

## ***Reserva Indígena Protegida. Hacia una nueva categoría de área protegida***

Por SERGIO BULAT

### *I.- Introducción:*

Desde la creación del Parque Nacional de Yellowstone, E.E. U.U., en 1872, el concepto de área protegida ha ido evolucionando y adaptándose a las nuevas necesidades de conservación de la naturaleza.

El esquema clásico de Parque Nacional como territorio casi virgen, despoblado y custodiado únicamente por guardaparques, en muchos casos no ha dado resultados satisfactorios debido a la falta de contemplación de las diferentes condiciones, tanto naturales como socioeconómicas, en las cuales se insertan los mismos.

Debido a ello, a partir de 1962, se celebra cada 10 años el Congreso Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas, habiéndose celebrado el último en 1992 en Caracas, Venezuela, con el fin de actualizar los conceptos y la normativa respectiva. El próximo se celebrará en Durban, Sudáfrica, en septiembre del 2003 bajo el lema "*Beneficios más allá de las Fronteras*".

Asimismo, a través de dos organizaciones internacionales: La Unión Mundial por la Naturaleza (UICN) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), se viene trabajando intensamente en la creación de nuevos tipos de áreas protegidas, emitiendo directrices que son tenidas en cuenta tanto por los Gobiernos Nacionales (la Administración de Parques Nacionales y la Secretaría de Medio Ambiente de Argentina son integrantes de la UICN) como por las distintas organizaciones no gubernamentales.

Dentro de estas nuevas categorías, se ha venido perfilando la importancia de la participación y cogestión de las poblaciones locales y, en particular de los pueblos aborígenes, en todo lo relativo al manejo y protección de las áreas protegidas.

En Argentina, resta mucho por hacer respecto a la incorporación de la figura de "área, reserva o territorio indígena protegido", pretendiendo este trabajo dar un panorama sobre la legislación vigente en el país; mostrar experiencias del derecho comparado y difundir la doctrina internacional.

### *II.- Legislación Nacional sobre Áreas Protegidas*

Siendo la República Argentina un Estado Federal conformado por 23 provincias y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, coexisten en el país -además del sistema normativo nacional- 24 sistemas normativos provinciales

referidos a las áreas protegidas, a lo que habría que agregar las ordenanzas de muchos municipios que también tienen sus propias categorías de manejo.

Todo esto conlleva a que en Argentina nos encontremos con un sistema complejo y rico en cantidad y tipo de áreas protegidas, contando con:

- 236 áreas protegidas en todo el país entre Reservas nacionales, provinciales y municipales, cubriendo aproximadamente 13.700.000 hectáreas, lo que constituye aproximadamente un 4.5% del territorio nacional, cifra que se encuentra bastante por debajo de la media mundial.
- Veintisiete (27) parques nacionales (se está gestionando la creación de cinco parques más) cubriendo un territorio de 3.000.000 de has., que se encuentran bajo la órbita de la Administración de Parques Nacionales de conformidad con lo dispuesto por la ley N° 22.351, de 1980.

- Tipos de áreas protegidas:

La ley N° 22.351 define tres tipos de áreas protegidas:

- *Parques Nacionales*: Se entiende por parque nacional a las áreas a conservar en su estado natural, que sean representativas de una región fito-zoogeográfica y tengan gran atractivo en bellezas escénicas o interés científico.
- *Monumentos Naturales*: Son las 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 un parque nacional.

A su vez, por medio de los decretos 2148/90 y 453/94, se actualizó la normativa conforme a la evolución internacional de la materia y a las directrices de las organizaciones internacionales mencionadas, incorporándose:

- *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.
- *Reservas Naturales Silvestres*: Sirven de zona protectora a las Reservas Naturales Estrictas adyacentes
- *Reservas Naturales Educativas*: Similar a la anterior, pero que brinda oportunidades especiales de educación ambiental o interpretación de la naturaleza

Por su parte, de las normas provinciales, corresponde destacar la ley N° 2932 de la Provincia de Misiones que prevé la categoría de Reservas

Naturales Culturales, entendiendo por tales a “aquellas en las que se encuentren comunidades aborígenes...”.

Sin embargo, en la práctica no se han plasmado buenas experiencias debido tal vez a que la norma no prevé ni la cogestión del área ni la propiedad de la tierra por parte de las comunidades, quedando el manejo de la misma en poder exclusivo de la administración provincial.

