



Aportes para un debate sobre legislación proteccionista en espeleología

Por: Carlos Benedetto (*)

BENEDETTO, Carlos. Contribution to a debate about protectionist legislation in Argentina. (1987) - SALAMANCA - Año 3 - Nº 3, pp. 55-60.

ABSTRACT:

It is proposed here that the town halls -not the National State- should take the initiative of declaring themselves legal protectors of the cavities. It is also asserted the necessity that all the resolutions in this respect should be accompanied by concrete policies backing the development of local speleologic groups effectively; those groups are defined as natural guardians of those cavities. There is a reflection about the convenience that, in the case that there is a national legislation, the competent authorities should be civilian and not military.

RESUME:

On propose qu'elles soient les municipalités, et pas l'Etat National, celles qui doivent prendre l'initiative dans une première étape, de se déclarer juridiquement protectrices des cavités. On affirme aussi la nécessité de que toute résolution prise à ce sujet soit accompagnée des politiques concrètes d'appui effectif au développement des groupes spéléologiques locaux, ceux qu'on définit comme des gardiens naturels de ces cavités. Réflexion sur la convenance de que, au cas où il y ait de législation au niveau national, les autorités compétents soient civiles et pas militaires.

BENEDETTO, Carlos. Des idées pour un débat sur la législation protectrice en Argentina. (1987) - SALAMANCA - Año 3 - Nº 3, pp. 55-60.

Las cavidades naturales no son, hasta el presente, objeto de legislación en la Argentina, salvo las excepciones que mencionaremos en este trabajo. La Espeleología es una disciplina relativamente nueva en el país y por lo tanto no existe una "conciencia de subsuelo" -por llamar de alguna manera a la importancia que una comunidad puede dar, colectivamente, a sus cavidades naturales-.

Las cavernas, cuevas, aleros, grutas, suideros, han pasado desapercibidos para la conciencia nacional... como tantas otras co-

sas. Por ello no es del todo ilógico que hasta el momento no hayan sido objeto de legislación. Frente a esta realidad, las voces de los grupos espeleológicos preocupados por la depredación de que son objeto, suelen escucharse como reivindicaciones a ultranza, a modo de reacción, lo que no aporta soluciones efectivas.

Al plantearnos la cuestión, entonces, lo hacemos sabiendo las dificultades con que nos topamos: que no hay antecedentes, que no hay bibliografía suficiente en la cual apoyarnos, que los prece-

dentos de normas protectoras del patrimonio arqueológico (que podrían servirnos de modelo en un razonamiento primario) sólo nos ilustran sobre la esterilidad propia de reglamentaciones pensadas sin tener en cuenta la necesidad de herramientas para su efectividad (el caso de nuestra Ley Nacional 9080 es casi arquetípico al respecto). Por eso, por el momento no nos queda más remedio que empezar diciendo que sólo podemos atinar a iniciar un debate, que es el único objetivo de este trabajo.

Iniciar el debate significa

plantear las posibles ideas-fuerza y premisas sobre las que debería apoyarse una legislación proteccionista, o "legislaciones" en plural, como veremos. Planteadas y debatidas esas ideas, establecido un nuevo "corpus" de principios básicos sobre la actitud del hombre y de la comunidad frente a las cavidades, vendrá el segundo paso: el de tener a ese corpus como bandera de trabajo y eventualmente de lucha. El factor subyacente, omnipresente, en las distintas etapas, será, invariabilmente, educar y educarnos, ampliar el ámbito del debate a toda la comunidad, superar el elitismo estéril; y esto es y será responsabilidad permanente de los grupos civiles de Espeleología, pues hasta allí llega nuestra "potestad".

EL SUJETO.

Uno de los factores a evaluar en el debate propuesto es el de los sujetos, el de los niveles de decisión que ejecutarán el hipotético acto jurídico proteccionista.

En la Argentina, la experiencia nos enseña que muchas leyes (incluyendo las que atañen a la protección del patrimonio cultural) se pierden, en sus facetas de proyectos, en los vericuetos políticos de las legislaturas, y terminan siendo piezas no significativas dentro de las negociaciones políticas, con resultados que en los hechos suponen "dejar todo como estaba". Si los espeleólogos recurriéramos hoy al Congreso Nacional a reclamar una ley de protección general para las cavidades, seguramente no conseguiríamos nada, debido a la

falta general de conciencia sobre la importancia de las mismas. Si lo consiguiéramos, en el mejor de los casos, terminaría creándose un organismo de "superintendencia" con sede en la Capital Federal, desde donde sería prácticamente imposible controlar efectivamente el cumplimiento de la ley, y con escasos recursos presupuestarios. Ese organismo sería, por otra parte, una entidad burocrática más, y dejaría a los municipios con cavidades en sus jurisdicciones en un rol pasivo; los dejaría sin protagonismo.

