros estados en el espacio que, en el momento de su dictado, quedaba en manos del Congreso estadounidense. El debate del proyecto en el Congreso Argentino despertó la reacción de las provincias en tanto muchas de ellas habían ocupado o realizaban reclamos sobre ámbitos ahora considerados de dominio estatal nacional. Esta discusión, semejante a la que tuvo lugar en Estados Unidos en torno a la cesión de las pretensiones territoriales de los estados con tierra, se dirimió temporariamente a través de una propuesta del Congreso en la cual se proponía “que las provincias presentaran documentación para ser analizada y determinar tanto los límites provinciales como las ventas realizadas con fines de poblamiento” (Ruffini, M. 2007: 38).

A partir del establecimiento de este primer marco legal de definición de tierras que quedaban en manos de la Nación se elaboraron distintos proyectos destinados a establecer su forma de administración política, gestión y promoción de la ocupación.

### **3.1-El proyecto de Nicasio Oroño como mediador en la inserción del modelo norteamericano en la discusión parlamentaria argentina**

Uno de los primeros proyectos presentados para definir geográficamente los límites de los Territorios Nacionales y de dotarlos de una organización política y administrativa fue elaborado por el Senador Nicasio Oroño. Este propuesta fue desarrollada con detalle en su texto *La verdadera organización del país o la realización legal de la máxima gobernar es poblar* (1871). Este trabajo se encuentra altamente influenciado tanto por el ideal de formación territorial norteamericano como por la propia Ordenanza del Noroeste de 1787.

En primer lugar Nicasio Oroño suponía que las provincias debían dejar de lado sus pretensiones particulares para pensar en el bien de la Nación. Para ello construyó una narrativa sobre el proceso de formación territorial estadounidense, donde la cesión de los reclamos de los estados originarios aparecía como un acto espontáneo y no un objeto de negociación política como vimos en el apartado anterior.

*Así lo comprendieron los Estados Unidos, cuando, espontáneamente, se desprendieron de los vastos territorios que pasaron a dominio de la nación para formar lo que se llamaban la herencia común de la nación americana, y en los cuales se han creado y florecido los diversos Estados que hoy constituyen el poder y la grandeza de aquella nación* (Oroño, N. 1871 en Oroño, N. 2004: 161).

La definición de los límites entre Territorios y provincias a través de accidentes geográficos o mediciones astronómicas, en tanto criterios científicos, aparecerían para Nicasio Oroño como los adecuados para superar los conflictos que la cuestión de la delimitación había desatado en el país. Desde su punto de vista, estos criterios serían útiles para precisar con claridad los límites de los 6 Territorios Nacionales definidos por este político: el Territorio al Noroeste de la República, el Territorio al Noreste (Gran Chaco, Misiones), el Territorio del Sur o Pampas, el Territorio Central y el Delta Argentino. Al igual que en el proyecto de Ordenanza de 1784 liderado por T. Jefferson, Nicasio Oroño hacía casi *tabula rasa* de la propia historia territorial de las provincias. Por ejemplo, su propuesta dejaba a la provincia de Buenos Aires sin las islas del Delta del Paraná, Bahía Blanca y Carmen de Patagones (21).

En segundo lugar, Nicasio Oroño deseaba dotar a estos Territorios de un conjunto de instituciones que permitirían preparar políticamente a los habitantes de los mismos (idealmente inmigrantes) para alcanzar el *status* de “provincia confederada” (22). En este sentido, el establecimiento de jurados para la administración de la justicia y la organización de consejos

municipales eran vistos como ámbitos de formación política de la comunidad (23).

En tercer lugar, al igual que la Ordenanza de 1787, Nicasio Oroño reconocía el carácter temporario de los Territorios que, durante su existencia contarían con “un gobierno especial” (24). Este gobierno estaría formado por un gobernador que, a diferencia de la legislación norteamericana, no sería nombrado por el Congreso sino por el Poder Ejecutivo en acuerdo con el Senado. El gobierno territorialiano contaría también con una legislatura y un poder judicial (constituido por un tribunal supremo, un juez de paz, y el jurado de vecinos propietarios).

La propuesta previó una ley especial para determinar el ejercicio de los derechos políticos de quienes no fuesen ciudadanos nativos o naturalizados y contemplaba el derecho de representación ante el Congreso. La representación política prevista se construía, como en el país del norte, en base a la ponderación de cantidad de habitantes: así cuando los Territorios contaran con cinco mil habitantes podrían enviar a un delegado al Congreso que tendría voz pero no voto; cuando ellas contaran con diez mil habitantes podrían formar el propio cuerpo legislativo y, en el momento que alcanzaran veinte mil habitantes, podrían convocar una convención constituyente, etapa previa necesaria para su integración a la “Nación como provincia confederada” (25).