### *III.- Sistema Internacional de categorías de áreas protegidas de la UICN*

El Sistema de Categorías de Manejo de las Áreas Protegidas de la UICN fue publicado por primera vez en 1978 (UICN, 1978). Luego de una revisión comprehensiva, que incluyó un taller de trabajo en el IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas (Caracas, Venezuela, 1992), en 1994 la Asamblea General de la UICN, realizada en Buenos Aires, aprobó mediante Resolución 19.4 una versión corregida de las directrices, que luego fue publicada en ese mismo año (UICN, 1994.). Estas son:

1. Área Natural Estricta / Área Natural Silvestre: área protegida manejada principalmente con fines científicos o con fines de protección de la naturaleza. Área terrestre y/o marina que posee algún ecosistema, rasgo geológico o fisiológico y/o especies destacados o representativos, destinada principalmente a actividades de investigación científica y/o monitoreo ambiental; o vasta superficie de tierra y/o mar no modificada o ligeramente modificada, que conserva su carácter e influencia natural, no está habitada de forma permanente o significativa, y se protege y maneja para preservar su condición natural.
2. Parque Nacional: área protegida manejada principalmente para la conservación de ecosistemas y con fines de recreación. Área terrestre y/o marina natural, designada para a) proteger la integridad ecológica de uno o más ecosistemas para las generaciones actuales y futuras, b) excluir los tipos de explotación u ocupación que sean hostiles al propósito con el cual fue designada el área, y c) proporcionar un marco para actividades espirituales, científicas, educativas, recreativas y turísticas, actividades que deben ser compatibles desde el punto de vista ecológico y cultural.
3. Monumento Natural: área protegida manejada principalmente para la conservación de características naturales específicas. Área que contiene una o más características naturales o naturales/culturales específicas de valor destacado o excepcional por su rareza implícita, sus calidades representativas o estéticas o por su importancia cultural.
4. Área de Manejo de Hábitat/Especies: área protegida manejada principalmente para la conservación, con intervención a nivel de gestión. Área terrestre y/o marina sujeta a intervención activa con fines de manejo, para garantizar el

mantenimiento de los hábitat y/o satisfacer las necesidades de determinadas especies.

5. Paisaje Terrestre y Marino Protegido: área protegida manejada principalmente para la conservación de paisajes terrestres y marinos y con fines recreativos. Superficie de tierra, con costas y mares, según el caso, en la cual las interacciones del ser humano y la naturaleza a lo largo de los años, ha producido una zona de carácter definido con importantes valores estéticos, ecológicos y/o culturales, y que a menudo alberga una rica diversidad biológica. Salvaguardar la integridad de esta interacción tradicional es esencial para la protección, el mantenimiento y la evolución del área.

6. Area Protegida con Recursos Manejados: área protegida manejada principalmente para la utilización sostenible de los ecosistemas naturales. Area que contiene predominantemente sistemas naturales no modificados, que es objeto de actividades de manejo para garantizar la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica a largo plazo, y proporcionar al mismo tiempo un flujo sostenible de productos naturales y servicios para satisfacer las necesidades de la comunidad.

La mayor parte de estas categorías reconocen explícitamente que las comunidades indígenas y locales pueden ocupar y/o usar tales áreas, y el sistema en su conjunto tiene potencial para acoger una variedad aún mayor de modelos de áreas protegidas, en función del grado de intervención humana, de forma tal que tanto los derechos de los pueblos indígenas y tradicionales como los objetivos de la conservación puedan ser respetados.

El propio Congreso Mundial de Parques Nacionales y Areas Protegidas, realizado en Caracas, Venezuela, en 1.992, hace un llamado al desarrollo de políticas para las áreas protegidas que salvaguarden los intereses de los pueblos indígenas, y tomen en consideración las prácticas consuetudinarias en relación con los recursos y los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra.

Lo que muchas organizaciones de pueblos indígenas han pedido específicamente (según los documentos de la UICN y la WWF) es que las áreas protegidas creadas en sus dominios terrestres, marino-costeros y de agua dulce cumplan con las siguientes condiciones:

- protejan de una manera efectiva de las amenazas externas tales dominios, al igual que los pueblos y culturas que éstos contienen, y en particular refuercen las áreas tradicionalmente protegidas;
- reconozcan los derechos de los pueblos indígenas y tradicionales a sus tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos,
- reconozcan sus derechos a controlar y co-manejar éstos recursos dentro de las áreas protegidas;

- permitan la participación de las instituciones tradicionales en los arreglos de co-manejo dentro de sus dominios terrestres, marino-costeros y de agua dulce;
- reconozcan los derechos de los pueblos indígenas y tradicionales a determinar sus propias prioridades de desarrollo, siempre que éstas sean compatibles con los objetivos de las áreas protegidas
- sean declaradas solo como resultado de su iniciativa y/o con su consentimiento previo e informado;
- incorporen el uso sustentable de los recursos naturales empleando métodos que mantengan la integridad del ecosistemas y que hayan sido tradicionalmente utilizados por los Pueblos Indígenas.

