



**HAL**  
open science

# A lo largo y a través de la frontera: áreas protegidas y gestión participativa en la Norpatagonia (Chile-Argentina)

Bastien Sepulveda, Sylvain Guyot

► **To cite this version:**

Bastien Sepulveda, Sylvain Guyot. A lo largo y a través de la frontera: áreas protegidas y gestión participativa en la Norpatagonia (Chile-Argentina). María Andrea Nicoletti; Paula Núñez; Andrés Núñez. Araucanía-Norpatagonia. Discursos y representaciones de la materialidad, Editorial UNRN, IIDyPCa, pp.243-273, 2016, 978-987-3667-12-1. 10.4000/books.eunrn.576 . hal-03526840

**HAL Id: hal-03526840**

**<https://hal.science/hal-03526840>**

Submitted on 18 Jan 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

## Capítulo 9

# **A lo largo y a través de la frontera: áreas protegidas y gestión participativa en la Norpatagonia (Chile-Argentina)**

Bastien Sepúlveda

FONDAP 15110006-ICIIS, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

Sylvain Guyot

UMR 6042 CNRS-GEOLAB, Université de Limoges, Francia

### **Resumen**

Este capítulo indaga en el rol y las funciones de las áreas protegidas en la conformación y (re)articulación de la frontera entre Chile y la Argentina. El análisis se centra, para tal efecto, en el caso de los Andes australes, en el tramo correspondiente a las regiones de La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos por el lado chileno, y a las provincias de Neuquén y Río Negro por el lado argentino. Esta área coincide con el territorio histórico del pueblo mapuche, cuya incorporación a los Estados chileno y argentino solo remonta a finales del siglo XIX. Se sostiene así que la creación de áreas protegidas en esta región jugó un papel fundamental en la instalación y posterior consolidación de los Estados y su frontera, contribuyendo simultáneamente a desarticular el territorio mapuche en su dimensión trasandina. Sin embargo, esta configuración está siendo redefinida por procesos mediante los cuales comunidades locales se ven paulatinamente integradas a la gestión de áreas protegidas ubicadas en ambos lados de la frontera. Así también, una propuesta de Reserva de la Biosfera Transfronteriza ha sido discutida entre Chile y la Argentina estos últimos años, sin ser aún formalmente ingresada a la Unesco. Una nueva gobernabilidad ambiental, guiada por el principio de coadministración o gestión participativa, se estaría entonces gestando no solo a lo largo sino también a través de este tramo fronterizo, reestructurando el espacio regional y sus dispositivos territoriales. Se documenta en este trabajo el desarrollo histórico de los procesos territoriales regionales, en particular en lo que refiere a la creación de áreas protegidas, identificando así las diferentes etapas de conformación de los Andes australes en un frente ecológico.

## Introducción<sup>1</sup>

Antes de la emergencia de los Estados modernos en América Latina, los Andes no constituían una frontera política rígida y estable, sino más bien un punto de encuentro e intercambio a la vez económico y socio-cultural entre distintos grupos indígenas. Los Andes se conformaron así, históricamente, en un nexo estratégico para la articulación de extensas redes que conectaban la costa pacífica al Amazonas y la costa atlántica (Alexiades, 2009). El territorio mapuche en la Norpatagonia constituye uno de los ejemplos más conocidos al respecto, habiendo incluso sobrevivido a la génesis de los Estados chileno y argentino al comienzo del siglo XIX (Pinto, 1996). Apuestas geopolíticas llevaron sin embargo a Chile a involucrarse, al final del siglo XIX, en procesos de expansión territorial que terminaron por romper las configuraciones espaciales previas. Además de competir con la Argentina por la conquista de las tierras mapuches en la Norpatagonia, Chile se involucró en 1879 en la Guerra del Pacífico contra Perú y Bolivia, pasando a incorporar y/o fragmentar varios territorios indígenas entonces ubicados en sus márgenes. La incorporación de la Patagonia septentrional, que apuntaba a incrementar la disponibilidad de tierras para la colonización agrícola, se caracterizó en este contexto por ser particularmente violenta. De hecho, las campañas militares de Pacificación de la Araucanía (1861-1881) en Chile y la Conquista del Desierto (1869-1888) en la Argentina, se llevaron simultánea y coordinadamente a cabo, resultando en la reducción y desarticulación del territorio mapuche. Muchas comunidades vecinas fueron arbitrariamente separadas y obligadas, por consiguiente, a evolucionar en contextos nacionales distintos.

Es importante considerar, en la continuidad de este proceso, el rol y la importancia de muchas áreas protegidas que fueron precisamente creadas en sectores cordilleranos con el fin de consolidar el trazado fronterizo oficializado en 1882 entre ambos Estados. En este sentido, las áreas protegidas jugaron un papel importante en el proceso histórico de despojo y desarticulación del territorio mapuche, donde surgieron como espacios de exclusión y dominación territorial. No obstante, en el transcurso de las últimas dos décadas, estos espacios han sido el objeto

---

<sup>1</sup> Versión revisada, adaptada y modificada del artículo «Escaping the Border, Debordering the Nature: Protected Areas, Participatory Management and Environmental Security in Northern Patagonia (i. e., Chile and Argentina)», publicado en la revista *Globalizations* 13(6).

de fuertes reivindicaciones por parte de comunidades mapuches que, tanto en Chile como en la Argentina, y con el apoyo de organizaciones ambientalistas e indígenas, iniciaron un amplio proceso de movilizaciones en pos de la recuperación y del reconocimiento de su control territorial. En respuesta a estos reclamos, Chile y la Argentina han paulatinamente integrado las comunidades locales a la gestión de áreas protegidas, aunque en distintos grados y de distintas maneras (Aylwin y Cuadra, 2011; Guyot, 2010; Miniconi y Guyot, 2010; Pérez Raventós y Biondo, 2003). Las comunidades mapuches tomaron así parte del debate en torno a la gestión de las áreas protegidas ubicadas por ambos lados de los Andes (Nahuel, 2008).

Es importante considerar también la creación de corredores ecológicos en la región (Ramousse y Salin, 2007; Velut, 2009), y en particular la propuesta discutida entre Chile y la Argentina estos últimos años de implementar una reserva de la biosfera transfronteriza que transformaría la Patagonia septentrional en un territorio compartido (Adriazola y Araya, 2007). La creación de dos reservas de la biosfera, en 2007, por ambos lados de la frontera, constituyó una etapa previa y fundamental de este proceso, creando un corredor que cubre hoy integralmente el tramo fronterizo norpatagónico. Una nueva forma de gobernabilidad ambiental se estaría gestando entonces a lo largo y a través de la frontera entre Chile y la Argentina, constituyendo al respecto un interesante caso de estudio para el análisis de los procesos de integración regional en el Cono Sur. Ciertamente, el interés por las políticas de conservación y gestión ambiental en contextos transfronterizos no es nuevo, y algunos estudios de caso ya han destacado los beneficios y desafíos de la conservación transfronteriza, tanto en Europa (Fall, 2002 y 2003) como en África (Hanks, 2003; Wolmer, 2003a). Lo que en este sentido distingue el caso norpatagónico de otros es su coincidencia con un territorio reivindicado como ancestral por un determinado grupo o pueblo indígena.

En la encrucijada de los estudios fronterizos, ambientales e indígenas, analizamos aquí el rol de la gobernabilidad ambiental en la construcción, consolidación y/o superación de fronteras políticas formales. Nos fundamentamos para ello en una serie de datos recopilados tanto a través de un trabajo de revisión bibliográfica como de experiencias de campo en la región de estudio entre los años 2007 y 2012. Partiendo de una presentación del paradigma de *frente ecológico* que usaremos como marco de análisis para este trabajo, proponemos una renovada lectura del proceso fronterizo entre Chile y la Argentina en los Andes australes,

desde una perspectiva diacrónica. Demostraremos al respecto que, en una primera instancia, la gobernabilidad ambiental se confundió con el proceso de construcción fronteriza en la Norpatagonia, sirviendo de esta manera los propósitos del Estado-nación. Se gestó en ese entonces un frente ecológico basado en el principio de conservación estricta y que, mediante la creación de áreas protegidas, se tradujo en una forma de exclusión socioespacial que afectó en primer lugar a las comunidades indígenas de la región. Sin embargo, al cuestionar esta particular forma de dominación territorial, las reivindicaciones territoriales formuladas en el transcurso de las últimas dos décadas por distintas comunidades mapuches han llevado los Estados chileno y argentino a reposicionarse, enfocándose en las dimensiones humanas y sociales de la gestión ambiental. Proponemos analizar los efectos de estos procesos, preguntándonos específicamente si las políticas ambientales contemporáneas permiten redefinir la naturaleza del trazado fronterizo, superarlo o más bien consolidarlo.

