

Edición N° 57 - marzo 2010

La leyenda del "Territorio de entrega"

Por Ariela Carolina Schnitman

Ariela Carolina Schnitman. Estudiante avanzada de la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires

I. INTRODUCCIÓN

El 28 de mayo de 2003, a tan solo un par de días de asumir como el nuevo Presidente de los argentinos, Néstor Kirchner, en una visita a la Provincia de Formosa, firma con el Gobernador Gildo Insfrán el Acta de reparación Histórica. Así lo anunciaba la prensa local:

«El jefe de Estado habló ante más de cinco mil personas que lo vivaron cuando firmó con el gobernador formoseño Gildo Insfrán un acuerdo por el que la Nación asume el compromiso de crear un fondo de reparación histórica para Formosa, de modo tal que culmine la larga espera del desarrollo sostenido y sustentable a raíz de la ausencia de políticas nacionales sólidas por haberse considerado a esta parte del país como territorio de entrega por los conflictos limítrofes con países vecinos (...) En el orden internacional el territorio formoseño con más de 800 kilómetros de frontera internacional se definió como escenario físico de una hipótesis de conflicto, que generó la sanción de un conjunto normativo, del cual se mantienen vigentes aún hoy, muchas de sus disposiciones destinado a restringir las inversiones en la provincia, tanto públicas como privadas. La situación descripta fue el «cepo de hierro» que impidió resolver, a favor de los formoseños, los problemas del crecimiento, la autonomía y la justicia, que son inseparables.» -1-

La idea de la ausencia de políticas nacionales sólidas hacia Formosa, por haberse considerado a esta parte del país como territorio de entrega se refuerza unos años más tarde eun artículo periodístico publicado por la actual presidenta, Cristina Fernández, en el diario La Mañana de Viedma :

«El país tiene una deuda histórica con el Norte argentino. Por el pensamiento geopolítico característico de los gobiernos antidemocráticos durante años se creyó que nuestros vecinos eran potenciales enemigos. El Nordeste del país pagó un precio muy alto por esta locura. Las hipótesis de conflicto con países hermanos generaron un atraso histórico en la infraestructura necesaria para el desarrollo de toda la región.

La firma del Acta de Reparación Histórica con la provincia de Formosa, durante la gestión del ex presidente Néstor Kirchner, fue un paso adelante para tratar de subsanar, en parte, esta injusticia.» -2-

Por último se hará referencia también al documento presentado por el Gildo Insfrán, Formosa 2015, en el cual se vuelve sobre esta visión:

«Por otra parte, se llevó adelante una política internacional contraria a la integración, promoviendo el vaciamiento de los territorios fronterizos como objetivo

estratégico, en virtud de una defectuosa concepción de la defensa nacional. En ese orden, el territorio formoseño, con más de ochocientos kilómetros de frontera internacional, fue considerado como escenario físico de posibles enfrentamientos bélicos con países limítrofes. Esta hipótesis de conflicto restringió todo tipo de inversión en la provincia, lo que en los hechos consagró al río Bermejo como límite norte de la Argentina (...) Con esta convicción, a través del Acta de Reparación Histórica que hemos pactado con el doctor Néstor Kirchner el 28 de mayo de 2003» -3-

Como es posible observar en las citas precedentes, el Acta de Reparación Histórica, pactada entre la Provincia de Formosa y la Nación, descansa sobre un único discurso que atribuye a las políticas de defensa la responsabilidad por el «atraso histórico en la infraestructura región», «vaciamiento de los territorios fronterizos», «restringir las inversiones en la provincia, tanto públicas como privadas», impidiendo, en conclusión, «resolver, a favor de los formoseños, los problemas del crecimiento, la autonomía y la justicia, que son inseparables.»

El presente trabajo pretende investigar las líneas argumentativas planteadas en el discurso oficial, tanto provincial como nacional, intentando analizar la relación, si es que la hay, entre atraso histórico formoseño y las políticas de defensa que se establecieron a partir de las hipótesis de conflicto con Brasil y Paraguay.

El recorte temporal del ensayo será el mayor posible, teniendo como inicio el año 1944, con la primera legislación concreta respecto de las Zonas de Fronteras, como veremos adelante, y como cierre la vuelta de la democracia, de la mano de la cual se desactivan las antiguas hipótesis de conflicto. A este punto daremos especial atención sobre el final de nuestra presentación.

II. DEFINICIÓN DE CONCEPTOS

Antes de adentrarnos en la temática específica que nos convoca, es necesario definir y aclarar qué es lo que se entiende por Hipótesis de Conflicto.

