



**Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en
Parques Nacionales, Otras Áreas Protegidas,
Flora y Fauna Silvestres**

**Programa FAO/OAPN
Fortalecimiento del manejo sostenible de los
recursos naturales en las áreas protegidas de
América Latina**

ESTUDIO DE CASO

“Una experiencia intercultural de co-manejo entre el Estado y las Comunidades Mapuches en el Parque Nacional Lanin, Argentina”



Organización de las
Naciones Unidas para la
Agricultura y la Alimentación



Organismo Autónomo
Parques Nacionales
Ministerio de Medio Ambiente
de España



Administración de Parques
Nacionales de Argentina

Septiembre, 2007

Documento preparado por Bruno Carpinetti, Administración de Parques Nacionales de Argentina (APN), en el marco del Programa FAO/OAPN (Organismo Autónomo Parques Nacionales de España) sobre "Fortalecimiento del Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en las Áreas Protegidas de América Latina".

Para mayor información dirigirse a:

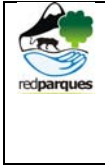
Mario Mengarelli
Oficial Forestal de la FAO, y
Secretario Técnico de la Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Parques Nacionales,
Otras Áreas Protegidas, Flora y Fauna Silvestres (REDPARQUES)
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
Oficina Regional para América Latina y el Caribe
Av. Dag Hammarskjöld 3241, Vitacura
Santiago, CHILE
Tel.: (56-2) 3372213
Fax: (56-2) 3372101
E.mail: Mario.Mengarelli@fao.org
<http://www.rlc.fao.org/redes/parques/>

Las denominaciones en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no aplican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

		<p>Estudio de Caso – Una experiencia intercultural de co-manejo entre el Estado y las Comunidades Mapuches en el Parque Nacional Lanin</p>
--	--	--

ÍNDICE

1. Resumen ejecutivo	4
2. Introducción	4
3. Breve descripción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas	5
4. Los Pueblos Indígenas en el país	7
5. Breve análisis de la situación de las Áreas Protegidas y los Pueblos Indígenas en el país	9
6. El Área Protegida del Estudio de Caso	11
7. La relación entre la administración del Área Protegida y los Pueblos Indígenas	15
8. La relación entre la administración del Área Protegida y el tratamiento de conflictos con los Pueblos Indígenas	17
9. Conflictos con otros sectores e impactos sobre la calidad de vida de los Pueblos Indígenas y sobre las Áreas Protegidas	19
10. Alternativas propuestas	20
11. Lecciones aprendidas	21
12. Conclusiones y Recomendaciones	22
13. Bibliografía	25



1. Resumen Ejecutivo

La relación entre la Administración de Parques Nacionales (APN) y las comunidades Mapuches que habitaban previamente el actual territorio del Parque Nacional Lanín ha estado signada por la expulsión y la violación de sus derechos. Hacia fines del siglo XX esta relación comienza a transformarse a partir de la confluencia de tres procesos: las transformaciones en el marco legal y político en materia de derechos indígenas y de conservación de la naturaleza, a escala nacional e internacional; el incipiente reconocimiento de derechos y la flexibilización de las prácticas en el PN Lanín; y la consolidación de las organizaciones del pueblo Mapuche. El modelo del co-manejo implementado desde el año 2000, es el resultado de la convergencia de estos tres procesos, combinados con una aguda crisis política, social e institucional desatada a fines del año 1999 a nivel nacional y local. En este marco, el co-manejo es el producto del primer acercamiento “intercultural” entre la APN y el Pueblo Mapuche del Neuquén. El éxito de esta herramienta para conciliar conservación y derechos indígenas dependerá en gran medida del desarrollo, movilización y consolidación de las organizaciones políticas del pueblo mapuche y del compromiso que estas adquieran con la conservación.

2. Introducción

La conservación de la naturaleza a través de un sistema de reservas naturales comenzó en Argentina en los años veinte. Este fue creado por la inquietud de preservar la belleza escénica de algunos paisajes naturales y por una necesidad estratégica: poblar con descendientes de europeos la Patagonia -el inmenso espacio continental al sur de la Argentina, ocupado militarmente a fines del siglo XIX, después de doblegar una importante resistencia indígena además de consolidar núcleos urbanos en áreas de fronteras internacionales y proteger varias cuencas hidrográficas (Sarobe, J.M., 1935).

El sistema fue ampliando su perspectiva a partir del quinquenio 1940-1945, incluyendo zonas de bosques subtropicales. En ese contexto histórico se impuso un modelo de reservas “sin gente” recurriendo a severas restricciones al uso, e incluso al desplazamiento y la expulsión de pobladores (Burkart, 1994). Esas políticas –aplicadas en los albores de la existencia de los sistemas nacionales de áreas protegidas en toda Latinoamérica- llevaron a la aplicación de un modelo aislacionista en el manejo de áreas protegidas, que fueron concebidas como islas que debían ser salvadas de la vorágine del desarrollo. Este esquema no tomó en cuenta la dinámica de los procesos socio-económicos, que harían que el mismo resultara obviamente ineficaz para alcanzar con un sentido integrador los objetivos de conservación de las áreas.

Actualmente existe en la Administración de Parques Nacionales (APN) de Argentina un importante debate institucional a fin de promover la adopción de un nuevo paradigma en relación al manejo de las áreas protegidas, asumiendo como premisa que no se alcanzará ningún resultado duradero y significativo en términos de conservación si paralelamente no se logra integrar a las comunidades locales al manejo de las áreas y a los beneficios de la conservación. Este nuevo paradigma gira fundamentalmente alrededor del problema de cómo entender la participación social en el manejo de las áreas. En torno de este concepto se articulan nociones y estrategias sobre derechos, responsabilidades, interacciones, roles, compromisos y otros elementos de un nuevo esquema de manejo y conservación de áreas protegidas. Una de las experiencias prácticas más profundamente desarrolladas en la búsqueda de este nuevo paradigma es la experiencia de co-manejo entre las comunidades Mapuche y la APN para la gestión del Parque Nacional Lanín.



3. Breve descripción del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

La Administración de Parques Nacionales (APN), ha sido un organismo pionero en el continente en la protección y conservación de muestras sobresalientes de la diversidad biológica del país. El control y vigilancia de las áreas protegidas bajo su jurisdicción es ejercido por el cuerpo de guardaparques nacionales, constituyendo uno de los sistemas referenciales de Latinoamérica.

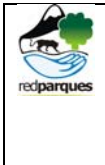
Este organismo fue creado en la década de 1930, y a lo largo de su existencia ha incorporado nuevas áreas a su régimen y ha ganado experiencia en materia de manejo de las mismas. En el transcurso de más de 60 años de continuidad, el sistema- a pesar de las interrupciones constitucionales, de la alternancia de gobiernos democráticos de distinto signo ideológico e incluso de las sucesivas y graves crisis económicas- ha ido evolucionando tanto en su aspecto legal y operativo, como en representatividad de los ambientes que conserva. El mandato impuesto en el artículo 41 de la Constitución Nacional y en el Convenio sobre Diversidad Biológica le da el máximo amparo jurídico a la existencia del sistema y la convicción del Estado Nacional y de los Estados provinciales, en cuanto a la importancia de garantizar la conservación del patrimonio natural y cultural de los argentinos y de evitar que quede expuesto a intereses sectoriales o crisis coyunturales, afortunadamente a dejado de ser materia de discusión en la última década.

La República Argentina tiene una organización federal de gobierno y, según la Constitución Nacional vigente, de 1994, corresponde a los 23 Estados Provinciales que la integran el "dominio originario" de las tierras y los recursos naturales de sus respectivos territorios. Debido a ello cada provincia tiene jurisdicción propia y autónoma en esa materia, que es en la que están involucradas las Áreas Protegidas. La excepción son las áreas de jurisdicción nacional, como los Parques Nacionales. Éstos tuvieron su origen, ya sea en los antiguos Territorios Nacionales, de existencia anterior a la de algunas provincias que se constituyeron recién a mediados del siglo pasado (como las de la Patagonia), o en la cesión por ley, a favor del Estado Nacional, de la jurisdicción sobre el área designada para la creación del parque, por parte de la respectiva provincia. Por ley del Congreso de la Nación, se constituye luego el Parque Nacional, que pasa a regirse por la ley específica de los mismos (Ley N° 22.351, de Parques Nacionales, Reservas Nacionales y Monumentos Naturales), cuya autoridad de aplicación es la APN.

Actualmente; Argentina cuenta con 34 áreas protegidas que se encuentran bajo la órbita de la Administración de Parques Nacionales, que ocupan aproximadamente 3.500.000 de ha., si a este número se le suman las reservas provinciales y municipales, llegamos a más de 230 áreas protegidas en todo el país, cubriendo alrededor de 13.700.000 ha, lo que constituye aproximadamente un 4,5 % del territorio nacional.

La ley N° 22.351 de Parques Nacionales, Reservas Nacionales y Monumentos Naturales establece tres tipos de áreas protegidas:

- Parques Nacionales: son áreas a conservar en su estado natural, que sean representativas de una región fitoogeográfica y tengan gran atractivo en bellezas escénicas o interés científico.
- Monumentos Naturales: son áreas, cosas, especies vivas de animales o plantas, de interés estético, valor histórico o científico a las cuales se les acuerda protección absoluta.



- Reservas Nacionales: las áreas que interesan para la conservación de sistemas ecológicos, el mantenimiento de zonas protectoras del parque nacional contiguo o la creación de zonas independientes, cuando la situación existente no requiera o admita el régimen de parque nacional.