Estos pedidos pueden conciliarse con los objetivos generales de las áreas protegidas, como lo define la UICN, particularmente aquellas de las categorías 5<sup>o</sup> y 6<sup>o</sup>. Esto exige, sin embargo, que los países que aún no lo han hecho, pongan en marcha políticas y estrategias orientadas a facilitar el establecimiento de alianzas sostenibles y efectivas entre las agencias de conservación y los pueblos indígenas y tradicionales. Pero hay que tener en cuenta que las alianzas entre los Pueblos indígenas y las agencias de manejo de las áreas deben estar basadas en una acertada comprensión de las necesidades sociales, económicas y culturales de los individuos, pueblos y países, así como del complejo entramado de factores que guía los patrones de uso de los recursos.

Asimismo se han establecido una serie de principios, con sus respectivas directrices que ofrecen una base sobre la cual desarrollar alianzas entre pueblos indígenas/tradicionales y planificadores y administradores de áreas protegidas, facilitando de esta forma el establecimiento y manejo de áreas protegidas que se superponen con áreas ancestrales indígenas y tradicionales, y/o incluyen comunidades indígenas y locales que utilizan sus recursos en forma tradicional. Pretenden ser una guía, y no como un esquema a seguir rígidamente. Por esta razón, deben ser adaptados a la legislación, políticas y situación particulares de cada país, y ser empleados conjuntamente con otros enfoques y herramientas complementarios, para asegurar el manejo efectivo de las áreas protegidas en asocio con los pueblos indígenas y tradicionales que viven dentro o alrededor de sus fronteras.

#### *IV.- Legislación Nacional referida a temas indígenas.*

En Argentina, más allá de la ley nacional (23.302) y algunas leyes provinciales que se referían a temas indígenas, recién con la Reforma de la Constitución de 1994, se logra un reconocimiento cierto de los pueblos indígenas que les permiten profundizar su lucha por la materialización de sus legítimas aspiraciones.

En efecto, la Convención Constituyente de 1994, incorporó como artículo 75, inciso 17 el siguiente texto:

"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, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. 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."

Este texto, además de implicar un aspecto reparador e histórico, tiene consecuencias importantes ya que es de carácter eminentemente operativo, no necesita de un desarrollo normativo posterior para su efectivización y nadie podría negar o desconocer ese reconocimiento.

La norma garantiza, además, el reconocimiento a la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan y la participación de las comunidades en la gestión referida a los recursos naturales. Los gobiernos, en cualquiera de sus niveles, deberían, entonces, establecer procedimientos de consulta cada vez que se vean afectados los intereses de las comunidades, sea por la explotación de recursos naturales de propiedad del estado, sea por la realización de obras o de proyectos de cualquier naturaleza, buscando las soluciones que mejor favorezcan el desarrollo y la armonía de objetivos.

Sin embargo, pese a la claridad de la norma constitucional, su materialización práctica no siempre resulta sencilla, y los pueblos indígenas argentinos saben lo mucho que les cuesta conseguir algo tan básico para ellos como es la propiedad de la tierra, tema sobre el cual se ha ido avanzando lentamente pero con algunos resultados positivos.

#### *V.- Experiencias de Gestión de Áreas Protegidas por Pueblos Indígenas*

- En el mundo:

Existen varios Estudios de Caso que muestran experiencias en varias partes del mundo sobre manejo de recursos naturales dentro de áreas protegidas superpuestas con tierras, territorios o áreas indígenas y tradicionales. Con estos casos se intenta ofrecer ejemplos e información útil que puedan usarse para desarrollar y fortalecer aún más las alianzas orientadas al manejo de las áreas protegidas.

Así, hay experiencias muy satisfactorias con los pueblos Imagruen de Mauritania; Bisnoi de la India; Inuit de Canadá; Ewenk de Rusia; Kakadu de Australia; Lapón de Suecia; Phoka de Malawi; Sherpa de Nepal; Hmong de Tailandia, Shona de Zimbabwe, etc.

Como se puede apreciar, no es un tema que se limite a una zona geográfica especial ni a determinada categoría de países, sino que mundialmente se ha reconocido la necesidad de crear nuevos tipos de áreas protegidas que contemplen a las poblaciones nativas a fin de mejorar la conservación de las mismas.

- En Latinoamérica

En esta parte del mundo también existen importantísimas experiencias en el comanejo de áreas protegidas. Así, en el reciente taller sobre “Experiencias de cogestión en el manejo de áreas protegidas por Pueblos Indígenas de Iberoamérica”, desarrollado en el mes de diciembre de 1999 en Cartagena de Indias, Colombia, organizado por la Agencia Española de Cooperación Internacional, se tuvo oportunidad de compartir las distintas experiencias de los aborígenes americanos que van desde el manejo casi exclusivo que hacen los kunas de Panamá de su territorio, hasta la falta de antecedentes al respecto de países como Argentina.