Tal como se expresa en el Reglamento de Doctrina para la Acción Militar Conjunta, «en la búsqueda de los fines básicos de bienestar y seguridad, establecidos en forma genérica por la Constitución Nacional, el Gobierno Nacional determina los Objetivos Políticos a lograr. La evolución de las acciones de otros estados o grupos sociales, puede provocar confrontaciones originadas en el choque de intereses mutuos que amenacen aspectos esenciales de la vida de la Nación. De esta previsión, oportuna y realista, surgen las denominadas «hipótesis de conflicto», cuya clara percepción permitirá adoptar las medidas necesarias para su solución pacífica, o para transformarlas en «hipótesis de guerra» cuando su solución imponga el empleo del poder militar, ya sea por la magnitud del bien amenazado o por la actitud previsible del eventual» -4-

Concretamente, según el Diccionario de Acción Militar Conjunta, ya derogado, una hipótesis de conflicto es:

«Suposición de un enfrentamiento en el marco internacional o interno, originado en la contraposición entre la acción propia y la de otros países o sectores internos, en relación con los respectivos objetivos políticos o intereses esenciales.» -5-

Una aproximación un poco más actual al concepto afirma que:

«Las hipótesis de conflicto constituyen la orientación básica para la organización, equipamiento e instrucción de las fuerzas armadas de un país. Pero son justamente eso, hipótesis, es decir, supuestos contruidos en base a los hechos reales, pero no la expresión inequívoca de un conflicto inminente ni mucho menos de la existencia de un enemigo, externo o interno. Su importancia radica en la capacidad de un Estado para identificar posibles

amenazas y/o conflictos, y posteriormente instrumentar el consecuente conjunto de políticas y estrategias que, en caso de existir el conflicto, permitan llevar la acción desde su situación coyuntural hasta el objetivo deseado.» -6-

A nuestros fines entenderemos la hipótesis de conflicto como la suposición de un posible enfrentamiento sobre la cual se diseñan las políticas y estrategias orientadas a la defensa.

Para no extendernos mucho solo mencionaremos aquí que la mayoría de los Estados han tenido casi siempre conflictos de distintos tipos en potencia a los cuales corresponde prever para evitar que ocurran, tarea que no solo debe ser permanente, adecuándose al contexto espacial y temporal, sino que también es imprescindible para la integridad nacional.

Los históricos roces entre nuestro país y los estados vecinos fueron conformando en las Fuerzas Armadas distintas hipótesis de conflicto, de las cuales, a nuestro interés, toman mayor centralidad la de Paraguay y Brasil. A partir de estas hipótesis se va creando la política de defensa nacional, plasmada en distintos cuerpos normativos. El análisis de este marco legal es el tema del próximo apartado.

III. MARCO LEGAL

Tal como plantea Lidia Sejas en un estudio realizado a principios del 2003, «históricamente, tanto Argentina como los países limítrofes han aplicado regímenes jurídicos específicos sobre los ámbitos territoriales contiguos a las líneas de frontera binacionales, generalmente calificadas como «zonas ó fajas de seguridad», cuyos criterios restrictivos en determinados aspectos han inhibido y restringido la implementación de posibles proyectos localizables en zonas fronterizas dentro de programas de integración, desvirtuando las posibilidades de constituirse en auténticos escenarios físico-territoriales en el marco de las políticas binacionales de este tipo.» -7-

Como ya habíamos anticipado, nuestro análisis inicia por el año 1944 con la emisión del Decreto/ley .385/44 durante la presidencia de Perón, por medio del cual se crean «*en todo el territorio de la Nación «zonas de seguridad», destinadas a complementar las provisiones territoriales de la defensa nacional que comprenderán una faja a lo largo de la frontera terrestre y marítima y una cintura alrededor de aquellos establecimientos militares o civiles del interior que interesen especialmente a la defensa del país. Las zonas situadas en las frontera se denominarán zonas de seguridad de fronteras» y las del interior «zonas de seguridad del interior» -8-*

El concepto «Zonas de Seguridad» refiere a zonas fronterizas del país determinadas dentro del marco de la política de defensa nacional. Comprenden una franja territorial a lo largo de la frontera terrestre sometida a la autoridad de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, creada por el quinto artículo del decreto/ley:

ARTICULO 5. - Créase la «Comisión Nacional en Zonas de Seguridad», cuya misión será velar por los intereses de la defensa nacional en las referidas zonas. En lo referente a su misión y actividades dependerá del Consejo de Defensa Nacional y a los efectos administrativos se entenderá con el Ministerio de Guerra. La Comisión estará formada por la Comisión de Estudio N 12 (Seguridad), del Consejo de Defensa Nacional, integrada según convenga.

A esta comisión se da también el poder de policía de radicación con relación a las transmisiones de dominio, arrendamiento o locaciones, o cualquier forma de derechos reales o personales en estas zonas. Otro punto importante a recalcar es que a la Comisión además se adjudica la responsabilidad de resolver los pedidos para el otorgamiento de concesiones y/o permisos que las

autoridades nacionales, provinciales y municipales deban solicitar para autorizar la explotación de servicios públicos, vías y medios de comunicación y orientación de la opinión pública, transporte, pesca marítima y fluvial, así como toda fuente de energía o industrias de cualquier índole que interesen a los fines de la defensa nacional e intervenir, asesorando a dichas autoridades y a los organismos autárquicos cuando actúen como personas de derecho privado.