### **El frente ecológico: un marco de referencia para el análisis de los procesos fronterizos**

En un contexto marcado por las reconfiguraciones de la gobernabilidad ambiental a escala global, el paradigma de frente ecológico ayuda a comprender las movilizaciones estratégicas del medio ambiente y las nuevas y diversas formas de control territorial ejercidas sobre la naturaleza. El frente ecológico refiere a un proceso a través del cual determinados actores que persiguen intereses territoriales diversos logran conquistar y apropiarse de espacios y/o elementos naturales. Formulado originalmente por una sociedad civil crecientemente concientizada y preocupada por temas ambientales, el paradigma de frente ecológico tuvo durante mucho tiempo una connotación negativa al referirse a mecanismos a través de los cuales se reforzaban ciertos procesos de dominación socioespacial. Sin embargo, las dinámicas contemporáneas, atravesadas por los principios de autodeterminación y empoderamiento de comunidades locales, lo han transformado en un concepto más positivo, aludiendo a su capacidad de revertir la dominación socioespacial antes denunciada.

Trabajos recientes en el campo de la geografía política en particular han permitido formalizar y precisar este concepto, resaltando el carácter altamente flexible del frente ecológico que, más allá de seguir una

simple cronología evolutiva, permite la coexistencia e imbricación de procesos generados en diferentes contextos históricos (Arnauld De Sartre y otros, 2012; Guyot, 2011; Héritier y otros, 2009). Es sin embargo posible individualizar y distinguir tres grandes generaciones de frentes ecológicos, interconectadas e indistintamente cruzadas por la misma lógica de conquista.

La primera, conocida como generación de *frentes ecológicos imperiales*, refiere a la época del viajero romántico, en la cual tanto exploradores como naturalistas y artistas se encargaron de pregonar los principios conservacionistas, especialmente en los territorios de los grandes poderes imperiales. Un conocido ejemplo de aquello es la creación del Parque Nacional Yellowstone en 1872, en el proceso de expansión territorial de los Estados Unidos de América hacia el oeste. La fronterización de la naturaleza se produjo en ese entonces mediante su encierro y nacionalización, demarcándola por una línea divisoria que –se solía considerar– separaría la civilización de la barbarie.

La segunda generación de frentes ecológicos, o *frentes ecológicos geopolíticos*, tiende a servir los intereses de los Estados modernos que buscan afianzar el control de sus periferias, usando para ello la naturaleza como un símbolo nacionalista, desplazando comunidades locales para la conformación de áreas protegidas y creando incluso en algunas oportunidades reservas de la biosfera para legitimar su soberanía territorial ante la opinión pública internacional. Límites rígidos se asocian aquí a una conservación defensiva de la naturaleza en la que las zonas de amortiguamiento –*buffer zones*– juegan un papel importante, delimitando la naturaleza en pos de un proyecto político en que determinadas regiones se ven convertidas en reservas geopolíticas en el contexto de tensiones fronterizas internacionales.

Los *frentes ecológicos globales* constituyen una tercera y última generación de frentes ecológicos que marca un cambio en términos de fronterización de la naturaleza. Las fronteras rígidas ceden aquí el paso a mayor porosidad, a nuevas conexiones y arreglos territoriales que se materializan en la implementación de corredores ecológicos, en proyectos ecoturísticos y en la integración de comunidades locales a la gestión de determinadas áreas protegidas mediante mecanismos de comanejo. Al menos tres grandes grupos de actores participan de estos procesos: a) los ecologistas que designan nuevos frentes ecológicos en regiones de alto valor biológico y cultural, abogan por el incremento del número y de la superficie de áreas protegidas e impulsan la

creación de parques transfronterizos, produciendo así una *governabilidad ambiental global*; b) las instituciones internacionales como el Banco Mundial y las Naciones Unidas que se sustentan en la lucha contra el cambio climático para producir nuevos frentes ecológicos, poniendo énfasis en la importancia y valor de servicios ecológicos seguros; y c) los científicos, quienes, asistidos por los medios de comunicación, promueven la creación de nuevos frentes ecológicos como herramienta para la protección de los últimos y más apartados reductos silvestres del planeta.

En determinadas regiones, algunos pueblos indígenas pueden también jugar hoy un rol importante en la generación de frentes ecológicos globales, influyendo notablemente en los debates sobre la protección de la naturaleza y la gobernabilidad ambiental en los foros internacionales. Las movilizaciones mapuches en la Norpatagonia ilustran claramente esta tendencia. A continuación, veremos cómo, en esta región, el uso del concepto de frente ecológico permite cuestionar el poder de organizaciones tanto ambientalistas como indígenas en el actual reordenamiento y reconfiguración de la gobernabilidad ambiental. En este sentido, el caso norpatagónico grafica de manera interesante la utilidad del paradigma de frente ecológico en identificar y comprender los distintos modos de instrumentalización de la naturaleza en la consecución de proyectos territoriales rivales.

### **Áreas protegidas y construcción nacional en la Norpatagonia**

La frontera disputada de larga fecha entre Chile y la Argentina fue formalmente establecida en 1882, siendo solo levemente modificada en 1902 en base a un arbitraje de la Corona británica. Analizamos en este apartado el rol de las áreas protegidas en marcar, consolidar e incluso articular esta frontera en la primera mitad del siglo xx, período en que aparecieron las primeras reservas forestales en Chile y los primeros parques nacionales argentinos. Emergió en ese entonces lo que calificamos como *frente ecológico patagónico*, propio de la segunda generación de frentes ecológicos descrita más arriba; pues, al servir los propósitos de los Estados chileno y argentino en consolidar el trazado fronterizo, las áreas protegidas creadas en este período privaron a las comunidades mapuche del acceso a gran parte de sus tierras, generándose de esta forma un evidente proceso de exclusión socioterritorial.

## **Consolidar la frontera: el rol de las primeras áreas protegidas en la Norpatagonia**

En Chile, las primeras áreas protegidas fueron creadas al sur del río Bío-Bío a comienzo del siglo XX, en aquellos lotes no adjudicados en los grandes remates monitoreados por el Ministerio de Tierras y Colonización tras la incorporación de la Araucanía al territorio nacional. Ya, en esa época, se podían apreciar los impactos ambientales de la tala incontrolada de bosque nativo, especialmente en la Araucanía donde miles de hectáreas habían sido despejadas para dejar paso al desarrollo agropecuario. Con todo, el propósito de crear áreas protegidas en esta región respondió más bien a la voluntad del Estado de reafirmar su dominio con respecto a recursos estratégicos, desde lo que se conoce como un *enfoque recursista* (Ramousse y Salin, 2007). Un análisis más atento revela no obstante que estas áreas protegidas se ubicaron precisamente en sectores cordilleranos con el fin de marcar y consolidar el trazado fronterizo que separa Chile de la Argentina, en un período en que los Andes australes eran más una frontera abierta que una línea rígida (Bandieri, 2001; Pinto, 2011). En 1912, tres reservas forestales –Alto Bío-Bío, Villarrica y Llanquihue– fueron así creadas con el propósito de rellenar espacios vacíos a lo largo de la frontera, consolidada luego con la creación de los parques nacionales Vicente Pérez Rosales y Villarrica, establecidos en tierras de las reservas forestales Llanquihue y Villarrica en 1926 y 1940 respectivamente (Cabezas, 1988). Posteriormente, y obedeciendo al mismo proceso, el Parque Nacional Puyehue fue creado en 1941 con el propósito oficial de promover el turismo.

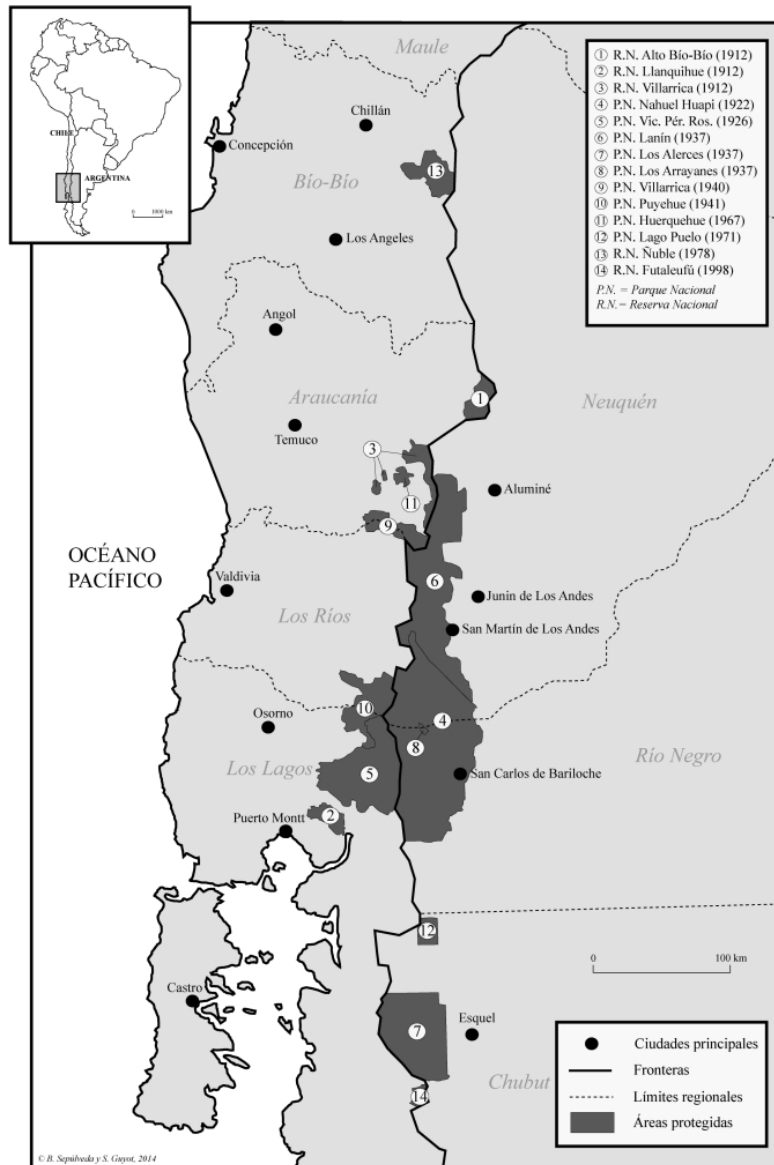
Un proceso muy similar sucedió en la Argentina donde «la conservación, en sus orígenes, no solo se asoció a la edificación de una frontera, sino que también supuso la manipulación del entorno hacia una imagen idealizada, construida en función de la actividad turística» (Núñez y otros, 2012, p. 54). Esto fue particularmente evidente con la creación en 1922 de la primera área protegida de la Argentina, el Parque Nacional del Sur (Navarro Floria y Delrio, 2011)<sup>2</sup> que, como un preludio a la proclamación de varios otros parques fronterizos, constituyó un elemento fundamental en la consolidación de la frontera con Chile en esta región (Miniconi y Guyot, 2010). Entre 1934 y 1954, otros seis parques fronterizos fueron oficialmente proclamados en los