En efecto se pueden enumerar a modo de ejemplo:

- El Pueblo Kuna de Panamá, cuyos territorios indígenas son reconocidos como comarcas y por lo tanto tienen autonomía, domina las pocas áreas naturales que quedan vírgenes en Panamá y los planes de manejo de las mismas son elaborados por la propia comunidad.
- Los Koguis, Wiwas, Kankuamos y Arhuacos de la Sierra Nevada de Colombia. Están dentro del Parque Nacional de Sierra Nevada, el cual ha sido reconocido por el Gobierno como territorio ancestral indígena. Los jefes tribales son considerados autoridades públicas y ambientales, con amplia participación en la elaboración de los planes de manejo del Parque.
- Varias comunidades indígenas de Perú. Están trabajando conjuntamente con el Instituto de Recursos Naturales para desarrollar formas de autogestión y cogestión en 5 zonas amazónicas que cubren 6 millones de Has.
- Trinitarios, Yuracares y Tsimanes de Bolivia que comanejan el “Territorio Indígena- Parque Nacional Isiboro Secure” de 1.300.000 Has.

Estos son sólo algunos ejemplos de cogestión de áreas protegidas por parte de pueblos indígenas en el mundo, cuyas experiencias y detalles exceden el alcance del presente artículo, pero que permiten saber qué es lo que se está haciendo en el mundo.

#### *VI.- Conclusiones:*

Tal como se ha reseñado, consideramos que están dadas las condiciones para que en Argentina se destierre el supuesto de que las áreas protegidas deben estar en conflicto con los derechos y tradiciones que tienen los Pueblos Indígenas y otros Pueblos tradicionales sobre sus dominios (terrestres,

marino-costeros, o de agua dulce), y se entienda que ahí donde los pueblos indígenas están interesados en la conservación y utilización en forma tradicional de sus tierras, no debería surgir ningún conflicto entre los derechos e intereses de dichos pueblos indígenas, y los objetivos de las áreas protegidas.

Más aún, las áreas protegidas formalmente establecidas pueden proporcionar un medio para reconocer y garantizar los esfuerzos de muchas comunidades de pueblos indígenas y de otros pueblos tradicionales que, a través de sus propias culturas, han protegido durante largo tiempo áreas tales como grutas y montañas sagradas. De hecho algunas de estas comunidades necesitan actualmente de apoyo externo para defender dichos valiosos lugares contra las amenazas exteriores, apoyo que las áreas protegidas pueden proporcionar .

Nos encontraríamos así ante necesidades complementarias. Los pueblos indígenas necesitan tener el dominio sobre sus tierras y asistencia para poder vivir sustentablemente en las misma, y las autoridades de áreas protegidas necesitan aprovechar los conocimientos indígenas sobre dichos territorios para propender a una mejor conservación de los mismos.

Hoy en día en Argentina, existen proyectos que se están desarrollando, con ayuda de organismos internacionales, a fin de crear áreas protegidas dentro de los pocas tierras en propiedad comunitaria indígena existentes en el país y definir formas de cogestión en aquellas áreas protegidas donde existen poblaciones indígenas.

La creación de un nuevo tipo de área protegida que prevea formas de cogestión con la población nativa involucrada sería imprescindible para mejorar la conservación de determinadas zonas y para el desarrollo sustentable de comunidades indígenas postergadas.



## VII.- Referencias:

- Lineamientos interculturales para la elaboración del Plan de Manejo del Parque Sierra Nevada de Santa Marta - UAESPNN. Colombia 1999.
- Los Pueblos Indígenas y la Conservación: Declaración de Principios del WWF.1996
- The law of the Mother- Protecting indigenous peoples in protected areas.- Sierra Club Books 1993
- UICN (1993). Parks for Life: Report of the IVth World Congress on National Parks and Protected Areas. UICN, Gland, Suiza. viii + 260pp.
- UICN (1994a). Guidelines for Protected Areas Management Categories. CNPPA with the assistance of WCMC. UICN, Gland, Suiza and Cambridge, UK. x+ 261pp.
- UICN (1994b). IUCN 19th General Assembly: Resolutions . UICN, Gland, Suiza. 80pp.
- UICN- WWF .- (julio 1999) Principios y Directrices sobre Pueblos Indígenas y Areas Protegidas

Dr. Sergio Bulat.

Abogado (U.B.A.1988), Mediador (1996), Máster en Periodismo (La Nación-UTDT.2002).

Asesor del Área de Medio Ambiente, Administración Cultural, Sanitaria y Educativa del Defensor del Pueblo de la Nación. Fundador del Centro de Mediación "MBA" (1998). Ex-Asesor de la Presidencia de la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías de la Convención Nacional Constituyente (1994). Asesor en temas ambientales de distintas ONG's

*E-Mail:* sergiobulat@journalist.com