A su vez, por medio de los decretos 2148/90 y 453/94 se crearon tres categorías más:

- Reservas Naturales Estrictas: son las que ofrecen la máxima garantía para la conservación de la diversidad biológica argentina ya que está prohibida toda actividad que modifique sus características naturales.
- Reserva Natural Silvestre: sirven de zona protectora a las Reservas Naturales Estrictas adyacentes.
- Reserva Natural Educativa: similar a la anterior, pero que brinda oportunidades especiales de educación ambiental o interpretación de la naturaleza.

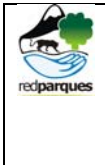
La categoría de manejo "Parque Nacional" es la más restrictiva en términos de uso de los recursos naturales, dado que no permite los establecimientos de Asentamientos humanos permanentes, el desarrollo de actividades agropecuarias, forestal y cualquier tipo de aprovechamiento de los recursos naturales. En esta área se promueve, con restricciones, el desarrollo de la actividad turística pero con escasa instalación de infraestructura.

Por su parte, la Reserva Nacional debe funcionar como zonas de amortiguación o "buffer" del Parque Nacional, promoviendo la conservación de las funciones ecológicas manteniéndose suficientemente una integridad del ecosistema. En ella se admite la presencia humana permanente, promoviéndose el desarrollo sustentable, dando prioridad a la conservación: a) de la fauna y flora autóctona; b) de las principales características fisiográficas, c) de las bellezas escénicas, d) de las asociaciones bióticas y del equilibrio ecológico. En el caso del Parque Nacional Lanin, la superficie total mencionada se reparte casi equitativamente entre ambas categorías de manejo.

Sin embargo, y a pesar de existir una institución lo suficientemente consolidada como la APN, no existe un marco político-institucional uniforme a nivel nacional, que manifieste la voluntad política de instrumentar a las AP como una política pública, en el marco de un proyecto de desarrollo nacional. Si bien en los últimos años se ha conformado el Sistema Federal de Áreas Protegidas (SIFAP), desde su concepción no está constituido sobre una base jurídica sólida, sino que se basa en un acuerdo entre las partes intervinientes (provincias y APN) en la materia, sin facultades hasta el momento para desarrollar ni instrumentar una política para la protección del patrimonio natural nacional.

Al mismo tiempo existen, desde diferentes sectores de la sociedad (ONGs, e instituciones técnicas y académicas fundamentalmente), algunas manifestaciones que lentamente promueven la inserción de las AP en las estrategias de desarrollo de diferentes sectores. Esto se ha dado, por ejemplo, a través de ámbitos de diálogo en torno al desarrollo agropecuario, la regulación de las actividades mineras o la discusión de un proyecto de ley para la protección de los bosques nativos, que promueve el Ordenamiento Territorial a escala provincial.

No obstante lo anterior, la APN ha remarcado su liderazgo en esta materia, que junto con un contado número de provincias ha consolidado y expandido la cobertura y representatividad de las AP en el último decenio.



Por todo lo antedicho, el principal desafío para el próximo período, es lograr constituir a las AP como un componente importante de las políticas públicas a nivel federal, instrumentando los mecanismos institucionales y jurídicos para que ello ocurra, y ampliando la base de participación de la sociedad civil en la definición de estas políticas.

4. Los Pueblos Indígenas en el país

El último Censo de Población, Hogares y Viviendas del año 2001 arroja un dato que para la realidad nacional resulta significativo: el 2.8 % de los hogares argentinos tiene al menos un miembro que se reconoce *descendiente de o perteneciente a* un pueblo indígena¹. Si bien a comparación de la mayoría de los países de la región este dato es insignificante, en el contexto de un país que se pretendió durante largo tiempo monocultural, exige cuando menos un replanteo de sus propios mitos fundacionales. Más aún si consideramos la desigual distribución de esta población en el territorio nacional, en donde provincias como Jujuy, Chubut y Neuquén presentan entre el 8.6% y el 10.5% de sus hogares dentro de esta categoría².

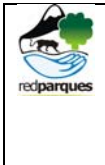
La creciente visibilidad que han adquirido los pueblos indígenas en la Argentina no se debe, sin embargo, a la publicación de estos y otros datos, ni a la multiplicación de trabajos en el ámbito académico que -desde distintas disciplinas- intentaron e intentan descubrir una Argentina multicultural, sino más bien a la proliferación de las organizaciones indígenas y de sus demandas que han puesto en cuestión las “identidades nacionales” y los procesos de homogeneización cultural. Sin embargo, tanto en Argentina como en el resto de América Latina, los problemas que enfrentan los pueblos indígenas no son solo los referidos a su inserción en Estados que se pretenden monoculturales, sino más bien a la perversa vinculación que existe entre diferencia cultural y desigualdad social.

Como se ha visto en diversos estudios sobre las condiciones de vida de los pueblos indígenas en América Latina, existe un alto grado de correlación entre pobreza y origen étnico (Dereuyttere, A., 1997; Pasacharopoulos G. y Patino H, 1994) y la Argentina no es la excepción a la regla. En el año 1997 un documento del Banco Interamericano del Desarrollo (Dereuyttere, A., 1997) afirmaba “que el mapa de la pobreza en la Argentina revela que las zonas de más necesidades básicas insatisfechas coinciden con las que habitan los indígenas del país”, y los datos del último Censo realizado confirman la tendencia: mientras el porcentaje de hogares con NBI en la Argentina es del 14.3 %, para el caso de los Hogares Indígenas la proporción asciende al 23.5%. Este panorama se repite cuando se analizan cuestiones como el acceso a la salud, la educación, el mercado de trabajo o los niveles de ingresos de los pueblos indígenas en la región.

Los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y los recursos naturales en ellos existentes, derivan de la ocupación y el uso tradicional, y de las normas y costumbres

¹ Para dar respuesta a la ley 24.956/97 que estableció la incorporación de la temática de los pueblos indígenas, el Censo de Población, Hogares y Viviendas del año 2001 incorporó una pregunta que estuvo dirigida a detectar los hogares en donde al menos una persona se reconociera perteneciente a o descendiente de alguno de los 17 pueblos indígenas identificados. En la Argentina se optó por definir a la población indígena de acuerdo al criterio de auto-percepción o auto-identificación. Otros de los criterios utilizados en América Latina para definir a la población indígena son los de idioma hablado, ubicación geográfica, o la combinación de dos o más criterios.

² Si ahondamos aún más en la distribución de la población indígena según la división departamental de las provincias argentinas, encontramos departamentos con proporciones que superan el 50%, y hasta llegan a alcanzar el 75% de los hogares (INDEC, 2001).

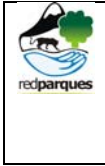


sobre la propiedad y el uso de la tierra y los recursos, y no del reconocimiento conferido formalmente por ninguna autoridad del estado. En virtud de su preexistencia a los estados nacionales contemporáneos y a causa de su continuidad histórica y cultural, los pueblos indígenas poseen una situación especial que es jurídicamente una fuente de derechos (MacKay, F.; 2002). Además, estos derechos poseen en Argentina rango constitucional, ya que en la reforma del año 1994 se introdujo en la Constitución Nacional el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. En este sentido, la Carta Magna establece en su Artículo 75, inciso 17 que son atribuciones del Congreso: "*Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan; regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargo. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones*".

Existen además, una serie de tratados internacionales que dan marco a los derechos indígenas en Argentina. En este sentido, debe destacarse el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, el cual fue ratificado por Argentina en 1992 mediante la Ley 24071, y que contiene una serie de importantes previsiones con respecto a múltiples aspectos de los derechos de estos pueblos, que resultan una referencia insoslayable en la nueva relación planteada entre las organizaciones conservacionistas y los pueblos indígenas. El mencionado convenio establece un conjunto de derechos políticos, económicos, sociales, culturales y territoriales que corresponden a los pueblos indígenas al interior de los estados y que tienen implicancias directas en el rol que los pueblos indígenas podrían cumplir en el desarrollo de una estrategia de conservación.

En el ámbito político, este tratado reconoce a los pueblos indígenas como tales y no como poblaciones, además de definir un conjunto de derechos de participación en la definición de sus propios asuntos y de autogobierno al interior de los estados. En este sentido, en su artículo 7 inciso 1º, reconoce a estos pueblos, derechos de autogestión y autogobierno al disponer que los mismos deberán tener "*el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural*". Asimismo, con relación específica a la temática de la conservación del ambiente, también en su artículo 7, dispone que "*Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente en los territorios que habitan*".

Con respecto a los derechos territoriales de los pueblos indígenas el Convenio requiere en el artículo 13 inciso 1º, que los gobiernos reconozcan y respeten la especial relación espiritual, cultural y económica que los pueblos indígenas poseen respecto de sus tierras y territorios y especialmente "*los aspectos colectivos de esa relación*". Por otra parte, el mismo artículo en su inciso 2º, define el término tierras para incluir el concepto de territorio, el cual involucra la "*totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan*". El artículo 14 requiere que los derechos colectivos de los pueblos indígenas de propiedad y posesión de las tierras que tradicionalmente han ocupado sean reconocidos y que los estados tomen las medidas necesarias para identificar esas tierras y garantizar la protección efectiva de su derecho a la propiedad y posesión de las mismas. Con respecto a los recursos naturales en territorios indígenas, expresa definiciones fundamentales para el caso que nos ocupa, ya que en su artículo 15 inciso 1º declara que "*Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y*



conservación de dichos recursos". Finalmente, en su artículo 16, el convenio establece como principio general que estos pueblos *"no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan"*.