2 Con la formación de la Administración de Parques Nacionales (APN) en 1934, el Parque Nacional del Sur pasó a llamarse Parque Nacional Nahuel Huapi, nombre que conserva hasta hoy.



distintos tramos fronterizos que separan la Argentina de sus vecinos: uno en la frontera con Brasil en 1934 –Parque Nacional Iguazú–, cuatro a lo largo de la frontera con Chile en 1937 –parques nacionales Lanín, Los Alerces, Perito Moreno y Los Glaciares– y otro más en el tramo fronterizo paraguayo en 1951 –Parque Nacional Río Pilcomayo (Núñez y otros, 2012) (fig. 1).

FIG. 1: Parques fronterizos creados en la Norpatagonia (Chile y Argentina)



Fuente: Autor

Los parques fronterizos son típicos de la segunda generación de frentes ecológicos que se fundamenta en el principio de conservación

en tanto estrategia de seguridad nacional. Estas áreas protegidas, formadas en lo que se suele considerar como espacios vacíos, constituyen verdaderas reservas geopolíticas en el contexto de conflictos fronterizos internacionales. No obstante, la segunda generación de frentes ecológicos fue profundamente cuestionada a partir de los años sesenta, con la emergencia de movimientos ecologistas que abogaban por la implementación de nuevos principios en materia de gobernabilidad ambiental, en pos de lo que devendría el desarrollo sustentable.

### Áreas protegidas y pueblos indígenas: espacios de dominación territorial

Siguiendo el modelo del Parque Nacional Yellowstone, las primeras áreas protegidas creadas en Chile y la Argentina fueron concebidas durante la primera mitad del siglo XX como espacios exclusivamente destinados a la conservación y en los cuales el turismo fue generalmente la única actividad antrópica permitida. La incompatibilidad postulada de las actividades antrópicas con las tareas de conservación incidió en que comunidades locales e indígenas fueran despojadas, simbólicamente y materialmente, de grandes extensiones territoriales. Empero, un importante giro se produjo en la segunda mitad del siglo XX, en momentos en que la Argentina y Chile adoptaron, en 1970 y 1984 respectivamente, las categorías de gestión de la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza (UICN) como marco de referencia (Núñez y otros, 2012; Sepúlveda, 2012).

Tabla 1: **Categorías de gestión de áreas protegidas de la UICN**

Categoría		Definición
I	a- Reserva Natural Estricta	Áreas estrictamente protegidas reservadas para proteger la biodiversidad así como los rasgos geográficos/geomorfológicos en las que las visitas, el uso y los impactos están estrictamente controlados y limitados para asegurar la protección de los valores de conservación. Estas áreas protegidas pueden servir como áreas de referencia indispensables para la investigación científica y el monitoreo
	b- Área Silvestre	Áreas no modificadas o ligeramente modificadas de gran tamaño, que retienen su carácter e influencia natural, sin asentamientos humanos significativos o permanentes, que están protegidas y gestionadas para preservar su condición natural

Categoría		Definición
II	Parque Nacional	Extensas áreas naturales o casi naturales establecidas para proteger procesos ecológicos a gran escala, junto con el complemento de especies y ecosistemas característicos del área, que también proporcionan la base para oportunidades espirituales, científicas, educativas, recreativas y de visita que sean ambiental y culturalmente compatibles
III	Monumento Natural	Áreas establecidas para proteger un monumento natural concreto, que puede ser una formación terrestre, una montaña submarina, una caverna submarina, un rasgo geológico como una cueva o incluso un elemento vivo como una arboleda antigua. Normalmente son áreas protegidas bastante pequeñas y a menudo tienen un gran valor para los visitantes
IV	Área de Gestión de Hábitats/Especies	Áreas cuyo objetivo es la protección de hábitats o especies concretos y su gestión refleja dicha prioridad. Muchas áreas protegidas de categoría IV van a necesitar intervenciones activas habituales para abordar las necesidades de especies concretas o para mantener hábitats, pero esto no es un requisito de la categoría
V	Paisaje Terrestre/Marino protegido	Área protegida en la que la interacción entre los seres humanos y la naturaleza ha producido un área de carácter distintivo con valores ecológicos, biológicos, culturales y estéticos significativos; y en la que salvaguardar la integridad de dicha interacción es vital para proteger y mantener el área, la conservación de su naturaleza y otros valores
VI	Área Protegida con Uso Sostenible de los Recursos Naturales	Áreas que conservan ecosistemas y hábitats, junto con los valores culturales y los sistemas tradicionales de gestión de recursos naturales asociados a ellos. Normalmente son extensas, con una mayoría del área en condiciones naturales, en las que una parte cuenta con una gestión sostenible de los recursos naturales, y en las que se considera que uno de los objetivos principales del área es el uso no industrial y de bajo nivel de los recursos naturales, compatible con la conservación de la naturaleza

Fuente: International Union for Conservation of Nature. Recuperado de <[http://www.iucn.org/es/sobre/trabajo/programas/areas\\_protegidas/\\_copy\\_of\\_categories\\_wcpa\\_french\\_13012012\\_1128/](http://www.iucn.org/es/sobre/trabajo/programas/areas_protegidas/_copy_of_categories_wcpa_french_13012012_1128/)>

A diferencia de los objetivos de conservación estricta planteados para los parques nacionales (cat. II) y los monumentos naturales (cat. III) que prohíben cualquier forma de intervención antrópica, el establecimiento de reservas nacionales (cat. IV) toma explícitamente en cuenta

la presencia de actores y comunidades locales. En Chile, las reservas nacionales –que sustituyeron las antiguas reservas forestales– fueron oficialmente definidas como «áreas cuyos recursos naturales es necesario conservar y utilizar con especial cuidado, por la susceptibilidad de estos a sufrir degradación o por su importancia relevante en el resguardo del bienestar de la comunidad» (ley 18 362, 1984). En la práctica, sin embargo, las reservas nacionales permanecen bajo el control de una administración altamente jerarquizada que excluye a las comunidades locales del proceso de toma de decisión. La Corporación Nacional Forestal de Chile (CONAF), institución pública simultáneamente a cargo del desarrollo forestal y de la administración del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), delega además la preparación de los planes de manejo de las reservas a consultoras privadas que muchas veces desconocen por completo las realidades y dinámicas propias de los contextos locales.

Como lo sostiene García, «las áreas protegidas en Chile fueron establecidas sin haber consultado a los grupos indígenas, que tampoco fueron integrados a las estructuras formales de gestión de áreas protegidas» (2011, pp.59-60). La experiencia argentina no dista mucho de aquella descrita para Chile (Miniconi y Guyot, 2010; Navarro Floria y Delrio, 2011), graficando de esta manera el papel que jugaron las áreas protegidas en el proceso de usurpación territorial en la Norpatagonia, proceso que no ha cesado y se reforzó incluso a través del tiempo, en un contexto en que el marco legal no contempla mecanismos efectivos de participación ciudadana. Sin embargo, en las últimas dos décadas, los mapuches de la Argentina y Chile iniciaron un proceso de movilización pluriescalar –desde lo local hasta las arenas internacionales– a través del cual no solo han venido cuestionando la apropiación y goce de recursos naturales, sino también han reivindicado las áreas protegidas como parte de su territorio ancestral.

