

“Andás con tu límite por *fuera*”. Conflictos jurisdiccionales y descontrol territorial en los Parques Nacionales Los Glaciares y Perito Moreno (Argentina)

Brenda Sofía Ponzi²

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

@ [brendaponzi@conicet.gov.ar]

RECIBIDO 30-05-2023

ACEPTADO 13-08-2023

Cita sugerida: Ponzi, B. S. (2023). “Andás con tu límite por fuera”. Conflictos jurisdiccionales y descontrol territorial en los Parques Nacionales Los Glaciares y Perito Moreno (Argentina). Revista *Huellas*, Volumen 27, N° 2, Instituto de Geografía, EdUNLPam: Santa Rosa. Recuperado a partir de: <http://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/huellas>

DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/huellas-2023-2717>

Resumen

Los Parques Nacionales Los Glaciares y Perito Francisco Pascasio Moreno son espacios de fuerte carga normativa y con naturalezas en disputa. Teniendo presente esta cuestión, el artículo analiza las diferentes leyes y decretos que regulan la construcción de sus límites, los conflictos entre la Administración de Parques Nacionales y la provincia de Santa Cruz y las consecuencias para el desarrollo de actividades de otros agentes. En primer lugar, se revisó material documental y, luego, se realizaron entrevistas y observación en cada parque. Los resultados obtenidos permitieron indicar que el descontrol territorial producto de la ambigüedad normativa ha disminuido el ejercicio de poder institucional y permitido el avance de fronteras mercantiles características de la conservación neoliberal, principalmente en el Parque Nacional Los Glaciares.

Palabras clave: Administración de Parques Nacionales; conservación neoliberal; fronteras mercantiles; empresas concesionarias; acaparamiento de tierras

“You walk within your outside limit on the outside”. Jurisdictional conflicts and territorial lack of control in Los Glaciares and Perito Moreno National Parks (Argentina)

Abstract

Los Glaciares and Perito Francisco Pascasio Moreno National Parks are spaces with a strong regulatory system and nature in dispute. Taking this into account, this article analyzes the different laws and decrees that regulate the production



of its limits, the conflicts between the National Parks and the province of Santa Cruz administrations, and the consequences for the development of activities by other land agents. Firstly, documentation was reviewed and, then, interviews and observation were conducted in each park. The obtained results allowed to indicate that the territorial lack of control resulting from normative ambiguity has diminished the exercise of institutional power and enabled the advancement of commercial frontiers typical of neoliberal conservation, primarily in Los Glaciares National Park.

Keywords: National Parks Administration; neoliberal conservation; commercial frontiers; licensed companies; land grabbing

"Andás con tu límite por fuera". Conflictos de jurisdicción e descontrol territorial em Parques Nacionais Los Glaciares e Perito Moreno (Argentina)

Resumo

Os Parques Nacionais Los Glaciares e Perito Francisco Pascasio Moreno são espaços de forte carga normativa e com naturezas em disputa. Tendo em mente essa questão, o artigo analisa as diferentes leis e decretos que regulam a demarcação de seus limites, os conflitos entre a Administração de Parques Nacionais e a província de Santa Cruz, e as consequências para o desenvolvimento de atividades de outros agentes. Primeiramente, foi realizado um exame de material documental e, em seguida, foram conduzidas entrevistas e observações em cada parque. Os resultados obtidos permitiram indicar que o descontrol dos territórios decorrente da ambiguidade normativa reduziu o exercício do poder institucional e possibilitou o avanço de fronteiras de mercantilização características da conservação neoliberal, principalmente no Parque Nacional Los Glaciares.

Palavras-chave: Administração de Parques Nacionais; conservação neoliberal; fronteiras de mercantilização; empresas concessionárias; apropriação de terras

Introducción

En la producción de un Parque Nacional (PN) resulta clave la normativización del espacio de acuerdo a una lógica zonal (Haesbaert, 2014a). Es decir, el establecimiento de una serie de reglamentaciones nacionales que categorizan, limitan y condicionan los diferentes usos del territorio protegido. Si bien las limitaciones generan tensiones por sí mismas, su confusa definición las transforma en conflictos jurisdiccionales que permiten el avance de otros agentes desde lógicas reticulares, tal como ocurrió en el caso del PN Los Glaciares y, en menor medida, en el PN Perito Moreno³.

El objetivo de este artículo es analizar la genealogía de los conflictos jurisdiccionales y de dominio, así como las consecuencias que trajo para otros agentes que desarrollan sus actividades dentro de estos parques. El supuesto principal es que el descontrol territorial ocasionado por la ambigua delimitación de los parques ha sido utilizado como una estrategia territorial por permisionarios y concesionarios para territorializar sus propios proyectos en las áreas protegidas, disputándole el ejercicio de poder al Estado y generando contradicciones en la conservación de sus áreas. Además, estos conflictos afectaron la integridad territorial de las áreas y favorecieron el avance de fronteras de explotación de la naturaleza (Moore, 2020), sin un control y ordenamiento territorial estatal.

El enfoque metodológico adoptado es un estudio intrínseco de caso (Stake, 1999), utilizando técnicas cualitativas de producción y análisis de los datos. El estudio se apoya en teorías críticas, utilizando conceptos relacionados a la producción de la naturaleza (Smith, 2020); el poder (Raffestin, 1993); el territorio y las lógicas zonal y reticular (Haesbaert, 2014a, 2014b); el avance de fronteras mercantiles (Moore, 2020); la geometría del poder (Massey, 2008); la renta de monopolio, los ajustes espaciales y las lógicas territorial y del capital (Harvey, 2004, 2013). Como antecedentes se identificaron las investigaciones sobre los PNs Tierra del Fuego (Ponzi, 2020), Lanín e Iguazú (Ullúa, 2019).