En Argentina, las características legales de los títulos de tenencia comunitaria de las tierras, que las hace inembargables, no sujetas a gravámenes y de propiedad intransferible, hace que las organizaciones indígenas que las poseen, se conviertan en socios privilegiados para la implementación de acuerdos de largo plazo para el desarrollo de modelos sustentables de uso y conservación de los recursos naturales. Asimismo, la incorporación del discurso de la conservación en las agendas políticas de las organizaciones indígenas les ha permitido ganar apoyo en importantes sectores de la sociedad en sus luchas y reclamos por la titulación de sus tierras y la reivindicación de sus territorios tradicionales.

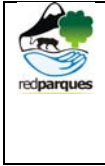
5. Breve Análisis de la Situación de las Áreas Protegidas y los Pueblos Indígenas en el país

En la actualidad, los pueblos indígenas retienen en su poder una significativa superficie de territorios que representan una muestra muy importante de las eco-regiones de Argentina, especialmente en aquellas de gran diversidad biológica como las Yungas o la Selva Paranaense o de gran singularidad como los Bosques Templados Valdivianos. La capacidad legal y política de los Pueblos Indígenas para proteger y conservar los recursos naturales que se encuentran en sus territorios tradicionales, encuentran sustento en un profuso marco jurídico desarrollado en la última década y en el relativamente reciente surgimiento y consolidación de numerosas organizaciones indígenas autónomas.

Los pueblos indígenas y las organizaciones conservacionistas se han encontrado a menudo en situaciones de conflicto debido a diferencias conceptuales y prácticas respecto a las ideas de áreas protegidas, territorios indígenas y tierras fiscales. La actual crisis de pérdida de diversidad biológica ha llevado a los conservacionistas a concentrar sus esfuerzos en la protección de áreas claves sin tener en cuenta las necesidades sociales y políticas de numerosas poblaciones locales. Por otra parte, los pueblos indígenas poseen un derecho indiscutible a sus tierras y territorios y esto es una premisa difícilmente cuestionada en la actualidad. En este sentido, su derecho a la autodeterminación como pueblos en sus correspondientes territorios, debería ser practicado independientemente de los beneficios o perjuicios que ese ejercicio reportara para la conservación de la naturaleza.

En este escenario, han surgido en los últimos años iniciativas, tanto de los pueblos indígenas como de los conservacionistas, para conciliar el libre ejercicio de los derechos indígenas con la conservación de la naturaleza. Este nuevo enfoque ha generado un creciente consenso, sin embargo, aún existen controversias con respecto a este nuevo paradigma de conservación, y todavía queda un largo camino por recorrer para demostrar que el mismo no está solo basado en principios retóricos y que tiene realmente un importante potencial práctico.

Durante la profunda desregulación de la economía producida en Argentina durante la última década del siglo XX, actores económicos transnacionales irrumpieron violentamente en los diferentes escenarios rurales del país. Asociados a las multinacionales del agro y los paquetes tecnológicos que implicaron el "boom" de la soja y la destrucción de vastas extensiones de sistemas naturales, a las nuevas explotaciones de petróleo y gas producto de la privatización del subsuelo, o a la voraz explotación maderera de los remanentes de bosques nativos, surgieron también en el medio rural una serie de actores sociales de la resistencia, a ese modelo de exclusión socioeconómica. Entre las diferentes expresiones de la sociedad civil que han resistido al modelo- y que incluye organizaciones ambientalistas, campesinas, de mujeres,



etc.- también se han destacado numerosas organizaciones indígenas. En los últimos años, organizaciones indígenas de distintas culturas y regiones han expresado de diversas maneras y han incorporado en sus agendas políticas una creciente preocupación por los recursos naturales y el medio ambiente. La participación de estas organizaciones en campañas y proyectos con organizaciones de conservación tanto estatales como no gubernamentales, y la construcción de una nueva subjetividad en la opinión pública que instala a los pueblos indígenas como claros defensores del medio ambiente, ha caracterizado el escenario reciente de muchos conflictos ambientales. Algunos de los que alcanzaron mayor relevancia y visibilidad fueron la lucha contra el gasoducto de la empresa Techint protagonizada por la organización Tinkunaku del Pueblo Kolla y Greenpeace Argentina en las Yungas salteñas, la resistencia de las comunidades mapuches organizadas en la Confederación Mapuche Neuquina contra las explotaciones petroleras de Repsol-YPF, y mucho más recientemente la resistencia de las comunidades guaraníes, asistidas técnicamente por la ONG FUNAM, a los desmontes de la empresa Moconá Forestal S.A. en la Reserva de Biosfera Yabotí, y la lucha por frenar la venta y los desmontes en la Reserva Natural de Pizarro protagonizada por una comunidad Wichi y las ONG´s Red Solidaria, Fundación Vida Silvestre Argentina y Greenpeace.

Es en este marco que debe ser analizado el rol que los pueblos indígenas tienen con respecto al ambiente, ya que independientemente del impacto que sus actividades productivas y de uso puedan tener en los diferentes sistemas ecológicos, en la mayoría de los casos las organizaciones indígenas han protagonizado una activa resistencia a los procesos de mercantilización y apropiación destructiva de la naturaleza por parte de las empresas transnacionales y otros agentes externos a sus regiones, que los erige en actores protagónicos e indiscutibles de la lucha por la conservación de la diversidad biológica de nuestro país.

Algunos datos sobre comunidades indígenas existentes dentro de las AP federales


La APN ha promovido el fortalecimiento del vínculo con los pueblos originarios en lo que respecta a la temática de legislación, territorialidad y manejo de los recursos naturales, en concordancia con el marco normativo internacional y nacional, conjugando los intereses sociales, que hacen a las comunidades, como los de conservación, que hacen a la existencia de las AP.

En el marco de los objetivos propios de conservación, los pueblos originarios tienen un rol protagónico en el desarrollo de las áreas que habitan, a través del co-manejo de las mismas con la APN. Se entiende por co-manejo un reparto de responsabilidades y competencias y una clara definición del ejercicio de la autoridad pública, y de las pautas de uso y manejo de los recursos que surgen del saber ancestral de las comunidades.

El principio del co-manejo asumido (Res.APN 204 y 227/00) constituye la implementación práctica del Convenio de Diversidad Biológica (CBD) ratificado por el Estado Argentino, y en el presente, se concretiza en el Comité de Manejo Intercultural instalado y en funcionamiento en el Parque Nacional Lanín.

En cuanto a la entrega en propiedad comunitaria de la tierra ocupada por las comunidades indígenas (artículo 75 inciso 17 de la Constitución Nacional) se han sancionado las siguientes leyes:

- Ley 23.750/89 Transferencia a la Asociación de Fomento Rural Curruhuinca de tierras ubicadas en jurisdicción de la RN Lanín, Zona Lácar.
- Ley 25.510/01 Transferencia a la Agrupación Mapuche Cayún de tierras ubicadas en la RN Lanín, Zona Lácar.

		<p style="text-align: center;">Estudio de Caso – Una experiencia intercultural de co-manejo entre el Estado y las Comunidades Mapuches en el Parque Nacional Lanin</p>
--	--	--

- Se encuentra en trámite la Ley de cesión de tierras en propiedad a la Comunidad Mapuche Lof Wiritray en la RN Nahuel Huapi, Zona Gutiérrez.

Al mismo tiempo, se ha cedido a la Comunidad Wichi de Pizarro, el uso gratuito de una parte del predio adquirido a la Provincia de Salta para la creación de la Reserva Nacional Pizarro, en tanto se tramita la correspondiente ley de titulación de sus tierras, y se han suscripto Convenios de cooperación entre APN y las organizaciones del pueblo Kolla "Tinkunaku" y del pueblo Toba "Meguesoxochi".

Aunque es prematuro evaluar resultados en términos cuantitativos, se han producido indiscutibles avances cualitativos. La voluntad de las organizaciones indígenas de afirmar sus derechos territoriales y de autodeterminación, y de hacer que la conservación de la naturaleza sea producto de un uso sustentable de los recursos naturales y no de la instalación de una suerte de "museos" del ambiente, aporta nuevas e importantísimas herramientas para desarrollar y coordinar nuevas estrategias de conservación en el complejo y largo camino de reafirmación de su vida como pueblos.

6. El Área Protegida del Estudio de Caso

El Parque y Reserva Nacional Lanín, creado en 1937, abarca una superficie de aproximadamente 420.000 Ha. entre los 39°7' y 40° 40' de latitud sur y los 71°42' y 71°12' longitud oeste, en el sudoeste de la Provincia del Neuquén que corresponde a la Eco-región de los Bosques Templados Valdivianos. Esta área protegida alberga diez cuencas principales (unos 35 lagos y lagunas) integrantes en su mayoría de la gran cuenca del río Aluminé-Collón Curá de vertiente atlántica. La excepción es la cuenca del Lago Lácar cuyas aguas se vierten al océano Pacífico. La importancia del área en cuanto a su papel de regulador hídrico del sistema Aluminé-Collon Cura es especialmente relevante si se considera las obras hidroeléctricas desarrolladas en la cuenca.

La Eco-región de los Bosques Templados Valdivianos abarca el sector incluido dentro de los 35° y 48°S y desde el Océano Pacífico hasta los 70°O incluyendo íntegramente al Parque Nacional Lanín. Esta Eco-región ha sido priorizada como de "Importancia sobresaliente a nivel global" para la conservación por el World Wildlife Fund (WWF) y el Banco Mundial (Dinerstein et. al., 1995), además han sido incluidas por estos organismos dentro de las 200 Eco-regiones más valiosas del planeta. Los bosques subantárticos templados de Chile y Argentina se caracterizan por presentar una alta diversidad biológica en comparación con bosques situados a similares latitudes en el hemisferio norte y, por la presencia de una proporción muy alta de especies endémicas en casi todos los taxones (la proporción varía entre el 23% y el 76% de las especies según los grupos o taxones).

