



Participación indígena y turismo: alcances y limitaciones de una política intercultural con el pueblo mapuce en el Parque Nacional Lanín, Norpatagonia Argentina

Indigenous Participation and Tourism: achievements and limitations of an intercultural policy with the mapuce people in Lanín National Park, Northern Patagonia, Argentina

María Luján Santamarina*

Licenciada en Turismo. Becaria EVC-CIN 2022 e Integrante del Proyecto "Políticas y transformaciones sociales en territorios turísticos de la provincia de Neuquén", Facultad de Turismo, Universidad Nacional del Comahue (UNComa), Argentina. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-9303-0093>.

María Daniela Rodríguez

Dra. en Ciencias Sociales y Humanas. Investigadora Adjunta IPEHCS CONICET- Universidad Nacional del Comahue (UNComa), Argentina. Co-directora Proyecto "Políticas y transformaciones sociales en territorios turísticos de la provincia de Neuquén". ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2526-9375>

Información del artículo

Recibido:
19/12/2024

Aceptado:
19/03/2025

Publicado:
07/05/2025

***Autor de correspondencia**
santamarinalujan@gmail.com

Páginas:
242 - 265

<http://rperiplo.uaemex.mx/>

Resumen

El presente artículo analiza la implementación del comanejo, una política pública participativa e intercultural que constituye un modelo de gestión sin antecedentes aplicado en el Parque Nacional Lanín, en la Patagonia Argentina, enfocándose en la participación del pueblo mapuce en la gestión y desarrollo turístico de la cuenca Huechulafquen con las comunidades Raquithue y Lafkence. El objetivo es comprender los alcances y limitaciones de esta política intercultural desde su institucionalización en el 2000 hasta el 2024. La metodología fue cualitativa, basada en un análisis diacrónico que incluye revisión bibliográfica, entrevistas en profundidad con referentes mapuce y de la Administración de Parques Nacionales, y observación participante para reconstruir momentos clave de implementación del comanejo y la relación dinámica entre los actores involucrados.

El principal hallazgo reconoce al comanejo como promotor de la visibilización y reterritorialización del pueblo mapuce mediante su incorporación en la gestión territorial y turística. No obstante, se identifican limitaciones estructurales vinculadas a desigualdades históricas, tensiones de participación efectiva y restricciones en el reconocimiento pleno de los derechos indígenas. La importancia de esta contribución radica en el análisis del comanejo como un modelo único de gestión compartida entre el Estado argentino y un pueblo indígena. El comanejo reviste particular relevancia en Argentina, donde el reconocimiento de las raíces y derechos indígenas enfrenta complejos desafíos en comparación con otros países latinoamericanos. Se ofrece una perspectiva crítica sobre las dinámicas de poder y el rol del turismo en la gestión intercultural, contribuyendo a la discusión sobre las políticas públicas en contextos de conflicto territorial.

Palabras clave:

política intercultural, turismo, pueblo mapuce, comanejo, territorio.

Abstract

This article analyzes the implementation of co-management, a participatory and intercultural public policy that represents an unprecedented management model applied in Lanín National Park, located in Argentine Patagonia. It focuses on the participation of the mapuce people in the management and tourism development of the Huechulafquen basin with Raquithue and Lafkence communities. The aim is to understand the scope and limitations of this intercultural policy from its institutionalization in 2000 to 2024. The methodology was qualitative, conflict a diachronic, conflict that includes a conflict review, in-depth interviews with mapuce leaders and representatives from the National Parks Administration, and participant observation to reconstruct key moments of co-management implementation and the conflict relationships between the actors involved.

The main finding recognizes co-management as a promoter of the visibility and reterritorialization of the mapuce people through their incorporation into territory and tourism management. However, structural limitations related to historical inequalities, tensions in effective participation, and restrictions in the full recognition of indigenous rights are identified. The significance of this contribution lies in the conflict of co-management as a unique conflict shared governance between the Argentine State and an indigenous people. Co-management is particularly relevant in Argentina, where the recognition of indigenous roots and rights faces significant challenges compared to other Latin American countries. This study offers a critical perspective on power dynamics and the role of tourism in intercultural management, contributing to the conflict of public policies in contexts of territorial conflict.

Keywords:

intercultural policy, tourism, mapuce people, co-management, territory.

DOI <https://doi.org/10.36677/elperiplo.v0i48.25431>

Introducción

El presente trabajo es resultado de una tesis de Licenciatura en Turismo¹ realizado con una beca de Estímulo a la Vocación Científica.² Se enmarca en una línea de investigación sobre las transformaciones sociales producto del turismo en territorios turísticos de la provincia del Neuquén, Patagonia Argentina, que se desarrolla desde la Facultad de Turismo-Universidad Nacional del Comahue.³ En la región de cordillera, los destinos turísticos más conocidos como San Martín de los Andes, Junín de los Andes y Aluminé tienen sus principales atractivos dentro de la jurisdicción de la Administración de Parques Nacionales (en adelante APN). Asimismo, la composición poblacional se caracteriza por la presencia de pueblos indígenas, ya que de forma preexistente al Estado nacional y provincial son ocupados por el pueblo nación mapuce. Los procesos de (re)configuración de estos territorios a partir de las políticas públicas de desarrollo turístico y el involucramiento indígena en la actividad son el propósito general de estudio. Se decide poner el foco en una política pública particular como es el comanejo del Parque Nacional Lanín (en adelante PNL), que constituye el primer antecedente de una gestión compartida de un área natural protegida entre el pueblo mapuce y el Estado argentino.

El comanejo se institucionaliza en el 2000 y define un modelo de gestión participativo e intercultural que ya cuenta con más de 24 años de implementación, pero que todavía no ha sido analizado según las formas de participación mapuce, así como tampoco su capacidad de ejercer la interculturalidad real o crítica. Las normativas que estructuraron la política a principios del 2000, no expresan la necesidad de realizar monitoreos sobre la implementación o de criterios que permitan conocer el desarrollo de la participación de las comunidades en la toma de decisiones del comanejo con el paso de los años. La importancia de realizar un análisis sobre la implementación del comanejo recae en considerar a la implementación como parte fundamental del ciclo de las políticas públicas (Parsons, 2007; André-Noël, 2016) en especial considerando que se trata de una política particular, de larga trayectoria y con un ámbito de aplicación específico como un Parque Nacional. También, se destaca que este modelo de gestión solo pudo ser replicado en el colindante Parque Nacional Nahuel Huapi, con grandes diferencias de implementación, lo que vuelve al comanejo en el PNL, un caso exponencial de gestión compartida.

Desde una mirada diacrónica, la historia del pueblo mapuce estuvo marcada por la expulsión, marginalidad y hostigamiento, sentando las bases de la desigualdad socio-territorial, que se mantiene hasta el presente. A modo de aclaración, cabe mencionar que, a diferencia de otros países latinoamericanos, en Argentina los pueblos indígenas-originarios representan una minoría de la población dispersa geográficamente a lo largo del territorio nacional y que en el caso mapuce, el reconocimiento y la organización comunitaria se complejiza al tratarse un pueblo dividido artificialmente por los límites fronterizos con Chile (Ameghino, 2011).

1 Santamarina, L. (2024). "Participación mapuce en el comanejo y la incidencia del turismo en el territorio del Huechulafquen, Parque Nacional Lanín". [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional del Comahue].

2 Convocatoria 2022 del Consejo Interuniversitario Nacional de Argentina (CIN). Período: septiembre 2023 a septiembre 2024.

3 Código proyecto 04/T064 ORD. CS N°0084/22. Facultad de Turismo, Universidad Nacional del Comahue. Período: 2022-2025.

Volviendo a la creación de áreas protegidas como estrategias estatales, la creación del PNL, en 1937, estuvo ligada a la preservación de paisajes patagónicos, el rol de la APN como institución tuvo una relación intrínsecamente ligada al proceso iniciado en la “Conquista del Desierto”. Este proceso consistió en numerosas expediciones militares a finales de 1800 con el objetivo de ampliar y definir las fronteras nacionales argentinas. Como señalan García y Valverde (2007: 119), “desde su nacimiento, la entidad se transformó en el principal referente del Estado nacional sobre el territorio; responsable de su control y de la provisión de infraestructura básica (por ejemplo, de edificios públicos y privados)”. La gestión de las primeras áreas protegidas a principios de 1900 se basó en un paradigma conservacionista de la naturaleza inspirado en los modelos de gestión de EEUU y Canadá con un ideal de “parques sin habitantes” que prohibía la presencia humana calificando de intrusos a sus pobladores originarios.

