

Ente Patagónico

Los Parques Nacionales en la Patagonia

Septiembre de 1965

1° Antecedentes.

Fue en Santa Fe, en los agitados días de 1853, cuando los representantes de las provincias argentinas con excepción de Buenos Aires -todavía inexistente como entidad política- sin egoísmos frustrantes, con patriótica generosidad, procedieron a incluir en el texto constitucional un precepto que, en aquellos momentos sobre todo, encerraba toda una profecía de grandeza: «Podrán admitirse nuevas provincias en la Nación...», decía y aún hoy lo dice la frase inicial del artículo 13° de la Constitución Nacional.

Más adelante, en el artículo 67° de la misma, la intención quedaría reafirmada: crear nuevas provincias sería una más de las atribuciones fijadas expresamente al Congreso Nacional por la ley fundamental: «Admitir nuevas provincias...»; «Crear nuevas provincias...».

Bastaron siete años para que los acontecimientos históricos les dieran la razón a esos hombres: 1860 significó el fin de una cruenta lucha. Buenos Aires retornó a la gran familia de los tiempos de la emancipación, pero como una más entre las provincias integrantes de la flamante nación. Así quedó clausurado el largo proceso por la unión nacional.

Unidad en el origen y en las costumbres, en el idioma y en el culto, las catorce provincias preexistentes habían resultado protagonistas de una única historia, compartiendo sacrificios y glorias comunes; el mismo dilatado territorio las identificaba semejantes en ideas y principios; los mismos símbolos. Habían sido, en fin, un solo pueblo, con un solo sentimiento: el de la nacionalidad; y con una sola idea obsesiva: la de la patria. En 1860, precisamente, ese instinto nacional se precreó en forma definitiva.

Pero más allá de las catorce provincias, la nación se prolongaba. Fijados los límites de las mismas, algunos territorios habían quedado fuera de esas jurisdicciones. Eran la «periferia» argentina.

Durante más de noventa años las provincias no fueron más que catorce. Relegados al olvido, los preceptos constitucionales citados dejaban de funcionar...

1951 rompió con la indiferencia de noventa años. Por la puerta abierta, un siglo antes en Santa Fe, nuevos pueblos argentinos se sumaron a la añeja comunidad nacional. El proceso había sido reabierto. En 1951 el Congreso Nacional declaró provincias al Chaco y La Pampa. En 1953 se provincializó Misiones. En 1955, Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz.

2° Provincias «preexistentes» y provincias «admitidas»

El origen es pues dispar. Es cierto, históricamente, somos provincias «preexistentes» y provincias «admitidas». Pero... jurídicamente ¿Implica ello alguna discriminación?

En el federalismo la igualdad es básica, pero es en la propia Constitución nacional donde reside, contenida, la esencia de la igualdad de todas las provincias. Si en el Honorable Senado de la nación,

en donde están representadas las provincias en su calidad de entidades autónomas de derecho político, todas tienen igual representación, es porque son iguales...

El principio de la igualdad de las provincias fue recogido por la Constitución del Neuquén; y acerca de esta particularidad, comenta el doctor Linares Quintana en su obra «Derecho Constitucional de las Nuevas Provincias»: «Aunque no era necesario decirlo expresamente, la Constitución del Neuquén, en su artículo 2° ha deseado proclamar enfática y categóricamente que: la provincia del Neuquén se incorpora a la Nación Argentina en absoluta igualdad con las demás provincias, con los mismos deberes y derechos que corresponden a las demás...» . Y prosigue el distinguido jurista: «Las provincias como entidades autónomas y unidades del Estado Federal Argentino, son iguales entre sí, y el principio de su igualdad de representación ante el Senado, es reputado como esencial a la forma de estado adoptada».

Contra este principio histórico, contra este axioma fundamental consagrado por la Carta Magna, se alza, desde enero de 1958 un decreto ley nacional, un decreto ley nacional que, al establecer un distingo irritante, hiere profundamente el honor neuquino; y que, al arrollar desaprensivamente al sistema federal, lesiona sensiblemente la autonomía de la provincia.

3° Los Parques Nacionales y el federalismo.

Desde 1934 rige en el país una ley plausible: la 12103, de Parques Nacionales. Su objeto fundamental: la conservación del paisaje natural en toda su magnificencia y la protección de la flora y la fauna de las regiones más interesantes, para satisfacción del artista y del científico, y para deleite y goce de la población en general.