El Plan de Manejo Preliminar del Parque Nacional Lanín (APN, 1997), contempla los siguientes objetivos generales para el Parque y la Reserva Nacional Lanín:

1. Conservar muestras representativas de los ecosistemas andinos norpatagónicos y de su biodiversidad, asegurando la continuidad de los procesos naturales.
2. Proteger las altas cuencas hidrológicas, asegurando el mantenimiento de los procesos de regulación hídrica.
3. Preservar el patrimonio paisajístico y natural del cual depende el potencial turístico regional.
4. Conservar el patrimonio cultural.



5. Ofrecer áreas y facilidades para el turismo y la recreación en contacto con la naturaleza.
6. Contribuir al desarrollo regional fundamentalmente a través de la preservación de los recursos de valor turístico, de la biodiversidad y de la producción de bienes y servicios compatibles con el carácter protegido del área.
7. Promover la investigación del área en sus aspectos naturales, culturales y sociales.
8. Propiciar el conocimiento público de los recursos protegidos, así como la comprensión de los procesos naturales y culturales más relevantes del área.

En términos de diversidad biológica, el PNL cuenta con un mínimo de 251 especies de vertebrados nativos (anfibios y reptiles son los grupos menos conocidos) y al menos 620 especies pertenecientes a la flora (Funes, et al, 2007). También cabe destacar que es escasa la información existente sobre líquenes y algas. Además, no se cuenta con registros completos con relación a los hongos e invertebrados por lo cual, si bien en tiempos recientes ha habido grandes avances en la sistematización de la información disponible, la biodiversidad total del área protegida está lejos de conocerse con certeza.

En la zona de influencia del PNL existen tres centros urbanos (Aluminé, Junín y San Martín de los Andes), todos ellos con un neto perfil turístico, encontrándose en plena expansión demográfica (tasa demográfica promedio anual entre 5 y 7%) alcanzando en la actualidad cerca de 45.000 habitantes.

El Parque Nacional Lanín cuenta con sectores definidos que responden a diferentes categorías de manejo según lo establecido por la normativa en la materia, la cual permite o restringe el desarrollo de ciertas actividades y/o usos humanos (Tabla 1). Actualmente, algunas de esas zonas no se ajustan estrictamente a lo permitido por la legislación vigente, razón por la cual se han propuesto modificaciones en las categorías de manejo de esos sectores, a fin de que condigan con el presente nivel de usos y a la valoración de la biodiversidad que se ha hecho de esas zonas.

Categorías de manejo (categoría UICN)	Superficie (Has.)	%	Se permite	No se permite
Reserva Natural Estricta (I)	56577 (6)	13,7	Investigación científica de bajo impacto Control y vigilancia	Presencia humana
Parque Nacional (II)	173648 (3)	42,1	Uso recreativo extensivo Investigación científica Control y vigilancia	Usos extractivos Instalación de infraestructura turística
Reserva Nacional (VI)	195007 (3)	44,2	Usos extractivos regulados Infraestructura turística Uso recreativo intensivo y extensivo Asentamientos humanos Investigación científica Control y vigilancia	

Tabla 1. Categorías de manejo en el Parque Nacional Lanín, indicando su superficie en hectáreas, el porcentaje que representa del total y las actividades permitidas y no permitidas en cada una de ellas. El número entre paréntesis, a continuación de la superficie en hectáreas de cada categoría, indica la cantidad de sectores o polígonos discontinuos de cada una (tomado de Funes et.al 2006).

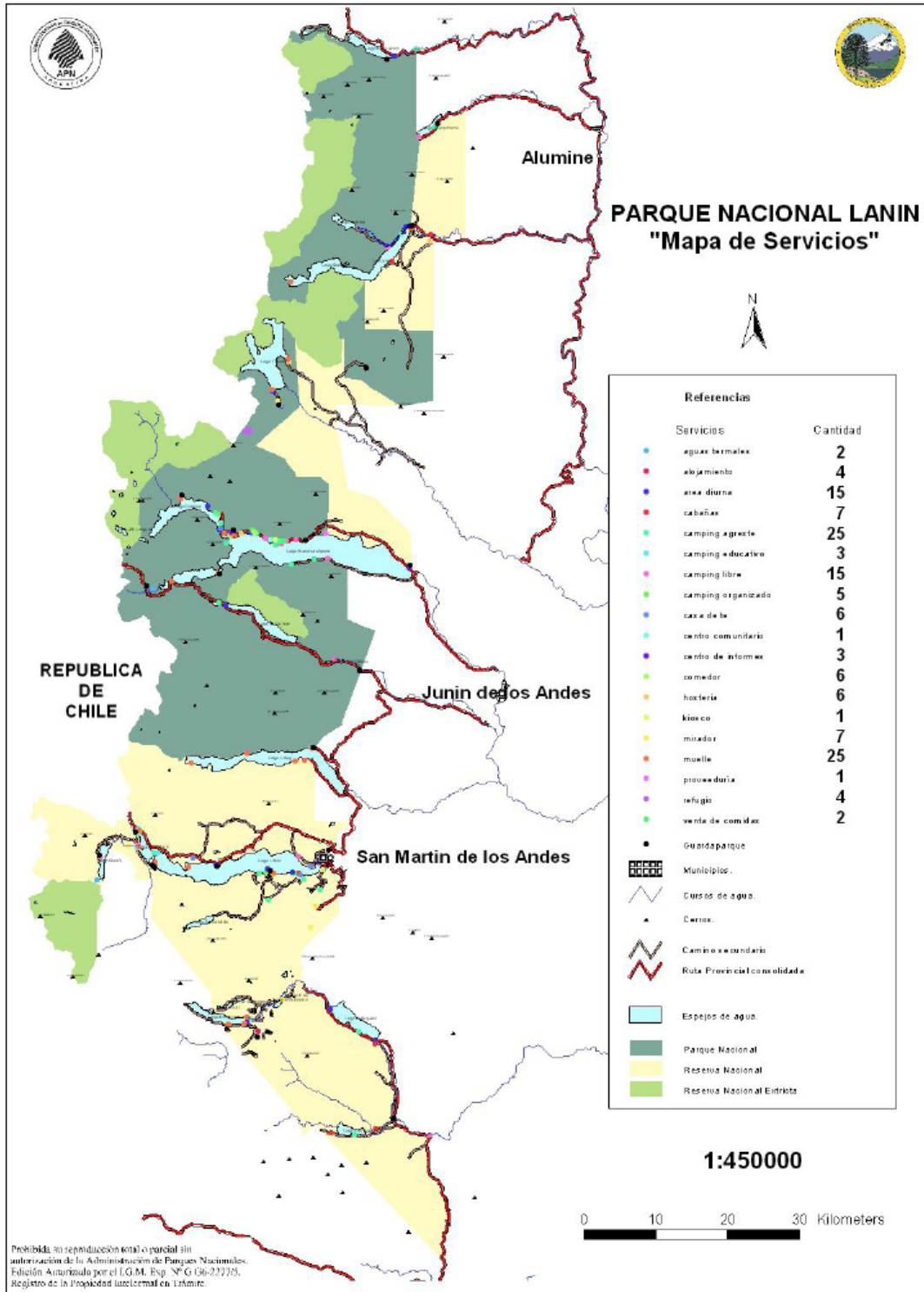


Figura 1. Categorías de manejo según la legislación vigente en el Parque Nacional Lanín, discriminadas en parque nacional, reserva nacional y reserva natural estricta. También se indica la ubicación de los servicios turísticos de distinto tipo en el parque nacional (Tomado de Funes et al 2006).

En cuanto a la inserción del Parque Lanín en el sistema de áreas protegidas de la región y la matriz circundante, el área protegida en cuestión se ubica en un sector de la región andino-patagónica argentino-chilena que cuenta con un grado de cobertura de áreas naturales protegidas relativamente alto, especialmente del lado argentino (ver Fig. 2). Junto a reservas y parques nacionales de ambos países forma un ensamble de parques de 1.600.000 hectáreas colindantes, que ocupan sectores orientales de las Regiones IX y X en Chile y el oeste de las provincias de Neuquén y Río Negro en Argentina (Funes et. al 2006).