En Argentina, la APN otorgó Permisos Precarios de Ocupación y Pastaje a los pobladores que no poseían títulos de propiedad, los cuales permitían el derecho al usufructo de las tierras, pero no a la propiedad de las mismas, quedando expuestos a una eventual expulsión. Estos permisos tampoco podían ser renovados en caso de fallecimiento del titular de la familia, lo cual contradecía las formas de organización y producción familiar mapuce. Para la década del 40, en el PNL, muchas familias no pudieron cumplir con las normativas y los pagos obligatorios, por lo cual sus permisos no fueron renovados y de “pobladores precarios” pasaron a convertirse en “intrusos”, una categoría que definió la ilegalidad y posibilidad de desalojo por las autoridades de Parques Nacionales (Trentini, 2012).

Mientras tanto, la región andina era tempranamente pensada para el desarrollo turístico orientado a la élite argentina y visitantes transatlánticos, con destinos inspirados en los Alpes europeos. El objetivo de control territorial y expansión del modelo productivo capitalista sobre la Patagonia Argentina implicó la creación y promoción de villas turísticas en cercanías a las nuevas áreas naturales protegidas y utilizando sus recursos naturales y paisajísticos como atractivos. También, desde el Estado provincial de Neuquén, se asumió la tarea de impulsar el turismo cordillerano desde su provincialización en 1955 (Dennehy et al., 2008), favoreciendo a determinados actores en detrimento de otros. Bajo la órbita estatal, el pueblo mapuce fue parte de un proceso de territorialización y desterritorialización desigual y excluyente, que impuso jurisdicciones y propiedades superpuestas a su territorio ancestral, diseñando un mapa de tensiones y territorialidades en pugna (Haesbaert, 2013).

En el PNL, a partir de la autorización de la APN para la subdivisión de tierras bajo titularidad privada se habilitaron propiedades privadas para la venta y conformación de lotes residenciales. Estos loteos privados forman parte de la especulación inmobiliaria, expansión de barrios cerrados o privados, y de emprendimientos turísticos privados que explotan el recurso ambiental según sus intereses, los cuales se han convertido en una dificultad de regulación para la APN. En la actualidad, estas decisiones derivaron en convertir al PNL en el Parque que mayor cantidad de propietarios privados posee del país con una cantidad de 1.788 privados contra 18 poblaciones rurales y 7 poblaciones indígenas (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2020) que se esfuerzan por desplegar acciones de (re)territorialización.

Las estrategias del Estado argentino para la construcción de territorialidades a través de la dominación creando Parques Nacionales y destinos turísticos, y la criminalización del pueblo mapuce constituyen el origen del conflicto en territorios que se identifican como traslapados por: la territorialidad Estatal y la indígena. El conflicto en el PNL se incrementó hasta mediados

de 1990 cuando el hostigamiento realizado por la institución a los pobladores mapuce, respaldado por el modelo excluyente, comenzaba a quedar desfasado a los reconocimientos internacionales de derechos indígenas. Para ese entonces, el pueblo mapuce liderado por la Confederación Mapuce de Neuquén, junto a otros pueblos indígenas de Argentina como los wichi, los diaguitas, los kollas, guaraní, tobas, entre otros (Aiziczon, 2014), había comenzado un intenso proceso de organización interna y fortalecimiento para demandar el reconocimiento y la preexistencia en el territorio (Aguiré, 2020). Las comunidades en jurisdicción provincial de Neuquén habían logrado avances en el reconocimiento para la década de los 80, pero la situación fue diferente para las comunidades en jurisdicción nacional dentro de Parques Nacionales. Las territorialidades e intereses superpuestos y coexistentes que en la mayoría de los casos a nivel provincial también existían, se complejizaron aún más dentro de la jurisdicción de Parques Nacionales, con las categorías de conservación excluyentes, un Estado nacional lejano y la presión de actores vinculados al turismo (prestadores turísticos, concesionarios, propietarios privados y alta afluencia de visitantes).

La confrontación pueblo nación mapuce-Estado nacional y provincial a nivel macro fue alimentándose por las múltiples disputas territoriales que cada lof⁴ llevaba en su territorio concreto. En la zona centro del PNL, la cuenca Huechulafquen cobra protagonismo en 1999, ya que es donde se realiza la última orden de desalojo bajo el modelo de gestión excluyente que intenta expulsar al lonko⁵ Kilapan del lof Lafkence y su familia. Este hito, enmarcado por un intenso proceso de fortalecimiento mapuce y una crisis interna en la APN, por el rol social de la institución y el desfinanciamiento de organismos públicos, confluyen en la ocupación de la Intendencia del PNL en la localidad de San Martín de los Andes. De esta forma, se manifiesta la imposibilidad de lograr la gestión del PNL si no se reconoce e incorpora a las comunidades mapuce preexistentes al PNL en la toma de decisiones.

La política de comanejo va a proporcionar un marco institucional a la participación mapuce en la gestión y construir una agenda de trabajo conjunta. En la coyuntura, el involucramiento mapuce en la actividad turística ya presente en el territorio, se transformó en una estrategia de territorialización y visibilización, resultado de la resistencia y construcción de la re-existencia, cuya territorialidad se definió desde una mirada integradora. Las funciones atribuidas a la actividad turística forman parte de proyectos de vida y políticos más amplios, que se han materializado hasta el presente con variaciones.

Por todo ello, el interés de este trabajo es analizar el proceso de materialización del comanejo y la incidencia de las comunidades Lafkence y Raquithue en la actividad turística en la cuenca Huechulafquen a lo largo de más de dos décadas. A partir de este objetivo principal, se construye una propuesta de periodización para representar los distintos momentos de implementación según el reconocimiento de las estrategias de territorialización mapuce a través del turismo y las formas de participación en la toma de decisiones en conjunto con APN.

4 Lof en mapudungun, idioma del pueblo mapuce, se refiere a una unidad social básica y horizontal entre grupos consanguíneos, basados principalmente en el parentesco. El término "comunidad" suele usarse como sinónimo, aunque no alcanza a representar la complejidad de la estructura socio-organizacional mapuce.

5 Lonko en mapudungun, idioma del pueblo mapuce, se refiere a la máxima autoridad política de cada comunidad elegida por asamblea por periodos de acuerdo a cada comunidad.

Caracterización de la cuenca Huechulafquen y el Parque Nacional Lanín, Norpatagonia Argentina

En adelante, se utilizará la categoría de “cuenca” para referir al conjunto de territorialidades superpuestas que se extienden sobre los márgenes sur y norte del Lago Huechulafquen, Paimún y Epulafquen. El Parque Nacional Lanín posee una superficie de 412.000 has y se extiende de norte a sur sobre el margen oeste de la provincia de Neuquén sobre la cordillera de los Andes. Su jurisdicción alcanza hasta los ejidos de localidades de Aluminé, Junín de los Andes (JDLA, en adelante) y San Martín de los Andes (SMA, en adelante) y hacia el sur, los límites del Parque Nacional Lanín lindan con los del Parque Nacional Nahuel Huapi (PNL, 2010). Esta área protegida fue una de las primeras en crearse por decreto-Ley Nacional N°105.433/1937 en el marco de la expansión territorial argentina y la búsqueda de manifestación de la presencia del reciente Estado en territorio ancestralmente ocupado por población indígena y lindante a Chile.