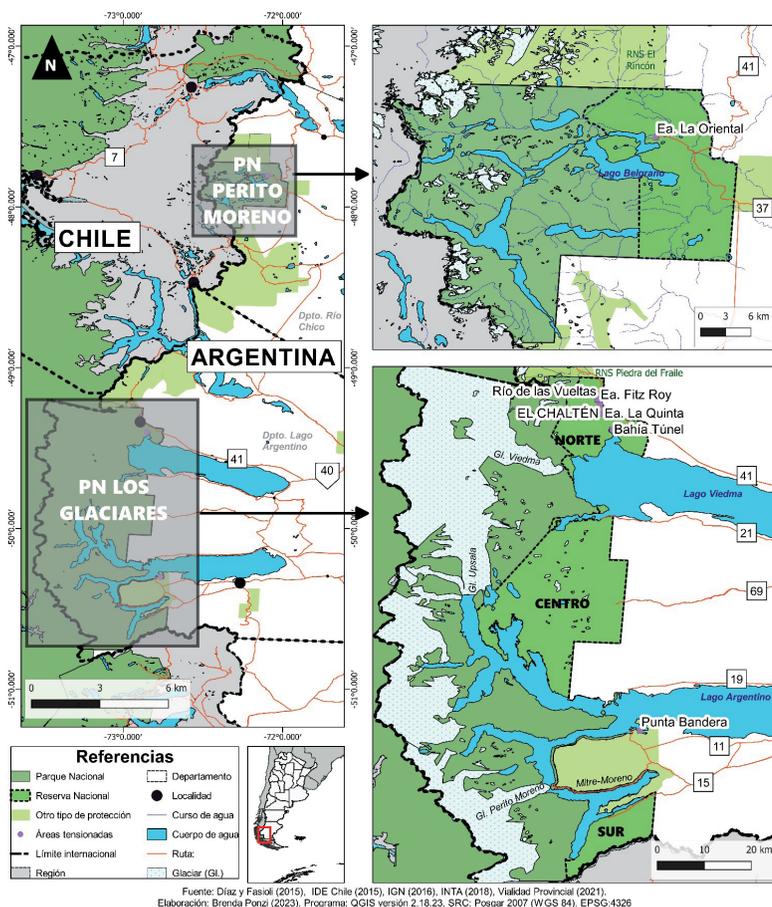
Espacios de estudio

Los PNs Los Glaciares y Perito Moreno fueron creados en 1937 a partir de un interés nacionalista, conservacionista escénico y científico, siguiendo una lógica zonal (Haesbaert, 2014a) y una expansión geográfica del Estado (Harvey, 2004). Ambos parques se localizan en la provincia de Santa Cruz (Patagonia Argentina), se declararon con la misma normativa y experimentaron conflictos jurisdiccionales por desacuerdos normativos y diferencial representación, los cuales fueron aprovechados por diferentes agentes para la expansión de sus actividades (Figura N°1). Estos agentes capitalistas se vinculan a la promoción del turismo basado en la naturaleza y el ecoturismo (Núñez, Benwell y Aliste, 2022), revalorizando los paisajes andinos, los glaciares y los lagos majestuosos para un público extranjero, principalmente.

Las dos áreas protegidas se dividen en diferentes zonas con características propias. En primer lugar, y de acuerdo con el flujo de visitantes que recibe y las empresas que lucran con el PN Los Glaciares, se identifica la Zona Sur que abarca el corredor Mitre-Moreno, Puerto Bandera y la Reserva Nacional Zona Roca; en segundo lugar, se ubica la Zona Norte que comprende el sector septentrional del parque, la Reserva Nacional

Zona Viedma envolviendo la localidad de El Chaltén; y, por último, la Zona Centro que comprende a la Reserva Nacional homónima y donde no se detectaron conflictos jurisdiccionales. El PN Perito Moreno no se divide en áreas tan marcadas, pero cuenta con un sector de Parque –con Reserva Estricta y Silvestre– y otro de Reserva Nacional, a lo que se suma una Reserva Natural Silvestre con tierras donadas por Douglas Tompkins aun sin jurisdicción nacional. Ninguno de los parques cuenta con la mensura de la totalidad de su área.

Figura N° 1. Localización de zonas y principales puntos de conflicto



Fuente: elaboración propia.

La institución que gestiona los PN es la Administración de Parques Nacionales (APN). Decretada en 1934, su fin ha variado entre los enfoques de

preservación y desequilibrio. A lo largo de su historia recibió diferentes denominaciones, se encontró bajo múltiples dependencias y fue influenciada por las corrientes que definían la relación con el ambiente (Caruso, 2015).

En Santa Cruz, el Consejo Agrario Provincial (CAP) a través de la Dirección de Áreas Protegidas es el órgano encargado de diseñar la política conservacionista de la jurisdicción. Creado entre 1957 y 1960, entre sus funciones destacan la distribución de tierras, el fomento de la actividad agropecuaria y el resguardo de especies.

Estrategias metodológicas

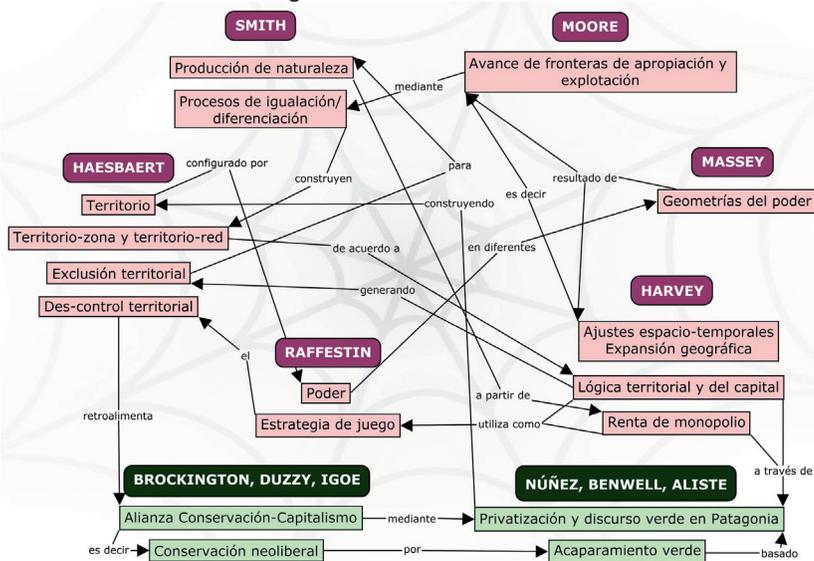
Los parques fueron abordados desde un estudio de caso de manera intrínseca, intentando comprenderlos en profundidad (Stake, 1999). En la construcción de los datos fueron consideradas como categorías: las delimitaciones de las áreas involucradas y las discordancias definitorias, y a partir de ellas se estableció la evolución discursiva de los conflictos. Luego, se abordaron las consecuencias para el avance de las actividades de otros agentes.

Con estos fines, se desarrolló una triangulación entre las narraciones de las personas entrevistadas y las normas jurídicas. Se analizaron los datos construidos mediante entrevistas semiestructuradas y en profundidad, observación participante y, fundamentalmente, mediante el análisis documental ejecutado entre los años 2019 y 2022. Las preguntas y la observación fueron realizadas a informantes claves de APN –guardaparques, personal jerárquico y técnico–, empresarios locales, permisionarios, entre otros. Para el caso del análisis documental, se seleccionaron aquellas normativas concernientes a los límites de los parques y otros instrumentos legales (Administración de Parques Nacionales, 2016, 2019; Decreto N°105.433, 1937; Ley N°19.292, 1971; Ley N°22.351, 1980).