En su artículo 9°, aún vigente, la ley 12103 expresa en forma terminante «Ningún parque o reserva situado en el territorio de una provincia será incluido en el sistema de parques nacionales, si antes la provincia no cede al gobierno nacional el dominio y jurisdicción dentro de sus límites». Vale decir, lo normal dentro de un Estado federal: las provincias que en acto soberano transfieren a la nación, a los fines de constituir un parque, tanto la jurisdicción sobre la zona, como el dominio de la tierra pública existente en ella.

Clara y sensata, la norma reconoce su mérito mayor, como queda dicho, en su perfecta congruencia como uno de los principios básicos que informa el sistema federal: la armonía de poderes entre la soberanía provincial y la nacional, traducida en un juego coordinado entre ambas entidades.

Pero en aquel entonces, el Neuquén era todavía territorio nacional. Por lo que, como es obvio, aún no le era aplicable el mencionado precepto legal. Es así como se crean dentro de sus límites tres parques nacionales:

En 1934, precisamente mediante la propia ley 12103, el Parque Nacional Nahuel Huapí, una parte del cual se interna en Río Negro. En 1937, por medio de un decreto del Poder Ejecutivo nacional, el Parque Nacional Lanín. Y en 1940, también mediante un decreto del gobierno nacional, el Parque Nacional Laguna Blanca.

Entre los tres parques suman aproximadamente 8.500 kilómetros cuadrados lo que representa un 9% de la superficie total del Neuquén.

En 1955, como ya se expresara, el Neuquén convirtiéndose en provincia. Sin embargo, no obstante que en la propia ley de provincialización había quedado establecido que pasarían a su dominio las tierras fiscales ubicadas dentro de sus respectivos límites; no obstante que ahora entraba a jugar el precepto federalista de la ley 12103, la Dirección General de Parque Nacionales no se inmutó.

Dos años más tarde, en 1957, el Neuquén se dio su propia Constitución; pero el organismo nacional sigue ignorando a la provincia.

4° Un decreto ley discriminatorio

A principios de 1958, el general Aramburu, a cargo del Poder Ejecutivo nacional «de facto», dicta su decreto ley 654, discriminatorio y lesivo para las provincias nuevas en aquel entonces con parques nacionales. En los considerandos se alega la necesidad de actualizar la ley 12103; pero ello no es más que un pretexto. Las modificaciones que introduce son intrascendentes. Hasta que el artículo 5° consume el gran avasallamiento.

Invocando un artículo de la última ley de provincialización, que autorizaba a la nación a proseguir como titular de los bienes ya afectados a sus servicios siempre y cuando así lo dispusiera una ley dentro de los tres años subsiguientes, vale decir, una disposición francamente inaplicable para el caso; el mencionado decreto «con fuerza de ley» pone un punto final a la cuestión. Y sin más ni más, decide perpetuar la permanencia anómala en relación a lo preceptuado por la ley 12103, en que se encontraba la Dirección General de Parques Nacionales en el Neuquén y en las otras provincias nuevas. La decisión, aparentemente, no admite réplica: según el decreto ley que nos ocupa, deben seguir siendo del Estado nacional, como parques nacionales, los territorios de aquellas nuevas provincias que en aquel entonces estaban ocupados por Parques. Aunque ellas no lo deseen; aunque ellas no lo hayan cedido...

La discriminación es, pues, un hecho. Por un lado, las provincias tradicionales, las preexistentes a la organización nacional, amparadas por la prerrogativa federalista que impone el artículo 9o de la ley 12103. Para ellas, la creación de un parque en sus respectivos territorios, implica, previamente, dos actos libres y voluntarios: primero, el de la transferencia a la nación de la jurisdicción a abarcar por el parque; segundo, el de la cesión del dominio de la tierra fiscal que hubiera de ocupar el mismo – salvo que se trate de determinados inmuebles particulares, en cuyo caso la nación los expropia-. Y, por el otro lado, las provincias nuevas, las creadas por ley de la nación, obligadas por un mero decreto ley a aceptar la intromisión de la Dirección General de Parques Nacionales, aun contra la voluntad provincial.

La provincia del Neuquén tiene la absoluta convicción de que le asiste el derecho, en su justa pretensión, a un tratamiento igualitario, al ser alcanzada, también ella, por las disposiciones de la ley 12103. Pero no se crea que su posición sólo responde a una mera razón principista.

5° Los parques en el Neuquén

Enclavados en la región del Neuquén que por sus extraordinarias posibilidades económicas bien podría ser calificada como «el corazón» de la provincia, los parques nacionales constituyen un auténtico feudo, un verdadero Estado dentro del Estado neuquino; lo que no es una frase hecha.