### **3.2- La Ley N° 1532 de Organización de los Territorios Nacionales**

La primera organización efectiva de los Territorios Nacionales tuvo lugar en el marco de definición de los límites internacionales y del inicio de las tareas de apropiación material y simbólica de los ámbitos que no estaban bajo dominio del Estado en conformación (26). Tres son las leyes que acompañaron dicha organización, cada una de ellas fue pensada para satisfacer los requerimientos específicos de cada ámbito. Así la Ley N° 576 del 18 de octubre de 1872 organizó la Gobernación del Chaco, la ley N° 954 de 11 de octubre de 1878 estableció la Gobernación de Patagonia y la ley N° 1149 del 20 de diciembre de 1881 la de Misiones. Los análisis realizados de estas leyes demuestran un alejamiento de los fines previstos por las normas y proyectos de ley planteados con anterioridad. En principio parecería que el mantenimiento de estos espacios bajo el poder del Estado habría sido priorizado en detrimento del incentivo a la colonización y a la formación de una comunidad política en condiciones de insertarse como una entidad jurídico-administrativa más en el estado nacional. Ello implicó un

proceso de centralización de las decisiones en estos ámbitos que dependían directamente del Poder Ejecutivo Nacional (27) y un alto grado de militarización, constatable en la elección sucesiva de gobernadores militares y en la conformación de la Gendarmería como cuerpo militar encargado de cuidar la seguridad en los mismos (Navarro Floria, P. 2003: 65).

En el año 1884, en el marco de las campañas militares a la Patagonia y el Chaco, el gobierno presentó un nuevo proyecto destinado a dotar de una organización uniforme a los Territorios Nacionales. El proyecto, que se sustanció en la Ley N° 1532, estableció nueve gobernaciones (28), definió sus autoridades (gobernador, secretario y juez letrado) (29) y pautó los mecanismos políticos que permitirían preparar las gobernaciones para tornarse provincias (formación de consejos municipales en localidades de mil habitantes, constitución de una legislatura una vez que las gobernaciones hubieran alcanzado los treinta mil habitantes; en el momento en que las gobernaciones contaran con sesenta mil habitantes podrían convertirse en provincias).

Como podrá observarse, la ley tuvo una fuerte influencia de la Ordenanza estadounidense de 1787. Sea directamente o sea a través de la propuesta de Oroño, las ideas sobre provisionalidad de los Territorios, sobre la forma de organización de sus gobiernos o sobre las etapas institucionales por las que debía pasar un Territorio para que fuese admitido como provincia dentro del estado nacional dieron cuerpo a la Ley N° 1532.

Si bien, el propio proyecto reflejaba el interés por emular el proceso de formación territorial estadounidense, la posición del diputado Nicolás Calvo, estudioso de la Constitución de los Estados Unidos (30), dejó en evidencia la propia utilidad de recuperar la experiencia estadounidense en dos momentos claves del debate del proyecto de Ley de 1884. El primero se asoció a la discusión de los límites de los Territorios Nacionales, situación que puso en tela de juicio, una vez más, las divisas provinciales, más específicamente, las pretensiones territoriales de las provincias y de la Nación. Muchos de los representantes de las provincias, comprometidas con los reclamos (Santa Fe, Mendoza, San Luis y Salta) consideraban que las pretensiones nacionales estaban atentando contra la autonomía provincial y las bases federativas de la república. Frente a la posibilidad de que esta discusión obstaculizara el tratamiento de la organización política y administrativa de los Territorios Nacionales, Nicolás Calvo, partidario de la cesión de tierras provinciales a la Nación (31), recurrió a la experiencia de Estados Unidos para demostrar la utilidad que suponía que la tierra pública quedase temporariamente en manos de la Nación.

*Se habla de la organización de los territorios como de una usurpación que se hubiere hecho a las provincias. Los Estados Unidos que son el pueblo más libre del mundo, solo eran trece estados al declararse independientes. Sucesivamente se han ido convirtiendo en territorios la parte de la tierra pública que pertenecía a estos trece estados, y son hoy treinta y ocho. Con estos treinta y ocho hay diez territorios o provincias incoadas, (...), es decir que serán dentro de dos, tres o cuatro años, cuarenta y ocho estados. Es esta elasticidad, es esta facilidad, es esta unidad de acción la que hace que aquel pueblo sea grande.* (República Argentina, Cámara de Diputados, 19 de setiembre de 1884, 1132).

Nicolás Calvo considera que estados con extensos territorios debían estar conformados por numerosas unidades subnacionales y en ello residiría desde su punto de vista la fuerza del sistema federal (32), posición que seguía el ideario de Madison (33) y que fue la base del expansionismo norteamericano.

La otra discusión clave que tuvo lugar en el Congreso se relacionó con la posibilidad de establecer un representante de los Territorios Nacionales en la Cámara de Diputados. La figura de delegado –prevista con voz pero sin voto para el momento en que los Territorios alcanzasen los treinta mil habitantes (contemplada en la Ordenanza de 1787 y presente en el proyecto de Ley de los Territorios Nacionales argentinos)- fue vista por sus críticos como un híbrido; en la medida en que el delegado no era una figura equivalente a un diputado (34), era considerado inconstitucional. Sin embargo, Calvo creía que la similitud entre la Constitución argentina y la norteamericana permitían incorporar el delegado de los Territorios en la Cámara de Diputados.