A partir de entonces y hasta mitades de la década del sesenta, se vuelca en la legislación la concepción política de la frontera como zona geopolítica potencialmente conflictiva, en la cual el rol estatal es principalmente el de asegurar la soberanía nacional y la seguridad territorial. El objetivo fundamental dentro de las Zonas de Seguridad fue su argentinización, lo cual vino de la mano de un *«celoso poder de policía en todo lo concerniente a la radicación extranjera en las áreas fronterizas (especialmente la procedente de un país vecino) ya sean personas ó inversiones productivas, y en la inhibición específica de acceso a la propiedad inmobiliaria»*.⁹

En este mismo año el Gral. de División (RE) D. Jorge A. Giovanelli plantea al problema de las fronteras no solo como una cuestión militar, sino un tema de Estado:

«Si las fronteras habrán realmente de fijar un límite a la soberanía nacional, como en principio corresponde, es esencial protegerlas, no para que ellas nos aíslen, al estilo de una muralla china que impide ese contacto terrestre, marítimo y aéreo con las demás naciones, que es esencial para el progreso material y espiritual de los pueblos, pero sí para que, en todo momento, esas fronteras tengan el sello inconfundible de nuestra nacionalidad, con todo lo que le es propio: el territorio, el derecho de defensa, la libertad en su más amplia acepción, económica y social.» -10-

Doce años más tarde, Onganía sanciona la Ley de Defensa Nacional N° 16.970 en la cual se especifican aún más las competencias de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad:

«ARTICULO 18.- Compete a la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad:

- a) Proponer al Consejo Nacional de Seguridad el establecimiento de Zonas de Seguridad en parte o partes del territorio nacional donde existan intereses vitales de la Nación que exijan la adopción de medidas especiales para ponerlas a cubierto de interferencias o perturbaciones sustanciales, insinuadas, declaradas o potenciales, como también la desafectación de aquellas que hubiesen dejado de revestir tal carácter.*
- b) Proponer al Consejo Nacional de Seguridad las adquisiciones y/o expropiaciones dentro de las Zonas de Seguridad conducentes a tal objeto, así como su mejor administración.*
- c) Proponer al Consejo Nacional de Seguridad las leyes, decretos y reglamentaciones vinculadas con la seguridad nacional en las referidas zonas y todas aquellas medidas que sean necesarias o convenientes para el mejor cumplimiento de sus funciones.*
- d) Ejercer la policía de radicación dentro de las zonas de seguridad, con relación a las transmisiones de dominio, arrendamiento o locaciones, o cualquier forma de derechos reales o personales en virtud de los cuales debe entregarse la posesión o tenencia de inmuebles, a cuyo efecto acordará o denegará las autorizaciones correspondientes.*
- e) Considerar y resolver, dentro de la zona de seguridad, los pedidos para el otorgamiento de concesiones y/o permisos que las autoridades nacionales, provinciales y municipales deben solicitar para autorizar la explotación de servicios públicos, vías y medios de comunicación y de orientación de la opinión pública, transportes, pesca marítima y fluvial, así como de toda fuente de energía e industrias de cualquier índole que interesen a los fines de seguridad nacional, e intervenir, asesorando a dichas autoridades y a los organismos autárquicos, cuando actúen como personas de derecho privado.*

f) *Actuar, a título de organismo coordinador, asesorando y orientando la acción de las distintas autoridades nacionales, provinciales y municipales que por razones de jurisdicción desarrollan actividades dentro de las zonas de seguridad para lograr la necesaria armonía y eficiencia en la estructuración y aplicación de las disposiciones que, directa o indirectamente se refieren a la defensa nacional.*

g) *Confeccionar y elevar el plan general de adquisiciones, expropiaciones y/o enajenaciones necesarias para adecuar la situación existente al objeto expresado en el apartado a) precedente». -11-*

Tal como se explica la Dra. Alicia Laurín, «a partir de 1970 con base en la misma concepción de áreas potencialmente conflictivas, se generaron nuevas normas y acciones para lograr la seguridad a través del desarrollo. En ese sentido se crearon nueve «áreas de frontera» dentro de las «zona de frontera» del país, definidas como las áreas más críticas, «que por su situación y características especiales, requieren la promoción prioritaria de su desarrollo (...) Con este esquema de «áreas de frontera» el Estado nuevamente pone en evidencia su estrategia integracionista «hacia adentro», sostenida por la lógica del potencial conflicto. Por eso, las acciones que recayeron sobre estas áreas tenían como finalidad desarrollar económicamente aquellas porciones territoriales limítrofes, poco pobladas debido al aislamiento y al escaso desarrollo económico. Por esta vía, el Estado buscaba asegurar el control de todo el territorio para consolidar la seguridad.» -12-

De particular importancia es esta ley, así como su decreto reglamentario a lo que hace nuestra investigación, ya que establece específicamente la voluntad del Estado Nacional de promover el crecimiento sostenido del espacio adyacente al límite internacional de la República, o sea, de la zona de frontera.