La telaraña teórica de la confusión y el descontrol territorial

La investigación se nutre de una telaraña teórica que permite dar cuenta del marco crítico que caracteriza el abordaje de la conservación y las áreas protegidas en particular (Figura N° 2). Se utiliza esta figura para dar cuenta de una fuerte estructura construida con el objetivo de capturar y mantener desorientadas a sus presas bajo un orden supuestamente desordenado. Más que una constelación donde se identifica un concepto central, la idea de telaraña permite reconocer la imbricación entre los términos y la confusión que caracteriza al nuevo espíritu del capitalismo (Chiapello y Boltanski, 2007). El modo de producción, como una araña, actúa agazapado.

Figura N° 2. La telaraña teórica



Fuente: elaboración propia en base a Brockington, Duffy e Igoe (2008), Haesbaert (2009, 2014a, 2014b), Harvey (2004, 2019), Massey (2008), Moore (2020), Núñez, Benwell y Aliste (2022), Raffestin (1993) y Smith (2020).

El espacio es producido social e históricamente y se encuentra atravesado por relaciones de poder (Raffestin, 1993). Cuando un espacio es apropiado y dominado por diferentes agentes, y su análisis se enfoca en la dimensión política, el término más adecuado para referirnos a él es territorio (Haesbaert, 2014b). Haesbaert indica que “(...) el territorio es más bien una propiedad del espacio que el espacio en sí mismo –la propiedad del ejercicio del poder (de la ley) por la fijación de los límites en el espacio–” (Haesbaert, 2019, p. 83). Esos límites son información y reproducen relaciones asimétricas, ya que son el resultado del juego de fuerzas entre agentes que buscan influir en el comportamiento de otros (Raffestin, 1993). Ellos son los encargados de construir, destruir y reconstruir territorios, es decir, territorializar, desterritorializar y reterritorializar (Haesbaert, 2009).

Entre los principales agentes territorializadores destaca el Estado, el cual realiza ajustes espaciales para continuar ejerciendo el monopolio político en áreas de fronteras, afianzando su soberanía mediante el ordenamiento territorial y la creación de parques. Estas prácticas promueven la creación de territorios-zona (Haesbaert, 2014a) desde un primer avance de fronteras de apropiación que permiten, luego, la elaboración de lógicas reticulares con el desarrollo de otro tipo de fronteras, esta vez de explotación de la naturaleza (Moore, 2020). En ocasiones, existen agentes que

resisten las lógicas zonales del Estado representando al capital, el cual también realiza expansiones geográficas para evitar las crisis de sobreacumulación (Harvey, 2004). En otras palabras, el poder de los agentes gira en torno a dos lógicas, una territorial y otra del capital: la primera está vinculada con la seguridad y defensa nacional; y la segunda, con la búsqueda permanente de circulación del capital (Harvey, 2004).

Desde su lógica zonal, el Estado produce una naturaleza siguiendo un momento histórico del modo de producción, a través de procesos de igualación y diferenciación (Smith, 2020) y de exclusión territorial (Haesbaert, 2014b). Haesbaert explica que la lógica zonal se encuentra “(...) moldeada por disposiciones en área, que se relacionan con el cierre, las fijación y la continuidad del espacio; y la lógica reticular, que prioriza las disposiciones en red y se relaciona con las conexiones, la movilidad y los flujos” (2014a, p. 9); y define a la exclusión territorial como un proceso en donde se busca “(...) impedir o restringir considerablemente el uso social del territorio” (2014b, p. 199, traducción propia). Esta exclusión se logra a partir de la normativa y el establecimiento de límites que explicitan qué naturaleza es más natural.

Como resultado y punto de partida de un campo de lucha, la normativa conservacionista se refiere al conjunto de instrumentos jurídicos que regulan acciones y usos espaciales. La prohibición de ciertos circuitos productivos al interior de los parques, el cobro de ingreso y la promoción turística que mercantiliza la naturaleza, los transforman en espacios de disputa y negociación entre agentes posicionados diferencialmente en la geometría del poder (Massey, 2008). En algunos casos, se presentan como espacios percibidos y vividos que se resisten a los espacios concebidos (Lefebvre, 2013[1974]), de categorías normativas que se enfrentan a categorías construidas en la práctica (Haesbaert, 2014b).

Como la naturaleza, los límites son producciones humanas que reflejan el triunfo de un determinado poder para ordenar y gestionar el espacio, son líneas que establecen el alcance efectivo de la norma (Haesbaert, 2019). Estas líneas son elementos claves para identificar el dominio y la jurisdicción de un agente. Esto es clave porque, para que exista un PN, es preciso que el Estado cuente con la propiedad de la tierra, la Cámara de Diputados provincial dicte una ley de cesión y el Congreso de la Nación sancione una ley de declaración. La cesión de jurisdicción provincial es imprescindible para su creación. El abogado y ex director de APN Marcelo López Alfonsín diferencia estos dos conceptos tan importantes para comprender los conflictos:

La expresión jurisdicción puede ser definida como una masa de competencias en un órgano de poder, sobre las bases de funciones propias del

Estado, para cumplir con determinadas actividades o finalidades. Mientras que el término “dominio” implica la presencia de un título causal de intervención que confiere a su titular un conjunto de técnicas jurídicas idóneas para preservar su afectación y dar cumplimiento al fin público que los bienes que la integran están llamados a cumplir (2015, p. 94).

Cuando el alcance de esas funciones es impreciso y, por ende, los fines de los bienes/del espacio de conservación tampoco se encuentran claros, se generan conflictos territoriales. Los conflictos jurisdiccionales y de dominio son un tipo particular de conflicto territorial en donde se identifican discrepancias en cuando a la autoridad, alcances de competencias, derechos de uso o propiedad de un área.

Cuando los límites de esa autoridad no están claros, el des-control del territorio (Haesbaert, 2009) se promueve y se aprovecha como estrategia por otras escalas de gobierno, empresas o fundaciones para desplegar sus propios proyectos de territorio sobre las áreas protegidas. Las estrategias de estos agentes constituyen progresivos avances de fronteras para la inclusión de espacios no capitalizados (Moore, 2020). El objetivo es lucrar con la posición dentro o cerca de un área considerada Parque Nacional, es decir, aprovechar la renta de monopolio (Harvey, 2013). Este tipo de renta se obtiene a partir de un precio arbitrario colocado a un producto de acuerdo a sus características únicas que lo cotizan por encima de su valor.

En este sentido, la conservación se alía con el capitalismo porque “las áreas protegidas crean nuevos tipos de valor que son esenciales para la economía global de consumo” (Brockington, Duffy e Igoe, 2008, p.5). La llamada conservación neoliberal se basa, justamente, en la creencia que es posible proteger la naturaleza a partir de su consumo sin cuestionar las bases políticas de la desigualdad (Igoe y Brockington, 2022). En su versión neoliberal, la conservación es sinónimo de especulación inmobiliaria, precarización del empleo, privatización, acaparamiento y exclusión.