*Esto es lo perfectamente lógico; y lo perfectamente constitucional, también, porque la concordancia de nuestra Constitución con la de Estados Unidos se ve a cada paso, y se encuentra más en esta parte que en muchas otras. (...) Hay actualmente diez territorios que mandan sus delegados al Congreso en la primera nación del mundo, cuyas instituciones nos sirven de modelo. Esto es de gran importancia. No veo, pues, cual es la razón que pueda haber para rechazar la presencia en la Cámara de los representantes de los territorios que tengan treinta mil almas* (República Argentina, Cámara de Diputados, 26 de setiembre de 1884, 1216).

Ahora bien, la emulación de la Ordenanza norteamericana no contribuyó a apagar el carácter militarizado que los Territorios adquirieron con la organización de las Gobernaciones en el período anterior a la

aprobación de la Ley N° 1532. ¿La concepción de una autoridad con escaso margen de maniobra (Ruffini, 2007: 67), que siguió cayendo sucesivamente en manos de militares; la anulación del proyecto de ley de la figura del delegado como portavoz de los Territorios en el Congreso y la escasa voluntad política por conducir el pasaje de los Territorios a provincias durante el período comprendido entre 1884 y 1955 ponían en cuestión el ideario de construcción de una república democrática al que tuvieron igual acceso todos los habitantes del país?

#### **4-El poder tutelar ¿el modelo norteamericano puesto en cuestión?**

El análisis del proceso de formación territorial norteamericano da cuenta de dos procesos simultáneos que tuvieron lugar hacia finales del siglo XVIII. Por un lado se observa la definición del propio ámbito de dominación en relación a las potencias coloniales –lo cual implica el establecimiento de los límites territoriales con las potencias coloniales, particularmente con Inglaterra y Francia (en el Noroeste) y con España en el área del Mississipi. Este proceso también involucra, por el otro lado, el establecimiento de estrategias de alianzas (a través de pactos) y ofensivas (a través de enfrentamientos militares) con las naciones indígenas.

Pero este mismo proceso de definición del ámbito de dominación significó el fortalecimiento del modelo confederativo y la delimitación de los territorios que quedaban bajo el poder de la Unión en relación con los estados originarios (que ejercían sus propios reclamos sobre los ámbitos no incorporados política y económicamente al territorio del Estado). En relación a las pretensiones de los estados originarios, la negociación implicó que los reclamos territoriales de estos fueran dejadas de lado en la medida en que la *Resolution of Congress on Public Lands*, las Ordenanzas de 1784 y de 1787 aseguraban la transición de los ámbitos a incorporar en la dinámica política y económica de la Unión en estados nuevos. En el marco en que se estaba definiendo el carácter confederativo de la Unión, la garantía y efectivización del pasaje de los Territorios a estados aseguraría la continuidad de este proceso.

La definición del territorio del Estado Nación argentino entre 1860 y 1890 también implicó la constitución del ámbito geográfico bajo su dominio. Ello significó, por un lado, la delimitación de las fronteras con los países vecinos, también en conformación y, por otro, la decisión de un cambio de estrategia política con las poblaciones indígenas para apropiarse de los territorios de estas sociedades (abandono de la tradición de pactos por una acción ofensiva). A su vez, en el marco de definición de una república

de carácter federativa, el estado se ocupó de diferenciar los ámbitos geográficos bajo su directo dominio de aquellos que quedaban bajo el poder de las provincias. Los conflictos en torno a las cesiones provinciales se acompañaron de la definición de los Territorios Nacionales. Si bien, la transformación de los Territorios en provincias estaba garantizada por la Ley N° 1534, la dependencia de estos ámbitos bajo dominio del gobierno no se produjo de manera tan rápida como se observa en el caso de Estados Unidos.

Quizás la diferencias entre estos procesos puede encontrarse en la propia opción de organización política argentina bajo un modelo federativo y no confederativo como en los Estados Unidos, donde las atribuciones del estado nacional suelen ser mayores que las que se observan en la propuesta confederativa. Sin embargo, cabe destacar que, en un contexto en que Europa vuelve a lanzarse a la escalada colonial, distintas formas de organización territorial asociadas al poder tutelar (35) aparecen en escena: desde los protectorados (Vilanova, 2004) hasta los Territorios Nacionales pasando por las reservas o colonias indígenas (De Souza Lima, 1995). Mientras que cierto sector de la elite liberal argentina deseaba emular las prácticas de exploración y apropiación territorial que los países europeos estaban llevando adelante en Asia o Africa, el establecimiento y perduración de áreas con un *status* cuasi colonial dentro de los propios Territorios Nacionales no era sino otra forma de entrar a la civilización, al menos desde esta dimensión, con un proyecto que aparentemente podía convivir con el modelo civilizatorio norteamericano basado en el ideal igualitario y democrático. De hecho, para esta misma época Estados Unidos se había incorporado al proyecto colonial, poniéndolo en práctica tanto en territorios contiguos (con la anexión de Texas en 1848) como en ámbitos de ultramar (por ejemplo, como sucede luego de la Guerra de Cuba en relación a los territorios de Cuba, Puerto Rico y Filipinas).

