

# **EL TURISMO Y LOS PARQUES NACIONALES: LA POLITICA DE 1934 A 1970**

*Jorge R. Barroso*

## **A. ANTECEDENTES SOBRE PARQUES NACIONALES EN EL MUNDO**

El primer Parque Nacional fue creado en EE.UU. hace poco más de un siglo, en 1872, en Yellowstone. Su motivación se basó en la necesidad de proteger las riquezas de la naturaleza del crecimiento demográfico y del desarrollo económico del país. Para ello estimaron necesario: preservar una porción del territorio nacional de toda intervención humana para resguardar sus bellezas naturales y conservar sus riquezas biológicas; colocar estas áreas bajo la guardia de la Nación; poner el patrimonio cultural así salvaguardado a la disposición de los ciudadanos y dejarlo intacto para las futuras generaciones, para su goce, descanso, educación y cultura. Estos criterios definen los principios básicos sobre los cuales se fundamentó la creación de los Parques Nacionales en el mundo entero.

Hoy en día hay en el mundo 1.204 Parques Nacionales que cumplen con las condiciones establecidas en la "Lista de las Naciones Unidas de los Parques Nacionales y Reservas Análogas", distribuidos en 95 países, que cubren 92.000.000 ha, lo que representa el 6% de la superficie continental de la tierra.

El desarrollo de los Parques Nacionales fue lento en su primera etapa. En 1883 se crean tres Parques Nacionales en Singapur, entonces colonia inglesa. En 1886 y 1887, en Canadá y Australia, también colonias inglesas en esos momentos. En África, en 1897 (África del Sud), también colonia inglesa.

En 1903, por una donación del Perito Moreno, nace el primer Parque Nacional Argentino, con 7.500 ha, en la zona de Puerto Blest.

En EE.UU. se produce un período de aceleración en la constitución de los Parques Nacionales entre 1930-39, y en Europa en el lapso entre 1950-59, a través de la creación de más de un centenar de unidades. En África hay un crecimiento regular a partir del año 1925, que ha continuado, pero con menor dinámica, con posterioridad a la independencia de las naciones africanas.

Corresponden a América del Norte los Parques Nacionales de mayor superficie, pero es Europa la que posee un mayor número (379 unidades), con

una dimensión media de 13.000 ha. En América el promedio de superficie es de 105.000 ha. y de 200.000 ha. en el continente africano.

Si bien los aspectos declarativos que sustentan al sistema de Parques no han tenido alteraciones de mucha importancia; la realidad de su manejo y utilización se ha ido modificando sustancialmente.

"En el mundo actual los Parques Nacionales han proliferado de tal manera que no hay país que no los tenga, si bien guardan profundas diferencias. Y es que cada cual, al crearlos y darles vida, lejos de ajustarse a un concepto ecuménico, aplicable por igual a todas las latitudes, lo hace adaptándose más bien a sus propias necesidades y a su geografía económica y política, es decir, a factores enteramente nacionales" (Dr. Ezequiel Bustillo).

La contradicción subyacente entre protección a ultranza y goce y recreación de la comunidad ha ido en crecimiento en la medida en que los procesos de urbanización y el mejoramiento de nivel de vida en muchos países ha aumentado sensiblemente la demanda de recreación al aire libre.

La planificación y ordenamiento en el manejo de los Parques Nacionales ha surgido como una respuesta a estos problemas, y ha dividido en gran parte la opinión de los especialistas en el tema. Por una parte, una posición que podríamos denominar "ortodoxa" planteaba mantener ciertos criterios, casi de extraterritorialidad de estas áreas, verdaderos espacios vacíos dentro de la geografía de un país, donde toda actividad o uso de la tierra (incluyendo la recreación) estaba vedada. Esta posición, lógicamente, se opone al concepto de planificación, y a la integración de los Parques dentro de la región. Niega la realidad de un desarrollo creciente de la demanda de áreas libres para el hombre, y olvida incluir las políticas del sector dentro de las nacionales, como si existiera algo así como una "internacional" de los Parques Nacionales.

Es interesante al respecto la opinión de quien fuera el creador y administrador del sistema de Parques Nacionales Argentinos durante sus once primeros años. Hablando de esta posición, que también el Dr. Bustillo denomina *ortodoxa*, dice que estos sectores pretendían "que nuestro gran parque (Nahuel Huapi) quedase relegado a una especie de campo de estudio y observación a un gran laboratorio natural, para exclusivo beneficio de ornitólogos, zoólogos y botánicos", agregando que los mismos publican sus observaciones, proyectan películas, etc., pero nunca ponen sus pies en parques como Perito Moreno, Los Glaciares, sino en Nahuel Huapi, con sus hoteles y villas veraniegas que luego anatemizan. Expresa luego "reconozco que estos naturalistas, desde el punto de vista de la ciencia, son dignos del mayor respeto; pero siempre y cuando se mantengan dentro de su ámbito científico y no pretendan gobernar, con el pretexto de que son parques nacionales, grandes ex-

tensiones geográficas, cuyos intrincados problemas de la más variada índole escapan a su competencia".

Dice más adelante en su libro: "Nos guió, pues, un criterio argentino, aplicado a un ambiente argentino, ubicado en nuestro territorio y no en California o en Wyoming, pero en materia de parques, con la cabeza llena de literatura yanqui, como para no mirar con buenos ojos nada que no llevase ese sello" (al referirse a un importante funcionario del servicio).

La otra posición, **evolucionista**, es la que ha impuesto su opinión en las últimas reuniones mundiales, tanto en el Congreso Mundial de Parques Nacionales realizado en EE.UU. en 1972, con motivo del primer centenario de Yellowstone Park, como en el mismo año, en el VII Congreso Forestal Mundial. Algunas expresiones resumidas de esta posición son las siguientes:

Los programas de los Parques Nacionales se deberán aliar de más en más a la planificación regional e integrarse cuidadosamente a los programas de transporte, de ordenamiento territorial, de forestación, de agricultura, de electrificación y otros aspectos del desarrollo.

Es interesante remarcar que hace solamente diez años, según los anales de la primera Conferencia Mundial sobre los Parques Nacionales, la mayor parte de los participantes quería "dejar los parques no ordenados ni planificados". En el último congreso, esta posición ha cambiado totalmente, y la planificación ha sido juzgada necesaria, y los objetivos para los cuales los parques han sido creados deben ser alcanzados.

Se considera que la planificación y ordenamiento de los Parques necesita un cuidadoso conocimiento de los aspectos sociológicos, ecológicos, económicos y políticos. (De la Comisión III del VII Congreso Forestal Mundial, Bs.As., 1972).

Es por consiguiente indispensable que todos los programas de los parques nacionales comporten una planificación dinámica y periódica del ordenamiento y desarrollo de cada zona del parque, a través de un análisis de los factores sociales, económicos y ecológicos, que pondrán en evidencia la utilidad y la pertinencia del programa para la sociedad humana.

Esta posición, que podemos denominar **humanista**, del programa de los parques nacionales, por cuanto centra el objetivo en el hombre y en la adecuación de una realidad cambiante con factores de aceleración de las transformaciones socio-económicas del mundo, gana posiciones entre los organismos encargados del sector en muchos países.

Algunos ejemplos pueden complementar esta posición, y para ello tomamos cuatro países en distintas zonas: Venezuela, Francia, EE.UU. y Japón.

**Venezuela:** Crea su sistema de Parques Nacionales y los desarrolla en los últimos 20 años. Tiene en la actualidad un mayor porcentaje de superficie

destinada a los mismos que la Argentina, país pionero en el continente. Crea el Parque Nacional El Avila que semientorna la ciudad de Caracas, recuperando tierras degradadas, realojando poblaciones y asegurando, a través de la cuenca hídrica que provee de agua potable a la capital, la seguridad de aprovisionamiento de un elemento vital, tanto en lo individual como en lo social. Coloca junto a un gran núcleo urbano extensas zonas verdes que aseguran áreas de esparcimiento y recreación al aire libre. El proyecto contempla completar un anillo total alrededor de Caracas de más de 100.000 ha. Gran parte de la inversión fue apoyada por el servicio de agua potable de la ciudad.

Francia: Un principio basa la creación del sistema francés de Parques que se institucionaliza a partir de 1960.

Era necesario proteger, sin dudas, pero en beneficio del hombre. Francia adoptó las ideas básicas de los parques nacionales, pero los adaptó a su propia realidad, a la salvaguarda de especies (flora y fauna) y de los ecosistemas, al turismo cultural y al ejercicio de los deportes al aire libre. El gobierno y el parlamento francés quisieron agregar la reactivación económica de las regiones rurales donde se emplazaban los parques.