En el caso de los parques patagónicos bajo estudio, si bien se crearon con un fin geopolítico desde la década de 1980 han experimentado la promoción del turismo de naturaleza en el marco de la crisis ecológica y el avance de las ideas de sustentabilidad. Es decir, durante la versión más liberal de la conservación, las áreas fortalecieron la soberanía del Estado Nación; y durante la etapa neoliberal los parques continúan sosteniendo el modo de producción, pero esta vez a partir del lucro con experiencias presuntamente inocuas para el ambiente y beneficiosas para las comunidades. Para el caso de la Patagonia chilena, Núñez, Benwell y Aliste (2022) identificaron un estrecho lazo entre el discurso verde, el acaparamiento de tierras y lo que denominaron eco-extractivismo, cuestionando esa supuesta bondad y causalidad lineal de la conservación.

En definitiva, el andar “(...) con tu límite por *fuera*...” (Cortázar, 2004, p.321) ha generado un descontrol territorial aprovechado y retroalimentado por agentes capitalistas en el marco de la conservación neoliberal. El límite de los parques es clave para la producción de diferencias espaciales, la *re-regulación* de algo que no era comerciable en mercancía (Igoe y Brockington, 2022). Esto nos ha llevado a preguntarnos sobre la propia efectividad de la conservación basada en parques frente a otras formas de conservación (Brockington, Duffy e Igoe, 2008).

Resultados: andás con tu límite por fuera

Tanto el fin de la conservación como la escritura y representación de los límites de los parques se delinearón de manera ambigua a lo largo de la historia. Ello tuvo consecuencias directas en los conflictos jurisdiccionales y de dominio, así como en el avance de fronteras de apropiación y explotación de la naturaleza (Moore, 2020).

Una serie de normas han sido claves en los conflictos desatados: la Ley N°22.351 (1980), el Decreto Ley N°105.433 (1937) y la Ley N°19.292 (1971). La Ley N°22.351 es fundamental para comprender la base de la disputa entre Santa Cruz y el Estado nacional. Por lado, porque su texto recoge normativas anteriores que establecieron la obligatoriedad de dominio y cesión de jurisdicción provincial (Ley n°12.103, 1934; Decreto Ley n°654, 1958). Por otro, en esta ley quedaron explícitos los objetivos de defensa nacional que justificaron la desafectación territorial para la creación de El Chaltén en el marco de conflictos limítrofes con Chile.

Con el Decreto Ley N°105.433 (1937) y la Ley N°19.292 (1971) se crearon y zonificaron ambos parques. Estas dos regulaciones fueron dictadas durante gobiernos dictatoriales y presentaron diferencias en la descripción de los límites. La determinación de estos respondió a un objetivo, a una organización política y a una configuración territorial propia de la época. Así, el Decreto N°105.433 se sancionó bajo una idea de conservación unida al afianzamiento del Estado Nación y el desarrollo del turismo social, la inexistencia de provincias y un espacio patagónico parcelado en fragmentos de 20.000 has por la colonización orientada a la ganadería ovina de principios de siglo XX. En cambio, la nueva Ley se erigió en un momento de transformación de las corrientes asociadas a la protección ambiental, la expansión del consumo de experiencias turísticas basadas en naturaleza, la injerencia de nuevos agentes internacionales en la delimitación de las áreas y la provincialización de Santa Cruz (1957).

Teniendo en cuenta esto último, el límite es resultado de una negociación de trayectorias entre Santa Cruz y el Estado nacional. Doreen Massey explica que se disputa el propio ejercicio de fuerza que cada uno practica,

un “(...) enfrentamiento entre trayectorias de fuerza diferencial y donde esta fuerza diferencial es parte de aquello que tiene que ser negociado” (2008, p. 224, traducción propia). En este sentido, el límite es leído como la pérdida de soberanía o desterritorialización provincial frente al Estado nacional, como se observa en las declaraciones del vicepresidente de APN cuando expresó que “La provincia avanzó sobre Parques y ellos ni chistarón” (cienradios.com, mayo de 2016) o en el siguiente fragmento:

Si la APN supone que, por ser más flexible a las presiones ejercidas por la provincia para la obtención de tierras, se mejorará la relación existente entre ambas partes, esta situación no ocurrirá. La oposición al área federal es una postura cultural: en reunión realizada el 21 de junio entre la Junta Vecinal de El Chaltén con el Vicegobernador y Ministro de Gobierno manifestaron ante comentarios acerca del futuro Parque Nacional MONTE LEÓN, “...a las provincias no les gusta tener parques nacionales en su territorio, es como tener la embajada de un país extranjero...” (Nota APN 629, 2000).

A continuación, se desarrollan las imprecisiones limítrofes, los conflictos generados con la provincia y la utilización del descontrol como una estrategia territorial para el avance de fronteras mercantiles (Moore, 2020).

1. El descontrol territorial en el PN Los Glaciares

Las principales normas que construyen el PN Los Glaciares son la ley de creación, el decreto de zonificación y la ley de desafectación del dominio de tierras para El Chaltén (Decreto N°105.433, 1937; Ley N°19.292, 1971; Ley N°23.766, 1990). La descripción ambigua de los límites del parque generó conflictos entre APN y Santa Cruz, tanto en Zona Norte como en Zona Sur (Figura N°1).

a. Zona Norte

En este sector, la descripción limítrofe y las representaciones cartográficas tuvieron fuertes diferencias (Decreto N°105.433, 1937; Ley N°19.292, 1937). El Decreto N°105.433/1937 detalló el límite de la reserva destinada a PN de norte a sur, se apoyó en el *curso* del río de las Vueltas y tuvo errores en su escritura, algunos subsanados con un nuevo decreto en 1938 (Decreto N°125.596, 1938, art. 1 inc d). Casi cuatro décadas después, la Ley N°19.292/1971 diferenció los sectores de parque y reserva, describiendo la zona comprendida por esta última. A diferencia de la anterior, el límite se detalló de sur a norte, especificó una parte del río y empleó como línea gran parte de la divisoria entre los lotes 181 y 181 bis (personal jerárquico, mayo de 2019).

La diferencia clave entre las dos normas radica en el punto de intersección entre el río de Las Vueltas y el lote 181. Teniendo en cuenta que esto se da en tres ocasiones, el Decreto N°105.433/1937 tomó el punto más septentrional mientras que la Ley N°19.292/1971 consideró el más austral, trayendo variadas consecuencias territoriales. Cuando APN reparó en el error, encomendó la realización de un sumario, el cual concluyó que “el espíritu de la ley no era modificar los límites del parque, sino hacer una división entre parque y reserva” (guardaparque, mayo de 2019).