## **Notas**

(1) Cabe destacar la cantidad de viajeros intelectuales que visitan Estados Unidos procedentes de diferentes partes del mundo entre finales del siglo XIX y principios del XX a fin de conocer esta nueva experiencia de construcción política y social. Al respecto ver: Smithsonian Institution (1976). Un análisis de los relatos de viajeros argentinos que visitaron Estados Unidos puede encontrarse en Viñas, D. (1998).

(2) Estos *problemas* son consecuencia de la migración masiva llegada a Estados Unidos entre 1870 y 1914. Entre ellos se cuentan las deficiencias en materia de vivienda y salud en los ámbitos urbanos, el aumento de la

criminalidad, la prostitución, la mendicidad y, por último, la emergencia de las primeras organizaciones obreras (Zimmerman, E. 1995: 13).

(3) Pellegrini se mostró partidario de distribuir las ganancias industriales entre capitalistas y obreros a partir de entablar negociaciones entre ambas partes.

(4) Ezequiel Ramos Mexía fue compañero de carrera política de Carlos Pellegrini. En su desempeño como Ministro de Agricultura en 1906, presentó y defendió en el Congreso de la Nación el proyecto de ley N° 5559 de Fomento a los Territorios Nacionales, aprobado con el propósito de construir ferrocarriles estatales y colonizar tierras fiscales. Promovió la búsqueda de petróleo en Comodoro Rivadavia reservando su propiedad exclusiva al Estado Nacional. Tras viajar al Valle del Río Negro impulsó en 1909 una ley de obras de irrigación que permitió la construcción del sistema del Alto Valle del Río Negro y Neuquén. Desde este cargo contrató al geólogo norteamericano Bailey Willis para formar la Comisión de Estudios Hidrológicos que propondría un frustrado plan de desarrollo agrícola, industrial y turístico para el Norte de la Patagonia. Cabe destacar que Bailey Willis fue un técnico activo partícipe de la construcción territorial estadounidense. De hecho, se desempeñó como funcionario para la Northern Pacific Railroad y luego para United States Geological Survey en su etapa de organización. También participó en la fundación del Parque Nacional Mount Rainer en 1899. (Navarro Floria, P. 2007)

(5) A lo largo del texto se reserva el término Territorio (con mayúscula) para hacer referencia a los ámbitos jurídicos administrativos organizados por Estados Unidos o Argentina. Cuando este término aparece con minúscula se refiere al ámbito geográfico de ejercicio de poder en sentido genérico.

(6) Así, Pellegrini se hace portavoz de las palabras de Roosevelt para expresar un anhelo compartido por ciertos sectores de la elite dirigente finisecular argentina (Ver: Pellegrini, C. 1904-1905, Mc Gann, T. F. 1960: 98-100).

(7) Hasta la década de 1970 los estudios sobre Territorios Nacionales en Argentina fueron escasos. De acuerdo a M. Ruffini los primeros trabajos llevados adelante en esta década se orientaron a analizar la problemática de la distribución de la tierra y la organización institucional (Ruffini, M. 2007: 20-22). Con la recuperación de la democracia, hacia la década de 1980, los análisis adquirieron una nueva perspectiva resaltando el estudio del pasaje de las restricciones de ciudadanía a la ampliación de los derechos en el marco de la provincialización. Este “lento y contradictorio” proceso fue inicialmente trabajado en los estudios de Favaro, O. (1997) y Favaro, O. y Arias Bucciarelli, M. (1995) y continuado por artículos más recientes que



centran el foco de atención en el papel de los consejos municipales y de la prensa local en la ampliación de la ciudadanía (Elvira, G. Varela, T. 2002, Leoni, M. S. 2004). Una coyuntura ampliamente analizada es la correspondiente al proceso de provincialización durante el peronismo (Ruffini, M. 2005, 2007, Maeder, E. 2001). El desarrollo de una sociedad local con intereses y redes de poder que se valen de la escasa eficacia del estado en estos ámbitos (Moroni, M. 2005, Moroni, M. 2007, Bandieri, S. 2007) ha despertado también el interés de algunos trabajos. El pasado territorialiano habría dejado un legado particular a las provincias que ha sido objeto de investigación. Este se muestra tanto en términos de conformación social y política como en el tipo de vínculos que se establecen con el estado en la actualidad (Navarro Floria, P. 2003). En general estos estudios han sido desarrollados en universidades con sede en las provincias, ex - territorios nacionales: Comahue, Río Negro, Misiones y La Pampa. Los trabajos que abordan la problemática desde la perspectiva de la formación territorial no abundan, destacándose el estudio sobre la división departamental de los territorios de Oriz, G. y Vapñarsky, C. (1994), la tesis doctoral de A. Benedetti sobre la formación y desintegración del Territorio de los Andes y el análisis del pasaje cartográfico de desierto a Territorio Nacional del Chaco de Carla Lois (2003).

(8) Maryland consideraba que “Virginia, con sus grandes extensiones, recursos y población, estaba determinada a empobrecer su estado y reducirlo a un satélite” (Onuf, P. 1977: 371)

(9) Los especuladores correspondientes a los estados sin tierra habían organizado compañías inmobiliarias ya en la época colonial que habían obtenido tierras a través de tratados con indios o mediante donaciones del gobierno inglés (Saguir, J. 2007: 37).