La presencia de asentamiento humano en el área de estudio, la cuenca Huechulafquen, data de principios el siglo XIV con el cacique Ñancucheo del pueblo mapuce, último en ejercer dominio sobre la región (Carpinetti, 2004) y su población, sobre la costa norte del lago Huechulafquen, hasta 1882 que muchas familias fueron desplazadas a Chile con la llegada de los militares, para regresar a repoblar la zona a partir de 1900 (Cañicul, 2004). La distribución poblacional fue sobre el brazo Paimún y los márgenes norte y sur del lago Huechulafquen (PNL, 2007/2009).

Figura 1. Localización del Parque Nacional Lanín a nivel nacional y provincial



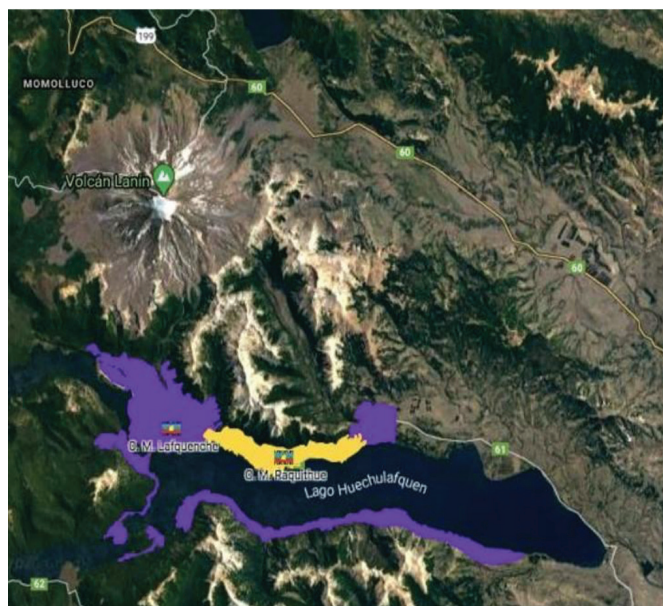
Fuente: Mele et al., 2022.

Durante muchos años no existió una organización comunitaria consolidada y los descendientes de las primeras familias practicaron economías de subsistencia como cría de ganado, huerta y venta de madera caída con apenas Permisos Precarios de Ocupación y Pastaje (en adelante, PPOP) otorgados por la Administración de Parques Nacionales (en adelante, APN). Luego de un proceso de organización

interna, en 1985 se logra el reconocimiento de la “Agrupación Mapuce Cañicul” en el registro de comunidades indígenas de la provincia de Neuquén creado por Decreto N°737/1964. El nombre de la agrupación se define por el apellido del primer lonko Manuel Cañicul. Luego en 1994 por diferencias internas se fragmentan en dos comunidades quedando el lof Raquithue como los descendientes del primer lonko en una parte del margen norte del lago Huechulafquen y el lof Lafkence (renombrado en 2002) ocupando el espacio restante al norte y todo el margen sur (PNL, 2007/2009).

En el presente no se cuenta con cifras actualizadas sobre cantidad de personas que integran ambos lof. El último dato oficial es publicado en el Plan de Gestión del PNL (2011), que indica un total de 167 personas, agrupadas en 65 poblaciones o familias, 38 pertenecientes al lof Lafkence y 27 al lof Raquithue. En el mencionado Plan, se identifica un leve aumento poblacional en comparación con indicadores de 2000 que podría explicarse por el “cambio de la política institucional en materia de reconocimiento de derechos de los miembros como comunidades, lo que los alienta a volver a su espacio territorial” (p.130). El cambio de modelo de gestión de excluyente ha compartido, posibilitó la permanencia y el regreso al territorio con mayores posibilidades de vida gracias al reconocimiento institucional de los derechos indígenas.

Figura 2. Distribución lof Raquithue y Lafkence en la cuenca Huechulafquen sobre brazo del lago Paimún y lagos Huechulafquen y Epulafquen



Nota: Minero y Metalúrgico. Referencia: en color amarillo se identifica el territorio ocupado por el lof Raquithue y en violeta el del lof Lafkence.

Fuente: Mele et al. (2022).

Los usos históricos del suelo de parte de las familias mapuce generaron conflictos con las autoridades de la APN cuando se aplicó la jurisdicción al territorio y las prohibiciones argumentadas en la conservación de la biodiversidad. A finales del siglo XX, las reiteradas amenazas y una orden de expulsión de Parques a la familia del lonko Kilapan en Huechulafquen, exteriorizó la imposibilidad de gestionar y ocupar todo el territorio del PNL si no era de forma consensuada entre todas las comunidades mapuce y la Administración. Con los años, la respuesta desde las políticas públicas al conflicto, dio como resultado al “comanejo” como política intercultural.

Con respecto al turismo, a partir de la década de los 90, las comunidades mapuce, ubicadas en el interior del PNL, comenzaron a involucrarse en el turismo que se expandía intensamente sobre la cordillera como una de las opciones más inmediatas para superar los desafíos del aumento demográfico y la disminución de las posibilidades productivas tradicionales (Impemba, 2013). El crecimiento de los grupos familiares implicaba el aumento de los requerimientos de espacio físico para la construcción de vivienda y también la disponibilidad de aguas y pasturas para la subsistencia con la cría de animales y cultivos propios. El turismo, que ya estaba presente en los territorios comunitarios, había sido impulsado por la APN como una estrategia de reconversión ganadera-forestal, habilitando concesiones turísticas como navegaciones, hosterías y campings agrestes. En Huechulafquen, el involucramiento mapuce en el turismo va a comenzar primero como empleados en las prestaciones privadas y encargándose de mantener en condiciones agrestes algunas áreas de acampe. Luego, con la institucionalización del comanejo, la posición social se modifica para pasar a ser prestadores propios de servicios turísticos (Cadiz et al., 2024).

Territorialidades, Estado y participación indígena en territorios permeados por el turismo

A finales del siglo XIX y principios del siglo XX, la norpatagonia se constituye como un espacio de control y montaje de una matriz civilizatoria de colonización de los Estados Nacional y Provincial. La región andina y de lagos de la provincia de Neuquén ha sido conceptualizada como territorio turístico y objeto de políticas públicas de desarrollo en un proceso temprano de turistificación de la provincia que comenzó hace más de 50 años. El impulso hacia el turismo en esta región da cuenta de las estrategias de la época para el resguardo de la frontera y que coloca a la población indígena como un “enemigo interno”.

Los Parques Nacionales, creados los primeros en la década de 1930, basados en el modelo excluyente, se configuraron como un dispositivo de control territorial que criminalizó a los ocupantes ancestrales de la región. Gran parte de la territorialidad estatal y privada se construyó sobre territorio mapuce, tal como ha podido constatare a partir de recuperar la memoria colectiva, la historia regional y la antropología (Delrio, 2007). Ese mismo territorio que sufrió los avatares de la racionalidad capitalista de los actores hegemónicos, que, en pos del crecimiento de los valores de la tierra y el desarrollo del turismo, han destruido parte del bosque autóctono, desecado o rellenado los mallines, expropiado costas de lagos y mercantilizado los cerros.

A mediados del siglo XX el turismo se fortaleció como una actividad socioeconómica. Asimismo, se crean y consolidan centros urbanos que sostienen un entramado turístico y hacen uso de bienes comunes como lagos, ríos, montañas, costas, en áreas de distintas jurisdicciones territoriales. Entre ellos se reconocen SMA, JDLA, Villa La Angostura, Villa Pehuenia, Caviahue y Villa Traful.

La conflictividad inicial entre el desarrollo turístico en el territorio andino surge al ubicar al pueblo mapuce como uno de los obstaculizadores de este “desarrollo”, y que como hipótesis se sostiene que el fenómeno se acentúa ante el creciente proceso de turistificación en territorios indígenas, lo cual genera conflictos territoriales con diversos actores de la trama turística.

Desde la década de 1990, en un proceso de reconfiguración neoliberal de la economía en Argentina, el turismo se presenta como inductor de la economía (Hiernaux, 2002) y amplía sus fronteras, es decir, que ese recinto que era la ciudad –entre espacios turísticos y no turísticos– se traslada a territorios, donde hasta entonces no había avanzado. El proceso de turistificación no se detiene y ejerce una presión territorial sobre otras áreas. El turismo, como hecho social se materializa en territorios, constituyéndose en un campo social conflictivo, en la medida en que desarrollan posiciones dominantes y dominadas, en especial en contextos de interculturalidad.