En el sistema francés, cada parque nacional es creado por un decreto que fija su estatuto particular en el que confía su administración a una institución nacional, donde el consejo de administración está compuesto de autoridades locales, personalidades y funcionarios. De esta forma toda la flexibilidad es dejada, permitiendo adoptar la reglamentación a la actuación particular del territorio.

Incluyen en su planificación no sólo el parque, sino también la zona periférica, destinada a recibir los beneficios económicos que provee la actividad turística originada por los visitantes, atraídos por las bellezas naturales y la recreación al aire libre.

En suma, el gran objetivo de los parques nacionales es el de reconciliar al hombre moderno con la naturaleza, eliminando el concepto de términos antagónicos con que se plantearon sus relaciones, tanto desde el punto de vista de los "ortodoxos" de la protección, como del positivismo del crecimiento industrial indefinido. Pero es importante no considerar resuelto el problema fundamental de la protección de nuestro medio ambiente por el solo hecho de poseer un sistema de parques nacionales.

Si la creación de parques nacionales debía servir de alivio a nuestra sociedad para destruir las riquezas naturales sobre el restante territorio, dando una buena conciencia, esto sería un grave error.

Bien al contrario, los parques nacionales no se pueden comprender más que como un elemento de una política de conjunto de protección del medio ambiente.

Estados Unidos: Este país fue el creador del primer parque nacional en el mundo, y conserva el primer lugar por la cantidad y magnitud de los mismos. En

la actualidad posee 287 parques nacionales o reservas análogas con una superficie de 25.000.000 ha, que representa el 2,7% de su territorio.

Manteniendo en la forma una posición ortodoxa, es el primer país que introduce la planificación y las técnicas de ordenamiento para el manejo de sus áreas. Esta continua adaptación a una realidad cambiante le permite ir afrontando la mayor demanda para posibilitar una recreación al aire libre acorde con el desarrollo tecnológico del país.

Analicemos de este caso algunos factores numéricos.

El total de visitantes a los parques nacionales en 1967 fue de 140.000.000 de personas, con una estadía media de 4 días, lo que hace un total de 560.000.000 de turistas/día, con un gasto promedio de U\$S 15 diarios.

En 1971 el número de visitas se elevó a 200.000.000 de personas, lo que representa una relación del 95% con respecto a la población total del país. Este índice  $\frac{\text{número de visitantes} \times 100}{\text{población total}}$  varió de 17,7% en 1947, 32,7% en 1956, 67,9% en 1966 a casi 95% en 1971.

El impacto económico de esta actividad de visitantes, que implica un hecho turístico, representó para 140.000.000 de visitantes en 1964, U\$S 6.400.000.000 en gastos de viaje, en recreación y relativos a industrias conexas, de los cuales U\$S 4.800.000.000 fueron a ingreso personal referidos a áreas a lo largo de las rutas de viaje y adyacentes a los parques nacionales, y U\$S 952.000.000 percibidos por esta actividad en impuestos federales.

Si se considera que en 1971, el total de visitas creció en un 45% respecto a la información económica de 1967, el monto de gastos total de la actividad para dicho año, correspondiente a los gastos de viaje directos e indirectos motivados por visitas a los Parques Nacionales, ascendería a U\$S 11.100.000.000.

Podemos decir que tal vez haya dos conceptos que permitirán una estimación pragmática del impacto económico de inversión de los turistas en los parques nacionales y monumentos.

1) El volumen del ingreso personal (nacional o regional) generado por inversiones turísticas.

2) La cantidad de empleos generados a través de dichas inversiones.

Hay evidencias de que el multiplicador de empleos apareja en volumen el multiplicador de ingresos. Sin embargo, en los Estados Unidos, donde la actividad principal es la recreación, el multiplicador de empleos es 3,5.

El desarrollo creciente del uso recreativo de los Parques Nacionales y su impacto económico en la vida de los EE.UU. han significado modificaciones en la administración de estas áreas que resulta interesante considerar.

El establecimiento del primer parque nacional en 1872 fue el comienzo de una política gubernamental en tal sentido. A principios de siglo se estable-

ció el Sistema Forestal Nacional, primordialmente para la explotación de la madera y del uso de aguas. Hacia 1940, ya 19 leyes específicas aplicables al sistema se relacionaban con el uso recreativo de sus recursos. En 1916 se establece el Servicio de Parques Nacionales.

El crecimiento, que analizamos anteriormente, en la demanda de recreación al aire libre adquirió proporciones alarmantes.

En el decenio de 1950, el congreso de los Estados Unidos, al realizar las opciones sobre numerosas demandas de recursos, comenzó a prestar atención creciente a la demanda pública de facilidades de recreación al aire libre. Esto llevó a crear en 1958 la Comisión de "Revisión de Recursos de Recreación Exterior 2" que tuvo tres funciones básicas:

- Determinar las necesidades y deseos de recreo al aire libre de los habitantes en esa época, y en el año 1976 y 2000.
- Determinar los recursos disponibles en la nación para satisfacer las necesidades en esa época y en el año 1976 y 2000.
- Determinar las políticas y programas que deberán recomendarse para asegurar que las necesidades del presente y del futuro sean adecuadas y eficazmente satisfechas.

Se realizaron estudios separados y por contrato con Universidades y otras entidades gubernamentales. Se abarcaron temas como: flora y fauna, playas o litoral, caza y pesca, etc. Después de tres años de trabajo se remitió al congreso un informe titulado *Outdoor Recreation for America*.

Una de las recomendaciones fundamentales fue la de establecer un ente específico denominado Oficina de Recreación al aire libre en el Departamento de Estado del Interior. Esto significaba que el crecimiento del sector justificaba su desagregación de los administradores de las áreas naturales (Servicio de Parques Nacionales y Servicio Forestal). Fundamentaba el nacimiento de esta nueva organización, entre otros argumentos: "El suministro de oportunidades adecuadas de recreación al aire libre a nuestro pueblo en los próximos cuarenta años (1960-2000) es una tarea importante e imperativa que requerirá inversión de dinero, recursos y trabajo. Se necesitarán iniciativa, dirección, visión y juicio para encauzar esa inversión hacia los conductos más eficientes. Los esfuerzos actuales que carecen de coordinación no podrán realizar la tarea. Debe crearse una nueva entidad de gobierno en el plano federal, para que proporcione las pautas y la ayuda a los otros niveles de gobierno y al sector privado, así como dentro del propio gobierno".

En base a este informe se crea la mencionada Oficina de Recreación al aire libre y el Consejo Asesor de Recreación.

Es interesante destacar la formación del Consejo que integraban los Secretarios del Interior (dentro de cuya área funcionaba la comisión y el Servi-

cio de Parques Nacionales), Agricultura (que incluye el Servicio Forestal), Defensa, Comercio y Salud, Educación y Bienestar. Se agregó posteriormente el Departamento de Vivienda y Desarrollo. En 1966 se ampliaron las funciones y se adoptó el nombre de Comisión Presidencial sobre Recreación y Bellezas Naturales.

Algunos puntos básicos de su ley orgánica autorizan a la Oficina de Recreación para las siguientes funciones:

- a) Preparación y mantenimiento de un inventario continuo de las necesidades y recursos para este fin en los Estados Unidos.
- b) Preparación de un sistema para la clasificación de dichos recursos.
- c) Formulación y mantenimiento de un plan nacional de recreación exterior.
- d) Provisión de asistencia técnica a los estados y cooperación con ellos, sus subdivisiones políticas e intereses privados.
- e) Estímulo a la cooperación interestatal y regional en el planeamiento de esta materia y en la adquisición y desarrollo de los recursos.
- f) Estímulo de la cooperación interdepartamental y promoción de la coordinación de planes y actividades federales, por lo general relacionadas con la recreación al aire libre.

Un plan nacional, amplio y completo, actualizado cada cinco años, fue una de las primeras tareas de la oficina.

Las proyecciones de demanda basadas en una encuesta realizada en 1965 indicaban que la recreación al aire libre había aumentado un 51%, entre 1960 y 1965, infiriéndose con cálculo conservador un incremento del cuádruple entre 1960 y 2000. En la encuesta se determinó que el pasear por placer al aire libre se ha convertido en la forma más popular de esparcimiento.

La natación ocupa el 2º lugar, y sería la 1a. en el año 2000 con la tendencia actual. El paseo en automóvil descendió del 1º al 3er. lugar en cinco años (1960-1965). Los deportes y juegos al aire libre han recibido un incremento del 96%, el ciclismo el 105%, etc.