La elección de una u otra legislación ha resultado determinante para el conflicto entre Santa Cruz y APN, teniendo consecuencias directas sobre el control del río de las Vueltas y las tierras bajo jurisdicción del organismo estatal⁴ (Cuadro N° 1). Las zonas más conflictivas fueron las 76 has frente a la localidad de El Chaltén y Bahía Túnel en el Lago Viedma (Figura N°1).

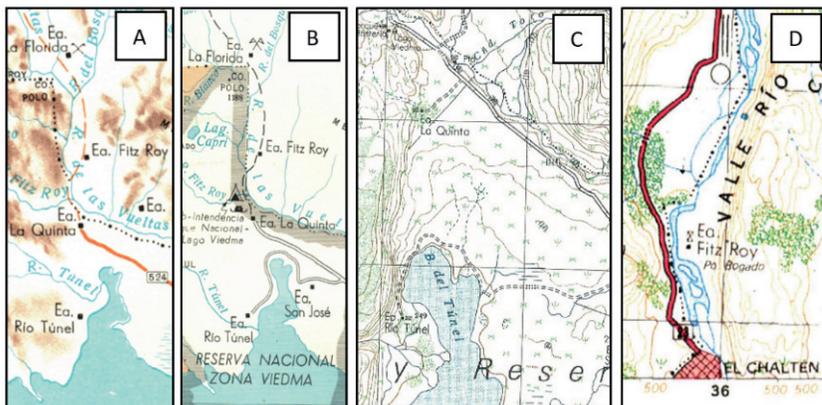
Cuadro N° 1. Consecuencias territoriales para APN según normativa empleada

		Decreto N°105.433/1937	Ley N°19.292/1971
Río de las Vueltas	Límite	Utiliza curso del río (si se refiere a lecho y agua).	Utiliza margen derecha por sectores.
	Pertenencia	Todo el río queda incluido dentro del PN.	Gran parte del río queda excluida del PN.
Tierras	Nordeste del lote 181	Mantiene dominio.	Mantiene dominio.
	“La Pista” en Lote 181 bis	Mantiene el dominio.	Pierde el dominio.
	Este del Lote 181	Pierde 76 has de Estancia Madsen/Fitz Roy.	Aumenta 76 has de Estancia Madsen/Fitz Roy.
	Sudeste del lote 181 bis	Mantiene dominio.	Mantiene dominio.

Fuente: elaboración propia en base a Decreto N°105.433 (1937) y Ley N°19.292 (1971).

Derivadas o no de estas imprecisiones normativas, las representaciones cartográficas del área también mantuvieron discrepancias, aun habiendo sido confeccionadas oficialmente por el Instituto Geográfico Militar (IGM). Por ejemplo, en la Figura N°3 se pueden observar cuatro recortes de cartas topográficas de los años 1970, 1977 y 1981. En las cartas A y B se representó el límite sobre la margen derecha del Río de las Vueltas. En la carta B se incluyó una porción al este del río, mientras que la A tomó el curso fluvial. La carta C utilizó como límite la margen izquierda y la D la margen derecha del curso de agua. Las A, B y D representaron a la Estancia Fitz Roy fuera de la jurisdicción nacional, considerada históricamente bajo APN (Nota APN 499, 2009. p. 1).

Figura N°3. Límite en río de las Vueltas y Estancia Fitz Roy



Fuente: elaboración propia con diferentes cartas (IGM, 1970, 1977, 1981a, 1981b).

Este panorama de disputas históricas por tierras y límites, se complejizó con la creación de la localidad de El Chaltén en 1985, en el marco de las disputas con Chile por la Laguna del Desierto (Ley Provincial N°1.771, 1985). En 1986 se firmó el acuerdo entre la provincia y APN para deslindar las has que conformarían ese asentamiento, pero recién en 1990 APN desafectó y le transfirió el dominio de 135 has entre los ríos Fitz Roy y De las Vueltas, y 30 has sin localización definitiva en la misma reserva para la futura Villa Bahía Túnel (Ley N°23.766, 1990). Casi una década después de la cesión se procedió a la mensura, pero aún continúan las tensiones en torno a los límites entre el ejido urbano y el área de reserva; la ampliación de la localidad; y sobre la cesión de jurisdicción que nunca se llevó adelante. En relación a esto:

Hay cosas que para mí no hay que negociar. Si Parques no quiere la jurisdicción y a la provincia le corresponde tenerla, yo no tengo nada que negociar. Escribamos los papeles, y la jurisdicción es tuya, así como para mí, esto a criterio personal, la zona de Bahía de Punta Bandera es innegablemente propiedad de la Administración de Parques Nacionales, no de provincia (...) yo creo que no es una pelea con la provincia, es una cuestión de decidir qué es lo mejor para la provincia, que es lo mejor para parque, que es lo mejor para Chaltén (personal jerárquico, junio de 2019).

A estas actuaciones se sumó un convenio firmado en 2015 donde se le concedieron 23 has en comodato por 20 años a Santa Cruz para la instalación de equipamiento básico para El Chaltén, cuya posterior mensura serviría para la cesión definitiva de dominio y jurisdicción. En ese acuerdo, sin que APN recibiera contraparte, nuevamente se procedió a una cesión de hectáreas sin mensura previa.

Avellaneda y hacia 1940 APN comenzó a desplegar infraestructura para el acceso al glaciar Perito Moreno a través del Canal de los Témpanos. Cuando la institución otorgó la primera concesión en 1977 a René Fernández Campbell (RFC) y Arturo Pfanner, el pliego consideró el sector de Punta Bandera dentro de la jurisdicción nacional. Sin embargo, tanto en 1977 como en 1987, el IGM y Director General de APN respectivamente determinaron que el área de embarque se hallaba fuera de los límites del parque. En 1980 la provincia autorizó a la empresa concesionaria a operar su embarcación en el lago Argentino. El Servicio Nacional reaccionó inmediatamente definiendo que esta acción sólo afectaba al objeto y no a la prestación en sí, ya que ella se encontraba bajo su jurisdicción en Punta Bandera (Servicio Nacional de Parques Nacionales, 1980).

Tres cuestiones fueron claves para revertir esta afirmación jurisdiccional: las mensuras realizadas por la provincia en 1982 y 1991 que la incluyeron bajo su jurisdicción; un informe de la Delegación Técnica Regional Patagonia realizado en 1995 que estableció que la Seccional de Puerto Bandera se hallaba 743 m *fuera* del límite del parque; y la mensura realizada luego del otorgamiento de las concesiones entre 2013 y 2014 que determinó que las obras se encontraban 350 m *fuera* de la jurisdicción nacional (personal técnico, junio de 2019).