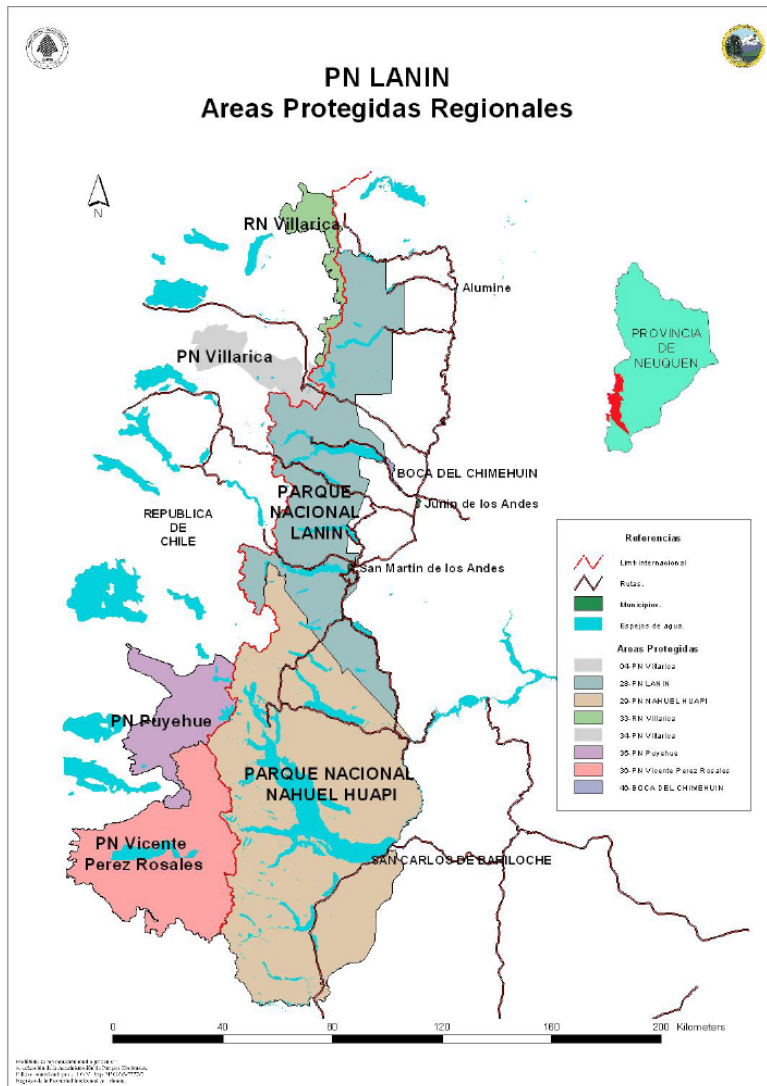


Figura 2. Ensamble binacional de áreas protegidas, ocupando parte de las Regiones IX y X en Chile y parte de las provincias de Neuquén y Río Negro en Argentina. (tomado de Funes et al 2006)



El diagnóstico de biodiversidad del área protegida (Funes et al 2006), ha identificado una serie de factores de presión, o de amenazas actuales o potenciales que afectan al área entre los que se cuentan el uso del bosque nativo, la ganadería, las plantaciones forestales de especies exóticas, y la subdivisión y creación de nuevos asentamientos humanos. En el mencionado diagnóstico, las dos amenazas consideradas de mayor gravedad para el parque Lanin son las especies exóticas animales y el turismo. La primera debido a su amplia extensión geográfica y severidad de sus impactos; la segunda por su crecimiento desmedido en los últimos años, el cual pareciera continuar de ese modo, y su cobertura también amplia.

El turismo muestra amplia cobertura geográfica, si bien con niveles diferenciales de intensidad (intensivo y extensivo), y por ende de reversibilidad y severidad de los impactos generados; su tendencia es marcadamente creciente, tanto a nivel zonal como regional, lo cual agrava la situación desde el punto de vista de los impactos potenciales a mediano y largo plazo. La mayor gravedad de impactos está dada por los animales exóticos, tanto silvestres como domésticos que pueden asilvestrarse y escapar del control humano, a diferencia de lo que debería esperarse del ganado. Esta es la amenaza más extendida geográficamente, con un marcado incremento en la superficie ocupada y con aparición de nuevas especies y valores intermedios o altos en reversibilidad y severidad. Una cuestión adicional que torna aun más grave a esta amenaza es la dificultad para su control, lo cual implica que es particularmente laborioso poder detener los efectos negativos que ejercen las especies exóticas sobre el ambiente.

En el caso de la segunda amenaza en gravedad, el turismo, la mayor complejidad radica en el crecimiento desmesurado que registra la actividad, lo cual puede obstaculizar la adecuación de la normativa y el ejercicio del control necesarios para mitigar o prevenir los efectos perjudiciales sobre la biodiversidad. Pese a ello, el controlar o reducir sus efectos indeseables es bastante más factible que en el caso de las especies de fauna exótica.

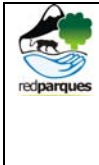
7. La relación entre la administración del AP y los pueblos indígenas

El área cordillerana Neuquina posee antecedentes conocidos de ocupación humana pre-hispánica que datan aproximadamente entre 7.000 y 9.200 años de antigüedad. El conocimiento etnohistórico revela intensos contactos e intercambios entre diferentes grupos: puelches, pehuenches, mapuches de ambos lados de la Cordillera de los Andes; por lo menos desde el siglo XVI. Algunas crónicas de viajeros post-hispánicos dan cuenta de la ocupación humana en el actual Parque Nacional, tanto en la zona de Trómen, como en Hua Hum o en Huechulafquen y Rucachoroi entre los años 1553 y 1688 (Varela et al, 1998).

El pueblo originario Mapuche se ha desarrollado durante miles de años en el ancestral territorio (*Waj Mapu*), que se extendía a ambos lados de Cordillera de los Andes, en los actuales territorios de Argentina y Chile.

La ubicación geográfica actual de este pueblo en territorio argentino, es el resultado de los conflictos que durante el siglo XIX desembocaron en la Campaña militar que se conoció como la “Conquista del Desierto” y que culminó en 1879 con la reducción y relocalización de las poblaciones mapuches en lugares sin interés para el Gobierno Argentino producto de las presiones de expansión de la sociedad no indígena de aquel momento (Martinez Sarasola, 1992).

En el área del Parque y la Reserva Nacional Lanin habitan en la actualidad, aproximadamente entre 2.500 y 3.000 pobladores mapuche, que pertenecen a siete comunidades (Aigo,



Lefimán, Ñorquinko, Cañicul, Raquithue, Curruhuinca y Cayún) ocupando unas 24.000ha. del área protegida. Esta población se dedica a la cría de ganado (ovino, vacuno, caprino y equino) a través de un modelo ganadero trashumante y estacional; la forestación y más recientemente a un incipiente manejo del turismo.

La situación de cada comunidad con respecto a la tenencia de sus tierras es variable, incluyendo a comunidades con títulos de propiedad comunitaria, hasta comunidades que están en zona de parque nacional y piden la recategorización a reserva nacional.

Desde el punto de vista socioeconómico, una situación de precariedad engloba a todas las comunidades, con sus necesidades básicas insatisfechas, lo que condiciona esencialmente la estrategia productiva y de subsistencia. Aproximadamente el 60% de las familias (o poblaciones) se encuentran por debajo de la línea de pobreza y/o indigencia (Osídala, 2002). Esa información, junto a otras referidas a las características de los sistemas productivos empleados, y las particularidades de contar con un espacio físico acotado y un crecimiento poblacional medio anual de 25%, evidencia el agotamiento de los recursos y la falta de sustentabilidad en muchas de las prácticas utilizadas.

A continuación se reseña una breve descripción de las comunidades del PN Lanín según Osídala (2002):

Comunidad Ñorquinko: la población de esta comunidad se ubica por fuera del parque, en tierras de la Corporación Interestadual Pulmari (CIP), en la margen norte del lago Ñorquinko. Cuenta con una población de 85 personas. Algunos de sus campos de pastoreo para el ganado y su Rewe están del otro lado del lago, en jurisdicción del Parque Nacional Lanín. Esta comunidad muestra una mejor situación socioeconómica respecto a las demás comunidades involucradas en el co-manejo, pero con extremos muy marcados: cerca del 50% se encuentra debajo de la línea de indigencia, pero cerca del 40% está por encima de la línea de pobreza. Se encuentra en trámite la cesión de tierras comunitarias dentro de los límites del parque, en donde se instalarían unas 5 familias.

Comunidad Aigo: sobre la cuenca Rucachoroi y en proximidades del lago, se encuentra esta comunidad, la más numerosa y empobrecida según el nivel de ingresos, con un 60% de la comunidad por debajo de la línea de indigencia. Cuenta con una población aproximada de 800 personas, distribuidas en 200 familias, de las cuales unas 84 familias en el 2001 estaban asentadas en el parque Lanín, en dos parajes, lo cual sumaba unas 500 personas. La actividad ganadera es importante, pero cuentan con limitación en la calidad y cantidad de pasturas. Algunas familias se dedican en temporada estival a las actividades turísticas, contando con un camping comunitario. La venta de artesanías y productos alimenticios forman un complemento menor de los ingresos familiares. La zona es reconocida por la calidad de sus artesanías y tejidos en telar, con lanas hiladas a mano y teñidas con plantas del lugar. Los ingresos económicos por trabajos extraprediales son de gran relevancia, entre ellos como mano de obra en la empresa forestal CORFONE S.A..

Comunidad Lefimán: se ubica antes de llegar al lago Quillén, en el valle del arroyo Malalco y está constituida por siete poblaciones con 25 personas (2001). Trabajan con actividades de la rama turística, como cabalgatas y visitas guiadas, pero su base económica está centrada en la ganadería con ovinos, caprinos y bovinos. Durante el período lectivo escolar, las mujeres y los niños se instalan temporariamente en la localidad de Aluminé para que sus hijos puedan concurrir a la escuela.

Comunidades Lafquenche y Raquité: habitan la cuenca Chimehuín, en la costa norte del lago Huechulafquen. En el 2000 estaban distribuidas en 25 poblaciones; la Comunidad Lafquenche contaba con 131 personas, mientras que la Comunidad Raquité contaba con 18.



Ambas tienen una marcada disminución y hasta ausencia de personas entre los 30-50 años, lo que se corresponde con la emigración por búsqueda de fuentes laborales fuera de su territorio, especialmente a la cercana localidad de Junín de los Andes. La actividad más importante es la relacionada con el turismo, contando con servicios como camping, gastronomía, visitas guiadas y venta de productos artesanales. La Comunidad Raquité tiene unas 950 hectáreas de su territorio en proceso de transferencia para la obtención del título de propiedad.