### **El frente ecológico norpatagónico en la encrucijada de la demanda territorial mapuche**

Al promover una nueva forma de gobernabilidad ambiental basada en los principios de participación social y responsabilidades compartidas, los líderes indígenas han contribuido en las últimas décadas a extraer las políticas de conservación del paradigma de *espacios cerrados* (Amelot y André-Lamat, 2009), cuyo efecto en la Norpatagonia ha sido reorientar

el frente ecológico desde una perspectiva de seguridad nacional a otra enfocada en la idea de desarrollo sustentable. Estos líderes hacen efectivamente hincapié en sus discursos en la relación armoniosa que los pueblos indígenas mantendrían con la naturaleza y en el carácter pretendidamente sustentable de sus prácticas tradicionales, confiriendo de esta manera una legitimidad incuestionable a sus reivindicaciones territoriales (Kent, 2008; Sepúlveda, 2012). Lo ecológico y lo indígena se presentan así como dos dimensiones entrecruzadas y constitutivas de un mismo discurso que, materializándose en la figura del *nativo ecológico* (Ulloa, 2004), permite a los pueblos indígenas tomar parte de los debates en torno al medio ambiente.

### **¿Territorios indígenas de conservación?**

En respuesta a las fuertes movilizaciones indígenas protagonizadas desde los años setenta, todos los textos internacionales enfocados en la valoración y protección de los derechos de los pueblos indígenas han reafirmado la importancia de la relación que estos pueblos mantienen con el medio ambiente. El convenio n.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), por ejemplo, señala en su artículo 15 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». A su vez, los acuerdos y convenios relativos a la biodiversidad han enfatizado el rol de los pueblos indígenas en la conservación de los recursos naturales, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 que, en su octavo artículo (letra j), destaca la obligación de las partes a

[respetar], [preservar] y [mantener] los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y [promover] su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas.

Al cuestionar los mecanismos de exclusión social asociados a la creación de áreas protegidas, los pueblos indígenas se presentan de hecho como los más prominentes opositores a la implementación de políticas de conservación estricta. Su participación activa en foros y encuentros

internacionales relativos a la gestión de áreas protegidas merece ser destacada, como lo fue durante la celebración, en 2007, de la segunda edición del Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas en la localidad de Bariloche, Argentina. En esta ocasión, la Confederación Mapuche de Neuquén (CMN) organizó un foro paralelo en el cual participaron más de ochenta líderes indígenas de distintos países de América Latina (Nahuel, 2008). Fundamentándose en los textos internacionales relativos a los derechos de los pueblos indígenas, los dirigentes reunidos en esta circunstancia prepararon un Documento de Posición Política en el cual exhortaron a los miembros del congreso a fomentar la creación de una nueva categoría de conservación:

concluimos que ya es el momento de revisar las categorías de manejo reconocidas actualmente. La demanda más clara se refleja en la necesidad de creación de la figura Territorio Indígena de Conservación como nueva categoría de manejo bajo el control de nuestras organizaciones indígenas y afro, regulada por el derecho indígena como herramienta de control y administración de esos territorios. Los Pueblos Indígenas no vivimos dentro de las Áreas Protegidas. Las Áreas Protegidas están dentro de los territorios indígenas y gracias a nuestros modelos de uso, trabajo y conocimiento tradicional podemos legar al mundo lo poco que queda para las futuras generaciones. (Nahuel, 2008, pp. 22-23)

Esta particular demanda fue consignada y atendida en la declaración oficial del congreso en la cual la dimensión ecológica de las prácticas indígenas fue plenamente reconocida. Resalta, en este sentido, la habilidad de los pueblos indígenas no solo en inscribir sus reivindicaciones en la agenda de las políticas globales de conservación, sino también en articular la cuestión ambiental a demandas que apuntan a reafirmar el control sobre sus territorios ancestrales. En la Norpatagonia, este proceso se da en forma simultánea por ambos lados y a través de la frontera entre Chile y la Argentina, en un contexto marcado por la reivindicación de un país mapuche transfronterizo.

### **La reconstrucción de un país mapuche transfronterizo en la Norpatagonia**

Varios autores han destacado el actual proceso de transnacionalización del movimiento mapuche, a través del cual se ha ido definiendo una agenda compartida en la que el medio ambiente juega un rol central

(Aylwin, 2009; Boccara, 2006b; Kradolfer, 2010). El foro paralelo de Bariloche en 2007, por ejemplo, participa plenamente de esta dinámica. Encuentros de este tipo se han multiplicado de hecho en los últimos años, permitiendo la elaboración de estrategias comunes que han ido fortaleciendo un sentimiento de pertenencia nacional a través de los Andes australes. Así también, ya a comienzo de los años noventa, el Consejo de Todas las Tierras (CTT), una de las organizaciones mapuche más influyentes en Chile desde el retorno a la democracia, tomó la iniciativa de crear una bandera nacional: la Wenu Foye, que fue retomada por ambos lados de la cordillera como un importante símbolo del proceso de reunificación mapuche (Boccara, 2006b). Otros vectores relevantes de esta reconstrucción nacional han sido las agencias de prensa indígena que, al cubrir simultáneamente las noticias relativas a la lucha y resistencia mapuche en Chile y la Argentina, han contribuido igualmente al renuevo de un imaginario geográfico mapuche en la Norpatagonia.<sup>3</sup>

En la continuidad de este proceso, diversos intelectuales mapuches de Chile se han abocado estos últimos años a un profundo trabajo de revisión y reinterpretación de la historia oficial en pos de la rehabilitación y formalización de una «Historia Nacional Mapuche» (Mariman y otros, 2006). Junto con denunciar el carácter arbitrario de la frontera internacional establecida en 1882 y de la consecuente imposición de los Estados argentino y chileno en la Norpatagonia, estos intelectuales destacan la unidad territorial indígena y las articulaciones trasandinas históricas. Como lo señala Boccara, «la desnaturalización de las fronteras y divisiones territoriales nacionales es concomitante con un proceso de renaturalización del espacio indígena» (2006a, p.10). Una nota publicada en 2002 en el sitio web de la organización Mapuche International Link (MIL) precisa la estructura de este *espacio renaturalizado*:

La Nación Mapuche está situada en el así llamado Cono Sur de América, en el sur de los territorios que hoy ocupan los Estados de Chile y Argentina. Tradicionalmente, el pueblo Mapuche está organizado en cuatro regiones geográficas o *meli wixan-mapu*, cada *wixan-mapu* está integrado por *aylla rewe* (ocho departamentos) que a su vez están compuestos por comunidades, conocidas como *lof*, el conjunto de todos los territorios constituye el *wallmapu* o país Mapuche.

---

3 Ver, por ejemplo, los sitios web de Mapuexpress: <http://www.mapuexpress.org/>; y Azkintuwe: <http://www.azkintuwe.org/>.





## **Respuestas institucionales: ¿hacia un reordenamiento del frente ecológico?**

Los participantes del foro indígena realizado en el marco del Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales de 2007 plantearon en su informe una serie de recomendaciones relativas a lo que denominaron *territorios indígenas transfronterizos*. Una de estas recomendaciones fue la de «[facilitar] la movilidad, el intercambio y la integración entre los pueblos; así como experiencias de coordinación para el manejo de áreas protegidas y territorios indígenas (corredores ecológicos y culturales)» (Nahuel, 2008, p.76). El vínculo explícito que se establece aquí entre la cuestión ambiental y la demanda territorial indígena resulta de gran interés en el caso de la Norpatagonia, donde se ha discutido estos últimos años una propuesta de creación de una reserva de la biosfera transfronteriza entre Chile y la Argentina (Adriazola y Araya, 2007). Cabe señalar que varias de las áreas protegidas incluidas en esta propuesta están reivindicadas hoy por distintas comunidades mapuches como parte de sus territorios ancestrales. En respuesta a estas demandas, Chile y la Argentina han formalizado acuerdos de comanejo que apuntan a integrar estas comunidades a diferentes niveles del proceso de toma de decisiones. Exploramos en este apartado la manera en que esta dinámica se articula con, y responde a, las demandas territoriales mapuches, y en qué medida participa de un reordenamiento del frente ecológico norpatagónico.

### **Convenios de gestión participativa en Chile y la Argentina**

La gestión participativa puede ser definida como un proceso a través del cual «actores o partes involucradas negocian, definen y garantizan la distribución equitativa de funciones, derechos y responsabilidades de manejo de un territorio o conjunto dado de recursos naturales» (Guyot, 2010, p.168). Aplicado a las áreas protegidas, este principio implica el reconocimiento y la legitimación de determinados actores y/o comunidades que se asocian a la toma de decisiones. Como producto muchas veces de las presiones ejercidas por los movimientos indígenas, se han integrado en algunos países nuevas categorías de conservación, como son las Indigenous Protected Areas (IPA) en Australia (Muller, 2003), o las Reservas Comunales en Perú (Kent, 2008). La UICN, además, durante la cuarta edición de su Congreso Mundial de la Naturaleza, celebrada en Barcelona el año 2008, defendió y promovió oficialmente «el reconocimiento de los Territorios Indígenas de Conservación como un modelo legítimo de gobernanza de áreas protegidas superpuestas en territorios

de pueblos indígenas». En el surco de estos debates, Chile y la Argentina consideraron recientemente la participación de comunidades locales e indígenas en la gestión de áreas protegidas.