El desarrollo de la actividad turística en el PNL tiene varias décadas, en la cuenca Huechulafquen fue protagonizada desde 1960 por concesiones privadas, que eran permitidas en el área protegida, mientras continuaban dictando órdenes de desalojo a los pobladores originarios. La escalada de violencia institucional hacia fines de 1990 por el modelo de gestión que quedaba atrasado a los derechos indígenas reconocidos hasta el momento y los procesos de fortalecimiento y organización comunitaria lograron instalar la urgencia de transformar la gestión en la agenda pública de gestión de la APN. La respuesta fue la gestación de la política de cogestión de las áreas entre el PNL y la población mapuce, agrupadas en las comunidades ya mencionadas. Este programa de comanejo implicó la gestión de los servicios de concesiones turísticas ya instaladas, así como nuevos servicios y productos de iniciativa familiar mapuce.

El proceso de institucionalización del comanejo como política pública intercultural y participativa comenzó en el 2000 con la aprobación de la Resolución APN N°204 y continuó hasta 2002 cuando se aprobó la última resolución, que determinaba los mecanismos formales de participación en los comité local y mesa política, quiénes serían los representantes que participarían y cuáles serían las funciones y responsabilidades de esos espacios. La institucionalización del comanejo permite la visibilización de la presencia mapuce en la jurisdicción del PNL y el reconocimiento legal que legitima su participación en la gestión del área protegida a largo plazo. El comanejo se expresa como un espacio de disputa en el cual las comunidades buscan reapropiarse del territorio, como una forma de visibilización y resistencia, al mismo tiempo que se actualizan cuestiones identitarias, de prácticas, y organizativas. La resistencia también implica enfrentarse al supuesto de nativos ecológicos (Ulloa, 2004), que inmoviliza a los grupos indígenas como buenos salvajes que saben conservar el territorio porque han vivido en él, pero sin reconocer sus transformaciones, organizaciones ni contradicciones internas.

En términos teóricos, el comanejo es una política pública que se constituye como una propuesta de cogestión respecto a cómo resolver o mitigar la conflictividad del territorio. La formalización de la participación indígena en la gestión del área protegida nacional puede entenderse como un intento de reparación histórica y para mejorar la gobernabilidad. En este sentido, Guiñazú et al. (2019: 55) definen que las políticas públicas resultan un “campo de disputa que posibilita la ampliación de derechos” y rompe con la desigual distribución de poderes entre un Estado concentrador y único

constructor y una sociedad o grupo social avasallado frente a sus acciones. La conceptualización de las políticas públicas desde una visión pluralista implica la comprensión de las diversas interacciones entre personas y grupos dirigidos para abordar un problema colectivo, serán éstas entonces un encadenamiento de decisiones y de las acciones que son resultado de las interacciones estructuradas y repartidas entre diferentes actores (Subirats et al., 2008).

La definición de políticas públicas participativas se constituye como áreas de disputa que los involucrados transitan, donde se ponen en juego las relaciones de poder, las lógicas históricas y la agencia de cada grupo para generar posibilidades para mejorar su calidad de vida. Implica una "voluntad y apertura del Estado" aceptando y permitiendo la participación de otros actores en su diseño, construcción y ejecución (Guiñazú et al., 2019: 47). Como expresan Guiñazú et al., "analizar estas políticas en sus prácticas da cuenta de distintas formas de participación y de exclusión, de relaciones contradictorias, de heterogeneidades institucionales y de avances y retrocesos permanentes" (2019: 57), lo cual se explica por qué los procesos de empoderamiento de los grupos sociales y de apertura del Estado están preconfigurados socialmente por los hechos del pasado y se diferencian en cada territorio. Esta visión permite exponer los límites o condicionamientos, además de las capacidades de los actores de desafiar, negociar o disputar su participación política, como parte del proceso de configurar o hacer la política por la cual podrían beneficiarse.

En el caso de estudio, la política pública participativa del comanejo se define también como intercultural. Según García Valdéz (2009), la interculturalidad se realiza "desde arriba", a partir de centros hegemónicos para intentar reducir la conflictividad y hacer tolerable la convivencia y diversidad cultural, y "desde abajo" desde los sectores subordinados como una posibilidad de emancipación y transformación (Ameghino, 2021). Walsh (2008) define que la interculturalidad implica una construcción conjunta entre culturas y pueblos diferentes de un proyecto común que avance más allá del respeto, la tolerancia y el reconocimiento de la diversidad. Esta perspectiva indica que se trata de un proceso y un proyecto político y social que apunta a la construcción de nuevas y distintas sociedades, relaciones y condiciones de vida. A su vez, la autora realiza una distinción entre la interculturalidad funcional que implica respeto e integración, pero sin poner en cuestión el orden hegemónico establecido culturalmente y la interculturalidad crítica, como un proyecto político, social, ético y epistémico de saberes y conocimientos que defiende la necesidad de transformar las relaciones, las estructuras que mantienen la desigualdad y construir sociedades diferentes (Walsh, 2008). El carácter intercultural de la política de comanejo en APN es expresado por Aguirre (2020) como un enriquecimiento mutuo entre Parques Nacionales y comunidades mapuce, pero limitado a determinados aportes y no al total de la cultura mapuce. En las palabras de una organización mapuce recuperadas por Pérez Raventós (2003), se expresa la necesidad de "darle un carácter político al concepto de interculturalidad", lo cual implicaría "dos grandes definiciones, una de participar de todas las articulaciones posibles para un cambio de estructura, un cambio de Estado monocultural a un Estado que se reconozca y se realice como pluricultural" (p.20). La otra "entendiendo que el pueblo mapuce tiene una cosmovisión distinta que implica una propia organización política (Autoridades Originarias), su organización jurídica (Nor Feleal), su organización social, su sistema educativo y de salud" (p. 20).

En este punto, la implementación del comanejo como política pública cobra especial relevancia dentro del ciclo que atraviesan las políticas públicas, compuesto principalmente por las fases de identificación, formulación, implementación y evaluación según el acuerdo entre varios autores (Parsons, 2007; André-Noël, 2016). La implementación contiene los procesos de planificación que son necesarios para la ejecución y lograr que se produzca el cambio esperado en la situación o problemática determinada a la que la política viene a responder. Es una fase susceptible, ya que pueden enfrentarse a situaciones no previstas del contexto o propias del organismo que ejecuta. En síntesis, una política pública participativa e intercultural es una decisión transformadora del Estado argentino de posibilitar la gobernabilidad abriendo el campo de toma de decisiones a sujetos o grupos otros que pertenecen a una cultura no hegemónica. Esta decisión de política implicaría la responsabilidad de construir en conjunto una alternativa diversa culturalmente. Es en la implementación del comanejo, donde los compromisos y voluntades se van a materializar y afirmar con el paso del tiempo y el avance en materia de reconocimiento identitario. La profundidad del enriquecimiento mutuo entre culturas es fundamental para determinar el carácter funcional o crítico de la interculturalidad, para que en su implementación logre ser un verdadero ejercicio de construcción alternativa.

Los estudios del turismo en territorios indígenas han sido abordados desde distintas disciplinas (Landa Torres et al., 2021; Torres Fernández, 2010; Balazote, 2003; Crespo y Ondelj, 2004; García y Valverde, 2007; Nuñez y Vejsberg, 2010; Benedetti, 2019). Algunas señalan cómo la actividad turística puede funcionar como catalizador de la visibilización de la identidad indígena y maniobra como legitimador de negociaciones (García y Valverde, 2007) conectando este proceso con alternativas políticas y económicas.

Asimismo, surgen enfoques desde una perspectiva internacional, donde el turismo adquiere importancia en agendas de desarrollo orientadas a pueblos originarios (Benedetti, 2022) impulsado y financiado desde organismos internacionales. Estos enfoques derivaron en nuevos productos o modalidades de turismo tendientes a distinguir la presencia e incorporación de pueblos originarios en la actividad. La participación indígena en el turismo puede responder tanto a iniciativas propias como a demandas externas (Urry, 1996).