Comunidad Cayún: se ubica al norte del lago Lácar, en la cuenca Hua Hum, en cercanías de San Martín de los Andes. En el 2001 contaba con unas 20 poblaciones y unas 94 personas. En 1994, la población de esta comunidad era de 29 personas, la mayoría de edad avanzada, por lo cual se propiciaron emprendimientos para fomentar el regreso de los jóvenes al campo. El nivel de ingresos por familia está prácticamente determinado por los subsidios estatales de emergencia. Cuentan con un plan de manejo forestal comunitario en su fase final y título de propiedad comunitaria por 1300 hectáreas.

Comunidad Curruhuinca: está distribuida en cuatro parajes: Trompul, Pil Pil, Quila Quina y Payla Menuco, variando las actividades productivas según los parajes. En 1999 contaba con unas 120 poblaciones (viviendas), albergando a unas 600 personas y una tasa de crecimiento poblacional de 24% anual. Esta comunidad posee el título de propiedad que abarca a los cuatro parajes, con 10500 hectáreas.

8. La relación entre la administración del AP y el tratamiento de conflictos con los pueblos indígenas

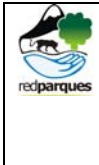
A partir del fortalecimiento y consolidación de las organizaciones del Pueblo Mapuche durante la década del 90 y del reconocimiento de derechos de los pueblos originarios plasmados en la reforma constitucional de 1994, se producen grandes cambios en las políticas institucionales de la APN hacia las comunidades Mapuche desarrollándose durante esa década políticas activas de reconocimiento y apoyo a las comunidades, promovidas a nivel institucional, casi de manera independiente por un grupo de técnicos del PN Lanín.

Entre otros proyectos desarrollados en ese período se pueden enumerar:

- Manejo agroganadero con la Comunidad Mapuche de Rucachoroi
- Aprovechamiento forestal con la Comunidad Mapuche Curruhuinca
- Plan de vivienda rural con la Comunidad Mapuche Cayún

Además de una serie de proyectos menores que incluyeron la producción de frambuesas y frutillas, la captación y distribución de redes de agua, la construcción de bañaderos de ovinos, de pequeños invernaderos hortícolas y de viveros forestales, la construcción de estufas mejoradas, la administración de pequeños emprendimientos turísticos, y otros. Según Osidala (2002), la implementación de estos proyectos cumplió una función determinante como catalizador de la organización comunitaria, como así también mejoró consistentemente la calidad de vida de las comunidades y la situación ambiental del área.

En 1999, producto de la crisis política a nivel nacional que se desató a causa de la decisión de la oficina central de la APN de despedir a su personal técnico y tercerizar estos servicios, además de centralizar las decisiones de manejo de las áreas protegidas, se genera una crisis en la relación con las comunidades. En septiembre de 1999 la Confederación Mapuche



Neuquina (CMN), organización representativa de las comunidades, realizó una ocupación de la intendencia del parque en reclamo de una serie de reivindicaciones. En ese contexto, y en pleno recambio de la conducción política de la APN (y de todo el gobierno nacional), la CMN propone a la Administración de Parques Nacionales la realización de un taller destinado a facilitar la interrelación entre ambos actores y a discutir un temario que incluía entre otros puntos: Legislación, Territorialidad y Manejo de Recursos Naturales. Este taller, denominado Taller *“Territorio Indígena Protegido”* se realizó en mayo del año 2000, representando un punto de inflexión en la relación entre las comunidades Mapuche y la APN.

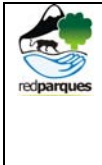
También como producto del mencionado Taller, y mediante Resolución N° 227/00 de la APN, se crea el Comité de Gestión entre la APN y la CMN, la primera instancia formal institucionalizada para definir e implementar la política de co-manejo de las áreas comunitarias. Este Comité de Gestión, es entendido como una herramienta para desarrollar una nueva relación, basada en el mutuo reconocimiento de los legítimos derechos de las partes en el marco de los conceptos definidos en la declaración de principios preliminares. Desde su creación el mencionado Comité ha sufrido pequeñas modificaciones en su composición y en los criterios de representación aplicados. Se encuentra actualmente compuesto por dos representantes de las comunidades mapuche del PN Lanín, dos representantes de la Confederación Mapuche del Neuquén, un representante del Directorio, el Director Nacional de Conservación de Áreas Protegidas y el Intendente del PN Lanín estos tres últimos por la APN, y un representante del instituto Nacional de Asuntos Indígenas. Desde su comienzo en noviembre del 2000, hasta la actualidad, se han realizado múltiples reuniones y se han desarrollado numerosas actividades.

Entre las funciones definidas en el reglamento interno de organización y funcionamiento definido por el propio comité se cuentan: la delimitación y zonificación de territorios comunitarios Mapuche para la tramitación de las correspondientes cesiones, la actualización y/o modificación del marco reglamentario de la APN cuando fuera necesario, el diseño de programas de manejo, y la búsqueda de fuentes de financiamiento para proyectos consensuados, entre otros. Las conclusiones se elaboran por consenso y son sujetas a la ratificación por parte del Directorio de la APN.

De manera complementaria, a partir de la 4ta. Reunión del Comité de Gestión, se definió la necesidad de establecer un mecanismo de funcionamiento del Comité en relación a cada una de las comunidades Mapuche del parque, a fines de darle mayor alcance a la política del co-manejo. En este sentido se han creado Comités de Gestión locales en cada una de las comunidades a fines de implementar las desiciones consensuadas en el marco del Comité de Gestión del Parque, como así también para proponer cualquier iniciativa, problemática, o actividad relativas al co-manejo en las respectivas áreas de cada comunidad.

Es indudable que los 6 años de implementación de los nuevos arreglos institucionales del co-manejo, no han bastado para resolver los desafíos que comprende este nuevo enfoque de gestión del área protegida. Uno de los puntos de tensión más importantes se vincula al peso relativo que se otorga en las decisiones a la conservación de los recursos del parque con respecto a los usos que se autorizan a las comunidades dentro del parque Lanin. La visión mapuche en ese sentido destaca que la salud, la riqueza y la calidad de vida de la gente se hallan unidas en forma indisoluble con la diversidad, productividad y calidad del ecosistema del cual forma parte. Por ende, manifiestan que la sustentabilidad depende del mejoramiento y mantenimiento del bienestar de la gente y de los ecosistemas, considerados conjunta e igualitariamente y con la misma importancia. Si la condición de cualquiera de ellas es pobre o empeora, la sociedad es insostenible (Funes et al 2006).

Estos conceptos sobre los cuales puede existir amplio acuerdo en el campo teórico, comienzan a complicarse y contraponerse cuando se enfrentan decisiones prácticas instrumentales que repercuten tanto sobre la gente como sobre los sistemas ecológicos y las



especies que albergan. Para intentar resolver esas tensiones se han planteado algunos ejes o principios sobre los cuales debe enmarcarse el manejo:

- Carácter sistémico: Las personas y el ecosistema se consideran como un solo sistema.
- Actitud cuestionadora: La acción y la reflexión forman parte de un ciclo continuo en el cual la acción es considerada conscientemente como un instrumento de reflexión.
- Dirigido por el usuario: Las personas y sus formas de organización deben ser los responsables de la gestión de las distintas actividades.

Desde la esfera de su funcionamiento, el co-manejo tiene una estructura organizativa en tres niveles. El primer nivel es el **Comité de Gestión APN-CMN** (Confederación Mapuche Neuquina), instancia de representación institucional máxima, de carácter resolutorio, de debate y acuerdos de política global. Las resoluciones de este nivel pueden quedar sujetas a la decisión del directorio de APN cuando las acciones propuestas vayan en contra de las reglamentaciones vigentes. Está compuesto por 8 miembros, 4 de cada parte. Por la APN participan 1 Vocal del Directorio, el Director Nacional de Conservación y el Intendente del parque Lanín; también participa el Presidente del INAI (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas). Por la CMN participan 4 autoridades de la Confederación, 2 de ellos representantes actuales de Comunidades en el parque. El segundo nivel está dado por el Área de Co-Manejo. Este representa el espacio cotidiano y continuo del co-manejo en la Intendencia del parque Lanín. Su actividad abarca el ámbito político-administrativo y sus resoluciones son de carácter ejecutivo. Está compuesto por representantes de la CMN y del parque Lanín, quienes necesariamente participan de la instancia nombrada anteriormente. El tercer nivel está formado por los Comités de Gestión Locales. Esos comités con los ámbitos conformados en las siete comunidades mapuche y están compuestos por el guardaparque de la seccional en territorio mapuche y la Comisión Directiva de la comunidad respectiva. Son la instancia de nivel local que asume y resuelve en forma primaria los problemas o temas puntuales de cada comunidad. Se reúnen cada vez que se considera necesario.

9. Conflictos con otros sectores e impactos sobre la calidad de vida de los pueblos indígenas y sobre las AP

Como ya fuera mencionado, más del 40% del parque exhibe la categoría de reserva nacional, la cual permite usos extractivos regulados y el uso recreativo turístico extensivo e intensivo, con presencia de infraestructura (servicios). Otro 40% del parque, que reviste precisamente la categoría de parque nacional, autoriza los usos recreativos extensivos. Toda esa situación, sumada a la presencia de distintos asentamientos humanos, hace que en buena parte de su superficie, el parque Lanín exhiba un complejo mosaico de usos. Como ya fuera reseñado, los usos y actividades principales son la ganadería, el turismo y la actividad forestal en sus distintas variantes.