En Chile, se dio un primer paso durante el Primer Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas, realizado en Santa Marta (Colombia) el año 1997, oportunidad en que los representantes chilenos plantearon que la participación de comunidades indígenas en áreas protegidas debía ser considerada «a corto plazo» (CONAF, 1997). Posteriormente, se llevó a cabo un seminario sobre Áreas protegidas-Comunidades indígenas en 1999 (Valenzuela y Contreras, 2000), y se publicó en 2002 un documento de trabajo institucional en el que se explicitó la posición del gobierno chileno en materia de participación de comunidades locales en el manejo de áreas protegidas. Los cinco niveles de participación identificados en este documento constituyen el marco legal vigente para la implementación de políticas de comanejo en Chile (tabla 2).

Tabla 2: **Niveles de participación oficialmente reconocidos en Chile**

Nivel		Modalidades de participación
1	Información	Se invita a las comunidades a asistir a reuniones de información en una lógica descendiente
2	Consulta	Se invita a las comunidades a discutir proyectos específicos o a compartir inquietudes en el marco de consejos consultivos que reúnen el conjunto de los actores locales
3	Asociación	La asociación entre la institución y una comunidad se formaliza mediante la firma de un convenio específico
4	Colaboración	La colaboración se da en el marco de proyectos institucionales que van en beneficio de las organizaciones comunitarias
5	Integración	Se integra la comunidad a las tareas de gestión y planificación, incluyendo la definición de los deslindes de las áreas protegidas

Fuente: Araya, 2002

En la práctica, solo se ha implementado el nivel de consulta, formándose efectivamente consejos consultivos en distintas áreas

protegidas a lo largo del país (Aylwin y Cuadra, 2011). Estos consejos, que se reúnen de una a tres veces por año según las circunstancias y los requerimientos, se componen formalmente por representantes de instituciones tanto públicas como privadas, y de comunidades y otros actores locales. Las reuniones suelen ser convocadas y pautadas por la CONAF que también define sus contenidos. Este orden jerárquico solo ha sido superado ocasionalmente con la firma, entre la CONAF y determinadas comunidades locales, de convenios de asociación correspondientes al tercer nivel de participación, para responder a la consecución de objetivos específicos. Limitados en el tiempo y sometidos a regulaciones estrictas, estos convenios no permiten redefinir o reequilibrar las relaciones de poder dentro de las áreas protegidas. No obstante, algunas organizaciones indígenas de Chile los han percibido y promovido como una interesante herramienta de empoderamiento, como en el caso del CTT que, desde el año 2000, ha venido negociando la firma de varios convenios de asociación en distintas reservas nacionales de la Araucanía (Aylwin y Cuadra, 2011).

Al otro lado de los Andes, el interés por la gestión participativa surgió cuando, en septiembre de 1999, miembros del CMN ocuparon el edificio de la administración del Parque Nacional Lanín como medida de presión en el marco de las reivindicaciones territoriales que sostenían las comunidades mapuches vinculadas al área protegida.<sup>4</sup> Luego de este episodio, se organizó en mayo del 2000, en San Martín de los Andes, el taller Territorio Indígena Protegido, al término del cual se aprobó una Declaración de Principios Preliminares que plantó las bases para la creación, en julio del 2000, de un Comité de Gestión del Comanejo (CGC). A diferencia de los consejos consultivos en Chile, que son exclusivamente dirigidos por representantes institucionales, la presidencia del CGC del Parque Nacional Lanín es asumida conjuntamente por el intendente del parque y un representante mapuche (Pérez Raventós y Biondo, 2003).

Posteriormente, la directiva de la APN incorporó oficialmente el principio de comanejo a su Plan de Gestión Institucional del 2001, en el cual se afirmó el «rol protagónico [de los pueblos originarios] en el desarrollo de las áreas que habitan a través del comanejo de las mismas».

---

4 Cabe mencionar, sin embargo, que un Área de Pobladores había sido previamente creado por las autoridades del parque para desarrollar acciones con las comunidades indígenas, mientras que a nivel nacional, la APN había abierto en 1991 un Departamento de Asentamientos Humanos (Pérez Raventós y Biondo, 2003).

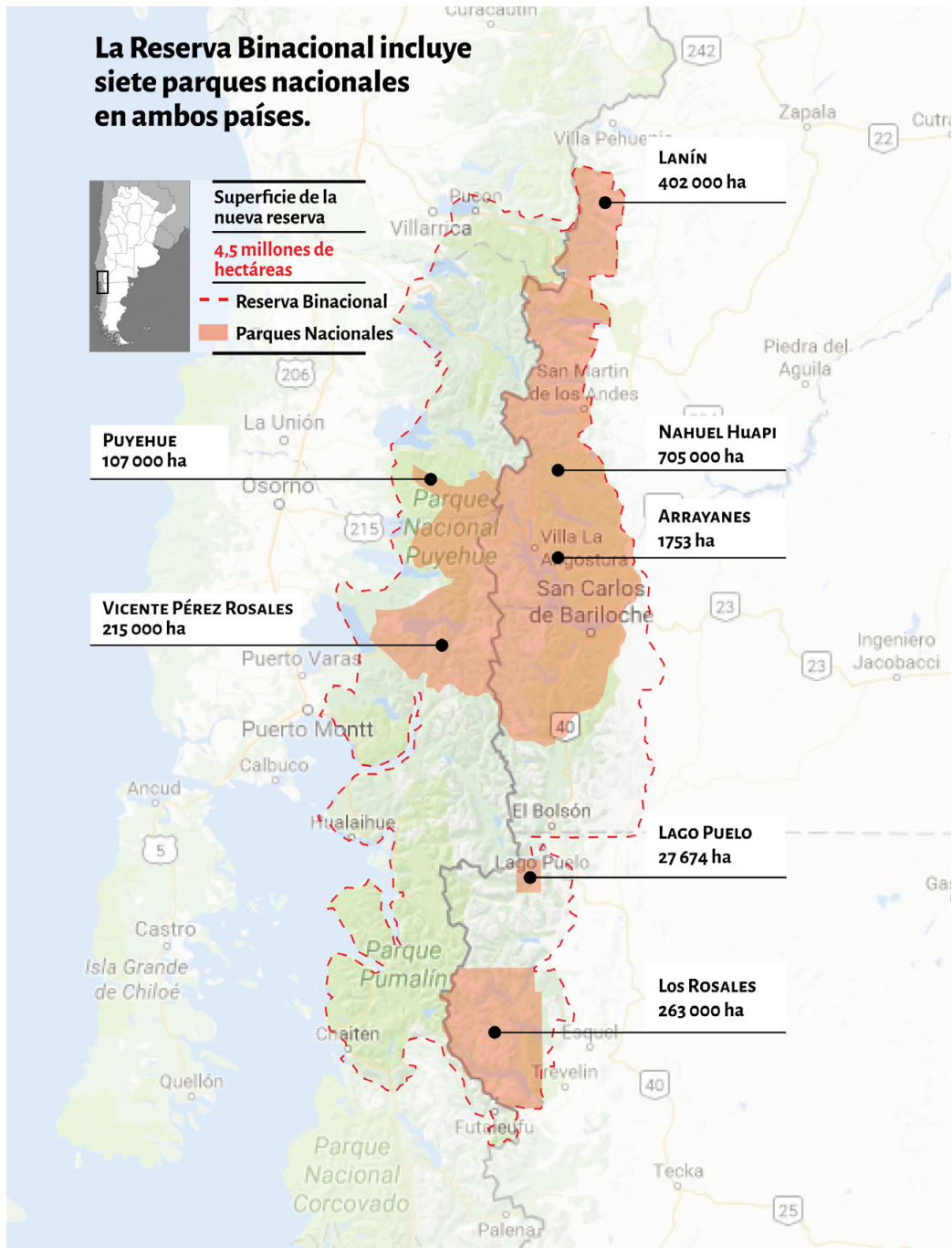
Así también, se incorporó en la estructura de la APN, en septiembre del 2007, un Consejo Asesor de Política Indígena cuyo principal objetivo consiste en delinear las diferentes resoluciones tomadas en materias vinculadas a pueblos indígenas. En la continuidad de estos esfuerzos, un Consejo Intercultural de Comanejo fue creado en abril del 2012 en el Parque Nacional Nahuel Huapi. Si bien estos logros constituyen indudables avances, el CMN afirma considerar el comanejo como una etapa preliminar dentro de un proceso que apunta, *in fine*, al reconocimiento de los derechos territoriales mapuches y la recuperación de sus tierras (CMN, 2009).

### **La creación de reservas de la biosfera a lo largo (¿y a través?) de la frontera**

Varias de las áreas protegidas actualmente sujetas a acuerdos de comanejo tanto en Chile como en la Argentina han sido incluidas en una propuesta de reserva de la biosfera transfronteriza (Adriazola y Araya, 2007). El concepto de reserva de la biosfera surgió en 1974, en el marco del Programa el Hombre y la Biosfera de la Unesco que ha tenido una influencia notable en la Norpatagonia. Una primera reserva de la biosfera fue declarada en 1983 en la región, por el lado chileno, bordeando la frontera internacional e incluyendo varios parques y reservas nacionales en La Araucanía. Se trata de la Reserva de la Biosfera Araucarias cuya superficie fue ampliada en 2010, cubriendo entonces un total de 1 142 850 hectáreas.