Veamos a continuación cuales son los objetivos enmarcados en el cuerpo de la ley:

«Art. 2.- *Los objetivos generales a alcanzar en la zona de frontera, sean los siguientes:*

- a) *Crear las condiciones adecuadas para la radicación de pobladores, mejorar la infraestructura y explotar los recursos naturales;*
- b) *Asegurar la integración de la zona de frontera al resto de la Nación;*
- c) *Alentar el afianzamiento de vínculos espirituales, culturales y económicos entre la población de la zona y la de los países limítrofes, conforme a la política internacional de la República.» -13-*

La ley prevé además el establecimiento de Áreas de Frontera, dentro de las Zonas de Frontera que «son las que por su situación y características especiales, requieren la promoción prioritaria de su desarrollo.» y plantea una serie de medidas promocionales para proporcionar:

- a) *Estímulos suficientes que propendan a la radicación y arraigo de población;*
- b) *Adecuada infraestructura de transporte y comunicaciones;*
- c) *Apoyos de carácter económico y financiero que faciliten la explotación, elaboración y transformación de los recursos naturales de la zona;*
- d) *Régimen especial crediticio, impositivo y arancelario para instalar industrias o ampliar los existentes;*
- e) *Facilidad de acceso a la tierra y vivienda propia;*
- f) *Conveniente asistencia técnica a la economía regional;*
- g) *Elevación del nivel educacional, sociocultural y sanitario;*
- h) *Todo otro tipo de facilidad que propenda a la consecución de los objetivos perseguidos.»*

Los gobernadores respectivos adquieren aquí una importancia relativa, quedando en sus manos la designación del comisionado de área de frontera, quien dependerá directamente del mismo, además de tener estos que informar anualmente al Poder Ejecutivo las medidas específicas a aplicar en la zona y áreas de frontera. En esta misma línea el decreto reglamentario de esta ley plantea:

«Art. 12.- Dentro de la zona de frontera, las áreas de frontera serán desarrolladas en forma prioritaria por los gobernadores de provincia a cuya jurisdicción pertenezcan, mediante la aplicación preferencial de las medidas promocionales que surjan de lo establecido por el art. 6 de la Ley 18.575 y otras que convengan al logro de los objetivos particulares determinados para cada una de ellas.»

Art. 13.- Los Gobiernos de provincias en las que sea de aplicación el régimen de la Ley 18.575 remitirán al Ministerio de Defensa antes del 31 de julio de cada año el Programa Operativo Anual que contendrá el detalle de los proyectos y medidas a desarrollar con recursos propios y a requerir de los sectores nacionales, previstos para cada Área de Frontera de su jurisdicción.» -14-

Antes de seguir desarrollando el marco legal, sería interesante detenernos aquí y hacer alguna referencia a los recursos institucionales y económicos aplicados en la búsqueda del logro de estos objetivos. Agregar algunos aportes de la literatura e información pública al respecto, a pesar de ser muy poca y de no tan fácil acceso, puede ser muy enriquecedor.

El Mensaje del Señor Gobernador de la Provincia Cnel. Ing. Augusto Guillermo Sosa Laprida, 1966- 1972, es uno de los textos más interesantes y detallados sobre el desarrollo provincial formoseño entre esos años. Debemos, sin embargo, hacer las salvedades que todo informe oficial exige, más teniendo en cuenta que eran épocas de un gobierno de facto y no de uno constitucional. Interesa, más que el desempeño gubernamental y las políticas provinciales, rescatar la relación Estado Nacional- Provincia y la participación del primero en los proyectos del segundo.

No se han encontrado en este documento muestras de una política de defensa tendiente al «vaciamiento de los territorios fronterizos» o a «restringir las inversiones en la provincia, tanto públicas como privadas», sino, por el contrario, un importante apoyo del gobierno nacional al gobierno provincial. Veamos algunos ejemplos:

«Para romper el aislamiento de la provincia con respecto al resto del país, se gestionó activamente la prosecución y terminación de la pavimentación de la ruta nacional N°11, obteniéndose adecuada respuesta de parte de la Administración Nacional de Vialidad, pudiendo darse por terminados y librada al tráfico internacional en marzo de 1968, con la presencia del Excelentísimo señor Presidente de la Nación y Ministros paraguayos y argentinos.» -15-

«Para solucionar el problema (falta de técnicos) se firmaron convenios entre Vialidad Provincial y Vialidad Nacional, por los cuales el organismo provincial realizaba los estudios y proyectos y luego los llamamos a licitación y posterior supervisión de obra, todo sujeto a la aprobación previa de Vialidad Nacional. Así comenzaron los trabajos de pavimentación de la ruta nacional N°81 el 25 de julio de 1969 y de la ruta N°86 el 15 de julio de 1969 (...) Cabe aclarar que Vialidad Nacional paga los estudios y proyectos y la supervisión de obra a Vialidad Provincial»

«Se han construido 11 nuevos edificios de escuelas de frontera por convenio con la Nación y se encuentran en construcción otros 3 edificios y próximo a licitar 4 más.»