En cuanto a los factores negativos sobre el ambiente, las autoridades mapuches consideran que las comunidades se hallan comprimidas territorialmente, con una economía de subsistencia, demandas básicas insatisfechas y un marco general de pobreza rural, lo que ha producido prácticas generadoras de deterioro ambiental. Estas condiciones de precariedad forzarían a los pobladores a la implementación de prácticas no sustentables, a la reducción de espacio territorial y a la expulsión de población a partir de la conquista de la región.

Dentro de la Reserva Nacional del Parque Nacional Lanín, existen 11 Estancias privadas que ocupan una buena proporción de tierra dentro de la categoría de manejo quedando una parte menor, bajo el dominio privado comunitario y/o en dominio fiscal. En las últimas décadas, a



partir de la división de estas Estancias, en varios sectores el uso de la tierra adquirió una mayor intensificación como consecuencia de la creación de loteos y subdivisiones.

La Reserva Nacional Lanín presenta una gran complejidad en el uso de la tierra. En ella se desarrollan actividades forestales como aprovechamiento del bosque nativo, tanto en propiedades comunitarias indígenas como en propiedades privadas o en tierras fiscales concesionadas o; el establecimiento de plantaciones exóticas sólo en propiedades privadas. También, los mismos actores sociales, practican la actividad agropecuaria (especialmente cría de ovinos, bovinos y equinos), la extracción de áridos (canteras habilitadas) y el desarrollo de la creciente actividad turística a partir de proyectos con diferentes magnitudes y características.

El crecimiento poblacional en los centros urbanos y las áreas rurales, el incremento sostenido de la actividad turística y la diversidad de actores sociales y económicos mencionados vinculados con el Área Protegida, provocaron en los últimos años un incremento en las demandas sociales tanto en diversidad como en magnitud, asociadas muchas veces a fuertes presiones políticas locales y regionales.

10. Alternativas y propuestas

Tal como fuera destacado en este documento, uno de los puntos de partida para el establecimiento de la nueva relación que se materializa en el arreglo de co-manejo, fue el Taller “Territorio Indígena Protegido”, que se realizó en mayo del año 2000, representando un punto de inflexión en la relación entre las comunidades Mapuche y la APN.

Esta reunión condujo a la reinterpretación de la normativa vigente y a la elaboración de un nuevo marco conceptual y legal para relacionarse. Este nuevo marco quedó plasmado en la “Declaración de Principios Preliminares” (APN/CMN, 2000) y se funda en tres principios básicos:

Territorio:

En el marco de las relaciones entre la APN y la CMN, se establece, incorpora e implementa el concepto de Territorio, entendido en sus aspectos Cultural y Jurídico.

Desde la dimensión cultural se entiende como *“el espacio en el que se desarrolla la cultura Mapuche, el cual comprende como un todo (waj mapu), los recursos naturales, la superficie (xufquen mapu) y el subsuelo (minche mapu) de la tierra, el aire (wenu mapu), la historia de sus relaciones sociales, culturales, filosóficas y económicas, como también su evolución. En el Territorio no existen las partes sino las continuas relaciones entre ellas, que conforman el todo (waj mapu)”*

Desde la dimensión jurídica, según el artículo 75º inciso 17) de la Constitución de la Nación Argentina en su reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas, y el concepto asumido por Ley Nacional N° 24.071 que ratifica el Convenio N° 169 de la OIT que en su artículo 13 inciso 2) explicita que *“La utilización del término Tierras en los artículos 15 y 16, deberán incluir el concepto de territorio, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna u otra manera”*.

Co-Manejo:

Entendido el manejo en la APN como el conjunto de decisiones y actividades que tienen por objetivo la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad, en términos de desarrollo sustentable, y entendiendo que el pueblo originario Mapuche ha desarrollado un concepto de manejo integrado a su ecosistema como parte de él, basado en conocimientos y prácticas que tienen plena vigencia, se determina que el vínculo directo entre ambas prácticas



confluyen en el co-manejo como la única forma de viabilizar los objetivos propuestos. La naturaleza del término implica una repartición de responsabilidades, competencias y una clara definición entre el ejercicio de la autoridad pública, conforme lo determina la Ley N° 22.351 y las pautas de uso, acceso, control y manejo de los recursos que surjan del saber ancestral de las comunidades, y el aporte e influencia equitativa de las partes en la generación y planteo de ideas, así como en el posterior proceso de toma de decisiones.

El principio del co-manejo asumido constituye la implementación práctica del Convenio de Diversidad Biológica ratificado por el Estado Argentino. Dicho Convenio en su artículo 8ºj) enuncia que *“...respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas que entrañan estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica”*.

Vínculo entre Diversidad Cultural y Biológica:

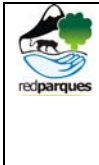
A través de la comprensión de los valores y el significado que posee el rewe (en lengua Mapuche el término rewe se compone del vocablo *re* que significa puro, exclusivo, y el vocablo *we* que indica lugar) como elemento filosófico central de la vida comunitaria Mapuche, se reconoce la trascendental dimensión del vínculo existente entre diversidad cultural y diversidad biológica.

El co-manejo con las comunidades mapuche, constituye un cambio de paradigma en la gestión del Parque Nacional Lanin, con respecto a la relación tradicional que se mantenía con esa población. El co-manejo, se define como *“un acuerdo institucional entre la Administración de Parques Nacionales y la Confederación Mapuche Neuquina, como la forma apropiada, en esta instancia, de reconocer el derecho del Pueblo Mapuche a participar en la administración del espacio territorial ancestral y sus recursos naturales, en pos de un desarrollo sustentable.”* Este nuevo esquema de trabajo comenzó en el año 2000 y está fuertemente avalado desde la conducción política de la APN. Ello se ilustra en el hecho que el propio Plan de Gestión Institucional de la Administración de Parques Nacionales expresa: *“En el marco de los objetivos propios de conservación, se atenderá las demandas de los pueblos originarios, los que tendrán un rol protagónico en el desarrollo de las áreas que habitan, a través del co-manejo de las mismas. Se entiende por tal, un reparto de responsabilidades y competencias y una clara definición del ejercicio de la autoridad pública, y de las pautas de uso y manejo de los recursos que surgen del saber ancestral de las comunidades.”*

11. Lecciones aprendidas

Las formas culturales aun vigentes en las comunidades mapuches, se muestran compatibles con el modelo de administración propuesto para el área protegida. Así, la dirigencia mapuche sostiene: *“En este sentido el futuro económico mapuche continua intimamente vinculado a su acceso seguro a la tierra, a los bosques, a los animales, al agua y al subsuelo, en un territorio suficiente para realizar las actividades de su existencia y las dirigidas al mercado, fortaleciendo su ser mapuche. El desarrollo desde esta mirada entonces, es la meta donde se conjuga la lengua, la cultura, el territorio, la costumbre, el trabajo, la justicia, la religión, los valores solidarios, principios comunitarios...”*

En esta dirección también se orientan las resoluciones del “Taller indígena Protegido”, de mayo de 2000, que puede ser considerado como el punto de partida en el proceso de co-manejo del Parque Lanin, y en él participaron tanto representantes mapuches como de la Administración de Parques Nacionales. En este Taller se definió el Territorio desde la dimensión cultural como *“el espacio en el que se desarrolla la cultura mapuche, el cual comprende como un todo (waj mapu) los recursos naturales, la superficie (xufken mapu) y el subsuelo (minche mapu) de la tierra, el aire (wenu mapu), la historia de sus relaciones*



sociales, culturales, filosóficas y económicas, como también su evolución. En el territorio no existen las partes, sino las continuas relaciones entre ellas, que conforman el Todo (waj mapa”).

De la misma manera en ese Taller se llegó a un compromiso en la definición de Co-manejo, *“entendiendo el manejo en la APN como un conjunto de decisiones y actividades que tienen por objetivo la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad, en términos de desarrollo sustentable, y entendiendo que el pueblo originario mapuche ha desarrollado un concepto de manejo integrado a su ecosistema como parte de él, y basando en conocimientos y prácticas que tienen plena vigencia; se determina que el vínculo directo entre ambas prácticas confluyen en el co-manejo como única forma de viabilizar los objetivos propuestos.”*

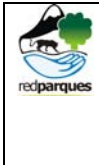
Por último, para poner en evidencia lo que para el pueblo mapuche representan los valores culturales y biológicos y sus relaciones, nos referiremos también a las conclusiones del mismo Taller donde se enuncia: *“a través de la comprensión de los valores y el significado que posee el rewe como elemento filosófico central de la vida comunitaria mapuche, se reconoce la trascendental dimensión del vínculo existente entre la diversidad cultural y la diversidad biológica.”*

12. Conclusiones y Recomendaciones

La incorporación del artículo 75 inciso 17 en la reforma de la Constitución Nacional de 1994, como así también el reconocimiento plasmado en el artículo 53 de la reforma de la Constitución Provincial de Neuquén en el 2006, constituyen la síntesis de un largo proceso de negociación en el campo jurídico para incluir en el orden constitucional el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. A más de 12 años de la reforma de la Constitución Nacional, los escasos avances en la puesta en práctica de los derechos reconocidos, revela la resistencia que amplios sectores del Estado presentan a la definición de una nueva relación con los pueblos indígenas que garantice su inclusión y el reconocimiento legal a nuevas formas de representación que reflejen los derechos diferenciados en función del grupo o lo que Kymlicka (1996) define como derechos de *“ciudadanía diferenciada”*.