Una importante responsabilidad de la oficina fue la coordinación federal en este sector, basada en el hecho de que existían más de 20 agencias federales relacionadas con la recreación al aire libre.

La oficina estableció una organización de planeamiento y coordinación. Objetivos básicos:

- a) Asegurar la disponibilidad de los recursos para proveer a las necesidades tan variadas y dispensar y dar acceso a todos los ciudadanos a las mismas.
- b) Promover la coordinación que garantice la orientación de todos los programas federales para la solución de necesidades, de acuerdo con la prioridad que exijan y de la forma más eficiente posible.

Es necesario enfatizar que la oficina no administra ningún recurso de aguas o tierras. Esta función la llevan a cabo los organismos específicos como el Servicio de Parques Nacionales. Esto evita colocar a la oficina en competencia con las instituciones ya existentes, aun cuando la oficina se ocupa de objetivos tradicionales del Servicio de Parques Nacionales respecto de la conservación de recursos sobresalientes; su creación significó un nuevo impulso y orientación en el uso de los recursos naturales.

En los últimos años se ha modificado el enfoque de:

- la conservación de recursos naturales donde éstos se encuentran;
- la provisión de oportunidades de recreo al aire libre donde se halla la gente.

El punto focal ha sido el pueblo y sus necesidades de disfrutar en su tiempo de ocio.

Se creó un nuevo sistema de áreas denominado Zonas Nacionales de Recreación, que refleja claramente este cambio.

Un principio rector de la oficina es que los Estados deben desempeñar una función intermedia en facilitar oportunidades de recreación.

El reconocimiento de la recreación como el empleo esencial de los recursos no terminó con la promulgación de la ley de Fondo para la conservación de tierras y parques. En 1965 el Congreso de EE.UU. aprobó la ley Federal de Aguas y Recreación, en que se establece a la recreación el mismo nivel de importancia que el uso para riego, el control de inundaciones, energía hidroeléctrica, abastecimiento de agua, en la formulación de proyectos hidrológicos de fines múltiples.

Los visitantes de los lugares destinados a recreación al aire libre superan en número a los que van a los Parques Nacionales o Bosques Nacionales.

En la actualidad, en los Estados Unidos, la recreación al aire libre es una de las principales finalidades de la utilización de los recursos naturales. Pero es aun más que eso. Abarca el uso recreativo del tiempo de ocio y la creciente apreciación y reconocimiento de nuestro ambiente natural.

Japón: Representa un caso interesante de analizar por ciertas analogías temporales con respecto al caso argentino. La creación del organismo de los Parques Nacionales es del año 1931, y el primer parque nacional fue creado en 1934.

Desde un comienzo diferencian áreas de distintos grados de protección:

- Los parques nacionales, que en número de 23, cubren una superficie de 1.963.741 ha, esto es un 5,3% de la superficie total del país.
- Los quasi parques nacionales, con un total de 40 y una superficie de 915.307 ha, el 2,5% del total del país.
- Los parques naturales prefecturales, con un total de 270 y una superficie de 1.972.697 ha, el 5,3% del país.

En total el área natural sometida a distintos grados de protección es del 13,1% del territorio de Japón.

Partiendo de conceptos básicos genéricos sobre Parques Nacionales, su organización presenta particularidades muy significativas propias de su geografía, cultura y población. No olvidemos que el 13,1% del país está destinado a este fin, con una densidad de 257 habitantes por kilómetro cuadrado.

En Japón los Parques Nacionales pueden ser establecidos sin tener en cuenta la estructura existente de la propiedad, y por otra parte las zonas escogidas (aun si ellas engloban tierras pertenecientes al Estado) no son actualmente manejadas únicamente en función de este solo objetivo. En otros términos, la creación de un Parque Nacional no entraña aquí la forma de posesión completa del territorio considerado; hay solamente delimitación de un perímetro en el interior del cual no se hace ninguna distinción entre propiedad pública o privada. En el interior de este perímetro ciertas zonas son especialmente protegidas, y las actividades sólo pueden ser realizadas sujetas a ciertas restricciones.

En resumen, los Parques Nacionales del Japón han sido constituidos según un sistema de "perímetros"; los quasi-parques nacionales y los parques naturales prefecturales parecen así bastante cerca de los parques franceses, ingleses, alemanes e italianos. El objeto de la creación de parques es el de controlar la implantación de industrias que afecten el medio natural y el de buscar la preservación a largo plazo de los lugares de bellezas extraordinarias, aspectos naturales y auténticos del país.

Un dato de interés numérico: cuando en 1967 en Estados Unidos se llegaba a 140.000.000 de visitantes, Japón estaba en los 200.000.000 de visitantes anuales.

A través de cuatro ejemplos particulares se pueden entrever la dinámica de un sector y la multiplicidad de enfoques que una idea (teóricamente unitaria como la de Parques Nacionales) puede tener en las políticas de aplicación en distintos países con diferentes problemas de utilización de su espacio físico.

## B. ANTECEDENTES SOBRE PARQUES NACIONALES EN LA ARGENTINA

Sin realizar un análisis detallado de la historia de los Parques Nacionales en la Argentina, consideraremos los aspectos de mayor importancia que permitan una interpretación de lo acontecido.

La figura del Perito Francisco P. Moreno surge como primer antecedente de relevancia, por ser el donante de tierras del territorio que se destina a la

creación de un Parque Nacional. Son 7.500 ha, en la zona de Puerto Blest en el actual Parque Nahuel Huapí, y formaban parte de la superficie que el Perito Moreno había recibido en pago de sus trabajos sobre el litigio de límites con Chile. Explorador de la zona patagónica, su descripción del futuro que entrevé en los mismos no es la correspondiente a la concepción de un Parque Nacional. Un ejemplo es su narración sobre la proyección y desarrollo de la zona del Lago Lacar, que imagina surcada de navíos y con prósperas poblaciones en sus márgenes con chimeneas humeantes, símbolos de progreso de la humanidad a fines del siglo XIX y comienzos del presente. Era válida, por otra parte, esta imagen en un país demográficamente vacío.

En el libro del Perito Moreno Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz, del año 1897, se expresa: "Felizmente no todas las costas del Nahuel Huapí han sido tan malbaratadas y aún hay facilidad de hacer con ellas la colonia que sueño, en la que el colonio gane la propiedad de su lote con la labor de sus manos".

Es muy clara la política a que aspiraba el iniciador de los parques nacionales en la Argentina, que no sólo deseaba sino soñaba con colonizar estas fronteras del sur, con un claro sentido de defensa nacional y desarrollo económico, protegiendo de todas formas sus bellezas y recursos naturales.

Esta posición se ratifica cuando en 1915 presenta dos proyectos de ley, uno de los cuales denomina "Parque Nacional del Sud", donde propicia la expropiación de la propiedad particular y la prohibición de vender tierra fiscal, expresando en sus fundamentos: "Se hace, pues, necesario, indispensable, que la Nación provea tierras en el Sur, Norte y Oriente de este lago (Nahuel Huapí) y de los inmediatos. Con su aprovechamiento llenarán los altos propósitos que se han tenido en cuenta al disponer la construcción del ferrocarril". "En esta región, llamada con propiedad Suiza argentina, debe levantarse una ciudad industrial en la boca del Limay, como la de Ginebra en la Suiza Europea, en la boca del Ródano, y que para ello es indispensable la expropiación de tierras particulares para que en las inmediaciones de esta nueva Ginebra, crezcan también los pueblos, se muevan industrias... Explotando conservativamente sus riquezas naturales y aumentándolas con el aprovechamiento de la enorme fuerza hidráulica, se radicará allí una población provechosa para la colectividad".

Resultaría en exceso reiterativo, continuar enumerando los actos del Perito Moreno que apoya su actitud de conservación y desarrollo de las áreas del Sur a las cuales denomina Parques Nacionales.

En 1934, el Dr. Ezequiel Bustillo consigue plasmar la creación de un organismo específico para la administración de los Parques Nacionales ya existentes, Nahuel Huapí e Iguazú.

Durante los 11 años en que permanece al frente del organismo, se crean la mayor parte de los actuales Parques Nacionales; la casi totalidad, dentro de una constante de aplicación: ser limítrofes y corresponder a territorios nacionales:

- \* Parque Nacional Lanín, en la entonces Gobernación de Neuquén, limítrofe con Chile, año 1937, 389.000 ha.
- \* Parque Nacional Nahuel Huapí, en la entonces Gobernación de Río Negro y Neuquén, limítrofe con Chile, de 1903 a 1934, 785.000 ha.
- \* Parque Nacional Los Alerces y anexo Puelo (hoy Parque Nacional Puelo), en la entonces Gobernación de Chubut, limítrofe con Chile, 1937, 263.000 y 23.000 ha.
- \* Parque Nacional Perito Moreno, en la entonces Gobernación de Santa Cruz, limítrofe con Chile, 1937, 115.000 ha.
- \* Parque Nacional Los Glaciares, en la entonces Gobernación de Santa Cruz, limítrofe con Chile, 1937, 600.000 ha.
- \* Parque Nacional Iguazú, en la entonces Gobernación de Misiones, limítrofe con Brasil, 1934, 55.000 ha.