No hay una Ley Nacional de Cavidades Naturales. Y es muy improbable que la haya en el corto ó mediano plazos. Si la hubiere, cabe suponer que la misma serviría de muy poco si ha sido "dada" desde las alturas de un poder político centralista, sin raíces en los gobiernos locales interesados. A los efectos de un sano federalismo, es más práctico y más ético que sean los municipios interesados (o potencialmente interesados) los que tomen el toro por las astas y declaren su "soberanía" sobre las cavidades. Una resolución municipal clara, concisa, sencilla pero firme a la vez, sería más efectiva, en tanto el mismo municipio -que es como decir "los mismos vecinos"- se constituiría en responsable directo del cuidado de esas cavidades. Las leyes provinciales y nacionales podrán aparecer como etapa posterior, para consagrar e integrar lo ya hecho a nivel municipal.

Por otra parte, cabe aclarar que tales decisiones primarias podrán, en realidad, ser "aisladas pero no del todo", si pensamos en

un segundo sujeto protagonista: los grupos espeleológicos privados en tanto entes dinamizadores de un debate en el que intervengan todos los gobiernos municipales eventualmente comprometidos en la cuestión. Como preocupados directos, somos nosotros quienes tenemos el mayor deber de que nuestras propuestas vayan a los municipios que tienen cavidades en sus territorios. Nada nos impide propiciar que los mismos actúen coordinadamente. En definitiva, la decisión final no será nuestra, aunque sí puede serlo la iniciativa.

Al hablar del sujeto, entonces, tenemos a los gobiernos municipales en primera instancia; en segunda instancia, y subordinados por principio a aquéllos, tenemos a los grupos dedicados al estudio científico y a la exploración deportiva de las cavidades. A ese respecto, es ya inocultable el fenómeno que se dio en los últimos años en distintas provincias (Neuquén, Tierra del Fuego, Mendoza, Córdoba, Salta, Santa Fe) en cuanto al surgimiento de nuevos grupos de investigación de cavernas, que supone un desplazamiento del epicentro de las actividades espeleológicas hacia sus zonas "naturales". Sobre esta realidad "social" -llamémosla así- deberá descansar la realidad "política" de toda norma protectora que aspire a no ser mera letra muerta.

EL OBJETO.

El segundo factor es el objeto en sí de legislación, y su problemática específica.

En un primer momento del debate interno que se dio en GEA sobre esta cuestión, había surgido

la necesidad de definir a dicho objeto de legislación: qué es una caverna, qué es una cueva, un alero, una gruta, un sumidero, pensando que era fundamental que el dictado de toda norma debía definir al detalle al mismo. Nos vimos enfrascados en las clásicas discusiones sobre -por ejemplo- cómo definir una cueva y cómo una caverna. No había salida por ese camino. Sólo había algo en común: todas por igual son CAVIDADES NATURALES, independientemente de su extensión, desarrollo o profundidad.

En ese sentido, la Municipalidad de Malargüe, Mendoza, ya tenía resuelto el problema en un plano menos teórico, más concreto: en su Resolución 381/83 (ver recuadro) declaraba "de interés turístico prioritario y sujeto a protección especial" a "todo tipo de abertura natural de la tierra que se encuentre en el Departamento, sea o no aprovechable turística". Esta solución nos hizo abandonar el debate y ahorrar tiempo sobre la definición del "objeto en sí".

Ahora bien, cuando ahondamos en la problemática específica del objeto y su tratamiento, nos encontramos con que se ha recorrido una parte del camino, no su totalidad. La Resolución 381/83 declara abierto un Registro de Gufas y establece que quienes deseen visitar la Caverna de Las Brujas, o la del Tigre, deben hacerlo acompañados de un guía. Pero -por ejemplo- no establece penalidades para los depredadores.

Podríamos decir que el artículo de una resolución municipal debe

debe prever de qué manera un municipio va a ejercer de manera efectiva su potestad sobre una cavidad que se encuentra en -pongamos por caso- una propiedad privada. En el caso de que esos municipios sean de dilatada geografía, la norma deberá contener la manera de atraerse la buena voluntad de los individuos "inocentes" que por ignorancia o negligencia sean, a la vez, transgresores potenciales. Al respecto, los colegas del Centro Espeleológico de Córdoba (CEC) plantean la cuestión con claridad en RACA ANCASH No 1 (Noviembre de 1986), al poner el acento en la necesidad de dar aviso a los especialistas científicos antes de iniciar la explotación de una cantera. CEC no plantea prohibicionismos a ultranza ni expropiacionismos (notase que tampoco lo hace la Resolución 381 de Malargüe). La fórmula madura queda así delineada: extraer de una cavidad toda la información científico-cultural posible, para luego permitir su explotación económica (en esto incluiremos nosotros al turismo, en tanto recurso económico); si la comunidad necesita explotar económicamente sus canteras de piedra caliza o sus bellezas turísticas, la actitud proteccionista de los espeleólogos no puede ser extremista sobre el particular.