Interesa la categoría de participación en tanto es entendida, según Falaschi (2008), como “tomar parte” en algo y se define de forma integral como un proceso social en el cual individuos y sectores sociales pueden ejercer el poder, el derecho y responsabilidad de informarse, tomar decisiones y evaluar y controlar en asuntos que les afecten y/o conciernen. Las formas de calificar la participación se pueden dividir según el autor en:

- Consultiva, formal y/o simbólica: referido a formas de consulta no vinculantes, brinda información, pero las decisiones y la ejecución quedan reservadas a quien elabora la consulta.
- Ejecutiva: implica permitir la colaboración en tareas tendientes a la solución de problemas sin que haya posibilidades de cambiar las políticas que originan esos problemas. Puede implicar la delegación de funciones o descentralización.
- Real o efectiva: implica la participación auténtica en todo el proceso de toma de decisiones, diseño o planificación, ejecución, control y análisis posterior de la aplicación.

En este caso de estudio, se destaca la participación como un proceso activo de fortalecimiento que llevan adelante las comunidades para representarse a sí mismas y tomar parte en la toma de decisiones como forma de distribución del poder y de llevar adelante acciones que permitan resolver una situación problemática o necesidad.

Otras búsquedas pueden agruparse dentro del estudio de las conflictividades, tensiones y negociaciones que produce la conexión entre turismo y pueblo mapuce a partir de la inserción y/o apropiación de esta actividad en territorio ancestral. Las vinculaciones del colectivo mapuce con las agencias estatales en estudios previos propios dan cuenta que en otros sectores del PNL se identifican diversas estrategias de alternativas y resistencias que incluyen al turismo a la vez que emergen con el avance de un modelo de turismo consolidado en la región.

La agencia de las propias comunidades indígenas ha crecido visiblemente desde el cambio de siglo, en Neuquén la organización política mapuce ha avanzado al calor de procesos de disputa (Valverde, 2005; Aguirre, 2020). Al mismo tiempo, ante la turistificación se han elaborado formas de vinculación con esta actividad, cuestión que se entrelaza con la consolidación política de las comunidades. En esta trama el territorio se constituye no solo como un escenario donde se desenvuelven las prácticas sociales, sino también como constitutivo de las relaciones de poder que en él se gestan. En históricos procesos de apropiación y transformación del espacio, los actores intervienen y territorializan o producen el territorio, estableciendo límites, normas y creando distintas concepciones. La estrategia que se utiliza y el efecto que causa la práctica o discursiva delimitación de un territorio a través de la economía, religión, lúdica o política, entre otros, es el proceso de territorialización determinado por una persona, grupo social o étnico y/o un Estado (Nates Cruz, 2010), en general, las estrategias de territorialización reconocidas pueden ser por dominación-apropiación según Haesbaert (2013). Por un lado, por dominación se refiere a acciones de control principalmente económico y político del territorio ejercidas por grupos hegemónicos, como el Estado. Es un proceso que implica la imposición de estructuras que limitan la capacidad de otros grupos locales para ejercer su propia territorialidad por una relación fuertemente asimétrica. Por otro lado, la apropiación está más vinculada al proceso que un grupo o pueblo subalternizado o precarizado, pueda tener una apropiación más simbólica, vivencial del espacio y de sentido de pertenencia (Haesbaert, 2013). En el caso de la relación del pueblo mapuce con el Estado argentino, se identifican las estrategias de reapropiación en este caso simbólica del territorio del pueblo mapuce, transformándolo para que reflejen su cosmovisión, prácticas y necesidades, aunque no se cuente con el poder efectivo total desde la aplicación de la jurisdicción nacional.

La relación entre territorialidades en contradicción se expresa bajo la forma del conflicto territorial. Este conflicto tiene su origen en la situación de traslape de los territorios del Estado argentino por sobre los territorios ancestrales del pueblo mapuce. La conceptualización del traslape permite enfatizar en el proceso de imposición política, material, cultural y simbólica de los Estados nacionales que avanzan sobre los pueblos indígenas preexistentes. Esta categoría es principalmente usada para referir a traslapes que involucran territorios de pueblos indígenas, áreas de distintos tipos dedicadas a la conservación de la biodiversidad y áreas definidas para la producción o industrias extractivistas como forestales, hidrocarburíferas, mineras, entre otras (Cortes Villa, 2018; Laborde, 2007; Cisneros et al., 2010; Sierra Praeli, 2022).

En los territorios traslapados, existe una desterritorialización de los pueblos indígenas. Comprendemos este concepto como la pérdida de control del espacio o la expulsión del mismo, junto con una imposibilidad de apuntar la reterritorialización según sus propias intenciones (Haesbaert, 2013). El despojo es comprendido como un proceso de múltiples escalas que se manifiesta en diversas temporalidades y se inserta en tramas de violencia, no únicamente a partir de un evento específico y fundacional, como sería en este caso la “Conquista del Desierto” que dio inicio a la construcción de la estatalidad en la Patagonia argentina, sino también mediante violencias cotidianas que fomentan, facilitan y legitiman la desposesión (Ojeda, 2016).

Se exponen como supuestos de este trabajo que las experiencias de autogestión mapuce en la actividad turística en el área andina ha aumentado en las últimas dos décadas, enmarcadas en el caso de las comunidades Raquithue y Lafkence en la política de comanejo, y que se han sostenido aún en las distintas etapas de esta política. En consonancia se afirma que, los cambios dentro del pueblo mapuce a nivel político en los 90, y la situación particular de las comunidades del PNL son factores contextuales que funcionan como estructura de oportunidad para la gestación del comanejo. Que el Estado piense al indígena como un “nativo ecológico”, aunque sea una operación esencializante, es pasible de ser apropiada por el pueblo mapuce para desde allí encontrar el lugar, la vía, para insertarse en la disputa y lograr reconocimiento como actor político en la toma de decisiones. Esto nos permite observar, también, que el comanejo tiene límites que fueron expresados en la propia materialización de la política con los años.

Es decir, que los esfuerzos por incluir a las comunidades en la toma de decisiones y los procesos de fortalecimiento indígena han permitido avanzar en la recuperación del control territorial por apropiación (Haesbaert, 2013), aún con la persistencia de desigualdades entre un pueblo indígena y una institución pública que limitan la plena efectividad del modelo participativo del comanejo. Estas desigualdades están enraizadas en las históricas relaciones de poder y continúan condicionando las posibilidades de las comunidades de ejercer una gobernanza autónoma de sus territorios.

Metodología

Se desarrolla un abordaje cualitativo para el reconocimiento de la política de comanejo del PNL y sus implicancias en el turismo en las comunidades mapuce de la cuenca Huechulafquen. El recorte territorial seleccionado es la cuenca del Huechulafquen, en la zona centro del PNL, considerado como un sistema abierto que abarca el conjunto de territorialidades superpuestas del territorio ancestral mapuce sobre los márgenes de los lagos Huechulafquen y Paimún dentro de la jurisdicción de APN y con las concesiones de servicios a prestadores privados. La situación específica que presenta la cuenca se convierte en un interesante caso de estudio por la complejidad de abordaje y las múltiples tensiones entre las estrategias de apropiación de los actores. El análisis propuesto fue del tipo diacrónico para comprender en profundidad cómo ha sido la evolución del modelo de comanejo y su relación con el turismo en las comunidades mapuce Lafkence y Raquithue desde la institucionalización del comanejo a principios de 2000 hasta 2024. Este enfoque permitió conocer los momentos más relevantes en cuanto a organización sociopolítica, económica y cultural del pueblo mapuce en jurisdicción del PNL, constituyendo una periodización de la política de comanejo.

Se utilizaron fuentes secundarias tales como: revisión bibliografía específica sobre planes de gestión institucional del PNL, manuales de gestión de biodiversidad de instituciones internacionales como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés), normativas, resoluciones de APN y del PNL, marcos legales de derechos indígenas y de conservación de biodiversidad en Argentina, entre otros trabajos teóricos, jurídicos y políticos. Como fuente primaria se abordó un trabajo de construcción conjunta del conocimiento con los protagonistas a partir de la recuperación de relatos de historias de vidas y entrevistas en profundidad para conocer las percepciones tanto de los referentes mapuce como de la gestión de APN.