En porcentaje aproximado, representan el 85% de la totalidad de las áreas sometidas al régimen de Parques Nacionales y de ellas, los parques patagónicos, sólo casi un 80%.

La lectura del libro del Dr. Bustillo, donde se relata todo el período en que estuvo al frente de la institución, da coherencia a estas condiciones particulares de nuestro sistema de Parques Nacionales: corresponder a Gobernaciones, ser limítrofes y, en su casi totalidad, con la República de Chile. Sin duda, la acción de estos primeros años (1934-1945), que significaron la formación y consolidación del sistema, no tiene relación con una ortodoxia sobre la filosofía de estas áreas, creada y desarrollada en Estados Unidos.

En nuestro país (1934), había problemas de fronteras desiertas, una Patagonia vacía. Como ejemplo, la ciudad de Bariloche, donde se centra gran parte de la acción y de la inversión económica. La Administración de Parques Nacionales es entonces el Organismo de desarrollo regional que: 1) Construye desde el primer camino pavimentado de la Patagonia, hasta el mercado de abasto, el hospital, su catedral, etc. 2) Crea una ciudad, y lo mismo repite en otras áreas, tratando de impulsar la radicación de pobladores, desde villas turísticas (como Cerro Catedral, Traful, Quila-Quina, Mascardi), creadas bajo su administración, hasta el impulso de La Angostura, San Martín de los Andes, Puerto Iguazú, etc. 3) Vende tierras para radicación de pobladores. 4) Con su apoyo, llega el ferrocarril a Bariloche, detenido en Ing. Jacobacci, por problemas técnicos. 5) No sólo realiza la obra en sus áreas, también construye para otros organismos, como la Dirección de Escuelas.

Parques Nacionales desarrolla la primera infraestructura turística a través de hoteles y servicios de transporte terrestre y lacustre, etc.; y actúa como un organismo de desarrollo regional, impulsando una política de seguridad en las fronteras, a través de la radicación de poblaciones y el fomento de la actividad turística.

Tal vez las propias palabras del Dr. Bustillo sirvan para clarificar aún más la posición adoptada durante este primer período. Dice en su libro, entre otros conceptos: "Aparte de una función específica de preservar las bellezas naturales y ponerlas al alcance del pueblo perseguía también como alto y difícil objetivo afianzar en su área nuestra soberanía territorial", refiriéndose a continuación al "problema chileno".

Reiteraba sus ideas expresando: "Conservar la naturaleza en su estado virgen, preservar la belleza del paisaje y procurar el rápido acceso del pueblo, constituyan, sin duda, nuestra función legal; pero no por ello habrá que descuidar una soberanía teórica ejercida con desgano (...) Es pues bajo este prisma que hay que juzgar lo que nos tocó realizar durante nuestro largo mandato".

Al hablar de las actividades desarrolladas en Bariloche hacia hincapié en "el esfuerzo por transformarla en el gran centro de turismo que enorgullece actualmente a la República", agregando: "Es entonces justicia reconocer que Parques Nacionales, en los tiempos de nuestra dirección, no sólo puso a salvo los rincones más hermosos del suelo argentino sino que en los hechos vino a resultar un verdadero instrumento de colonización, creó bases de sustentación demográfica y al fomentar el turismo preparó el terreno para completar la conquista del vencedor de Santa Rosa (Gral. Roca) (...) El turismo como avanzada, acompañado de una racional conservación de la naturaleza, y de un buen y meditado plan de colonización, por elemental que sea, he ahí el camino que la Argentina debe seguir si quiere algún día y de una vez por todas ser dueña de toda esa extensión geográfica que con sus lagos, ríos, bosques, montañas y nieve, reúne condiciones para convertirse, a corto plazo, en uno de los centros turísticos más atractivos e importantes del mundo". (El libro *El despertar de Bariloche - una estratégica Patagonia*, se terminó de imprimir en 1968).

Pueden complementar los juicios que fundamentaron la creación del sistema de Parques Nacionales argentinos algunos párrafos del mensaje con que se elevaría el proyecto de ley 12.103 en setiembre de 1934.

Al referirse en su introducción a los propósitos múltiples que incluyen los conceptos que basaban el proyecto de ley, coloca como fundamentos los siguientes:

- \* cultural: al ofrecer a las presentes y futuras generaciones el espectáculo inalterado de una región caracterizada por sus bellezas panorámicas.

- \* científico: al permitir al hombre de ciencia un material de estudio de inapreciable valor.
- \* económico: "porque estas regiones son atractivos del turismo..."
- \* nacionalista: "al vincular al pueblo con regiones alejadas, contribuyendo así a firmar la unidad espiritual del país".

Más adelante, al referirse nuevamente a la actividad turística, recalca "la trascendencia que los Parques Nacionales tienen como atractivos del turismo, y la creciente importancia de éste en la vida económica de muchos países".

También utiliza el mensaje de ley con texto completo del economista Gide: "Cuando el forastero, al alquilar una villa para la estación, o al tomar un guía para el día, compra el derecho de gozar de un hermoso cielo, de respirar un aire salubre, al contemplar el mar azul o las montañas blancas, nada quita a la riqueza del país; le paga por el contrario una verdadera renta, idéntica a la que aprovecha el propietario que tenga el monopolio de una ventaja natural cualquiera", e incluye informaciones donde tiende a demostrar las ventajas económicas resultantes del turismo que superan otros usos posibles de la tierra en algunas regiones.

Termina el mensaje con estos términos: "La ley (12.103) no tiene el único objeto de conservar intactas estas zonas; la nueva Dirección va a promover su progreso y podrá construir caminos internos, abrir picadas, levantar refugios, hacer muelles y embarcaderos para facilitar su visita; auspiciará con la simplificación y la coordinación de funciones, el establecimiento de nuevos hoteles, fundará centros de población veraniega y realizará sobre todo una obra de sana propagación nacional, procurando que los argentinos no salgan de su país para encontrar los atractivos que la naturaleza les ofrece aquí con mano tan pródiga, y que viajeros de otros países vengan a conocer y admirar nuestras maravillas naturales".

Esta reiteración de elementos testimoniales sirve para afirmar cuál fue la dinámica que hizo crecer el sector, transformándolo en instrumento apto para las políticas nacionales, que continúa en el período 1945-1955, adaptándose a las nuevas orientaciones socio-económicas, retrayendo ciertos crecimientos cuantitativos, pero incrementando las finalidades sociales de estas áreas. Resulta significativa la pérdida peligrosa de vigor, reducción de superficies afectadas producida en los últimos años, tomando como fundamento posiciones proteccionistas basadas en declaraciones internacionales, que en la práctica cada país adecua a su propia problemática.

Cuando se analiza el porcentaje de obra realizada en el período 1934-1945 y 1945-1955, en relación de 1955-1973, que casi iguala en tiempo a ambos en cómputo, se puede obtener un claro diagnóstico de la resultante de ciertas políticas sectoriales aplicadas fuera de contextos nacionales.

El libro del Dr. Bustillo, y aún más la obra realizada, sustentan esta interpretación sobre el nacimiento del sistema de Parques Nacionales, con filosofía propia adecuada a una realidad socio-económica y a una interpretación política. Al margen del acuerdo o desacuerdo con la misma, esta posición dio coherencia y eficiencia a la tarea realizada.

Un segundo tramo de la acción aparece en el período 1945-1955, que se corresponde con las dos primeras presidencias del Gral. Perón. Se continúa en gran parte con los lineamientos ya trazados, pero modificando su contexto social; se acentúan las inversiones que hacen al bienestar del personal y al incremento del turismo popular; se crea la Administración Nacional de Parques Nacionales y Turismo, dependiente del Ministerio de Obras Públicas y se incrementan las superficies de los Parques Nacionales:

- \* Parque Nacional Pilcomayo, en la provincia de Formosa, limítrofe con Paraguay. Creado en 1951, su primitiva superficie fue de 283.000 ha., reducida en 1967 y 1971 a 60.000 ha.
- \* Parque Nacional El Chaco, en la provincia del Chaco. Creado en 1954. Superficie: 15.000 ha.
- \* Parque Nacional El Rey, en la provincia de Salta. Creado en 1948. Superficie: 44.162 ha.
- \* Monumento Natural de los Bosques Petrificados, en el entonces territorio de Santa Cruz. Creado en 1954. Superficie: 10.000 ha.