Estas mismas obras llevadas a cabo en la provincia son mencionadas por Hugo Humberto Beck, al afirmar que «fue la década del 60 cuando se produjo un extraordinario desarrollo de la

red vial, tendiendo fundamentalmente a la pavimentación de las Rutas Nacionales. Entre ellas, la N°11 que unió Buenos Aires con Clorinda, atravesando todo el Litoral argentino, la N°16 en el tramo Resistencia-Avia Terai, la N°95 (Villa Ángela-Sáenz Peña), la N°94 (General Pinedo-Avia Terai) y la N°90 (Margarita Belén-General San Martín). En 1965 se inauguró la Ruta Nacional N°81 que atraviesa la provincia de Formosa de este a oeste, paralela al ferrocarril, y cuya pavimentación se realizó en la década del 70 hasta Estanislao del campo (...) También en la década del 70 fue pavimentada la Ruta Nacional N°95 desde Sáenz Peña hasta Tres Isletas, continuando luego el asfaltado por Ruta Provincial N°9 hasta Castelli y desde ahí por Runa Provincial N°5 hasta Puerto Lavalle, donde la construcción del Puente sobre el río Bermejo, permitió unir a esta localidad con el pueblo de subteniente Perin, en la Provincia de Formosa».

-16-

Volviendo al marco normativo, el nuevo enfoque que toma la política de defensa y el establecimiento de la promoción del desarrollo de las Zonas de Seguridad como objetivo prioritario, puede verse claramente también en la ley N° **19.248, en las cuales se aprueban las políticas nacionales secretas:**

«Art. N° 2: Estrechar los vínculos de todo orden con Uruguay, Paraguay, Bolivia y Perú, especialmente mediante las obras de infraestructura física, creando intereses comunes que aseguren nuestra preeminencia y eviten la expansión brasileña hacia el Oeste.»

«Art. N° 54: Promover el desarrollo económico, social, cultural y demográfico en las zonas y áreas de frontera, con el objeto de reafirmar el ejercicio de la soberanía, asegurar la integridad territorial y proyectar la influencia del país hacia el exterior. Incrementar el control y vigilancia en las áreas de frontera y en los puntos de fricción.» **-17-**

Un año más tarde mediante la Ley 19.524 se establece el régimen de escuelas de Zonas y Áreas de Frontera, por el cual se acentúa aún más el objetivo de «argentinización»:

«Art. 7: Los establecimientos educativos afectados al presente régimen, deberán cumplir además de los objetivos comunes con los del mismo nivel y modalidad, los siguientes objetivos particulares:

I) Promover actitudes que favorezcan:

- a) La cohesión grupal y la participación en los intereses comunitarios;*
- b) La asimilación de las formas de vida propias de la cultura argentina;*
- c) El arraigo en el medio y el compromiso con el desarrollo y bienestar de la comunidad local como parte integrante de la regional y nacional.*

II) Promover ideales que estimulen:

- a) La adhesión a los principios que fundamentan la lealtad nacional;*
- b) La afirmación del sentimiento de pertenencia a la sociedad argentina.*

Art. 11. — El personal docente deberá ser argentino nativo o por opción y cumplir con las demás exigencias establecidas en la jurisdicción respectiva para el ingreso y ascenso en la carrera docente.

Art. 18. — Los propietarios de los Institutos Privados deberán ser argentinos nativos o por opción. Cuando el propietario del Instituto sea una sociedad civil o comercial, el requisito de la nacionalidad argentina, nativa o por opción, será exigido respecto de todos los integrantes de los órganos administrativos de aquéllas.

Art. 22. — La enseñanza en zona y áreas de frontera, constituirá un programa prioritario, cuya financiación será prevista con incrementos graduales de las asignaciones presupuestarias de acuerdo con un planeamiento anual de necesidades en las distintas jurisdicciones».

Luego de este análisis detallado de la legislación sobre las Zonas y Áreas de Frontera, podríamos coincidir con Dolores Linares cuando afirma que *«hasta 1983 –año en que comienza la redemocratización argentina– las fronteras nacionales eran consideradas zonas que debían ser «integradas» hacia adentro, donde tenía que ser «asimilado» –noción a priori absolutamente distinta a la de «integración»– el sentimiento nacional. La escuela debía enseñar este «ser argentino» como si fuera matemática, a través de la geografía y de la lengua española, allí donde se hablaran otros idiomas. Las fronteras nacionales eran barreras políticas y militares, alimentadas por la construcción identitaria nacional y la desconfianza hacia el «otro», ya sea por pobre, por ilegal, por peligroso o por invasor».* -18-

IV. VUELTA DE LA DEMOCRACIA

De la mano del gobierno constitucional y la desarticulación de las hipótesis de conflicto, aparecen en el escenario nuevos mecanismos que alientan a la integración fronteriza, la complementación económica y política en espacios multinacionales.

Tal como afirmara Lidia Sejas *«El concepto de frontera como espacio de integración surge en nuestro país a partir de 1983 con la asunción de gobiernos democráticos, privilegiando la integración latinoamericana no sólo como un objetivo deseable sino necesario, al menos en lo enunciativo formal. Se pasa así de la concepción de frontera rígida y aislante a una proyección de acercamiento, unión y apertura, es decir, a la reconceptualización de espacio integrador sobre el cual se deberían orientar estrategias de desarrollo a través de acciones conjuntas entre países vecinos. Es dentro de este cambio estructural que empieza a perfilarse la integración y la cooperación fronteriza a través de proyectos bi y trinacionales, principalmente relacionados con la infraestructura de comunicación y la generación hidroeléctrica».*

Culmina así la idea de frontera de tensión por la cual las políticas territoriales fronterizas habían adoptado la forma de Zonas y Áreas de Seguridad que perseguía una integración hacia adentro entre centros y periféricas nacionales a través del desarrollo de éstas últimas. La estrategia territorial bajo la concepción de la frontera cerrada es reemplazada por una visión tendiente al encuentro y a la integración, o frontera abierta. Así la frontera adquiere una nueva lógica de unión y apertura, permitiendo una interacción más dinámica.