A pesar de los críticos al reconocimiento de estos derechos diferenciados que argumentan una ruptura con el concepto *“universal”* de ciudadanía, el reconocimiento de los derechos de representación de grupo hacia los pueblos indígenas es una reivindicación a favor de la *inclusión* de grupos que han sido excluidos a lo largo de la historia nacional por su condición socio-cultural. La capacidad de negociación y la pro actividad demostrada por las organizaciones indígenas durante la convención constituyente de 1994 y durante la reforma de la constitución provincial del 2006, expresa el deseo de ser incluidos y el reconocimiento y la acomodación de su *“diferencia”* en los textos constitucionales ha tenido como objetivo facilitar ese proceso.

Tal como lo establece la Constitución Nacional y el Convenio 169 de la OIT, la participación es un derecho de los pueblos indígenas y un deber del Estado. Este debe implementarla inmediatamente y su ausencia acarrea la nulidad de los actos que afectan directamente a los pueblos indígenas y hayan sido adoptados sin su participación ya que se trata de un recaudo esencial en el procedimiento de la formación de la voluntad estatal (Salgado, J.M. 2006). Es claro que los derechos a la participación aquí referida, no son los que comparten los indígenas con los demás ciudadanos, sino una participación especial que no se agota en los mecanismos generales de la democracia electiva y que no puede basarse en falsos supuestos de uniformidad cultural. Ambas normas analizadas, obligan al Estado a establecer los medios necesarios a fines de garantizar que los pueblos indígenas puedan participar libremente a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y en organismos



responsables de políticas y programas que les conciernen. Como lo destaca Salgado (2006) en su análisis del Convenio 169 de la OIT, *"aunque no se exige expresamente que la participación sea a través de una representación en el Estado, esta es uno de los medios posibles de cumplimiento y si no se adopta deben igualmente ponerse a disposición de los pueblos otros mecanismos institucionales de participación"*. La norma es mas precisa y coincide con el mandato constitucional que obliga a la participación de los pueblos indígenas en la gestión de los recursos naturales y *"demás intereses que les afecten"*, lo que obliga al estado nacional y a las provincias a adecuar sus normas y dar cabida a formas especiales de representación indígena.

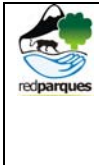
Los antecedentes expuestos en este trabajo sugieren un cauteloso optimismo respecto a la posibilidad de conciliar el pleno ejercicio de los derechos indígenas con los objetivos de conservación del Parque Nacional Lanín. También se desprende del mismo, que esto solo será posible en la medida en que la Administración de Parques Nacionales ceda poder a las organizaciones del pueblo Mapuche, los que tradicionalmente han sido marginados por el modelo clásico de administración de áreas protegidas. En este sentido, vale destacar que más allá de las políticas de apoyo al desarrollo rural promovidas en los últimos años desde la intendencia del Parque Nacional Lanín, la sustentabilidad del área protegida y el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades mapuches, dependerá del desarrollo, movilización y consolidación de sus organizaciones políticas y del compromiso que estas adquieran con la conservación. Así lo remarca incluso, el informe 2002 del Programa para el Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, donde expresamente se señala que *"la mayor lección de este período es no ignorar nunca el papel crítico de la política en permitir a la gente disponer de sus propias vidas. El desarrollo político es la dimensión olvidada del desarrollo humano"*.

Entre los principios que fundamentan los derechos políticos de los pueblos indígenas y que han sido reconocidos en el seno mismo de las Naciones Unidas se destaca el principio de autodeterminación. Para su efectivo ejercicio debe definirse su ámbito y nivel de aplicación según las particularidades de cada situación. En este sentido, es importante reconocer que, aunque muchas veces se logre el reconocimiento y la legalización del control indígena sobre las tierras comunitarias, esto no asegura por sí mismo una mejora en los estándares de conservación ni impide que las economías indígenas acaben con su base ambiental. El manejo eficaz de un área requiere de procedimientos para hacer cumplir las reglamentaciones vigentes, sean estas emanadas de las instituciones indígenas o de un organismo externo. Difícilmente en el marco de economías de mercado altamente desreguladas, las instituciones indígenas podrían asegurar la conservación de la naturaleza en sus áreas contra las presiones corporativas, políticas y económicas sin ayuda de agentes sociales externos a las mismas. Esto implica que en el actual escenario político de Argentina y de América Latina, el Estado debería continuar teniendo un rol destacado en el aseguramiento de la sustentabilidad de los territorios indígenas. Estas asociaciones entre los estados y los pueblos indígenas requieren de legislación, políticas, relaciones y procesos institucionales nuevos que permitan, en un marco de ejercicio pleno de los derechos indígenas, desarrollar herramientas eficaces para preservar la diversidad biológica. No obstante, la concepción de territorio reivindicada por las organizaciones del Pueblo Mapuche, involucran aspectos vinculados al ejercicio de cierto grado de autonomía y al autogobierno con respecto a determinados asuntos, particularmente en lo que hace a la formulación, dirección y control de su propio proyecto de desarrollo como pueblo. El tratamiento de estas cuestiones posiblemente exceda el alcance del Comité de Gestión resultado del acuerdo APN-CMN, por lo que seguramente se deberán crear otros canales institucionales para su debate (Carpinetti, 2005).

Los esfuerzos realizados hasta el momento se han direccionado a diseñar nuevos arreglos institucionales que den respuesta al complejo desafío de conciliar los derechos del Pueblo



Mapuche con la conservación de los ambientes naturales altamente singulares y de la riquísima diversidad biológica del PN Lanín. Si las nuevas herramientas institucionales no son capaces de satisfacer las expectativas que han creado, tanto dentro de las comunidades mapuches como en el mundo de la conservación, se corre el riesgo de que se cuestione la propia legitimidad de los órganos del co-manejo. Este riesgo no podrá disiparse a menos que se consolide una nueva institucionalidad (es decir, dependerá de como se construyen y traducen las nuevas normas formales en relaciones cotidianas entre los actores fundamentales del co-manejo) que reconozca los derechos mapuches a la activa participación en el gobierno del Parque Nacional Lanín y que a la vez genere soluciones efectivas (no solo discusión y debate) que permitan mejorar los niveles de vida de los habitantes de las comunidades bajo su propia definición del “bien público” y elevar los estándares de conservación -definidos estos entre ambas partes - del área protegida.



13. Bibliografía

APN. (1997). *Plan de Manejo preliminar del Parque Nacional Lanín*. Administración de Parques Nacionales. 110 pp.

Administración de Parques Nacionales y Confederación Mapuche del Neuquén (2000). *Primer Taller Territorio Indígena Protegido*. Resúmenes, APN/CMN, San Martín de los Andes

Burkart, R.; (ed.), (1994). *El sistema nacional de áreas naturales protegidas de la Argentina, Diagnóstico de su Patrimonio Natural y su Desarrollo Institucional*. Buenos Aires, Administración de Parques Nacionales

Carpinetti, B. (2005). "*Derechos Indígenas en el parque Nacional Lanín: ... de la expulsión al comanejo*". Agencia española de Cooperación Internacional (AECI) y Administración de Parques Nacionales. Buenos Aires

Colchester, M. (2003). *Naturaleza Cercada: pueblos indígenas, áreas protegidas y conservación de la biodiversidad*. Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, Forest Peoples Programme, Montevideo, Uruguay.

Dereuyttere, A. (1997). *Pueblos Indígenas y Desarrollo Sustentable: El papel del Banco Interamericano del Desarrollo*. BID

Dinerstein, E.; Olson, D.; Graham, D.; Webster, A., Primm, S.; Bookbinder, M., y Ledec, G. (1995). *Una evaluación del estado de conservación de las Eco-regiones terrestres de América Latina*. WWF y Banco Mundial, Washington DC

Funes, M. C., J. Sanguinetti, P. Laclau, L. Maresca, L. García, F. Mazzieri, L. Chazarreta, D. Bocos, F. Diana Lavalle, P. Espósito, A. González y A. Gallardo. (2007). *Diagnóstico del estado de conservación de la biodiversidad en el Parque Nacional Lanín: su viabilidad de protección en el largo plazo. Informe final*. Parque Nacional Lanín, San Martín de los Andes, Neuquén. 282 pp.

Kymlicka, Will (1996). *Ciudadanía Multicultural*. Paidós, Barcelona, Buenos Aires

Martinez Sarasola, C. (1992). *Nuestros paisanos los indios, vida historia y destino de las comunidades indígenas en Argentina*. Emecé, Buenos Aires

MacKay, F. (2002). *Addressing Past Wrongs, indigenous peoples and protected areas: the right to restitution of land and resources*. Forest Peoples Programme, UK

		<p>Estudio de Caso – Una experiencia intercultural de co-manejo entre el Estado y las Comunidades Mapuches en el Parque Nacional Lanin</p>
--	--	--

Osidala, N. (2002). *Informe Poblacional de las Comunidades Mapuche del Parque Nacional Lanín 1990-2000*. Informe Técnico, Intendencia del PN Lanín, Administración de Parques Nacionales

Pasacharopoulos, G. y Patino H. (Comp.), (1994). *Pueblos Indígenas y Pobreza en América Latina: Un análisis empírico*. Banco Mundial.

Salgado, Juan M. (2006). *El Convenio 169 de la OIT: comentado y anotado*. EDUCO – Universidad Nacional del Comahue, Neuquén

Sarobe, J.M., (1935). *La Patagonia y sus Problemas*. A. López Edit., Buenos Aires

Varela, G., Font, L.M., Cúneo, E. y Manara, C. (1998). *Los Hijos de La Tierra, algunos capítulos de la historia indígena del Neuquén*. Dirección de Cultura, Municipalidad de San Martín de los Andes