Encontramos una variación importante respecto del primer período: 1) la difusión de Parques Nacionales en la zona norte del país; 2) sólo uno es limítrofe; 3) creados en provincias y no territorios.

Durante este período las tareas de desarrollo y turismo continúan a cargo de Parques Nacionales.

Por último el tercer período, que transcurre desde 1955 a 1973, se caracteriza, como muchas otras actividades del país, por una pérdida de dinámica y claridad de roles. La sucesión de administradores impide analizar lo que podría haber sido la tarea de alguno en especial. El incremento de superficie es reducido:

- \* Parque Nacional Tierra del Fuego, en el territorio del mismo nombre. Creado en 1960. Superficie: 63.000 ha.
- \* Parque Nacional El Palmar, en la provincia de Entre Ríos. Creado en 1965. Superficie: 8.500 ha.

La ley 18.594 de 1970 legisla sobre la situación, originada por el manejo de las áreas administradas, creando las Reservas Nacionales en áreas de los antiguos Parques Nacionales y dividiendo con claridad los roles entre Parques Nacionales y Turismo.

Un resumen numérico lo expresa de esta forma:

1º período desde la primera área afectada a Parques Nacionales en 1903 hasta 1934, correspondiente a su crecimiento no institucionalizado, que continúa de 1934 a 1945 y alcanza una superficie total de aproximadamente 2.230.000 ha.

2º período de 1945 a 1955, durante el cual se llega al total de aproximadamente 2.583.000 ha.

3º período de 1955 a 1973, que transforma la relación de áreas al crearse las Reservas Nacionales, llevando el total de la superficie de Parques Nacionales aproximadamente a 1.620.000 ha. y un total de 807.000 ha. de Reservas Nacionales.

Este enfoque realizado enfatiza un hecho claramente establecido al analizar algunos ejemplos de las políticas de Parques Nacionales en distintos países: la existencia de una "filosofía", si así se puede denominar, sobre un particular uso de la tierra al que se ha designado con el nombre genérico de Parques Nacionales, aceptado universalmente en sus conceptos básicos, pero aplicado de acuerdo a la realidad socio-económica de cada país y las políticas nacionales de cada período histórico. Puede representar un serio problema para un país el que grupos técnicos en niveles dirigentes asuman, sin adecuación a una realidad nacional, ideas válidas posiblemente en su contexto de origen.

Tal vez sea de interés para nuestro país lo expresado por Ives Betoland, del Servicio Forestal Francés cuando expresa: "En suma, el gran objetivo de los Parques Nacionales es el de reconciliar al hombre moderno con la naturaleza; pero ello no es suficiente para considerar que se habrá así resuelto el problema fundamental de la protección de nuestro medio ambiente. Si la creación de los Parques Nacionales sirviera de alivio a nuestra sociedad por destruir las riquezas naturales sobre el resto del territorio, dando una buena conciencia, esto habría sido un grave error. Por el contrario, los Parques Nacionales no se pueden comprender más que como un elemento de una política de conjunto del medio ambiente protegido. (...) Por otro lado, ellos son parte de una familia de realizaciones tendientes a la protección y al ordenamiento de nuestras riquezas naturales; ellos son un eslabón de la verdadera cadena continua que, partiendo de las plantas de nuestros departamentos y de los jardines de nuestras ciudades, van hasta la cima de las montañas y al fondo del mar, pasando por los parques urbanos, y suburbanos, los bosques recreativos, los parques naturales y las reservas naturales".

Esta clara ubicación del Parque Nacional como una parte viva integrante de un todo, al que podemos denominar "espacio físico de la nación", es co-

herente con las conclusiones del II Congreso Mundial de Parques Nacionales, donde se establecía:

"Los programas de los Parques Nacionales deberán aliarse más y más a la planificación regional e integrarse cuidadosamente a los programas de transporte, de ordenamiento territorial, de forestación, de agricultura, de electrificación y otros aspectos del desarrollo".

Tal vez allí se encuentre la razón del desacuerdo entre intereses de la población, expresado por sus sectores específicos, y quienes conciben al Parque Nacional como un extraterritorio donde se aplican ideas de un orden superior, que no pueden subordinarse a las políticas nacionales. Un cierto sentido religioso o místico, aplicado a un uso determinado de la naturaleza por el hombre.

### C. LA CREACION DE LAS RESERVAS NACIONALES Y SU ENCUADRE EN LEY 18.594

Las áreas naturales del país destinadas a Parques Nacionales fueron divididas en el año 1970 por ley 18.594 en Parques Nacionales y Reservas Nacionales (existe también el status de Monumento Natural). La fundamentación de esta división (desarrollada en extenso por una comisión ad-hoc) partía básicamente del supuesto de que muchas áreas sometidas legalmente a un estricto régimen de protección del medio natural habían sido desvirtuadas en la realidad por su uso.

Las principales causas en que se apoyaba este supuesto eran:

- a) explotaciones forestales (especialmente en P.N. Lanín);
- b) pastajes (en casi todos los P.N.);
- c) propiedad privada (P.N. Nahuel Huapi); (P.N. Lanín); (P.N. Perito Moreno). (Entre de los usos contradictorios de la propiedad privada debe destacarse el loteamiento con fines especulativos de tierras dentro de jurisdicción de P.N. sin ningún tipo de limitación ni planeamiento integral del área);
- d) concesiones precarias de uso rural (en casi todos los P.N.);
- e) concesiones precarias para instalaciones turísticas;
- f) obras de otras instituciones nacionales y/o provinciales (en manera especial Vialidad Nacional, al disponer modificaciones en calidad y traza de rutas existentes).

Este conjunto de actividades, permitidas o no, pero realizadas dentro de su jurisdicción, llevó a transformar en una figura jurídica la protección de áreas naturales establecidas en la ley 12.103 y a sustentar la posición de quienes propiciaban establecer nuevos límites a la jurisdicción de Parques Nacionales y/o al uso posible de sus áreas.

Las posiciones delineadas en la comisión ad-hoc, designada para el estudio del tema, pueden agruparse de la siguiente forma:

- 1) aquéllos que sostienen que las áreas que no cumplieran con las condiciones de Parques Nacionales debían ser restituidas al dominio provincial, eventualmente condicionadas a manejos proteccionistas;
- 2) aquéllos que sostienen que las áreas que no cumplieran las condiciones de Parques Nacionales debían, de todas formas, permanecer bajo el dominio de la Nación y la administración del Servicio Nacional de Parques Nacionales.

Dentro del grupo 1) se ubicaban sectores de la Nación interesados en el aprovechamiento de los recursos naturales incluidos en dichas áreas. Aportaban argumentos, básicamente los forestales, sobre el Parque Nacional Lanín.

También coincidían las provincias, aun sin representación adecuada, planteando reivindicaciones de jurisdicción.

La tesis que finalmente se impuso fue la del segundo sector, lograda con el establecimiento de una nueva denominación para las áreas que no cumplieran con las normas establecidas internacionalmente para ser clasificadas como Parques Nacionales. Estas nuevas áreas recibieron el nombre de Reservas Nacionales, y la ley 18.594 que las creó, estableció para las mismas una mayor elasticidad en los posibles usos de la tierra (aprovechamientos forestales, venta de tierra fiscal de dominio público para realización de villas turísticas y núcleos urbanos). Expresa la ley en su articulado una intención de desarrollo económico equilibrado respecto de la ecología del medio natural.

Dentro de este marco de referencia (cuyos antecedentes con mayor abundancia pueden encontrarse en las actas de la comisión de límites entre Parques Nacionales y Reservas Nacionales), se crean el 6 de febrero de 1970 las Reservas Nacionales.

La denominación de Reserva Nacional adoptada se basa en la definición estipulativa dada a dicho término en la Convención de los Gobiernos Americanos, realizada en octubre de 1940 bajo el nombre de Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales suscripta el 12 de octubre de 1940 en la ciudad de Washington, en Estados Unidos.

Al referirse a Reservas Nacionales se expresa: "Las regiones establecidas para la conservación y utilización bajo vigilancia oficial de las riquezas naturales en las cuales se dará a la flora y a la fauna protección que sea compatible con los fines para los cuales fueron creadas estas reservas".