Si bien el error fue asumido, otras interpretaciones argumentaron que estos bienes originariamente no le pertenecerían a Santa Cruz ya que se trataba de infraestructura de utilidad pública no afectada en el traspaso cuando esta jurisdicción se provincializó (NO-2019-64816672-APN-PNG#APNAC, 2019).

2. El descontrol territorial en el PN Perito Moreno

Creado como reserva en 1937, comparte la misma normativa que el PN Los Glaciares y estuvo durante un largo período bajo su gestión. Sus límites se apoyan en el río Belgrano, en líneas divisorias entre lotes y la divisoria internacional con Chile. Hasta 1971 el área solo estaba categorizada como PN. Luego de sancionada la Ley N°19.292 (1937) se establecieron los límites entre parque y reserva, pero recién en 1994 el PN obtuvo su autonomía administrativa y contable del PN Los Glaciares (Administración de Parques Nacionales, 2016).

Durante 1998 se llevó adelante el relevamiento de los límites del área. Como resultado, se determinó que gran parte de su superficie se hallaba amojonada por diferentes e históricas mensuras; algunas marcas se hallaban desplazadas; y el alambrado oriental estaba ubicado *fuera* del parque. A estos errores en la demarcación, se sumó la diferencia en la escritura e interpretación normativa, tal como había ocurrido en el PN Los Glaciares.

Las inexactitudes fueron detectadas a partir de una operación de Santa Cruz a favor de un permisionario del parque.

En 2000 la Intendencia solicitó información al CAP por la venta realizada de las leguas b y c del lote 3 al permisionario Manuel Lada de la Estancia La Oriental (Nota APN N°61, 2000) (Figura N°5). El CAP explicó que desconocía la existencia de una superposición de mensuras (Nota CAP N°22, 2000, p.1) y la Dirección de Catastro reconoció que hubo un error en la mensura de 1985, ya que no utilizó la Ley N°19.292.

El problema no solo se debió a un error involuntario del agrimensor sino también a la variabilidad en la escritura normativa. El Decreto N°105.433 estableció como divisoria “(...) el límite de los lotes 1, 2 y 3 hasta dar con el río Belgrano. Por el este sigue el curso del río Belgrano hasta dar con el límite este del lote 8...” (Decreto N°105.433, 1937, art. 2 inc. c). En 1938 se corrigió el número de un lote que había sido erróneamente numerado (Decreto N°125.596, 1938); y en 1942 se rectificó el límite septentrional y oriental (Decreto N°118.660, 1942). Con este último se estableció una división por leguas y no por el río, debido al reconocimiento en terreno del curso del Belgrano (Nota Dirección de Parques Nacionales 20 de mayo, 1940, p. 2). Es decir, el río no atravesaba el límite del lote para ser tomado como continuación de la línea divisoria. El resultado fue el límite propuesto en la Figura N°5, siguiendo la línea roja que separa las leguas a y d de la b y c. Sin embargo, la Ley N°19.292 retomó el límite original apoyado en “la margen derecha del río Belgrano” (Ley N°19.292, 1971, art. 4 inc. 13).

Figura N°5. Lotes (1927) y modificación de límite oriental (1940)



Fuente: Lefrancois y Porri (1927) y recorte de Nota de Dirección de Parques Nacionales (julio de 1940).

Cada normativa que definió o rectificó los límites consideró al lote 3 en su totalidad o por leguas según el nacimiento del río Belgrano. Esta

delimitación sin un reconocimiento previo a la declaratoria dio lugar a confusiones. Específicamente si se considera la modificatoria de 1942, la mitad este del lote 3 estaba fuera del área protegida y podía quedar bajo dominio privado. Lo contrario ocurría con las leyes de 1937 y 1971.

A raíz de estas discrepancias, y el conflicto con la provincia por la venta al permisionario, se constató que el plano de mensura del parque no estaba inscripto en el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Santa Cruz. A pesar de iniciarse el trámite para su regularización, hasta 2019 el parque seguía sin mensura.

3. Aprovechar que “andás con tu límite por fuera”

El conflicto entre espacios concebidos y percibidos, entre jurisdicción nacional y provincial, fue aprovechado diferencialmente en los parques bajo estudio. En el marco de procesos asociados a la conservación neoliberal, en Zona Norte del PN Los Glaciares se favoreció el acaparamiento verde y la exclusión de la población local; y en Zona Sur, la mercantilización de la naturaleza por el avance de empresas concesionarias. La construcción de este destino vinculado a la idea de *tierra de glaciares* lo volvió un espacio central para el lucro de la renta de monopolio (Harvey, 2013). No ocurrió lo mismo en el PN Perito Moreno, donde aún no ha sido posicionado como un territorio de acumulación en el corto plazo. Probablemente, ésta sea la explicación de la menor magnitud del conflicto jurisdiccional. Es decir, aún el descontrol territorial no ha sido valorizado como una estrategia territorial por agentes capitalistas en este parque.

Así como en la Patagonia chilena llegaron nuevos propietarios que se aprovecharon del discurso verde (Núñez, Benwell y Aliste, 2022), en Zona Norte se fraccionaron las tierras que habían quedado posicionados en ese *limbo* jurisdiccional normativo. Amparado en las discordancias, el CAP otorgó entre 1979 y 1981 el dominio de 179 has a la Directora de Tierras, Nelma Ogrizek. Si bien el CAP reconoció la nulidad de la venta en algunos sectores, hacia 2012 continuaban bajo propiedad de esa familia o habían sido subdivididas, favoreciendo el acaparamiento y la llegada de inversores, como en el caso de 76 has frente a El Chaltén. Para ciertos permisionarios que realizan sus actividades dentro del parque, donde la conservación forma parte de su espacio percibido y vivido (Lefebvre, 2013 [1974]), “es peor tener de vecinos a los dueños de los lotes que a Parques, porque ya tiraron el monte abajo. Las personas que llegan ahora no lo hacen por afecto; es un negocio inmobiliario, que debería estar prohibido” (permisionario del parque, mayo de 2019).

Frente a la necesidad habitacional que experimenta la localidad de El Chaltén producto de la especulación inmobiliaria asociada al consumo

de experiencias turísticas dentro del parque, en 2020 el propietario de la “Estancia Canigó” solicitó a APN autorización para subdividir una porción de 200 has ubicado dentro de la reserva. Si bien no fue autorizado, esto da cuenta de una necesidad local, pero también del avance de la urbanización y la especulación sobre el área protegida. En este sentido, un funcionario provincial expresó que: “yo quiero turistas de calidad, quiero administrar la demanda, pero no quiero que crezca más. Quiero que sea una villa turística estricta. Saquemos todo lo que sea productivo (...) y hagamos un pueblo en otro lado...” (funcionario provincial, junio de 2022).