Por otra parte, una actitud oficial mesurada puede alentar a las empresas mineras o turísticas, o a los propietarios privados, a denunciar los hallazgos de cavernas, porque estarían tranquilos de que nadie les quitaría lo suyo. Este aspecto debe ser cuidadosamente considerado al dictarse una norma "Expropiar", "prohibir" en térmi-

nos absolutos, constituyan "cucos" que alejarían toda eventual colaboración de los potenciales afectados.

Pero un Municipio sí pueda declarar de interés científico toda cavidad descubierta o por descubrirse, y establecer seguridades a los dueños privados, pero al mismo tiempo penalidades a quienes omitan una denuncia de hallazgo. El Municipio sí debería reservarse el derecho a la investigación científica de una cavidad, o el derecho a solicitar a los dueños que permitan esa investigación, bajo el principio de que la cavidad puede ser propiedad de una persona, pero la información científico-cultural que la misma encierra es propiedad de toda la comunidad, y es deber del Municipio valar por ella.

En el caso de las cavidades ubicadas en terrenos fiscales, la problemática es distinta. Por una parte, allí es posible legislar sin atacar derechos privados constituidos con anterioridad al dictado de la norma. Pero, por otro lado, el peligro que esta situación encierra es que las tierras fiscales suelen ser consideradas como "tierras de nadie", por aquel vicio social tan extendido entre nosotros según el cual "lo que es de todos no es de nadie". Si el peligro de las tierras privadas es el egoísmo de sus dueños (justo es aclarar que a menudo ese egoísmo resulta ser más protector que algunas normas de protección, si tenemos en cuenta que de hecho algunos sitios arqueológicos ubicados en terrenos particulares tienen el acceso restringido por sus propios dueños, que cuidan efectivamente esos sitios, aun cuando los ostentan

ten como "trofeos"), el peligro de las tierras fiscales es que están expuestas a la indiferencia o a la impotencia de las autoridades y de los habitantes.

En todos los casos, sin embargo, los municipios deben detallar sus potestades: la información científico-cultural que contiene una caverna es propiedad social, no privada; entonces, es preciso tipificar los delitos e infracciones; estipular penalidades; establecer, por ejemplo, que si un Municipio no toma la iniciativa de las investigaciones científicas y sí la toman las asociaciones particulares, éstas no podrán actuar sin el debido permiso y sin el compromiso de entregar los informes de lo investigado en plazos estipulados. El artículo 10 de la Ley 111 del Estado Libre Asociado de PUERTO RICO (ley que trata específicamente el tema de la protección de las cavernas y cuyo texto nos hiciera llegar la Sociedad Espeleológica de ese país) llega hasta el detalle de crear una cuenta bancaria ad-hoc para depositar los fondos recaudados en concepto de multas. Previamente esa ley define con amplitud, pero también al detalle, los distintos tipos de depredación: excavaciones arqueológicas indebidas, uso de aerosoles en las cavidades, contaminación de aguas hipogeas, destrucción del microclima cavernario, depósitos de basuras, etc.

Una norma, entonces, debe tener claro cómo ser efectiva cuando afecta a objetos bajo jurisdicción privada cuidando al mismo tiempo de no perjudicar los intereses comunitarios; debe resolver el problema de hacer que su potestad sea

efectiva en el caso de jurisdicciones oficiales, y ser detallista en cuanto a penalidades. Finalmente, no debe descartarse un sistema de multas como fuente de ingreso para los Municipios.

EL SUJETO Y LOS SUJETOS.

En otro plano, encontramos el problema de cómo instrumentar el control efectivo aludido sobre las cavidades. En la Caverna de Las Brujas, Mendoza, comenzaron las exploraciones hacia 1963, a cargo entonces del Museo de San Rafael, y en las que participó, entre otros, Federico Greslebin (actualmente Corresponsal GEA en Paraguay). Esas primeras exploraciones fueron mantenidas en reserva por un tiempo, pero la descripción de la caverna trascendió al público y al poco tiempo se construyó un camino que aún lleva hasta el pie del Cerro Moncol, donde se encuentra la cavidad, lo que facilitó el trabajo posterior de los depredadores. Tiempo después se colocó una reja protectora, que fue destruida a los pocos meses, y aún hoy esa cavidad sigue siendo ferozmente depredada, pintada y contaminada... porque está sola en medio de los cerros. El camino mencionado puede ser transitado sin dificultades, incluso sin que la Dirección de Turismo de Malargüe se de por enterada. Este problema no es adjudicable a una deficiencia de las autoridades (que han probado holgadamente su buena voluntad y su preocupación por el problema), sino a la simple dilatación territorial, a la lejanía de la caverna de la sede del Gobierno Municipal, a la escasez de

habitantes. ¿Cómo controlar efectivamente un territorio tan extenso? ¿Cómo prevenir la depredación antes que castigarla cuando ésta ya ocurrió?