El gobierno argentino aprobó esta convención por decreto 89.180 del año 1941, estableciendo una salvedad que es de interés reproducir:

"Las riquezas existentes en los Parques Nacionales sólo podrán ser explotadas con fines comerciales en aquellas regiones que a pesar de carecer de las características necesarias para ser consideradas como tales, han sido incorpo-

radas al solo efecto de mantener la uniformidad de acción a desarrollar dentro de aquéllas y cuando dichas explotaciones no alteren el concepto general de la ley que los califique y sean suficientes como para mantener el principio de fomento regional, que indique la necesidad de cada país".

Se ven aquí nuevamente expuestas las ideas de protección y conservación pero equilibradas con el desarrollo regional que signó la creación del sistema de Parques Nacionales, y cuya desvirtuación en los últimos años trató de ser remediada a través de la creación de las Reservas Nacionales, donde se concentra la actividad económica compatible con un manejo equilibrado y no destructivo del medio natural.

Vale incorporar la opinión de los expertos forestales que participaron en una visita a las Reservas Nacionales de Nahuel Huapí, en ocasión del VII Congreso Forestal Mundial (Buenos Aires - 1972) donde expresan:

"Las llamadas Reservas Nacionales, donde puede instalarse empresas de turismo, de hotelería y construcciones privadas (sin limitaciones de densidad, estética o de control de polución), sobre concesiones con el acuerdo de la Dirección del Parque. Esta reserva, donde las actividades humanas son permitidas, corresponde más bien a nuestro concepto de zona periférica" (se refiere a los Parques Nacionales franceses).

### **Encuadre legal de las Reservas Nacionales**

Del texto de la ley 18.594, surgen los lineamientos básicos que permiten definir las Reservas Nacionales, ya sea por lectura directa del articulado de la citada ley, como por deducción de sus contenidos implícitos.

La definición general de Reserva Nacional está incluida en el art. 1º de la ley, donde se la define como:

- \* área del Territorio Nacional,
- \* que contenga:
  - extraordinarias bellezas,
  - riqueza en flora y fauna autóctona,
  - interés científico;
- \* que deberá ser protegida para:
  - investigaciones científicas,
  - educación,
  - goce de las presentes y futuras generaciones.

Esta definición es la misma para Parques Nacionales y Monumentos Naturales, responde a los acuerdos internacionales sobre la materia y a los criterios de las Naciones Unidas al respecto, representa una declaración conceptual genérica y no aporta datos de interés especial al presente estudio.

Por otra parte, su aplicación reviste interpretaciones tan amplias que sólo una definición específica, a través de políticas de aplicación, puede permitir la comprensión de su significado.

En los arts. 2º y 3º aparecen también referencias a las Reservas Nacionales, tales como:

- \* Las nuevas Reservas Nacionales (se refiere a las a crearse) requieren cesión previa de las provincias de dominio y jurisdicción.
- \* Las tierras fiscales en Reservas Nacionales son del dominio público, hasta tanto no sean desafectadas por la autoridad de aplicación.

Los arts. 8º y 9º definen las Reservas Nacionales en forma más específica, al establecer:

- \* áreas para conservación de sistemas ecológicos;
- \* mantenimiento de zonas de transición (a Parques Nacionales);
- \* zonas de conservación independientes;
- \* conservación de la fauna y flora;
- \* conservación de las características fisiográficas y de las bellezas escénicas;
- \* conservación de las asociaciones bióticas y del equilibrio ecológico.

Importa aclarar que el término conservación tiene como definición estipulativa "el uso juicioso de los recursos" "uso no destructivo", etc., pero en todo caso, uso.

El régimen particular de las Reservas Nacionales expresa:

- \* Están permitidas las actividades industriales y comerciales dentro de las reglamentaciones que se dicten.
- \* Está permitida la instalación de centros urbanos y villas turísticas.
- \* Está permitida la venta o arriendo de las tierras fiscales, con un límite máximo del 10% de las mismas.
- \* Podrá permitirse la caza deportiva de especies exóticas ya existentes.
- \* Podrán autorizarse el aprovechamiento de bosques y la reforestación.

Como surge de los enunciados transcriptos, las actividades de posible desarrollo en una Reserva Nacional son amplias, con un claro concepto de desarrollo económico, armónico con su ecosistema.

Los límites provisorios de las Reservas Nacionales establecidos en la ley fueron los resultantes de la mencionada comisión "ad-hoc", cuya denominación fue "comisión para el estudio de los límites de los Parques Nacionales" creada por resolución 338/68 de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería.

En los arts. 19º y 20º se fijan acciones concretas de competencia del Servicio Nacional de Parques Nacionales, respecto de las Reservas Nacionales:

- \* Fijar condiciones de venta y arrendamiento de tierras fiscales.
- \* Fijar condiciones de venta de productos forestales.
- \* Fijar condiciones de toda otra actividad a desarrollar en R.N.
- \* Por todas estas actividades "percibirá sus precios".

\* Proyectará para la aprobación por el P.E.:

- tasas,
- derechos de entrada,
- peaje,
- patentes de tránsito y navegación.

\* Extenderá los títulos de propiedad aprobados por el P.E.

Como acotación podemos establecer que las acciones hasta aquí definidas competen claramente a lo que podríamos denominar poder de administración de los bienes que el Estado Nacional ha colocado bajo su jurisdicción, incluyendo específicamente las políticas tributarias y el usufructo de los ingresos que las mismas originen, así como el producto de la venta de productos, concesiones, etc.

En forma detallada el art. 20) establece en qué entenderá el Servicio Nacional de Parques Nacionales.

- Administración y fiscalización de las Reservas Nacionales.
- Conservación de
  - ecosistemas,
  - flora y fauna autóctonas.
- Protección de
  - flora y fauna autóctonas.
- Restitución y mantenimiento de
  - características fisiográficas particulares,
  - asociaciones bióticas animales y vegetales.
- Realización de estudios e investigaciones científicas.
- Establecimiento de regímenes de acceso, permanencia y tránsito.
- Establecimiento de regímenes sobre actividades recreativas.
- Planificación de las vías de acceso y de los circuitos camineros.
- Designación de los lugares donde se erigirán:
  - Hoteles.
  - Hosterías.
  - Refugios.
  - Campings.
  - Estaciones de servicio.
  - Otras instalaciones.
- Otorgamiento de concesiones de uso correspondientes a las instalaciones cuya designación de lugares ha efectuado.
- Establecimiento de las instalaciones descriptas como excepción ("pudiendo establecerlos").
- Prohibición de explotar la hotelería, salvo cuando el sector privado no desee intervenir, como actividad de fomento.

- Aprobación de los proyectos de construcción.
- Otorgamiento de consentimiento en la ejecución de toda obra pública en su jurisdicción que aporte modificaciones.
- Otorgamiento de consentimiento para la creación de nuevos municipios, recabando de las autoridades nacionales toda la cooperación para realizar sus fines.
- Promoción del progreso y desarrollo de las Reservas Nacionales mediante:
  - construcción de caminos,
  - puentes,
  - escuelas,
  - sistemas de comunicación,
  - muelles,
  - puertos,
  - desagües,
  - obras sanitarias.
- Celebración de convenios para la financiación y ejecución con imputación a sus propios recursos.
- Solicitud a las reparticiones públicas de cooperación para los fines detallados.
- Cuidado y conservación de los bosques.
- Lucha contra incendios.
- Toma de medidas de protección para el desarrollo presente y futuro de la riqueza forestal.

En el art. 28 se determinan las aplicaciones que podrá tener el Fondo de Fomento del SNPN (representa el presupuesto de la Institución).

- Promoción en el país y el exterior para:
  - Difusión y conocimiento de los Parques Nacionales y Monumentos Naturales (no incluye las Reservas Nacionales).
- Realización de congresos, exposiciones, muestras, campañas de publicidad.
- Realización de estudios e investigaciones.
- Adquisición de inmuebles, solares, etc.
- Gastos de personal, general e inversiones.
- Cumplimiento de toda otra actividad emergente de la ley.

Como surge claramente del articulado de la ley, las denominadas Reservas Nacionales son áreas destinadas a un régimen amplio del uso de la tierra, pero al mismo tiempo limitadas por aspectos de difícil definición práctica como: conservación de sistemas ecológicos; conservación del equilibrio ecológico; conservación de asociación biótica, etc. De todas formas, su interpre-

tación a la ley de la definición no niega sino que asocia el término utilización ("conservación y utilización") por lo que entenderíamos una "utilización no destructiva del recurso renovable", pero que implica una modificación inducida del medio.