Luego, a comienzo del año 2005, «se suscribió un acuerdo entre la Administración de Parques Nacionales de Argentina y la Corporación Nacional Forestal de Chile, sobre cooperación en la protección, manejo e investigación de parques nacionales y otras categorías de áreas protegidas» (Torres y otros, 2007, p. 63), que desembocó en la propuesta de implementar una reserva de la biosfera transfronteriza en la Norpatagonia. La creación de dos reservas de la biosfera, en 2007, por ambos lados de la frontera, constituyó una etapa previa y fundamental de este proceso: las reservas de la biosfera Bosques Templados Lluviosos de los Andes Australes en Chile, y Andino Norpatagónica en la Argentina, que cubren respectivamente 2 168 956 y 2 266 942 hectáreas. La reserva transfronteriza planeada no ha sido formalmente creada aún, pero las tres reservas de la biosfera ya existentes se agrupan hoy en un corredor que cubre integralmente el tramo fronterizo norpatagónico (fig. 3).

FIG. 3: Propuesta de reserva de la biosfera transfronteriza entre Chile y la Argentina



Según Fall (2003), las reservas de la biosfera transfronterizas forman parte de una segunda generación de reservas de la biosfera que emergieron en el contexto pos-Guerra Fría, en un momento en que se empezó a prestar más atención a la perspectiva ecosistémica y a conceptos como aquellos de bio o ecorregiones (Wolmer, 2003a y 2003b). Ha habido desde entonces un creciente interés por los complejos de áreas protegidas

agrupadas en situación fronteriza, cuyo número habría aumentado de 136 a 169 entre 1997 y 2001 (Zbicz, 2003). Notamos al mismo tiempo una multiplicación de las denominaciones para referirse a esta particular configuración territorial, como en el caso de la UICN, por ejemplo, que habla de Áreas Protegidas Transfronterizas (APT) –considerando en esta categoría figuras formales como las reservas de la biosfera transfronterizas de la Unesco–, definidas genéricamente como:

Áreas de tierra y/o mar ubicados entre uno o más límites entre países, unidades subnacionales tales como provincias y regiones, áreas autónomas y/o áreas fuera de los límites de soberanía o jurisdicción nacional, cuyas partes constituyentes están principalmente dedicadas a la protección y mantenimiento de la diversidad biológica y a los recursos culturales y naturales asociados y administrados cooperativamente a través de instrumentos u otros medios eficientes. (Sandwith y otros, 2001, p. 3)

Una recomendación especial de la UICN al respecto es que las APT deberían establecerse «donde comunidades locales y pueblos indígenas situados en áreas naturales se encuentran vinculados, más allá de las fronteras, por prácticas, tradiciones y características étnicas o socio-culturales compartidas» (Sandwith y otros, 2001, p. 44). Al considerar los aspectos humanos, e incluso culturales, como factores relevantes para su establecimiento y manejo, las APT se presentan como una figura interesante para con las demandas territoriales de los pueblos indígenas en situaciones transfronterizas. Como lo señala Wolmer, las APT

constituyen un medio para restablecer la integridad cultural –y también ecológica–, o lograr la «armonización cultural» de grupos étnicos divididos. Desmantelar las fronteras artificiales que dividen los grupos étnicos permitirá, se espera, «restablecer lazos históricos» y «promover un renacimiento cultural». (2003a, p. 264)

Áreas protegidas transfronterizas, corredores ecológicos e iniciativas ascendientes de empoderamiento indígena son parte de los ingredientes esenciales de la tercera generación de frentes ecológicos. En el primer apartado de este capítulo, afirmamos que esta última generación de frente ecológico es decididamente global. Los Estados están a la vez asistidos y presionados en este proceso por otros actores, como las organizaciones indígenas y ambientalistas que, respectivamente, velan

por el respeto de los derechos indígenas y se encargan de determinar perímetros de acción para la conservación de la naturaleza. La propuesta de crear una reserva de la biosfera transfronteriza en la Norpatagonia se enmarca en este contexto. Varias de las áreas protegidas incluidas en esta propuesta han sido agrupadas por la UICN en dos de los 169 complejos de áreas protegidas agrupadas en situación fronteriza identificados en 2001. Y estas entidades pertenecen a su vez a la Ecorregión Valdiviana definida por la WWF en el marco de su programa Global 200 (Tecklin y Catalan, 2005).

Cabe preguntarse empero si las comunidades indígenas realmente se benefician de este contexto. En este momento, la incompleta creación de la reserva de la biosfera transfronteriza proyectada parece más bien reforzar la legitimidad y hegemonía de actores globales en desmedro de un genuino empoderamiento de las comunidades locales. Como lo señalamos más arriba, además, los acuerdos de comanejo firmados no constituyen un marco pertinente para la redefinición de las relaciones de poder dentro de las áreas protegidas. Al contrario, la gestión participativa permite al Estado reforzar el ejercicio de su control territorial, particularmente en sus márgenes. Wolmer afirma de hecho que «en la práctica, [las APT] actúan controlando previamente a los sectores fronterizos lejanos sobre los cuales el Estado reafirma su dominio» (2003a, p.265). Por más que se afirme que las tareas de conservación y protección del medio ambiente constituyen hoy asuntos globales, el control territorial y la soberanía nacional siguen siendo una prioridad a nivel local.

## **Conclusión**

El caso de estudio presentado en este trabajo muestra cómo un límite internacional puede sucesivamente engendrar la constitución de un frente ecológico e influir en su evolución. Dos generaciones de frentes ecológicos se entrecruzan en la Norpatagonia, donde la creación de áreas protegidas en regiones fronterizas parece estar dando paso, mediante el principio de comanejo, a formas de gestión ambiental transfronterizas. Sin embargo, tal como lo hemos advertido más arriba, la emergencia de un nuevo frente ecológico no implica necesariamente la desaparición del/de los anterior(es), pudiendo de hecho coexistir y acomodarse mutuamente diferentes generaciones de frentes ecológicos. En este sentido, la gobernabilidad ambiental en la Norpatagonia está simultánea y paradójicamente atravesada por

lógicas de resguardo de la soberanía nacional y medidas tendientes a transformar la región en un territorio compartido.<sup>5</sup>

La movilización activa de las organizaciones indígenas –en particular del CMN en la Argentina–<sup>6</sup> y la capacidad de sus dirigentes en negociar acuerdos de comanejo han sido fundamentales en la orientación de las políticas de gestión ambiental y en la consecuente reestructuración del frente ecológico norpatagónico. Las áreas protegidas se han afirmado de esta manera como espacios estratégicos para el despliegue de una discursividad basada en la figura del *nativo ecológico* (Ulloa, 2004), que es ante todo funcional a la demanda territorial indígena. Esta demanda, a su vez, plantea el reconocimiento del derecho al territorio que, históricamente, se caracteriza en la Norpatagonia por su dimensión trasandina y confiere por consiguiente a las comunidades mapuches una posición especial respecto de los procesos contemporáneos de conservación transfronteriza. Para parafrasear a Wolmer, diríamos entonces que las comunidades mapuches de la Norpatagonia «han sido desplazadas desde los márgenes del país hacia el centro de un [área protegida transfronteriza]» (2003a, p. 278).

Cabe insistir, sin embargo, en que la implicación efectiva de las comunidades indígenas en los procesos de gestión participativa es relativamente marginal y que dichos procesos parecen atender en definitiva a las prioridades de la agenda ambiental global. En este contexto, los aspectos relativos a la tenencia de la tierra pueden ser determinantes. Pues, como lo asevera Wolmer, «fortalecer el derecho de propiedad significa más poder legal, económico y político para las comunidades y mayor capacidad de negociación en sus transacciones con el sector privado» (2003b). Notemos al respecto que con el apoyo de organizaciones

---

5 Notemos, por ejemplo, la existencia tanto en Chile como en la Argentina de cuerpos normativos relativamente recientes que apuntan a regular los movimientos ganaderos en regiones fronterizas y reforzar de esta manera el control de los límites internacionales. Aunque dichas normativas cumplan oficialmente con prevenir la propagación de enfermedades infecciosas, perpetúan en definitiva el paradigma de control fronterizo en términos de *seguridad sanitaria*.

6 Así también, entre 2008 y 2010, el CMN desarrolló junto con la ONG chilena Observatorio Ciudadano (ex Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas) el proyecto «Desarrollo de estrategias de autonomía y control ciudadano para la gestión descentralizada de áreas silvestres protegidas del Estado en la Región de La Araucanía de Chile y la provincia de Neuquén de Argentina». El informe final de este proyecto está disponible en: <[http://www.observatorio.cl/sites/default/files/biblioteca/informe\\_final\\_proyecto\\_cmn\\_oc.pdf](http://www.observatorio.cl/sites/default/files/biblioteca/informe_final_proyecto_cmn_oc.pdf)>



ambientalistas como la WWF, varias comunidades mapuches de Chile han logrado implementar en sus tierras áreas protegidas privadas que, pese a no gozar de reconocimiento formal por parte del Estado, constituyen iniciativas novadoras en materia de gobernabilidad ambiental (Aylwin y Cuadra, 2011).