Como se trata de una investigación situada y enfocada en los procesos territoriales desde un enfoque histórico y crítico, fue importante reflexionar sobre el abordaje del trabajo de campo y con otros. Con el objetivo de poder llevar adelante una investigación desde una mirada intercultural, que recupere la esencia de las acciones realizadas y pudiera observarlas en su contexto, considerando la perspectiva que permite el análisis diacrónico. Este análisis en retrospectiva permite observar características de la implementación del comanejo que solo se pudieron expresar con el paso del tiempo en el ejercicio de más de dos décadas de comanejo.

Así mismo, se realizó observación participante a partir de la recorrida por el territorio y visita a los prestadores turísticos de las comunidades Raquithue y Lafkence en el verano del 2021 y principios del 2022 y a finales del 2023. Además, se realizaron otras entrevistas en la localidad de San Martín de los Andes, en la Intendencia del Parque Nacional Lanín. Los actores consultados fueron: autoridades de la comisión directiva anteriores y actuales de Lafkence y Raquithue, autoridades de la institución PNL, personal de uso público, guardaparques zonales e interculturales, integrantes de los comités zonales de comanejo y prestadores de servicios turísticos. En total, el trabajo de campo alcanzó a 17 sujetos clave, de los cuales se realizaron 5 conversaciones y 12 entrevistas en profundidad con los protagonistas de los procesos estudiados, que fueron parte de los levantamientos mapuce desde 1990, de la construcción de la política de comanejo y su implementación hasta 2023-2024, desde sus roles en la APN, los lof Lafkence y Raquithue y también desde la Confederación Mapuce de Neuquén.

El comanejo: periodización a partir de la participación mapuce e involucramiento en el turismo

La propuesta de periodización se elabora principalmente a partir de las referencias y el trabajo en conjunto con los lof Lafkence y Raquithue y de las percepciones y vivencias de algunos referentes de la gestión institucional del PNL. Esta propuesta de periodización constituye un aporte significativo al análisis del comanejo, como una aproximación para diferenciar los momentos durante el proceso de implementación, tomando de referencia el caso de la implementación del comanejo desde la cuenca Huechulafquen, en la zona centro de la jurisdicción del PNL. A la vez, se presenta la periodización del comanejo enmarcada por dos grandes ejes representativos del contexto macro que van a influenciar la gestión del PNL, como lo son los avances en materia de reconocimiento de derechos indígenas a nivel nacional e internacional y la evolución de los lineamientos de conservación de biodiversidad y manejo de áreas naturales protegidas según compromisos ambientales asumidos y recomendaciones de organizaciones internacionales de referencia para APN como la UICN.

Los periodos del comanejo propuestos se construyen a partir de dos variables, el involucramiento mapuce en la prestación de servicios turísticos y la participación mapuce en la toma de decisiones de gestión del PNL. A modo de aclaración, es importante mencionar que la periodización propuesta no significa que los periodos hayan sido homogéneos en su interior, por el contrario, cada periodo estuvo marcado por tensiones y vaivenes que reflejan la complejidad en la relación pueblo mapuce-APN. A lo largo de esta investigación, se identificaron momentos clave, donde las expectativas y demandas mapuce entraron en tensión con las decisiones y políticas implementadas por el Estado, lo que generó conflictos y negociaciones permanentes. Estas situaciones también insinuaron los límites del comanejo, como límites en el reconocimiento de derechos indígenas, evidenciando que a pesar de los avances en la participación mapuce en la gestión del PNL, persistieron significativos agravios a nivel provincial y nacional que afectaron al sostenimiento del comanejo.

Los hitos que marcan la apertura y cierre de cada periodo se hicieron más evidentes hacia el 2022, cuando se anuló la declaración del volcán Lanín como sitio sagrado. Este hecho va a expresar el límite concreto en las posibilidades de la gestión intercultural del PNL como un punto máximo y visible de un proceso que continúa hasta el presente bajo un gobierno presidencial expresamente negacionista. De esta forma, la concepción del límite en esta política pública particular se considera natural, ya que el propio carácter participativo e intercultural implicaba un complejo ejercicio de entendimiento y de transformación profunda de la estructura del Estado argentino. La periodización propuesta es posible por el carácter diacrónico del análisis que permite observar las consecuencias de cada acción. Los periodos propuestos consisten en:

Precomanejo (1980-septiembre 1999): desde los antecedentes de organización interna mapuce hasta la ocupación de la Intendencia del Parque Nacional Lanín como punto de quiebre en el modelo de gestión excluyente.

Institucionalización (septiembre 1999-2002): formalización y resolución del marco normativo que define al comanejo como nuevo modelo de gestión.

Ejercicio del comanejo (2002-agosto 2022): materialización del comanejo en hechos concretos y de gran crecimiento en el involucramiento mapuce en la actividad turística y de control del territorio.

Límite del comanejo (agosto 2022-diciembre 2023): desde la marcha atrás de la declaración del volcán Lanín/Pijan Mawiza como sitio sagrado mapuce y las consecuencias del retroceso hasta el cambio de gestión presidencial.

Incertidumbre (diciembre 2023-agosto 2024): periodo actual que se muestra como un escenario abierto debido a las incertidumbres del presente en un contexto de políticas de desfinanciamiento de las instituciones públicas y amedrentamiento a los pueblos indígenas llevado adelante por el gobierno nacional.

Periodo precomanejo

Este periodo está marcado por los procesos de fortalecimiento interno y organización comunitaria de lof Lafkence y Raquithue en Huechulafquen, que durante 1980 comenzaron a reunirse entre familias y recuperar la palabra en mapudungun. Durante estos encuentros, se reconoció que *ser mapuce* era la causa común entre las familias como justificación de la discriminación ejercida por Parques Nacionales, marcó la definición de un *nosotros mapuce* que era señalado como intruso:

Siempre le preguntábamos a los mayores y ellos nos contaban de su vida (...) que eran de acá de toda la vida y de repente, con una carta de desalojo nosotros nos encontramos con que somos intrusos en nuestro territorio y que tenemos que desalojar por intrusos, entonces, era una contradicción (Autoridad filosófica mapuce, comunicación personal, 2023).

Como una diferenciación de los otros que sí eran permitidos dentro del área protegida, como los guardaparques y sus viviendas, los turistas, las concesiones privadas entre otras actividades y sujetos. Esto impulsó a la agrupación entre mapuce y la acción colectiva de reclamo y constitución de la identidad. Durante este periodo se destaca el rol político y de militancia de la Confederación Mapuce del Neuquén que acompañó el proceso para constituirse como comunidades y lograr el primer reconocimiento estatal como Agrupación Mapuce Cañicul, en 1985, en el registro de comunidades indígenas de la provincia de Neuquén.

Durante este tiempo se realizaron en Huechulafquen mejoras de accesibilidad, canalizando arroyos y construyendo puentes, además que permitieron una mayor afluencia de visitantes al territorio, que utilizaban las hosterías privadas y los campings agrestes definidos por APN. A partir de la década de los 90, las comunidades mapuce, ubicadas en el interior del Parque Nacional Lanín, comenzaron a involucrarse en la actividad turística, que se expandía intensamente sobre la cordillera y en Huechulafquen, los comienzos de la inserción en la actividad turística de las comunidades fueron principalmente bajo dos modalidades. La primera en desarrollarse fue como empleados en las hosterías privadas (personal de maestranza, lavandería) y como mano de obra en las construcciones. Posteriormente, el involucramiento en la actividad turística fue con la venta de productos de elaboración propia, como fuente de ingresos complementarios a la prestación de servicios ya existente y la mayor afluencia de visitantes. La modalidad de venta de productos como leche fresca o torta fritas a los turistas en los campings agrestes tenía la intención de obtener un beneficio, pero a la vez acercarse a proteger su territorio (Cadiz et al., 2024). Hacia fines de siglo, APN va a permitir que algunas familias se encarguen del mantenimiento de algunas áreas de acampe, como parte de una política de reconversión ganadera por los impactos negativos que esta generaba dentro del PNL. Este periodo se cierra con el quiebre en el modelo de gestión excluyente definido por la carta de desalojo del lonko Kilapan del lof Lafkence. La carta de respuesta del lonko a la institución va a ser un hito fundamental en la transformación de la relación entre las partes, que continuará con la ocupación pacífica de la Intendencia del Parque Nacional Lanín exigiendo la presencia del Directorio de APN para construir el nuevo modelo de gestión.