Es importante la clarificación de esta terminología a un nivel aplicado, por cuanto sobre ella gira una gran parte de la discusión, en muchos casos bordeando e incluso adentrándose en la metafísica, ya que los ortodoxos centran una posición paralizante de las actividades dentro de la jurisdicción de las Reservas Nacionales.

La ley plantea claramente un sentido de desarrollo económico equilibrado con el medio ambiente dentro del cual se desarrolla. Podemos decir que éste es en último caso una aspiración que deberá cubrir la totalidad del territorio nacional.

Las Reservas Nacionales serían en este caso áreas de magnitud suficiente como para poner en marcha programas de desarrollo regional donde se pudiera demostrar la aplicabilidad de las teorías del "desarrollo armónico con la naturaleza".

Su estricto régimen legal, el hecho de ser casi toda la tierra fiscal y de dominio público facilitan los aspectos operativos de un plan de esta envergadura, que servirían como ejemplo de las tareas a iniciar sobre áreas cada vez mayores, sometidas no ya a una restricción de tipo jurisdiccional, pero sí legal sobre el correcto uso de los recursos naturales y el medio ambiente.

La ley no habla de la posibilidad de actividades industriales y comerciales; de la instalación de centros urbanos y villas turísticas; del aprovechamiento de los bosques y la reforestación; de venta y arrendamiento de tierras fiscales; de construcciones de facilidades para el terreno y el deporte de promover el progreso y el desarrollo mediante construcción de caminos, puentes, escuelas, sistemas de comunicación, puertos, desagües, muelles, obras sanitarias, etc.

No es necesaria una interpretación demasiado complicada para comprender que estamos hablando de desarrollo regional. Casi diríamos no un especial desarrollo regional, por las limitaciones que al mismo se colocan desde el punto de vista del respeto por el medio natural, ya que este tipo de condicionantes debería estar en todo proyecto que tienda a un verdadero y perdurable desenvolvimiento del país.

Es también claro en la ley que éstas son las finalidades de las áreas denominadas Reservas Nacionales, pero no las del Servicio Nacional que las administra, puesto que para ejecutarlas debería transformarse prácticamente en un Estado independiente, al nivel de un territorio nacional o una provincia que incluye en su estructura todos los resortes ejecutivos de los sectores que

se desenvuelven en su jurisdicción. Esta concepción está en cierta forma arraigada en el Servicio Nacional, y su origen se remonta a su creación, donde realmente se actuó dentro de dicho concepto como un ente de desarrollo regional. En la discusión de la primera ley de Parques Nacionales (12.103) se expresó, entre otros juicios: "Es el primer ensayo que se va a experimentar en el país". Como respuesta a esta crítica se decía: "sin embargo, esta generosa autonomía, con todo el alcance de un verdadero gobierno local..."

Esta situación se modifica en sus aspectos normativos con la actual ley, 18.594, su decreto reglamentario, y demás documentos legales (como su orgánica funcional), donde el servicio administrador se reserva básicamente esta función y su complementaria de policía en el cumplimiento de las pautas legales.

#### D. TURISMO EN LAS RESERVAS NACIONALES, SU ENCUADRE EN LA LEY 18.594

De los antecedentes de la creación de las Reservas Nacionales y del contenido de la ley 18.594, podríamos extraer las siguientes conclusiones:

- a) Las áreas comprendidas en la denominación de Reservas Nacionales corresponden a ex-Parques Nacionales que en virtud del manejo realizado de los mismos y/o de condiciones preexistentes que no pudieron ser modificadas por la autoridad competente (el Servicio Nacional de Parques Nacionales) habían sido desvirtuadas en sus finalidades de origen, justificando por tanto una ampliación de los usos permitidos de la tierra.
- b) Las áreas denominadas Reservas Nacionales quedaron en jurisdicción nacional y bajo la administración del Servicio Nacional de Parques Nacionales, en oposición al planteo de los intereses provinciales de transferirlas a su jurisdicción, en la inteligencia de que éste era el mecanismo más eficiente para el cumplimiento de las metas de desarrollo establecidas en la ley 18.594.
- c) La función del Servicio Nacional de Parques Nacionales estaría concentrada en las actividades de administración y control de las áreas denominadas Reservas Nacionales, quedándoles a los sectores específicos las acciones concretas permitidas por la ley 18.594. El Servicio Nacional de Parques Nacionales no sería el ejecutor de las políticas sectoriales.

Si estas premisas, extraídas del análisis de antecedentes y documentos legales, son válidas, correspondería analizar su grado de aplicación en relación con el sector turístico, desde cuyo punto de vista realizamos este estudio. Para complementar esta primera parte, debemos considerar la relación entre la ley 18.594 y la actividad turística.

### **La ley 18.594 y la actividad turística**

Realizaremos el análisis del texto legal actual incluyendo el mensaje de elevación.

#### **Mensaje de elevación ley 18.594**

Las razones del nuevo texto legal que reemplazó a la ley 12.103 (de 1934) y al decreto-ley 654/58, se basan:

"La ley 12.103, es hoy en día inadecuada" debido a los cambios económico-sociales (...), a la evolución del turismo, actividad que si bien originariamente estaba contemplada en la mencionada ley (12.103) artículo 1º, pertenece hoy en día a la esfera exclusiva de la Secretaría de Difusión y Turismo".

Resumiendo, las tres razones fundamentales establecidas en el mensaje al Poder Ejecutivo son:

- a. cambios económico-sociales,
- b. nuevas necesidades que plantea la conservación,
- c. la evolución del turismo.

Con estas consideraciones se buscaba:

- adecuarlas a la situación imperante,
- aplicar procesos evolutivos más ágiles.

La claridad de los términos del mensaje hace innecesaria una interpretación: la actual ley 18.594 tuvo como una de sus finalidades específicas desprender al Servicio Nacional de Parques Nacionales de funciones accesorias a sus objetivos como el turismo, en razón de que el mismo había adquirido ya magnitud como sector que justificó la creación de un organismo estatal (de nivel superior a Parques Nacionales) y, a través del mismo, "aplicar procesos evolutivos más ágiles".

Sobre el caso particular de Reservas Nacionales, dice el mensaje que "tales explotaciones (las económicas) serán factibles bajo control del Servicio Nacional de Parques Nacionales, para evitar desvirtuar sus fines.

De los presupuestos contenidos en el mensaje de la ley 18.594, podemos desprender las siguientes afirmaciones:

- a. La ley se modifica (una de sus razones) para excluir el turismo como actividad del Servicio Nacional de Parques Nacionales y agilizar los procesos evolutivos del sector.
- b. En las Reservas Nacionales, el Servicio Nacional de Parques Nacionales realizará el control de las actividades permitidas.

Articulado de la ley 18.594. Su relación con el Turismo o Actividad Turística

En este punto estableceremos las menciones que existan dentro del articulado de la ley en relación con el Turismo, actividad turística o términos derivados.

Art. 4º: En ellas (Parques Nacionales) está prohibida toda explotación económica con "excepción de las derivadas del turismo", con sujeción a las reglamentaciones que dicte la autoridad de aplicación" (El Servicio Nacional de Parques Nacionales).

Art. 5º: Sobre lo expresamente prohibido en Parques Nacionales, inciso "f" la construcción "salvo las destinadas a los servicios (...) y turísticos".

Art. 9º: Sobre el régimen particular en las Reservas Nacionales, inciso "b" podrán enajenarse o arrendarse tierras fiscales dentro de un límite máximo del 10% de la superficie total existente en cada reserva para instalar "Villas Turísticas".

En el inciso "c" expresa que las "Villas Turísticas" deberán realizarse con planos de urbanización y edificación aprobados por el Servicio Nacional de Parques Nacionales.

Art. 10º: Sobre quienes pueden residir en las tierras fiscales de Parques Nacionales y Monumentos Naturales y atención de los Servicios Turísticos.

Art. 20º: En el inciso "e" establecimiento de regímenes sobre "actividades recreativas" y el "contralor de su cumplimiento". En el inciso "q" designación de los lugares donde se erigirán "hoteles, hosterías, refugios, campings".

Las expresadas son las únicas ocasiones en que el término Turismo o sus derivados aparecen en la actual ley de Parques Nacionales. Queda en claro la coherencia entre el mensaje de la ley, su articulado y los antecedentes sobre Reservas Nacionales, que otorgan sin lugar a dudas una clara definición de roles al sector Turismo (actualmente la Secretaría de Estado de Deportes y Turismo) y al sector conservación y protección de la naturaleza (actualmente en la Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano).