(10) *Resolution of Congress on Public Lands*, 10 de octubre de 1780 citada en Arriaga, V.A. (1991: 10).

(11) El debate sobre la organización de los nuevos Territorios se dio luego del reconocimiento de la independencia de Estados Unidos por Gran Bretaña a través de la firma del tratado de París en 1783 y la cesión formal de los territorios de noroeste del Ohio.

(12) Informe del Comité, sobre el plan para un gobierno temporario del territorio Occidental adoptado el 23 de Abril de 1784 (Onuf, P. 1987: 46).

(13) Los textos que discuten la Ordenanza reconocen la influencia del proyecto del representante por el Estado de Virginia, Tomas Jefferson, en su diseño (Arriaga, V. A 1991, Hinderaker, E. 1997). Sin embargo, R. F. Berkhofer (1972) considera las contribuciones de otros representantes como George Washington, los diputados Elbridge Gerry (Massachussets) y David Howell (Rhode Island). Berkhofer atribuye particularmente a la visión de

Washington la idea de establecer claramente los límites del nuevo estado, que definiera de forma precisa el área bajo dominio de población blanca y población indígena. Washington también consideraba que las características del habitante de la frontera llevaban a que estos territorios no pudieran quedar bajo su gobierno, por lo tanto, deberían pasar por un período de gobierno temporal en manos del estado central, sin consultar los deseos de los habitantes, hasta que alcanzaran las condiciones para acceder a un gobierno permanente propio. La influencia de Jefferson se observaría en la formación de alrededor de 6 a 14 unidades político- administrativas, separadas por fronteras definidas por líneas rectas (latitudes y longitudes) sobre tierras ya cedidas y por sobre otras pendientes de ser cedidas. El gobierno central definiría la denominación de los mismos.

(14) El informe sobre el que se basó esta Ordenanza reconoció un primer estadio según el cual se le reconocía a los colonos de cualquier estado bajo su propia petición o por decisión del Congreso a encontrarse para formar un *gobierno temporario*. En este marco podrían adoptar la constitución y las leyes de los estados originales. Cuando la población del nuevo estado alcanzara los 20.000 habitantes masculinos libres, los colonos entrarían en el segundo estadio. Esto significaría que el Congreso los autorizaría para convocar una convención y establecer una constitución y gobierno permanente para ellos mismos. La admisión de delegados del nuevo estado para el Congreso sería posible cuando el número de habitantes libres igualara al menos habitado de los estados originarios, con el consentimiento de los dos tercios del Congreso (Berkhofer, R. F. 1972: 246).

(15) Las poblaciones eran organizadas en forma de cuadrícula. Cada cuadrícula tendría 6 millas de largo, y la totalidad de la cuadrícula tendría un total de 36 millas cuadradas. Cada población sería dividida, en secciones de una milla cuadrada y estas, a su vez, en otras tantas de 640 acres. Cada sección tendría su propio número. La sección 16 estaría destinada a la escuela pública. Las secciones 8, 11, 26 y 29 serían otorgadas a los veteranos de la revolución americana en forma de pago a sus servicios en la guerra. Las secciones que quedaban serían colocadas a la venta pública. El valor mínimo ofrecido por sección sería de 640 dólares por sección o un dólar por cada acre de tierra en cada sección.

(16) Detrás del cuestionamiento al tamaño de los estados (en términos de extensión y población) estaba presente la discusión sobre las condiciones que un país precisaba cumplir para garantizar su carácter republicano. Este debate, contemporáneo a la aprobación de Ordenanza del Noroeste, pone en juego la continuidad del proyecto de expansión territorial. Los antifederalistas, basados en la propuesta de Montesquieu consideraban que la forma republicana de gobierno solo podría garantizarse en poblaciones

pequeñas y homogéneas ya que el crecimiento implicaba la aparición de tendencias tiránicas entre los gobernantes. Esta postura fue criticada por el federalista James Madison. Para este congresista, el principio de representación garantizaba la superación de esta amenaza. El territorio extenso “ofrecía oportunidades para todos los ciudadanos de satisfacer sus intereses individuales a través del acceso a la propiedad y la participación en la agricultura comercial. Al diversificarse los intereses en la república, el riesgo de creación de una mayoría tiránica sobre una minoría desprotegida se anulaba y se seleccionaba a los mejores para ejercer los cargos de representación” (Arriaga, V. A. 1991: 20). La elección de un tamaño adecuado para los nuevos estados permitiría la organización de una estructura que garantizaría el cumplimiento con los mecanismos de representación.

(17) La denominación original de la norma es: *An Ordinance for the Government of the Territory of the United States, North-West of the River Ohio*. Nos referiremos a ella como Ordenanza del Noroeste u Ordenanza de 1787.

(18) Mientras que el gobernador se desempeñaría en su cargo por tres años, el secretario lo haría por cuatro años. Ambos cargos podrían ser revocados por el Congreso. La Ordenanza no establecía límites temporales para el mandato de los jueces.