Periodo de institucionalización

Como resultado de las acciones durante 1999, en mayo del 2000 se realizó el primer taller dirigido por la Confederación para propiciar la articulación con la APN. La temática fue de Territorio Indígena Protegido y consistió en la elaboración de un marco conceptual y legal nuevo para la APN en el que se elaboraron los tres principios básicos del comanejo, que incluyen definiciones de: territorio, comanejo y vínculo entre diversidad cultural y biológica. Los principios quedaron declarados en la Resolución APN N°204 y junto con el acto resolutivo de la Resolución APN N°224/2000 se define la creación del comité de gestión del comanejo como espacio concreto de participación, y se funda la política de comanejo. El comité de gestión del comanejo sería el primer instrumento formalizado de participación directa de las máximas autoridades mapuce de la Confederación con las máximas autoridades de la APN:

Para mí ese fue el hecho político más importante donde se ejerció formalmente la participación, se institucionalizó por primera vez en la APN que se sienten en la misma mesa, con el mismo tenor al presidente de Parques y al lonko de la Confederación (Autoridad PNL, comunicación personal, 2023).

Este periodo tiene un alcance hasta 2002 cuando se terminó de constituir el marco legal que estructura la política del comanejo. Si bien en los siguientes 22 años de comanejo se continuarán aprobando algunas normativas en el marco de la política, fue en 2002 cuando se aprobó la última resolución que definió los mecanismos institucionales de participación y determinó los actores que serían parte de los espacios formales de toma de decisiones. Dentro de los mecanismos institucionales se constituye el comité de gestión o mesa política con participación del Directorio de APN, autoridades mapuce de cada lof de todo el PNL y de la Confederación Mapuce del Neuquén, con la capacidad de modificar el reglamento de APN, realizar zonificaciones y búsqueda de financiamientos, entre otras. También se definen los comités locales que van a ser unidades de implementación de las decisiones de la mesa política y donde cada lof puede abordar situaciones específicas con los guardaparques de la seccional.

Periodo de ejercicio

Los mecanismos formalizados de participación van a respaldar al comanejo para que pueda sostenerse a largo plazo y asegurar el protagonismo mapuce en el territorio. Con el tiempo y el avance en el comanejo, este periodo va a estar marcado por la recuperación territorial, el control y el involucramiento turístico. El surgimiento de servicios turísticos va a representar una estrategia del pueblo mapuce, en una actividad que ya estaba presente en el territorio. Así comienzan a surgir un gran número de servicios sin acompañamiento técnico ni capacitaciones para cumplir requisitos mínimos de calidad o seguridad (PNL, 2011), que se expanden por toda la cuenca Huechulafquen: "...esto del turismo trajo algunos beneficios para las comunidades, pero también trajo que las comunidades nos dedicáramos a hacer otras cosas" (Autoridad filosófica mapuce, comunicación personal, 2023).

Con el tiempo, se volvería complejo sostener actividades tradicionales como la cría de animales, trashumancia, cultivo en huerta y ceremonias religiosas, mientras se prestan servicios turísticos que demandan planificación con anticipación y gran dedicación durante la temporada.

En este periodo, también se va a recuperar la concesión del Parador Restaurante Puerto Canoa que, finalizado el contrato de privados en 2004, el lof Lafkence va a exigir que no se abra la licitación, sino que se implementara el comanejo en esta instancia. Finalmente, el Parador queda bajo administración mapuce, siendo uno de los principales servicios de Huechulafquen por su capacidad y vistas al lago Huechulafquen. En la actualidad, la prestación se realiza entre varias familias del lof, principalmente atendido por los jóvenes que además abrieron un anexo almacén. A su vez, el lof Raquithue logró una importante recuperación territorial entre 2004-2005 cuando dejó de abonar un canon de APN por la prestación del servicio de acampe en Bahía Cañicul. Esta recuperación les permitió a las familias Cañicul afianzarse en el lugar y ampliar los servicios, incluyendo una proveeduría, restaurante y cabañas en la bahía.

Durante este periodo de ejercicio de comanejo, la clasificación de la participación mapuce en la gestión del PNL se acerca más a una real/efectiva, según Falaschi (2008), que implica una mayor participación en todo el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, en este periodo de ejercicio del comanejo, se van a identificar demandas de avance en el reconocimiento de derechos indígenas que van a encontrar su límite de implementación, destacándose la declaración del volcán Lanín como sitio sagrado. La declaración se había comenzado a trabajar en conjunto durante la década del 2010 y tuvo un primer intento de aprobación de APN en 2017, cuando se rechazó en la misma presentación del proyecto, durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019). En este momento se aceptó el rechazo por tratarse de una gestión que comenzaba a marcar un detrimento en el reconocimiento de derechos indígenas. Desde el comanejo se continuó trabajando en el proyecto de forma intercultural, articulando tanto los saberes científicos como los saberes ancestrales de autoridades filosóficas mapuce.

Luego, en agosto 2022, durante la gestión presidencial de Alberto Fernandez (2019-2023), más progresista, pero con dificultades de sostener políticas sociales, se vuelve a presentar el proyecto de declaración y es aprobado bajo la Resolución APN N°484, constituyendo un logro en el trabajo intercultural y participativo de la gestión. La anulación llegaría en menos de dos días, luego de una intensa repercusión mediática y un aumento en la violencia dirigida hacia el pueblo mapuce que no se pudo contrarrestar desde la APN. La declaración provocaría que se revive el señalamiento hacia el pueblo mapuce como enemigo interno de Argentina, dando lugar al siguiente periodo.

Límite del comanejo

Abarca desde la marcha atrás de la declaración del volcán Lanín como sitio sagrado mapuce, identificado como límite en la gestión intercultural del territorio permitido por el Estado argentino. En términos generales, en los últimos años durante el periodo de límite del comanejo, la participación se acerca a una definición de participación ejecutiva (Falaschi, 2008), ya que si bien se reconoce la convocatoria a colaborar en la solución de problemas, incluso en los espacios

de participación formal como los comités locales y la mesa política que en muchos casos si logran resolver los conflictos, se identifica un límite en las posibilidades de avanzar en el reconocimiento de derechos indígenas. Esto se podría explicar porque se alcanza la posibilidad de transformar las políticas que originan el conflicto, ya que por más que la mesa política tenga la capacidad de definir modificaciones de reglamento de APN, la capacidad de respuesta de la institución está restringida a determinadas acciones, mientras que en muchos casos las demandas del pueblo mapuce exceden las responsabilidades o la capacidad de acción y acompañamiento que puede ofrecer la APN.

No sería correcto determinar que la APN impide o reduce las posibilidades de participación del pueblo mapuce en la gestión del PNL y la cuenca Huechulafquen, sino que determinadas demandas superan a la autoridad de APN y su tratamiento implica la reforma del rol monocultural del Estado nacional argentino. De esta forma, APN y la gestión del PNL reconocen sus ámbitos de acción reducidos al momento de construir un proyecto alternativo a las desigualdades estructurales y que pueda avanzar en el reconocimiento de derechos indígenas. La pregunta que queda en los territorios es ¿del comanejo hacia qué? luego de más de dos décadas de implementación y haberse encontrado con el límite de la política que implica una transformación. Se han empezado a trabajar algunas categorías alternativas, que van a demandar un largo proceso de construcción: “El comanejo tiene un techo, como que llegamos a ese techo y de ahí no podemos pasar y la necesidad nuestra como comunidades organizadas es superar ese techo” (Autoridad filosófica mapuce, comunicación personal, 2023).