Ello se ha hecho carne en la mentalidad dirigente de la Dirección General de Parques Nacionales; a

punto tal que este organismo, en sus notas al gobierno provincial, suele calificar al Neuquén como «provincia limítrofe». Tal cual. Este despropósito rebasó todo margen de lo tolerable cuando, en ocasión de un minúsculo malentendido respecto a la exacta ubicación de un tramo de la línea demarcatoria, la Dirección General de Parques Nacionales comenzó a calificar el asunto como «cuestión de límites» y a invitar a la provincia a resolverla mediante el arbitraje.

Pero, lo que más corresponde lamentar es que la presencia de la Dirección General de Parques Nacionales en el Neuquén sea tan perniciosa para el desarrollo económico-social de la provincia, circunstancia negativa que ni remotamente es compensada por una acción positiva de parte del referido organismo. Véase si no:

1. No obstante la gran riqueza del suelo y subsuelo de esas zonas, se impide la agricultura, la ganadería y la minería.
2. Existe absoluto abandono de los riquísimos bosques de la región.
3. Los municipios ubicados dentro de los parques viven prisioneros: cercar un baldío o arreglar una alcantarilla suelen ser motivos de controversias.
4. Los caminos y puentes de las zonas se encuentran en estado de total abandono.
5. Se impide a la provincia abrir nuevos caminos y sendas, vedando así al interés turístico extraordinarias bellezas naturales.
6. Está prohibida la construcción de hosterías y afines, limitando las posibilidades del desarrollo turístico.
7. La Dirección General de Parques Nacionales percibe derechos de pastajes, aforos por aprovechamiento forestal, derechos de caza y derechos de pesca.
8. Patenta sus propios vehículos, en desmedro de los respectivos municipios; pero obliga a abonar un derecho a las embarcaciones lacustres.
9. Mientras las termas existentes en jurisdicción del Parque Nacional Lanín se encuentran en estado de abandono, sin comodidad alguna, y casi inaccesibles para los argentinos por los pésimos caminos; durante la temporada veraniega, desde la República de Chile llegan sin dificultad nutridos contingentes de turistas.
10. Hasta hace poco, el corte de la caña colihue, maleza considerada plaga en todo el mundo, corría a cargo de humildes pobladores que encontraban su medio de vida en la comercialización en pequeña escala de la misma. Últimamente ello quedó prohibido; ahora, esa tarea la realizarán empresas adjudicatarias.
11. Se limitó el número de animales permitidos a los pobladores, aun en los lugares donde no hay flora preservada.
12. Los recursos humanos y técnicos de combate contra incendios son insuficientes y precarios.
13. Centenares de familias mapuches fueron y son desalojadas arbitrariamente. Ellas, previniendo incendios, son los guardaparques naturales del bosque.

La provincia del Neuquén, en modo alguno es detractora de la función u objeto de los parques nacionales, pero no se resigna a ser un convidado de piedra respecto de casi todo lo que ocurre en el 9% de su territorio; nada menos, el «corazón» de la provincia.

La provincia del Neuquén reafirma sus derechos sobre las zonas que, dentro de sus límites históricos y en virtud de un decreto ley manifiestamente inconstitucional, detenta la Dirección General de Parques Nacionales, ya sea mediante la derogación de esa norma, o bien a través de la

reivindicación de esos territorios.

Resoluciones

Como consecuencia de las conclusiones que se desprenden del precedente estudio la Segunda Conferencia de Gobernadores de la Patagonia resuelve:

1° Que por las vías pertinentes, cada Estado miembro gestione la sanción de una ley nacional derogatoria del decreto ley 654/58, por ser violatorio del principio constitucional que prescribe la igualdad jurídico-política de todas las provincias;

2° Subsidiariamente, que los fiscales de estado y/o apoderados judiciales respectivos promuevan por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la reivindicación de las zonas bajo jurisdicción de la Dirección General de Parques Nacionales, por carecer ésta de las correspondientes autorizaciones provinciales que establece la ley 12103;

3° Hasta tanto se logren los objetivos señalados en los puntos 1° y 2°, dirigirse al Poder Ejecutivo nacional a fin de que, como alternativa provisoria y sin que signifique reconocer validez jurídica de la norma, aplique el artículo 6° del referido decreto ley 654/58, que autoriza a la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la nación a modificar los actuales límites de los parques nacionales, en cuanto ello no altere la unidad integral de los mismos, y permita que zonas que no reúnen las características propias de un parque sean excluidas de su jurisdicción.

Rodolfo Juan Martinovic, Gobernador de Santa Cruz

Rubén Bilbao, Gobernador de Tierra del Fuego

Carlos Ch. Nielsen, Gobernador de Río Negro

Roque González, Gobernador del Chubut

Felipe Sapag, Gobernador del Neuquén

Ismael Amit, Gobernador de la Pampa