Por otro lado, en 1984 se emite el Decreto **2.406/84 para la Promoción Industrial para la Provincia de Formosa, en el cual se expresa específicamente** *«la necesidad de implementar políticas que tiendan a la radicación de inversiones y al desarrollo económico de la Provincia de Formosa.»*

Veamos los algunos de los componentes más sobresalientes de este decreto:

«Considerando

Que resulta de estricta justicia promover el crecimiento económico de una de las provincias argentinas de menor desarrollo relativo.

Que la Ley Nro. 21.608, el Decreto Reglamentario Nro. 2.541 del 26 de agosto de 1977 y la Ley Nro. 22.876, modificatoria de la primera, promueven la actividad industrial en el Territorio Nacional.

Que la acumulación de capitales autónomos de la Provincia de Formosa se expresa en volúmenes sumamente reducidos.

Que lo mismo cabe otorgar incentivos a quienes desde otros ámbitos geográficos estén en situación de radicarse en ella.

Que con esta política se procura la creación de fuentes de trabajo, que permitan el

mantenimiento de la población formoseña, y provoquen migraciones internas a su favor».

Más importante aún son los objetivos de este decreto entre los que se encuentra:

- a) Alcanzar un alto grado de industrialización en la Provincia, con la finalidad de lograr un desarrollo económico-social equilibrado de la misma dentro del contexto general de la Región;*
- b) Propender el pleno empleo de la mano de obra provincial, evitando migraciones hacia zonas de alta concentración poblacional;*
- c) Lograr la máxima industrialización posible de la materias primas y productos semielaborados originarios de la Provincia, tendiendo a la máxima integración vertical de los procesos productivos dentro de la misma;*
- d) Elevar el nivel de vida de los habitantes de la Provincia, procurando que los beneficios de la industrialización se vuelquen en el mejoramiento de las condiciones socio-económicas de la población;*
- e) Promover la ocupación de las áreas y zonas de fronteras a través del asentamiento de plantas industriales y la estabilización de la población;*
- f) Propender a la instalación de unidades productivas que posean un fuerte efecto multiplicador en la economía provincial, desarrollando al máximo los proyectos industriales que en forma activa sean generados a través de la acción de los organismos nacionales, provinciales y regionales;*
- g) Lograr la integración geográfica de las áreas marginadas mediante su desarrollo económico.*
- h) Estimular las actividades industriales con posibilidades de exportación o sustitución de importaciones en condiciones de costo, precios y calidades competitivas con el nivel internacional.*

El Decreto fija distintos beneficios tributarios, a saber: impuesto sobre los Capitales o del que lo sustituya o complemente, exención total, por un lapso de hasta QUINCE (15) años, del Impuesto de Sellos sobre los contratos de sociedad y sus prórrogas incluyendo las ampliaciones de capital y la emisión de acciones y derechos de importación.

Se establecen también los siguientes beneficios impositivos: Impuesto a las Ganancias o del que lo sustituya o complemente, exención del pago del Impuesto a las Ganancias, impuesto al Valor Agregado, o del que la sustituya o complemente.

Se hace énfasis en la búsqueda por el desarrollo de *«las áreas de frontera definidas en el Régimen de la Ley Nro. 18575 o de la que la sustituya o complemente en el futuro, y en la zona Oeste de la Provincia de Formosa, que abarca a los Departamentos de Ramón Lista, Matacos, Bermejo y Patiño»*, en las cuales la liberación o desgravación del monto imponible correspondiente será de hasta un 100%.

Por último aclararemos que el decreto prevé que *«Las evaluaciones técnico-económicas y financieras de los Proyectos presentados para acogimiento al presente Régimen serán realizadas en todos los casos por los organismos técnicos del Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas de la Provincia de Formosa»*.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Decíamos al comenzar este trabajo que existe hoy en día un discurso único que responsabiliza al Estado Nacional del atraso Formoseño. Según esta visión habría habido una decisión política clara de no desarrollar la provincia, consagrándola al olvido y a la exclusión, y creando una suerte

de trinchera territorial oc destinada a frenar los posibles avances de un potencial enemigo externo.

Se afirma también que las hipótesis de conflicto con países vecinos generaron un atraso histórico en la infraestructura necesaria para el desarrollo de toda la región.

En los hechos, ésta supuesta ausencia de políticas nacionales sólidas hacia Formosa ha sido desde hace décadas ni más ni menos que el más constante de los argumentos detrás de las incontables transferencias discrecionales que viene realizando el gobierno nacional al provincial. Es así como repetidamente se ha utilizado la ya conocida leyenda de Formosa y su historia de territorio marginado ya sea por la prensa local y nacional, por el propio gobernador de la provincia e incluso por los distintos presidentes de la Nación.