A la fecha de la sanción de la ley 18.594, el sector de la actividad turística estaba representado en el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Difusión y Turismo, que incluía un carácter de autárquica a la Dirección Nacional de Turismo, creada por los decretos-leyes 6325, 8014 del 11 de abril de 1956 y 16 de junio de 1957, y regida en la actualidad por la ley 14.574 del 11 de noviembre de 1958.

En 1972, la Secretaría de Estado de Turismo, con dependencia directa de la Presidencia de la Nación, pasa a ser el organismo responsable del sector, que en la actualidad se transforma en Secretaría de Estado de Deportes y Turismo, con una subsecretaría específica sobre turismo, continuando en sus funciones la Dirección Nacional de Turismo.

La mencionada ley 14.574, donde se establecía el Régimen de la Dirección Nacional de Turismo, expresa en su art. 2º: "Ejercerá todas las funcio-

nes inherentes al fomento y organización del turismo interior o del exterior...", agregando en su art. 3º que la realización de estas funciones podrá realizarse en forma directa, delegada o coordinando organismos en distintos niveles y esferas de acción.

En su art. 4º se concretan sus deberes y atribuciones, determinando que al ente corresponde:

- "disponer la realización de obras de interés turístico",
- "construir y administrar..." (facilidades turísticas en general),
- "determinar las zonas que se deben considerar como específicamente turísticas en el país".

Tomamos estas obligaciones que legalmente le competen al sector turismo en orden nacional, por ser aquéllas que interesan directamente al presente trabajo.

Hasta 1970, el período entre la sanción de la ley 14.574 y la nueva ley de Parques Nacionales 18.594, convivieron las normas de la ley 12.103 y 14.574 en los aspectos superpuestos de función turística, cuya colisión se evitaba dejando sentado que dicha actividad correspondía a Parques Nacionales dentro de su jurisdicción.

Como hemos visto en la primera parte de este capítulo, el desarrollo del sector turismo lleva a la legislación a separarlo, creando un contexto diferenciado de las jurisdicciones de área, para integrarlo como actividad económica sectorizada.

Han transcurrido 21 años desde la sanción de la ley 18.594, uno de cuyos fundamentos era pasar a la esfera exclusiva del organismo competente todas las actividades del turismo, y la situación no ha sufrido modificaciones.

Uno de los organismos, que mantiene la inercia propia de toda acción prolongada en el tiempo, continúa al margen de textos legales con sus actividades turísticas; el otro no incorpora a su campo de trabajo las áreas que los textos legales le imponen.

No sólo en el campo de las personas, también en las Instituciones, los roles no se concretan solamente a través de elementos formales, como leyes, reglamentos y normas, sino por medio de su ejercicio concreto.

El desajuste entre la norma y la realidad de los roles normalmente se traduce en un desajuste de la comunidad que los contiene.

## E. CONCLUSIONES

De lo expuesto en los puntos anteriores podemos obtener una serie de conclusiones. Las afirmaciones que contienen están desprovistas, dentro de

lo posible, de todo juicio de valor a fin de que puedan ser sometidas a una contrastación objetiva. Se han eliminado opiniones y orientaciones que no partan de un análisis de la realidad en la cual se originan, realidad que integran no sólo los parques y reservas nacionales como hechos físicos, sino también su historia, los instrumentos legales, etc., y en general todo ente que pueda ser conocido y evaluado.

La intencionalidad de este método de trabajo es deducir premisas que fundamenten nuevas conclusiones, expresando las propuestas del presente estudio.

- 1) Los Parques Nacionales en el mundo nacen como una necesidad de proteger el patrimonio de la naturaleza, tanto en sus valores intrínsecos como estéticos, con el fin trascendente de su preservación, entre otras finalidades, para el goce y la recreación de las generaciones presentes y futuras.
- 2) Tras una filosofía tan genérica como plausible e incontestable, las políticas de aplicación de la misma se han desarrollado dentro de una amplia gama de actividades, basadas en el contexto histórico, geográfico y socio-económico de cada Nación.
- 3) El hecho de ser una finalidad de los Parques Nacionales el goce y recreación del hombre genera como consecuencia una actividad económica que denominamos Turismo, definida estipulativamente en el Plan de Desarrollo Turístico como "El turista es un visitante que por diferentes motivos permanece por un lapso limitado en un sitio diferente a su residencia habitual".
- 4) El incremento de esta actividad económica, implicada parcialmente en la recreación y goce del medio natural, alcanza un grado de desarrollo que lo lleva a desagregarse como sector (caso Argentina y Estados Unidos como ejemplos).
- 5) La importancia económica del sector y la ductibilidad del mismo llevan incluso a menudo a modificar los órdenes de decisión. Las áreas protegidas se ubican en relación al hombre y su problemática económica y ambiental. El turismo como distribuidor y nivelador de ingresos actúa como eje de desarrollo de áreas marginadas (caso Perú y Francia como ejemplos).
- 6) En la Argentina los Parques Nacionales incluyen las premisas y teorías generales al sistema, pero en su aplicación práctica adoptan medidas de acción relacionadas con los problemas nacionales.
- 7) Los Parques Nacionales nacen en Argentina como verdaderos proyectos de desarrollo regional equilibrado con el medio natural. Se defiende el patrimonio de la naturaleza, pero se incrementa la actividad económica en base a razones geopolíticas. El turismo aparece desde una primera instancia como un componente básico de este nuevo uso de la tierra.

## 94 - TURISMO Y ECOLOGIA

- 8) Los Parques Nacionales argentinos actúan en su primer período como verdaderos estados y competen a los mismos tanto los aspectos de administración y control de una norma legal, como la ejecución multisectorial (vialidad, turismo, escuelas, vivienda, etc.; desarrollo urbano, transportes, etc.). La ubicación geográfica y la dimensión de los sectores implicados justifica la conveniencia de esta política.
- 9) El crecimiento de los sectores que actúan dentro de las áreas de Parques Nacionales reemplaza la acción directa del organismo responsable, asumiendo el mismo su función de administración y control de la acción de terceros (el caso de Vialidad Nacional es el más notorio).
- 10) La falta de adopción de claras políticas de aplicación en la relación entre planeamiento espacial y sectorial ha llevado a que los campos de acción sean en muchos casos conflictivos (caso Vialidad Nacional, funcionamiento de villas turísticas y núcleos urbanos, aduana, explotación forestal, etc.).
- 11) El reemplazo de la ley 12.103 (primera ley de Parques Nacionales) por la ley 18.594 se fundamenta en los cambios económico-sociales y la evolución del turismo, en este último caso por ser de esfera exclusiva de la Secretaría de Difusión y Turismo (actualmente Secretaría de Estado de Turismo). Normaliza los campos de acción en razón del crecimiento del sector turismo y la relación del mismo con un marco físico más amplio que las áreas de Parques Nacionales.
- 12) El articulado de la ley 18.594 queda implicado en los fundamentos del mensaje, al no establecer como de competencia del Servicio Nacional de Parques Nacionales, ninguna actividad turística, ya que corresponden al mismo exclusivamente las acciones de reglamentación y control de dichas actividades dentro de las áreas de su jurisdicción.
- 13) En forma simultánea a la transferencia de las funciones turísticas en áreas de Parques Nacionales al ente específico (Secretaría de Deportes y Turismo), se crean en la misma ley las Reservas Nacionales, áreas de desarrollo económico, compatibles con la conservación de los recursos naturales.
- 14) Por ley, al Servicio Nacional de Parques Nacionales compete la administración y fiscalización de las Reservas Nacionales, pero no la realización de las actividades de los sectores, cuya acción la ley permite e inclusive alienta (el turismo entre otras), ni su impedimento arbitrario.
- 15) El sector turismo no ha asumido a la fecha el papel que las leyes establecen, permitiendo de esta manera la continuación de las actividades turísticas por cuenta del Servicio Nacional de Parques Nacionales, aun cuando el mismo, por sus funciones específicas, tiende a realizarlas de-

bilitadamente y supeditado a un marco de referencia exclusivamente jurisdiccional.

- 16) El sector turismo ha conformado incluso su estructura orgánica en forma tal que la acción directa del mismo (establecida en la ley 14.574) es prácticamente nula; no ha formalizado políticas delegadas dentro de la jurisdicción de Parques Nacionales (como le compete por ley 18.594 y 14.574) y sólo el caso de Iguazú representa un intento de coordinación práctica (siempre en el campo de los Parques Nacionales).
- 17) Esta situación de distorsión de los roles que claramente establecen las normas legales representa un perjuicio para el pueblo, que no ve satisfechas en forma adecuada sus expectativas de recreación al aire libre, y a los intereses económicos regionales, que no perciben los beneficios derivados de una intensa actividad turística.