Así también, la fundación Conservation Land Trust (CLT), dueña de cientos de miles de hectáreas en la Patagonia austral, ha gestado diversas iniciativas de conservación, creando y administrando, por ejemplo, el Parque Pumalín en la Región de Aysén o, más recientemente, traspasando al Estado de Chile cerca de 40 000 hectáreas para la creación del Parque Nacional Yendegaia en la Isla Grande de Tierra del Fuego. Dicha fundación, cuya misión consiste oficialmente en «la creación y/o expansión de parques nacionales o provinciales para asegurar la perpetuidad de los procesos ecológicos y la evolución con las máximas garantías posibles» (CLT, página web), no oculta tampoco su voluntad de incidir en la creación de nuevas áreas protegidas transfronterizas. Será menester, para futuras investigaciones, prestar mayor atención a estas experiencias que problematizan el rol de las iniciativas privadas y de actores globales en el devenir de los frentes ecológicos, especialmente en la Patagonia.

## **Comentario al texto**

**Ximena Cuadra Montoya**

Ministerio de Educación Superior, Investigación y Ciencia, Quebec, Canadá

En la última década, el debate sobre el rol de los pueblos indígenas en las áreas protegidas y las iniciativas de conservación ha cambiado. De ser considerados agentes externos han pasado a ser actores claves en dichas políticas. Este cambio se ha provocado por las propias movilizaciones de pueblos indígenas alrededor de todo el globo que denuncian usurpación de sus tierras en zonas hoy declaradas parques o reservas naturales. También los indígenas han hecho ver que sus modos de vida han contribuido al resguardo de la biodiversidad hoy amenazada de manera creciente por el neoextractivismo. Esta es la problemática en la cual se enmarca el trabajo de Bastien Sepúlveda y Sylvain Guyot, en particular evidenciando la trayectoria de la interacción entre los mapuches de la Norpatagonia de Chile y la Argentina y los respectivos agentes gubernamentales y de la sociedad civil que promueven la conservación. Otro elemento que

consideran es que la agenda ambientalista global también se ha hecho presente en esta zona a través de la propuesta de creación de una reserva de la biosfera transfronteriza entre Chile y la Argentina.

De este modo, este trabajo discute cómo el caso norpatagónico da cuenta de las distintas visiones sobre la naturaleza en los proyectos territoriales antagónicos, el de los Estados y el de los indígenas. En efecto, por una parte los autores advierten que los parques nacionales fueron claves en la consolidación de los Estados chileno y argentino y la consolidación de la frontera. Por otra parte, los autores se refieren al momento global en que se encuentra la encrucijada de apropiación ambiental, lo que los autores denominan el frente ecológico global. Así, la gobernanza ambiental de estos territorios está asumiendo una lógica participativa o de cogestión, sobre todo luego de diversas acciones en foros internacionales de organizaciones del pueblo mapuche denunciando la exclusión de la que han sido objeto en estas materias. A pesar de las iniciativas que han institucionalizado la gestión participativa de las áreas protegidas en Chile y en la Argentina, las relaciones de poder dentro de los territorios demarcados como tales no se han redefinido, según Sepúlveda y Guyot. Los argumentos son sólidos: las comunidades locales siguen siendo actores secundarios frente a los actores globales o gubernamentales de conservación, y los mecanismos de participación refuerzan el control territorial y dominio de la soberanía de los Estados.

Esta mirada crítica sobre el rol marginal de los pueblos indígenas en estos mecanismos de participación o comanejo nos obliga a revisar la importancia del reconocimiento sustantivo de los indígenas y sus derechos, asunto todavía pendiente en la política de ambos países. Por reconocimiento sustantivo entendemos aquel que considera de manera indivisible el derecho a la autodeterminación política, económica, social y cultural de los pueblos indígenas, lo cual se debiera implementar con medidas concretas que sigan las directrices amplias de los instrumentos ya consagrados en el derecho internacional, sea el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los pueblos Indígenas y/o los dictámenes de la Corte Interamericana. Las firmas o adhesiones de los Estados a dichos documentos no bastan para asegurar un derecho pleno. En conclusión, el análisis de Bastien Sepúlveda y Sylvain Guyot da cuenta de que el avance de la agenda global medioambiental, que apuesta por la inclusión de los indígenas no es suficiente si no se atienden los asuntos de tenencia de la tierra y el poder decisorial de estos sobre los territorios que habitan.

## Réplica de los autores

Más que cerrar el debate iniciado, proponemos extenderlo aquí a través de la presentación de dos fotografías que ilustran particularmente bien los procesos anteriormente aludidos. Ambas fotografías fueron tomadas en la Reserva Nacional Alto Bío-Bío, ubicada en el sector andino de la Araucanía. Además de integrar la Reserva de la Biosfera Araucarias desde 1983, la Reserva Nacional Alto Bío-Bío se caracteriza por su situación fronteriza, siendo atravesada por un camino internacional altamente transitado durante todo el año. Es el camino que une Lonquimay en Chile a Zapala en la Argentina por el paso internacional Pino Hachado.

La primera fotografía fue tomada a comienzo del 2008 en un sector de la Reserva conocido como Cerro Bayo. Estos últimos años, Cerro Bayo ha sido el objeto de disputas entre las comunidades mapuche-pehuenches aledañas y los colonos establecidos en el sector que lo han solicitado formalmente a la Corporación Nacional Forestal para *veranear*. En este contexto, un grupo de mapuche-pehuenches de las distintas comunidades del sector plantaron en Cerro Bayo una bandera mapuche, aquella que se utiliza también al otro lado de la frontera como símbolo del proceso de reunificación del pueblo mapuche. La fotografía muestra la ceremonia que se realizó en esta ocasión, con la bandera flameando en trasfondo (fig. 4).

FIG. 4: **Comunidades plantan bandera en Cerro Bayo**



Fuente: Bastien Sepúlveda, 2008.

Por otro lado, a muy pocos kilómetros de este lugar, se proyectó la construcción del nuevo complejo fronterizo Pino Hachado, más cerca de la frontera que el anterior, ubicado en Liucura, varios kilómetros más abajo. La segunda fotografía, tomada a comienzo del 2013, muestra este nuevo y moderno complejo, días antes de su inauguración. Lo sorprendente es que este complejo solo sirve para el control de los flujos de ingreso a Chile. El control de los flujos de salida hacia la Argentina se sigue efectuando en el antiguo complejo de Liucura. Dicho de otro modo, existe una franja de varios kilómetros en la cual solo se puede transitar tras haberse sometido a algún control de la aduana chilena. Lo cierto, y lo interesante, es que esta franja coincide precisamente con la extensión de la Reserva Nacional Alto Bío-Bío. Más interesante aún, es que es también en esta franja donde las comunidades mapuche-pehuenches proyectan la reconstrucción de su territorio (fig. 5).

FIG. 5: Complejo fronterizo Pino Hachado



Fuente: Bastien Sepúlveda, 2013.

## Lista de referencias bibliográficas

- Adriazola, H. y Araya, P. (Coords.). (2007). *Reserva de Biosfera Transfronteriza Andino Norpatagónica. Documento base*. Osorno: Corporación Nacional Forestal, Gobierno de Chile.
- Agnew, J. y Oslender, U. (2010). Territorialidades superpuestas, soberanía en disputa: lecciones empíricas desde América Latina. *Tabula Rasa*, 13, 191-213.

- Alexiades, M. (Ed.). (2009). *Mobility and migration in indigenous Amazonia. Contemporary ethnoecological perspectives*. Studies in environmental anthropology and ethnobiology, 11. New York/Oxford: Berghahn Books.
- Amelot, X. y André-Lamat, V. (2009). La nature enfermée ou l'aire protégée comme norme de protection d'un bien commun menacé. *Géographie et Cultures*, 69, 81-96.
- Araya, P. (Ed.). (2002). *Participación de la comunidad en la gestión del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado* (p.370). Santiago de Chile: Corporación Nacional Forestal, Colección Marco de Acción.
- Arnauld De Sartre, X. y otros (2012). Eco-frontier and place-making: the unexpected transformation of a sustainable settlement project in the Amazon. *Geopolitics*, 17, 578-606.
- Aylwin, J. (2009). Pueblo mapuche en Neuquén, Argentina, y en la Araucanía, Chile. De la fragmentación a la reconstrucción trasfronteriza. En Rouvière, L. (Dir.). *Quelle(s) gouvernance(s) sur les frontières latino-américaines?* Paris: Institut pour la Gouvernance/Fondation pour le Progrès de l'homme. Recuperado de <<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-409.html>>
- Aylwin, J. y Cuadra, X. (2011). *Los desafíos de la conservación en los territorios indígenas en Chile*. Temuco: Observatorio de los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Bandieri, S. (Coord.). (2001). *Cruzando la Cordillera. La frontera argentino-chilena como espacio social*. Neuquén: Centro de Estudios de Historia Regional, Universidad Nacional del Comahue.
- Boccaro, G. (2006a). The brighter side of the indigenous renaissance. Mapuche symbolic politics and self-representation in today's Wallmapu (i.e. Chile and beyond) – Part 1. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Debates 2006. Recuperado de <http://nuevomundo.revues.org/2405>. [La traducción es nuestra].
- Boccaro, G. (2006b). The brighter side of the indigenous renaissance. Mapuche symbolic politics and self-representation in today's Wallmapu (i.e. Chile and beyond) – Part 3. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Debates 2006. Recuperado de <<http://nuevomundo.revues.org/2484>>
- Cabeza, A. (1988). *Aspectos históricos de la legislación forestal vinculada a la conservación, la evolución de las áreas silvestres protegidas de la zona de Villarrica y la creación del primer parque nacional de Chile*. Santiago de Chile: Corporación Nacional Forestal, Gobierno de Chile.
- Confederación Mapuche de Neuquén [CMN]. (2009). *Del comanejo a la gobernanza en el Parque Lanín*. Neuquén: Consejo Asesor de Política Indígena Local. Recuperado de [http://www.observatorio.cl/sites/default/files/biblioteca/anexo\\_1.2\\_del\\_comanejo\\_a\\_la\\_gobernanza\\_en\\_el\\_lanin.pdf](http://www.observatorio.cl/sites/default/files/biblioteca/anexo_1.2_del_comanejo_a_la_gobernanza_en_el_lanin.pdf)
- Conservation Land Trust (s/f). *Nuestra misión*. Recuperado de: <[http://www.theconservationlandtrust.org/esp/our\\_mission.htm](http://www.theconservationlandtrust.org/esp/our_mission.htm)>