A lo largo de este trabajo hemos desarrollado al máximo posible todo el cuerpo normativo relacionado con los territorios fronterizos y las distintas estrategias y políticas de defensa plasmadas en la legislación.

Quizás podríamos dejar planteadas dos etapas disímiles en lo que va desde 1944 hasta la vuelta de la democracia. El primer recorrido histórico, que va hasta la década del 70, prevé la conformación de las fronteras dentro del marco espacial de Zonas de Seguridad. En este momento inicial predomina el rol de policía del Estado, encargado de salvaguardar la soberanía nacional y el objetivo de «argentinar» para que las *«fronteras tengan el sello inconfundible de nuestra nacionalidad»*.

Un segundo momento es identificable a partir de los nuevos cuerpos normativos de los años setenta tendientes a lograr la seguridad a través de la promoción del desarrollo de las zonas de frontera. Debían revertirse lo poco poblados que estaban estos territorios limítrofes, debido a su aislamiento, y su escaso desarrollo económico para asegurar el control estatal.

Podríamos decir que, tal como lo explica la perspectiva de un Estado «hacia adentro» planteada por Taylor, al resguardo por los derechos territoriales y su nacionalidad se agrega el interés por establecer vínculos con la sociedad civil y actividades económicas dentro de esos territorios; «la perspectiva «hacia adentro», relacionada con la seguridad, no depende exclusivamente del reconocimiento de la soberanía de los Estados: también «requiere estar al mismo nivel que los Estados vecinos en términos económicos. En este sentido, la búsqueda de incrementar la acumulación de riquezas en el territorio llevó a la aplicación de políticas de desarrollo en torno a la economía, y con ello la búsqueda de una posición en la economía-mundo». -19-

Por eso, contrariamente a desalentar las inversiones en la Provincia de Formosa, ya sean públicas o privadas, como afirma «la leyenda», y más a partir de este segundo período, fue de interés primordial para las políticas nacionales de defensa *«promover el desarrollo económico, social, cultural y demográfico en las zonas y áreas de frontera, con el objeto de reafirmar el ejercicio de la soberanía, asegurar la integridad territorial y proyectar la influencia del país hacia el exterior»*

Las hipótesis de conflicto con países vecinos generaron un pensamiento estratégico «hacia adentro», por lo cual éstas dos etapas se inscriben dentro de lo que denominamos «frontera cerrada». *«La organización espacial fronteriza resultante de la lógica de frontera cerrada se modeló sobre la base de relaciones unidireccionales: desde la frontera al resto del país, o desde los centros hegemónicos regionales o nacionales hacia la frontera, sin trascenderla»*. -20-

Con la vuelta de la democracia surge el concepto de frontera como espacio de apertura, o sea, como «frontera abierta» por la cual la zona constituye un nuevo recorte territorial a los efectos de la integración dinámica. *«Desde la perspectiva «hacia fuera», el territorio aparece como la plataforma para entablar relaciones internacionales y la soberanía le da legitimidad, pero sólo*

si es reconocida por los otros Estados en el marco y según las normas del sistema interestatal. La soberanía sólo es reconocida si el Estado tiene pleno y efectivo control del territorio, es decir seguridad interior y oportunidades económicas».

La venida de la democracia no sólo inicia un nuevo camino en cuanto a la instauración de una visión diferente respecto a las zonas fronterizas, sino que, a la vez, refuerza el interés por parte de las políticas nacionales de lograr un desarrollo equitativo de la Nación.

VI. CONCLUSIONES

Concluiremos nuestro trabajo refutando «la leyenda» que nos propusimos investigar.

Luego de este análisis estamos capacitados para sostener que no existió tal ausencia de políticas nacionales sólidas, por haberse considerado a Formosa como territorio de entrega por los conflictos limítrofes con países vecinos, y mucho menos existieron disposiciones destinadas a restringir las inversiones en la provincia u orientadas a avaciamiento de los territorios fronterizos. Escaso desarrollo formoseño no puede atribuirse, por lo tanto, a las políticas de defensa.

Hemos cumplido con nuestro objetivo. Queda abierto el camino hacia una próxima pregunta y, porqué no, hacia una próxima investigación; a qué se debe, entonces, el relativo atraso de la provincia.

Este es tema de otro ensayo, pero quizás el estudio de los principales actores políticos y los documentos analizados puedan brindarnos una pista:

«Aspiramos con ese sentido humano y cristiano a darle al pueblo formoseño todas las posibilidades de progresar, con las obras de infraestructura señaladas, pero como siempre he dicho en los numerosos actos de entrega de tierras fiscales y de inauguraciones de obras, esas obras son las herramientas que pone el Gobierno a disposición del pueblo para que este pueda lograr ese progreso. A partir de allí solamente el trabajo de los pobladores será el que asegure ese futuro.