(19) Los historiadores norteamericanos que trabajan esta temática coinciden al apreciar a esta Ordenanza como uno de los documentos más relevantes correspondientes al período de formación de Estados Unidos. La Ordenanza del Noroeste de 1787 estableció también que las tierras y propiedades indígenas no fueran quitadas sin su consentimiento (art. 3), las legislaturas de los nuevos estados nunca intervendrían en la distribución del suelo realizada por el Congreso (art. 4) y que en el mencionado territorio no existiría ni esclavitud ni servidumbre (art. 6). En realidad, la protección de la situación de los indígenas fue una cuestión más formal que real. El fracaso de los diversos tratados entablados con las naciones que ocupaban el Valle de Ohio llevaron a que la Ordenanza se tornara una estrategia de legitimación de la expansión blanca, situación que desembocó en la guerra con los indios del Noroeste (1785-1795) (Hinderaker, E. 1997: 232-236). A su vez, la prohibición de la esclavitud en este ámbito llevó a establecer al río Ohio como límites entre el área esclavista y libre de esclavitud entre los Apalaches y el Río Mississippi.

(20) Onuf se refiere particularmente a las solicitudes de formación de estados que se dieron previamente a que Ohio alcanzara los 60.000 habitantes, y que encontraron eco en el *Enabling Act* de 1802. Esta disposición llevó a la formación del estado de Ohio, sucedido por la

constitución de los de Indiana (1816), Illinois (1818), Michigan (1837), Wisconsin (1848) y Minnesota (1858) (Onuf, P. 1987: 67-87).

(21) Las objeciones a la división provincial y territorial del proyecto de Oroño llevaron a discutir los criterios para definir los límites subnacionales particularmente entre las provincias de Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires. En este sentido los criterios históricos (apoyados por la documentación colonial y aquella producida por viajeros) y el *uti possidetis* fueron priorizados en detrimento de los criterios geográficos, calificados como arbitrarios. Además, se debatieron los mecanismos institucionales que permitirían definir delimitaciones que no atentaran contra las bases del sistema republicano federativo. Así por ejemplo, el publicista Manuel Ricardo Trelles consideraba que esta problemática solo podía solucionarse mediante “acuerdos celebrados entre el Gobierno de la Nación y los Gobiernos Provinciales, sujetos a la aprobación del Congreso; reconociendo el Estado Nacional (...) en cuanto fuera justo, la posesión que tenían las provincias” (Allende, A. R. 1992: 71). La separación de Carmen de Patagones de Buenos Aires puede adjudicarse al interés de ciertos sectores intelectuales y dirigentes por transformar a Carmen de Patagones en un puerto de la Nación (Calvo, N. 1879:125).

(22) Ruffini reconoce en la denominación de provincia confederada un anacronismo de Oroño, en la medida en que el modelo federativo habría sido adoptado con la Constitución de 1853. Es posible que este autor se estuviese inspirándose directamente en la ordenanza norteamericana para la adopción de este término.

(23) Cabe destacar que tanto la organización de jurados como de gobiernos municipales no fueron contempladas en la Ordenanza de 1787 pero sí en normas posteriores.

(24) Término usado por el propio Oroño en el proyecto de Ley. (Capítulo III. Artículo 7).

(25) Artículo 32 del Capítulo III del proyecto de Ley.

(26) Antes de la Organización de las Gobernaciones, en el año 1872, volvió a presentarse un proyecto de división del país en provincias y Territorios Nacionales. Este informe fue elaborado por una comisión del Senado presidida por Bartolomé Mitre sobre la base de la propuesta de Oroño y de los informes provinciales. La falta de apoyo político para su aprobación llevó al abandono de la defensa del mismo (Ruffini, M. 2006: 44, Navarro Floria, P. 2003: 63).

(27) En el caso del Chaco los gobernadores dependieron del Ministerio del Interior, y en el de Patagonia, del Ministerio de Guerra y Marina.

(28) Se trataba de las Gobernaciones de La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Formosa, Chaco y Misiones (Ley 1532. Artículo 1).

(29) El gobernador y el juez letrado serían nombrados por el Poder Ejecutivo en acuerdo con el Senado. El secretario sería nombrado por el Poder Ejecutivo a partir de la propuesta del Gobernador del Territorio.

(30) Durante su estadía en Brighton, Calvo se dedicó a profundizar el estudio del Derecho Constitucional. Allí publicó en 1864 sus *Comentarios sobre la Constitución Federal de los Estados Unidos*. (Cutolo, V. 1971: 58).

(31) Para Nicolás Calvo las provincias deberían quedarse con las extensiones que estas pudieran administrar. *No es esto decir que se abandonen enteramente, dejándolas como están; sino al contrario, que se les de vida propia, entregándolas al Gobierno Provincial como territorios federales, para que este los organice, los colonice, los convierta en nuevas Provincias, así que para ello adquieran población y valores suficientes para poderse erigir como tales*. (Calvo, N. 1879: 13).