El “limbo” normativo también tuvo consecuencias para el vínculo entre APN y un permisionario de la Zona cuando intentó adquirir un predio a la Dirección General de Tierras de la Provincia. El permisionario Otto Halvorsen de Estancia La Quinta solicitó la propiedad del lote 181 bis y Santa Cruz le autorizó la operación con una mensura de 1910⁶, donde aún no se hallaba la delimitación del parque. El error fue detectado hacia 1970 y en 1980 un fallo judicial negó la venta siguiendo los límites establecidos en el Decreto N°105.433/1937 (Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Santa Cruz, 1980).

En Zona Sur, el establecimiento de la jurisdicción de Punta Bandera ha sido fundamental para el desarrollo de las excursiones náuticas en el Lago Argentino. En este sector, las empresas RFC, Solo Patagonia, Southern Spirit, Estancia Cristina y MarPatag han construido o mantenido infraestructura portuaria. Entre 2013 y 2014 los informes medioambientales realizados para los pliegos de las concesiones reconocieron estas obras fuera de jurisdicción nacional y establecieron la obligatoriedad de realización de nueva infraestructura para operar desde Puerto Lago Argentino en el PN estricto (Coordinación Patagonia Austral, 2013). Sin embargo, la empresa Solo Patagonia opera hasta la actualidad sin realizar lo convenido, amparada en el conflicto jurisdiccional.

La irresolución de los conflictos jurisdiccionales y de dominio han sido utilizados por otros agentes para avanzar con fronteras mercantiles; su estrategia se basa en el aprovechamiento de la continuidad de la tensión. La indefinición y el descontrol les permiten continuar lucrando con la renta de monopolio, sin ningún tipo de pérdida.

4. ¿Ordenar el descontrol territorial?

Si bien la indefinición limítrofe es afín a la expansión de las lógicas del capital, la selección de una u otra normativa permitiría ordenar los usos espaciales de las áreas en cuestión. En relación a ello, expresaba una informante: “No se puede seguir con esta inacción [...] De barrer los problemas complejos bajo la alfombra” (personal técnico, junio de 2019).

Con este fin, se podrían utilizar los argumentos de legitimidad y objeto de la ley para adherir al Decreto Ley N°105.433/1937. Con respecto a lo primero, la única normativa que recibió ratificación por parte del Congreso Nacional fue este decreto. Por el contrario, la Ley N°19.292/1971 podría ser anulada debido a una falta de legitimidad por origen. En relación a lo segundo, la Ley N°19.292/1971 tenía como fin la descripción del límite entre parque y reserva, no la rectificación del decreto anterior. Sin embargo, el Decreto Ley N°105.433/1937 definió el área de reserva, es decir, su categorización como parque se produjo ocho años después (Decreto N°9.504, 1945).

La Ley N°22.351/1980 estableció que se consideran ambas normativas para estos parques, pero las prácticas institucionales fueron apoyándose diferencialmente en una u otra. Tanto el acta emitida por el presidente del directorio de APN en 1974, como el informe elaborado de 1999; la postura histórica de la Delegación Regional de Conservación; los shapefiles oficiales; el fallo judicial de 1980; las condiciones resolutorias de aceptación de la Estancia El Ricanor; la nota presentada durante el conflicto entre Santa Cruz y APN por embarcación Perito Moreno arrendada a RFC (Res. 121, 1980); y el relevamiento de deslinde en el convenio suscripto entre Santa Cruz y APN por el comodato de 4 has en Península de Magallanes (Res. 265, 2004); reconocieron como válidos los límites establecidos bajo Decreto N°105.433/1937. En contraposición a ello, la postura oficial de la institución no reconoció los informes de la Delegación Regional y continúa reclamando el sector de 76 has en Zona Norte porque se apoya en la Ley N°19.292/1971.

Conclusión

En primer lugar, el conflicto entre Santa Cruz y el Estado Nacional no ha sido producto de la contraposición de dos modelos de conservación diferentes, sino del encuentro entre trayectorias de fuerza diferencial disputando la construcción de sus límites y, en consecuencia, su autonomía territorial. Los diferentes conflictos jurisdiccionales derivados de la imprecisión normativa han generado un descontrol territorial.

En segundo lugar, este descontrol ha tenido consecuencias no solo para el ejercicio político institucional, sino también para el avance de una frontera asociada a la conservación neoliberal. En la disputa se enfrentan dos ajustes espaciales y dos lógicas que, sin embargo, son resultado del mismo modo de producción: una lógica zonal/territorial del Estado frente a una lógica reticular/del capital para la apropiación y explotación de la naturaleza. Las empresas se han beneficiado del limbo jurisdiccional para continuar desarrollando actividades desde sus propias lógicas y ma-

terialidades, favoreciendo el acaparamiento y la mercantilización de la naturaleza. El límite, como esa delgada línea concebida que determina un espacio de exclusión, permite la apropiación de una renta de monopolio por construir Parques Nacionales.

Como se pudo observar, APN mantuvo posiciones diferentes, tanto en sus prácticas discursivas como materiales, que implicaron consecuencias territoriales y de ejercicio de poder para el propio organismo. La determinación de la validez de cada normativa y sus consecuencias deben ser analizadas en profundidad, teniendo en cuenta no solo los textos sino su contexto de producción.

Los resultados expuestos en este trabajo forman parte de los avances de un estudio mayor que ha involucrado a otros parques. Entre sus debilidades, puede identificarse un sesgo vinculado a la selección de los informantes, ya que no fueron realizadas entrevistas a funcionarios del CAP o a algunos propietarios que forman parte de la disputa. En este sentido, se considera que aún resta camino por recorrer para comprender en profundidad este espacio y la erosión del ejercicio de poder de APN frente al avance de fronteras mercantiles, que han lucrado con la construcción de los límites por fuera.