Las mayores y mejores obras de nada valen si quienes son sus beneficiarios no las utilizan con su esfuerzo para lograr un futuro mejor». -21-

BIBLIOGRAFIA

- Lobaiza, Humberto J. R., 1997, «¿La Argentina indefensa? : Crisis, oportunidades y propuestas», Círculo militar, Buenos Aires.
- Cnel. Ing. Augusto Guillermo Sosa Laprida, 1972, «Seis años de gobierno 1966'1972, Mensaje de S.E El Señor Gobernador de la Provincia Cnel. Ing. Augusto Guillermo Sosa Laprida», Provincia de Formosa.
- Boletín Geográfico 21, 2001, «Las Transformaciones Territoriales Fronterizas según la concepción Ideológica de la Frontera», Dpto. de Geografía. Fac. de Humanidades. Universidad Nacional del Comahue, Neuquén.
- «Vamos a trabajar para terminar con las asimetrías que perjudicaron a Formosa», Jueves 29 de Mayo de 2003, Diario El Comercial.
- Cristina Fernández, «La tierra debe ser un bien de trabajo y producción», domingo 26 de octubre de 2008, Diario La Mañana de Viedma.
- Insfrán, Gildo, «Presentación del Señor Gobernador de la Provincia de Formosa, Formosa 2015», Formosa.
- Hipótesis de Conflicto, de Guerra, de Confluencia – Riesgos y Amenazas, sección tercera, Reglamento de Doctrina para la Acción Militar Conjunta.
- Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas: Diccionario para la Acción Militar Con-

junta (derogado), Buenos Aires.

- Funif, Cepi, 23 de Marzo de 2007, «Reporte internacional, Hipótesis de Conflicto y Estrategia Militar. Una Cuenta Pendiente para Argentina».
- Sejas, Lidia, «Territoriales en la integración fronteriza de Argentina con los países del Mercosur», 2003.
- DECRETO LEY 15.385/44, 13 de Junio de 1944.
- Giovanelli, Jorge A., 1944, «Protección de Fronteras», volumen 315, Círculo Militar, Pagina 318, Buenos Aires.
- Ley de Defensa Nacional N° 16.970, 6 de Octubre de 1966, BUENOS AIRES.
- **Ley N° 18.575**, 30 de Enero de 1970, BUENOS AIRES.
- **Decreto Nacional 468/70**, 30 de Enero de 1970, BUENOS AIRES.
- Beck, Hugo Humberto, 1992, «La ocupación del espacio en el oeste chaqueño y formoseño desde la provincialización de los territorios (1950 – 1983)», cuadernos de Geohistoria Regional N°23, Institutos de investigación geohistóricas.
- Ley 19.248, 21 de Septiembre de 1971, BUENOS AIRES.
- Linares, Dolores, 2008, « Las fronteras argentinas en el contexto de la integración regional: el caso Posadas-Encarnación », *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Cuestiones del tiempo presente, [En línea], Puesto en línea el 17 janvier 2008. URL : <http://nuevomundo.revues.org/index16372.html>.

NOTAS

- 1- «Vamos a trabajar para terminar con las asimetrías que perjudicaron a Formosa», Jueves 29 de Mayo de 2003, Diario El Comercial.
- 2- Cristina Fernández: «La tierra debe ser un bien de trabajo y producción», domingo 26 de octubre de 2008, Diario La Mañana de Viedma.
- 3- Presentación del Señor Gobernador de la Provincia de Formosa, Formosa 2015.
- 4- Hipótesis de Conflicto, de Guerra, de Confluencia – Riesgos y Amenazas, sección tercera, Reglamento de Doctrina para la Acción Militar Conjunta.
- 5- Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas: Diccionario para la Acción Militar Conjunta (derogado).
- 6- Funif, Cepi, Reporte internacional, Hipótesis de Conflicto y Estrategia Militar. Una Cuenta Pendiente para a Argentina, 2007.
- 7- Lidia Sejas, 2003, Espacios Territoriales en la integración fronteriza de Argentina con los países del Mercosur.
- 8- DECRETO LEY 15.385/44, 1944.
- 9- Lidia Sejas, 2003, Espacios Territoriales en la integración fronteriza de Argentina con los países del Mercosur.
- 10- Jorge A. Giovanelli, ,1944: 318.
- 11- Ley de Defensa Nacional N° 16.970, 1966.

-12- Boletín Geográfico 21: Las Transformaciones Territoriales Fronterizas según la concepción Ideológica de la Frontera. Dpto. de Geografía. Fac. de Humanidades. Universidad Nacional del Comahue. 2001.

-13- Ley N° 18.575, 1970.

-14- Decreto Nacional 468/70, 1970.

-15- Mensaje de S.E El Señor Gobernador de la Provincia Cnel. Ing. Augusto Guillermo Sosa Laprida, 1972.

-16- Hugo Humberto Beck, 1992.

-17- Ley 19.248, 1971.

-18- Dolores Linares, 2008.

-19- Boletín Geográfico 21: Las Transformaciones Territoriales Fronterizas según la concepción Ideológica de la Frontera. Dpto. de Geografía. Fac. de Humanidades. Universidad Nacional del Comahue. 2001.

-20- Ídem

-21- Mensaje de S.E El Señor Gobernador de la Provincia Cnel. Ing. Augusto Guillermo Sosa Laprida, 1972.