(32) *Mientras más provincias tengamos, mayor garantía tendrá la nación de continuar en el sistema federal del gobierno que se halla en vigencia, y que seguirá así por espacio de cinco o seis siglos, o por todo el tiempo que permita la estabilidad humana conservarlo. Es necesario organizar estos territorios para que se hagan nuevas provincias argentinas que se incorporen a la Unión, para que de esa manera, podamos conocer las riquezas que se encierran en su seno y darles horizontes que todavía hoy no podemos descubrir. Son otras tantas fuentes de prosperidad de grandeza nacional*. (República Argentina, Cámara de Diputados, 19 de setiembre de 1884, 1135).

(33) Ver nota 16.

(34) República Argentina, Cámara de Diputados, 26 de setiembre de 1884, 1212-1217, República Argentina, Cámara de Senadores, 10 de Octubre de 1884, 782-783.

(35) Para A. Souza de Lima (1995: 70-77) el poder tutelar es una modalidad de ejercicio de poder de una comunidad política entendida como un conjunto de redes sociales estatizadas, con pretensión de abarcar y someter a multiplicidad de comunidades étnicas diferenciadas y dispuestas en un territorio cuya predefinición, delante a otras comunidades políticas igualmente heteróclitas, es relativa e inestable. El poder tutelar integraría elementos de soberanía como disciplinarios. La matriz militar de la guerra de conquista estaría siempre presente. Ruffini prefiere hablar de republicanismo tutelado para dar cuenta de la convivencia de dos situaciones de ciudadanía diferenciada en el propio país, por un lado aquella asociada a las provincias, con autonomía e incorporadas plenamente en el

sistema republicano y federal, por el otro, aquella vinculada a los territorios nacionales cuyos habitantes no podían participar en las contiendas electorales y cuyos derechos políticos estaban limitados en los casos de localidades con menos mil habitantes” (Ruffini, M. 2005: 132) .

## Bibliografía

ALLENDE, A. R.: *La polémica de 1869 sobre la delimitación de las provincias y territorios nacionales argentinos*, en: **Investigaciones y Ensayos**, N° 42, 1992, pág. 57-112.

ARRIAGA, V. A.: *James Madison y la expansión territorial, 1780-1790*, en: **Revista Secuencia**, N° 20, mayo-agosto, 1991, pág. 7-24.

BANDIERI, S.: *Sociedad civil y redes de poder social en los territorios nacionales del Sur. Neuquén, Patagonia Argentina, 1880-1907*, 2007, en: **Boletín Americanista**, N° 57, 2007, pág. 53-68, “en: <http://www.raco.cat/index.php/BoletinAmericanista/article/view/120205/163371>, fecha de consulta 28-12-2008, on line”.

BENEDETTI, A.: **Un territorio andino para un país pampeano. Geografía Histórica del Territorio de los Andes (1900-1943)**, Tesis Doctoral, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y letras, 2005.

BERKHOFER, R. F.: *Jefferson, the Ordinance of 1784, and the Origins of the American Territorial System*, en: **The William and Mary Quarterly**, vol. 29 (2), 1972, pág. 231-262.

CUTOLO, V.: **Nuevo Diccionario Biográfico Argentino (1750-1930)**, Buenos Aires: Elche, 1971.

DE SOUZA LIMA, A. C.: **Um grande cerco de paz. Poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil**, Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1995.

ELVIRA, G., VARELA, T.: *La construcción de la ciudadanía política en los territorios nacionales. Viedma. Capital del Territorio de Río Negro (1930-1938)*, en: **Revista Pilquen**, N° 6, 2004, pág. 1-10, “en: [http://www.revistapilquen.com.ar/CienciasSociales/Sociales6/6\\_Elvira-Varela\\_Ciudadania.pdf](http://www.revistapilquen.com.ar/CienciasSociales/Sociales6/6_Elvira-Varela_Ciudadania.pdf), fecha de consulta 28-12-2008, on line”.

FAVARO, O.: *Realidades contrapuestas a los estados provinciales: los territorios nacionales (1884-1955)*, en: **Realidad Económica**, N° 144, 1997, pág. 79-96.

FAVARO, O., ARIAS BUCCIARELLI, M.: *El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los territorios nacionales a la ciudadanía política: un clivaje en los años 30*, en: **Entrepasados**, Nº. 9, 1995, pág. 7-26.

HINDERAKER, E.: **Elusive Empires: Constructing Colonialism in the Ohio Valley, 1673-1800**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

LEONI, M. S.: *Los municipios y la Política en los territorios nacionales. El caso del Chaco (1884-1946)*, en: **Revista Escuela de Historia**, vol. 1 (3), 2004, pág. 1-19.

LOIS, C.: *Del desierto ignoto a territorio representado. Cartografía, Estado y Territorio en el Gran Chaco argentino (1866-1916)*, en: **Cuadernos de Territorio**, Nº. 10, 2003.

MAEDER, E.: *La política sobre los territorios nacionales durante la etapa peronista 1946-1955*, en: **Separata del XI Congreso de Historia Argentina**, Academia Nacional de la Historia, 2001.

Mc GANN, T. F.: **Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano 1880-1914**. Buenos Aires: Eudeba, 1960.