- Corporación Nacional Forestal de Chile [CONAF]. (1997). *Primer Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas, Informe chileno*. Santiago de Chile: Corporación Nacional Forestal de Chile, Gobierno de Chile.
- Fall, J. (2002). Divide and rule: Constructing human boundaries in «boundless nature». *GeoJournal*, 58(4), 243-251.
- Fall, J. (2003). Planning protected areas across boundaries: New paradigms and old ghosts. *Journal of Sustainable Forestry*, 17(1-2), 81-102.
- García, M. (2011). *Protected areas and indigenous peoples in Chile* (Tesis de maestría). Montreal: Concordia University. [La traducción es nuestra].
- Guyot, S. (2010). Gestion participative et populations locales dans cinq aires protégées du Chili et de l'Argentine. En Delannoy, J.-J. (Ed.), *Espaces protégés, acceptation sociale et conflits environnementaux* (pp.165-176). Chambéry: Université de Savoie, Collection EDYTEM, Cahiers de Géographie, 10. [La traducción es nuestra].
- Guyot, S. (2011). The eco-frontier paradigm: Rethinking the links between space, nature and politics. *Geopolitics*, 16(3), 675-706.
- Hanks, J. (2003). Transfrontier Conservation Areas (TFCAs) in southern Africa: Their role in conserving biodiversity, socioeconomic development and promoting a culture of peace. *Journal of Sustainable Forestry*, 17(1-2), 127-148.
- Héritier, S. y otros (2009). Fronts écologiques: dynamiques spatio-temporelles et dominations multi-scalaires. *L'Espace Politique*, 9. Recuperado de <http://espacepolitique.revues.org/1453>
- International Union for Conservation of Nature (2008). Resolución n.º 4050. Cuarto Congreso Mundial de la Naturaleza. Recuperado de [http://intranet.iucn.org/webfiles/doc/IUCNPolicy/Resolutions/2008\\_WCC\\_4/Spanish/RES/res\\_4\\_050\\_reconocimiento\\_de\\_los\\_territorios\\_ind%C3%ADgenas\\_de\\_c.pdf](http://intranet.iucn.org/webfiles/doc/IUCNPolicy/Resolutions/2008_WCC_4/Spanish/RES/res_4_050_reconocimiento_de_los_territorios_ind%C3%ADgenas_de_c.pdf)
- Junta de Gobierno de la República de Chile (noviembre de 1984). *Ley 18 362. Crea un sistema nacional de áreas silvestres protegidas del Estado*. Ministerio de Agricultura.
- Kent, M. (2008). The making of customary territories: Social change at the intersection of state and indigenous territorial politics on Lake Titicaca. Perú. *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, 13(2), 283-310.
- Kradolfer, S. (2010). The transnationalisation of indigenous peoples' movements and the emergence of new indigenous elites. *International Social Science Journal*, 61(202), 377-388.
- Mapuche Internacional Link (mayo de 2002). *La nación mapuche*. Recuperado de [http://www.mapuche-nation.org/espanol/main/especial/nacion\\_m/nacion\\_m.htm](http://www.mapuche-nation.org/espanol/main/especial/nacion_m/nacion_m.htm)
- Mariman, P. (Comp.). (2002). *Parlamento y territorio mapuche*. Concepción: Ediciones Escaparate.
- Mariman, P. y otros (2006). *¡... Escucha, winka...! Cuatro ensayos de Historia Nacional Mapuche y un epílogo sobre el futuro*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

- Miniconi, R. y Guyot, S. (2010). Conflits et coopérations en territoire montagnard mapuche territory (Argentine). Le cas du Parc National Nahuel Huapi. *Journal of Alpine Research*, 98(1), 123-140.
- Muller, S. (2003). Towards decolonisation of Australia's protected area management: The Nantawarrina Indigenous Protected Area experience. *Australian Geographical Studies*, 41(1), 29-43.
- Nahuel, H. J. (2008). *Foro de pueblos indígenas, comunidades campesinas y afrodescendientes*. Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- Navarro Floria, P. (2008). La construction des territoires nationaux latino-américains vue depuis leurs marges. *Les Cahiers alhim*, 16, 167-180.
- Navarro Floria, P. y Delrio, W. (Comps.). (2011). *Cultura y espacio: Araucanía-Norpatagonia*. San Carlos de Bariloche: Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio, UNRN.
- Núñez, P.; Matossian, B. y Vejsbjerg, L. (2012). Patagonia, de margen exótico a periferia turística. Una mirada sobre un área natural protegida de frontera. *Pasos*, 10(1), 47-59.
- Pérez Raventós, A. y Biondo, C. (2003). *Una nueva relación en el Parque Nacional Lanín: el comité de gestión del comanejo con «determinación» mapuche*. CLASPO, Proyecto Comparado sobre Políticas Públicas, Informe de Investigación. Recuperado de <<http://lanic.utexas.edu/project/laoap/claspo/rtc/0011.pdf>>
- Pinto, J. (Ed.). (1996). *Araucanía y pampas, un mundo fronterizo en América del Sur*. Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.
- Pinto, J. (Ed.). (2011). *Araucanía, siglos XIX y XX. Economía, migraciones y marginalidad*. Osorno: Editorial Universidad de Los Lagos.
- Ramousse, D. y Salin, E. (2007). Aires protégées des périphéries sud-américaines: entre réserves stratégiques et valorisation patrimoniale. *Mondes en développement*, 138, 11-26.
- Sandwith, T. y otros (2001). *Transboundary Protected Areas for Peace and Co-operation*. Gland/Cambridge: IUCN/Cardiff University, Best Practice Protected Area Guidelines Series, 7. [La traducción es nuestra].
- Sepúlveda, B. (2012). Gestion participative en territoires autochtones: disputes autour d'une aire protégée dans les Andes chiliennes. *Cahiers de Géographie du Québec*, 56(159), 621-639.
- Tecklin, D. y Catalan, R. 2005. La gestión comunitaria de los bosques nativos en el sur de Chile: situación actual y temas en discusión; en Catalan, R.; Wilken, P.; Kandzior, A.; Tecklin, D. y Burschel, H. (Eds.), *Bosques y comunidades del sur de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, pp. 19-39.
- Torres, H. y otros (Eds.). (2007). *Informe chileno al Segundo Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras Areas Protegidas*. Recuperado de <[https://www.u-cursos.cl/forestal/2008/1/EPO39/1/material\\_docente/bajar?id\\_material=478280](https://www.u-cursos.cl/forestal/2008/1/EPO39/1/material_docente/bajar?id_material=478280)>

- Ulloa, A. (2004). *La construcción del nativo ecológico. Complejidades, paradojas y dilemas de la relación entre los movimientos indígenas y el ambientalismo en Colombia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).
- Valenzuela, I. y Contreras, J. P. (2000). *Conservación y desarrollo indígena: hacia una vinculación positiva en áreas silvestres protegidas*. Antofagasta: Ministerio de Agricultura, Corporación Nacional Forestal de Chile.
- Velut, S. (2009). Argentine-Chili: une si longue frontière. *Confins*, 7. Recuperado de <<http://confins.revues.org/6095>>
- Wolmer, W. (2003a). Transboundary conservation: The politics of ecological integrity in the Great Limpopo Transfrontier Park. *Journal of Southern African Studies*, 29(1), 261-278. [La traducción es nuestra].
- Wolmer, W. (2003b). Transboundary Protected Area governance: Tensions and paradoxes. IUCN *V<sup>th</sup> World Parks Congress*. Recuperado de <<http://www.tbpa.net/docs/WPCGovernance/WilliamWolmer.pdf>>. [La traducción es nuestra].
- Zbicz, D. (2003). Imposing transboundary conservation: Cooperation between internationally adjoining protected areas. *Journal of Sustainable Forestry*, 17(1-2), 21-37.