Al respecto, la sugerencia de los colegas del C.E.C. de no brindar, en las publicaciones espeleológicas, la información de las coordenadas geográficas de las cavidades, resulta a todas luces bien inspirada, pero lamentablemente no constituye una solución, ni siquiera transitoria, al problema. Dar o no dar esa información, habiendo o no leyes protectoristas, es tema secundario, a nuestro criterio (aunque es una postura que sometemos a debate), si se piensa que los depredadores casi nunca consultan cartas geográficas para llegar hasta sus "víctimas", sino que lo hacen preguntando a puesteros, vecinos y, a menudo, a las mismas autoridades.

Por otra parte, el que haya una legislación no es suficiente solución al problema. Porque la ley puede existir, pero como mero elemento decorativo. La Ley Nacional 9080 es un ejemplo de norma que no consiguió cumplir sus objetivos, ya que el país sigue siendo arqueológicamente saqueado a diario.

Es del caso pensar en una difusión tal de la Espeleología, que permita hacer de la actividad en sí una herramienta de protección. La existencia de grupos espeleológicos locales que visitan las cavernas todas las semanas, puede aportar la solución buscada. Sería viable "alimentar" a esos grupos, consolidarlos, darles a-

poyo, brindarles formación e información adecuadas, alentarlos a que actúen como exploradores, como investigadores y como custodios y eventuales denunciantes de anomalías. Que actúen como protectores reales, como custodios civiles, como controladores naturales y como agentes efectivos de ese control.

La implantación de legislaciones proteccionistas deberá ser acompañada, entonces, del establecimiento de sistemas efectivos, realistas (o sea, no mágicos) de control, mecanismos que no hagan de esa legislación mera letra muerta. Ese mecanismo puede estar constituido por los grupos espeleológicos locales (existentes o a crearse). Toda legislación proteccionista debería llevar implícito, por lo tanto, un apoyo oficial (incluso financiero) al desarrollo de esos grupos.

RESUMEN Y UNA REFLEXION

Por lo tanto, estimamos que la protección de las cavidades requiere de un crecimiento cualitativo y también cuantitativo de la práctica y de la conciencia espeleológicas, y esto se traducirá como crecimiento y fortalecimiento de las asociaciones locales dedicadas a la Espeleo. Los municipios deberían tener en cuenta esto, y fomentar la práctica espeleológica, al mismo tiempo que legislar sobre sus cavidades, como dos facetas de una misma y única decisión. O resignarse a que los depredadores tengan siempre la última palabra.

Por último, y para el caso de que fuese viable una legislación nacional sobre cavidades, debería

pensarse en función de la utilidad científico-cultural de las mismas, y no en función de pretendidas utilidades de índole militar. No sólo desde una óptica moral, sino también incluso desde el ángulo estratégico-militar, ninguna caverna argentina es militarmente útil, teniendo en cuenta -para esto último- las premisas básicas de una guerra moderna, como por ejemplo, la necesidad de desplazamientos rápidos o la preeminencia de las fuerzas aéreas sobre las terrestres. Las cavidades concebidas como depósitos de municiones, explosivos, productos inflamables, combustibles contaminantes de cualquier tipo, sólo existen en fantasmas que, si se pudiese

ran en práctica, no sólo pondrían en peligro el Patrimonio Cultural de la Nación, sino también en ridículo a nuestras mismas Instituciones armadas. Es por ello que, si se nacionalizara una legislación proteccionista, ésta debería tener como herramientas de ejecución central a la Dirección Nacional de Museos -o instancia similar- y, como agentes de ésta, a los museos y grupos espeleológicos locales. Sería desastroso para el desarrollo de la Espeleología que la misma quedara reducida a la condición de mero recurso bélico, como sería en general desastroso para el país todo que su Ciencia y su Cultura pasaran nuevamente a ser meras provincias de una visión militarista del mundo...

CARLOS BENEDETTO

(1) Museólogo. Jefe del Museo del Banco Central de la República Argentina. Presidente del Grupo Espeleológico Argentino (GEA).