MORONI, M.: *La incorporación de los territorios nacionales en el proceso de consolidación del estado argentino. El caso del territorio de la Pampa Central*, en: **Revista Andes**, Nº. 16, 2005, pág. 253-274, “en: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1668-80902005000100014&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1668-80902005000100014&script=sci_arttext) (SciELO), fecha de consulta 28-12-2008, on line”.

MORONI, M.: *Fortalecer el estado y unificar el territorio. Organización y gobierno del territorio nacional de la Pampa, Argentina a fines del siglo XIX*, en: **Boletín Americanista**, Nº. 57, 2007, pág. 199-218, “en <http://www.scielo.org.ar/pdf/andes/n16/n16a13.pdf> (SciELO), fecha de consulta 28-12-2008, on line”.

NAVARRO FLORIA, P.: *La nacionalización fallida de la Patagonia Norte 1862-1904*, en: **Quinto Sol**, Nº. 7, 2003, pág. 61-91.

NAVARRO FLORIA, P.: **Paisajes del Progreso. La resignificación de la Patagonia Norte, 1880-1916**. Neuquén: Educo, 2007.

ONUF, P.: *Toward Federalism: Virginia, Congress and the Western Lands*, en: **The William and Mary Quaterly**, vol. 34 (3), 1977, pág. 353-374.

ONUF, P.: **Statehood and Union. A History of the Northwest Ordinance**. Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press, 1987.

ORIZ, G., VAPÑARSKY, C.: *Delimitación y subdivisión oficial de los ex territorios nacionales con énfasis en el más antiguo: el Chaco*, en: **Documentos de Trabajo**, N°. 24, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, 1994.

PELLEGRINI, C: *Cartas Norteamericanas, 1904-1905*, en: **Fundación Pellegrini**, “en: <http://www.fundacionpellegrini.org.ar/index1.html> (Discursos y escritos en Carlos Pellegrini), fecha de consulta 28-12-2008”.

RUFFINI, M.: *Peronismo y territorios nacionales. Algunas reflexiones en torno a la provincialización*, en: **Avances del Cesor**, N°. 5. 2005, pág. 132-148.

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

SAGUIR, J.: **¿Unión o Secesión? Los procesos constituyentes en Estados Unidos (1776-1787) y Argentina (1810-1862)**, Buenos Aires: Ed. Prometeo, 2007.

SARMIENTO D. F.: **Viajes por Europa, Africa y América 1845-1847 y Diario de Gastos**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. (1era edición 1849-1951).

SMITHSONIAN INSTITUTION: **Abroad in America. Visitors to the New Nation (1776-1914)**. Washington: National Portrait Gallery, Smithsonian Institution, 1976.

TURNER, F. J.: *El significado de la frontera en la historia americana*, en: SOLANO, F., BERNABEU. S. (coord) **Estudios (Nuevos y Viejos) sobre la Frontera**. Anexo 4 Revista de Indias CSIC. Madrid: Centro de Estudios Históricos, 1991. Primera Edición del texto de Turner, 1893.

VILANOVA, J. L.: **El Protectorado de España en Marruecos. Organización política y territorial**, Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2004.

VIÑAS, D.: **Viajeros argentinos a Estados Unidos**, Buenos Aires: Santiago Arcos editor, 1998.

ZIMMERMAN, E.: **Los reformistas liberales. La cuestión social en Argentina**, Buenos Aires: Sudamericana. Universidad de San Andrés, 1995.



ZINN, H.: **La otra historia de los Estados Unidos**. Buenos Aires, Siglo XXI, 1999.

## **Fuentes**

CALVO, N.: **Colección de las Interesantes Cartas del Señor Don Nicolás A. Calvo publicadas en “El Siglo”**. Buenos Aires: Imprenta de el Siglo, 1879.

“Ordenanza para el Gobierno del Territorio de Los Estados Unidos del Noroeste del Rio Ohio (13 de julio 1787)”, en: LINARES QUINTANA, S. **Concordancias del proyecto de Ley Orgánica de los territorios nacionales remitido por el Poder Ejecutivo Nacional al Honorable Congreso el 23 de agosto de 1938 con la legislación, jurisprudencia y bibliografía nacional y extranjera**. Buenos Aires, Biblioteca del Congreso, 1940, pág. 440-447.

OROÑO, N. *La verdadera organización del país o la realización legal de la máxima gobernar es poblar*, 1871, en: OROÑO, N.: **Obras Completas**. Santa Fe: Universidad del Litoral y Academia Nacional de Historia. 2004, pág. 157-210.

REPÚBLICA ARGENTINA, CÁMARA DE DIPUTADOS, **Sesiones del 19 de setiembre y 26 de setiembre**, 1884, pág. 1112-1223.

REPÚBLICA ARGENTINA, CÁMARA DE SENADORES, **Sesión del 10 de octubre**, 1884, pág. 769-783.

REPÚBLICA ARGENTINA. Ley N° 1532 de 1884. De organización de los Territorios Nacionales.

*Fecha de recepción: 08 de mayo de 2009*

*Fecha de aprobación: 15 de junio de 2010*