Referencias bibliográficas

- Administración de Parques Nacionales (2016). *Plan de Gestión PN Perito F. P. Moreno*. Gobernador Gregores, Argentina.
- Administración de Parques Nacionales (2019). *Plan de Gestión. Parque Nacional Los Glaciares*. El Calafate, Argentina.
- Caruso, A. (2015). Análisis del proceso de creación de áreas naturales protegidas por parte de la Administración de Parques Nacionales en Argentina 1934-2015. *Cardinalis. Revista Del Dpto de Geografía*, 3(5), 132–160.
- Chiappello, E. y Boltanski, L. (2007). *The new spirit of capitalism*. Nueva York: Verso.
- Congreso de la Nación Argentina (1934). *Ley N°12.103*. Buenos Aires, Argentina.
- Congreso de la Nación Argentina (1990). *Ley N°23.766*. Buenos Aires, Argentina.
- Coordinación Patagonia Austral (2013). *Informe Medioambiental Puerto Lago Argentino*. El Calafate, Argentina.
- Cortázar, J. (2004). *Rayuela* (1ra ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Alfaguara.
- Haesbaert, R. (2009). Des-controle dos territórios –e das fronteiras– num mundo globalizado. *Revista Geografia Em Questao*, 2(1), 56–69.
- Haesbaert, R. (2014a). Lógica zonal y ordenamiento territorial: para rediscutir la proximidad y la contigüidad espaciales. *Cultura y Representaciones Sociales*, 8(16), 9–29.
- Haesbaert, R. (2014b). *Viver no limite. Território e multi/transterritorialidade em tempos de in-seguranca e contencao*. Río de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Haesbaert, R. (2019). Muros como tecnologías y dispositivos territoriales de control. *Punto Sur*, 1(1), 81.
- Harvey, D. (2004). El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión. *Socialist Register*, 99–129.
- Harvey, D. (2013). *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo.

- Igoe, J., y Brockington, D. (2022). Conservación Neoliberal. Una breve introducción. *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 22(1), 1–21.
- Instituto Geográfico Militar (1949). *Hoja 5172-2*. Escala 1:100.000.
- Instituto Geográfico Militar (1970). *Carta "Lago Viedma", hojas 4972 y 4975*. Escala 1:500.000.
- Instituto Geográfico Militar (1975). *Hojas 5172 y 5175*. Escala 1:500.000.
- Instituto Geográfico Militar (1977). *Carta "Parque y Reserva Nacional Los Glaciares"*. Escala 1:300.000.
- Instituto Geográfico Militar (1981a). *Carta "Estancia Kaiken Aike", hoja 4972-26*. Escala 1:100.000.
- Instituto Geográfico Militar (1981b). *Carta "El Chaltén", hoja 4972-20*. Escala 1:100.000.
- Instituto Geográfico Militar (1981c). *Hojas 5172-I y 5175-III*. Escala 1:50.000.
- Lefebvre, H. (2013 [1974]). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing Libros.
- Lefrancois, A. y Porri, P. (1927). *Plano del Territorio Nacional Santa Cruz*. Buenos Aires: Kraft.
- Legislatura de Santa Cruz (1985). *Ley provincial N°1.771*. Río Gallegos, Argentina.
- López Alfonsín, M. (2015). *Los Parques Nacionales Argentinos. Consecuencias de la constitucionalización del ambiente en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas* (1ra ed.). Buenos Aires: Eudeba.
- Massey, D. (2008). *Pelo espaço. Uma nova política da espacialidade*. Río de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Núñez, A., Benwell, M., y Aliste, E. 2022. «Interrogating green discourses in patagonia-aysén (chile): Green grabbing and eco-extractivism as a new strategy of capitalism?». *Geographical Review* n.o 112:5. <http://dx.doi.org/10.1080/00167428.2020.1798764>
- Picone, S. (2020). Áreas protegidas e acceso à terra: o caso de El Chaltén no Parque Nacional Los Glaciares (Patagônia Argentina). *Confins (Online)*, (47).
- Ponzi, B. (2020). Brincando de amarelinha: a produção do Parque Nacional Tierra del Fuego. *Confins (Online)*, (47).
- Presidencia de la Nación (1937). *Decreto N°105.433*. Buenos Aires, Argentina.
- Presidencia de la Nación (1938). *Decreto N°125.596*. Buenos Aires, Argentina.
- Presidencia de la Nación (1942). *Decreto N°118.660*. Buenos Aires, Argentina.
- Presidencia de la Nación (1945). *Decreto N°9.504*. Buenos Aires, Argentina.
- Presidencia de la Nación (1958). *Decreto Ley N°654*. Buenos Aires, Argentina.
- Presidencia de la Nación (1971). *Ley N°19.292*. Buenos Aires, Argentina.
- Presidencia de la Nación (1980). *Ley N°22.351*. Buenos Aires, Argentina.
- Presidencia de la Nación (1987). *Decreto N°1455*. Buenos Aires, Argentina.
- Radio Mitre (2016, 3 de mayo). *Ezcurra sobre Báez: "La provincia avanzó sobre Parques y ellos ni chistaron"*. Recuperado de <https://radiomitre.cienradios.com/ezcurra-sobre-baez-la-provincia-avanzo-sobre-parques-y-ellos-ni-chistaron/>
- Raffestin, C. (1993). *Por una Geografía del poder*. México: El colegio de Michoacán.
- Servicio Nacional de Parques Nacionales (1980). *Res. N°1.820*. Buenos Aires, Argentina.
- Smith, N. (2020). *Desarrollo desigual. Naturaleza, capital y la producción del espacio*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Stake, R. (1999). *Investigación con estudios de caso*. 2da ed. Madrid: Ed. Morata.
- Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Santa Cruz (1980). *Fiscalía de Estado de la Provincia de Santa Cruz en representación del Poder Ejecutivo s/solicitarle la*

nulidad de los Decretos Nros 1313/1964 y 1117/1965. Río Gallegos, Argentina.

Ullúa, A. (2019). Conflictos interjurisdiccionales entre las provincias y la Administración de Parques Nacionales Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. *V Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial*. Corrientes, 3 al 4 de junio.

Notas al final

- 1 Fragmento de la novela *Rayuela*, del escritor argentino Julio Cortázar (2004, p.321).
- 2 Becaria posdoctoral (CONICET), Doctora en Ciencias Sociales y Humanidades (UNPA), Licenciada en Geografía (UNICEN) y Profesora en Geografía (IES Simón Bolívar). ORCID: 0000-0002-7904-2611. Proyectos: PICT-2020-SERIEA-01980 y PIP CONICET 11220200102777CO.
- 3 Una parte de estos resultados fueron expuestos en el XVII *Congresso Internacional sobre Integração Regional, Fronteiras e Globalização no Continente Americano*, realizado en Foz de Iguazu en el año 2019.
- 4 Para más información sobre el acceso a la tierra en El Chaltén, consultar el trabajo de Picone (2020).
- 5 La descripción no presentó coordenadas precisas, ni definió lo que se entendía por costa. Para la provincia de Santa Cruz ésta era la máxima creciente normal del lago Argentino. En cuanto a la escritura, solo se detectó discordancia en el nombre del río sobre el que se apoyó el inicio de la línea N-S que atravesaría el Lago Argentino: Las Hayas en el Decreto N°105.433/1937 y Los Hoyos en la Ley N°19.292/1971.
- 6 La provincia aceptó el proceso y en 1965 realizó el título de propiedad. No se formalizó la escritura de dominio ya que Otto falleció sin firmar el documento, pero se dio inicio a la sucesión y se abonó el título.