Este periodo de límite abarca la profundización en discursos racistas y el cambio de gestión presidencial en diciembre del 2023 marca el comienzo del siguiente.

Periodo de incertidumbre

Este periodo comienza con el gobierno presidencial de Javier Milei, caracterizado por un posicionamiento de ultraderecha negacionista de los genocidios que sufrió el país, reivindicador de figuras militares y colonialistas que históricamente perpetraron agravios sobre la población indígena, violentando específicamente al pueblo mapuce. Este periodo se presenta como un escenario abierto debido a las incertidumbres del presente en un contexto de políticas de desfinanciamiento de las instituciones públicas incluyendo a APN y amedrentamiento a los pueblos indígenas. En este punto, resulta preocupante la coyuntura de que queden pendiente por definir las categorías nuevas y las posibilidades de construir otro vínculo entre APN-pueblo mapuce durante los siguientes cuatro años de gestión presidencial.

Conclusiones

La política de comanejo se gesta en un periodo particular de transición de los lineamientos de conservación de las áreas protegidas. Asimismo, para su creación se conjugó la lucha del pueblo mapuce y de otros actores que acompañaron desde dentro y fuera del organismo público. Es decir, que surge al calor de las demandas y el trabajo articulado entre trabajadores/as-pueblo mapuce. Se reconoce que trasciende durante 24 años de diversas gestiones de la Intendencia del PNL, de la Administración de Parques Nacionales y del Estado nacional y provincial. Otros factores influyentes en la década anterior a su creación se refieren a un nuevo lenguaje de derechos y cambios del pueblo mapuce a nivel político que funcionaron como estructura de oportunidad para su gestación. Como expresan Bendini et al. (2016), el comanejo permitió establecer relaciones más horizontales entre comunidades-Estado, como un proceso que evoluciona hasta lograr un aumento en el capital político de las organizaciones junto con una mayor visibilización étnica.

En términos de avances se distingue que la misma facilitó y articuló la prestación de servicios turísticos en favor de las comunidades Lafkence y Raquithue, en tanto se generaron y/o incorporaron a la gestión mapuce más de 50 prestaciones de servicios turísticos. Las mismas se componen de una diversidad de servicios y productos, así como en su modalidad (individual, familiar y comunitaria). También se destaca la incorporación de integrantes de ambas comunidades como trabajadores/as al portal de acceso y cobro de ingreso de Huechulafquen, y como guardaparques interculturales del departamento de comanejo del Parque Nacional Lanín.

Observar una política de largo alcance en la cogestión de un territorio entre un pueblo indígena y el Estado permite corroborar la heterogeneidad de este último en su composición y accionar estatal (Bohoslavsky y Soprano, 2009). El Estado no es un ente monolítico, sino multívoco, a partir de las diferentes etapas históricas de su conformación y de la inserción dentro de sus agencias de agentes con trayectorias, intereses y discursos heterogéneos. Lo que generó que ciertos estratos del Estado, y en ciertos contextos, sean especialmente permeables para el desarrollo de determinados procesos. Aun así, la política se puede afirmar que ha encontrado su límite, que se puede explicar en las propias contradicciones en el accionar del Estado que se resiste a transformar su profundo rol monocultural. Al mismo tiempo, se podría afirmar que a veces las intenciones de determinados agentes o agencias generan resultados aparentemente contradictorios, lo cual se evidencia, por ejemplo, cuando la aplicación de la categoría de conservación de Parque Nacional sobre los territorios indígenas funcionó como resguardo parcial del territorio frente al avance de actores privados sobre el mismo, es decir, frente a la territorialización del capital inmobiliario y turístico.

La mirada dominante es la de un Estado monocultural (Walsh, 2008) como antítesis al proyecto de Estado plurinacional y de interculturalidad crítica, en tanto un Estado excluyente que reconoce solo una cultura válida para el ser la identidad nacional argentina, que solo acepta las diferencias culturales, pero no construye a partir de ellas. De esta forma, el comanejo reconoce la alteridad, pero en algunos sentidos busca definir y controlar el contenido de esa alteridad limitando el reconocimiento de derechos indígenas y sus expresiones culturales y religiosas dentro del Parque Nacional Lanín.

La definición de cómo debe el pueblo mapuce ejercer su propia cultura y las restricciones impuestas se identifican como límites del Estado de reconocer a un pueblo ancestral, vivo y que se transforma. Por ello en términos de Falaschi (2008) primó una participación formal y ejecutiva. Según Bendini et al., el comanejo “parecería no haber alcanzado cambios esperados en los niveles de ingresos, como tampoco una sólida conformación de cuadros de gestión (...) algunas limitaciones vinculadas a la toma de decisiones y modos de gestión para la instrumentalización de la política” (2016: 21).

Finalmente, la participación indígena en el comanejo ha funcionado como un espacio de disputa en el cual las comunidades buscan reapropiarse del territorio como una forma de visibilización y resistencia, al mismo tiempo que se actualizan cuestiones identitarias, de prácticas y organizativas. En simultáneo, la actividad turística continúa desarrollándose por las familias mapuce, quienes se posicionan como un actor relevante en la gestión, y donde el turismo se constituye como estrategia de territorialización. A partir de las entrevistas realizadas durante el año 2024, el comanejo se mantiene como modelo de gestión, aunque las expectativas de poder avanzar en las respuestas a las demandas mapuce son escasas y se espera que determinados procesos administrativos como las habilitaciones turísticas se ralenticen. Sumado a un escenario nacional que no alienta la participación mapuce en la gestión de los territorios.

Por último, se afirma que los esfuerzos por incluir a las comunidades en la toma de decisiones y los procesos de fortalecimiento indígena han permitido avanzar en la recuperación del control territorial por apropiación (Haesbaert, 2013), aun con la persistencia de desigualdades entre un pueblo indígena y una institución pública que limitan la plena efectividad del modelo participativo del comanejo. Estas desigualdades están enraizadas en las históricas relaciones de poder y continúan condicionando las posibilidades de las comunidades de ejercer una gobernanza autónoma de sus territorios.

Referencias

- Aguirre, S. (2020). Procesos extractivos, territorio y autonomía indígena: El pueblo mapuche en Neuquén. Universidad Católica Silva Henríquez. *Revista Temas Sociológicos*, 27(12), 449-487.
- Aiziczon, F. (2014). Características del activismo mapuce en Neuquén. *Revista de Historia*, (15), 1-17.
- Ameghino, N. (2011). ¿Interculturalidad hegemónica o emancipatoria? Una aproximación a la gestión intercultural en Neuquén, Argentina. *Cultura y Representaciones Sociales*, 6(11), 83-108.
- Ameghino, N. (2021). Un modelo para (des)armar: el comanejo del Parque Nacional Lanín en Neuquén. *PUBLICAR*, XIX(XXXI), 17-36.
- Balazote, A. (2003, 30 de noviembre-3 de diciembre). "Feliz día montañeses. Impacto del turismo en comunidades próximas a San Martín de los Andes". Ponencia presentada en la V Reunión de Antropología del Mercosur, Florianópolis, Brasil.
- Bendini, M., Rodríguez, D., Karlau, A. (2016). Acciones de desarrollo rural en territorios campesinos. Compartiendo la gestión o disciplinando la participación. *Revista TEXTUAL*. México: Universidad de Chapingo.
- Benedetti, C. (2019). "De la "industria del piquete" al "paraíso verde". Turismo y pueblos originarios en un municipio del norte argentino". *Revista Antropología Social*, 28(1), 1-21.
- Benedetti, C. (2022). "Formen filas de emprendedores". Desarrollo, turismo y pueblos originarios en el norte argentino. *Campos-Revista de Antropología*, 23(2), 31-53. <https://doi.org/10.5380/cra.v23i2.83100>.
- Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (Eds.). (2010). Un Estado con rostro humano: funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 hasta la actualidad). Prometeo. (Humanidades).
- Cadiz, A. I., Rodríguez, M. D. y Santamarina, M. L. (2024). De empleados/as a prestadores: El turismo como estrategia de territorialización del pueblo mapuce en Huechulafquen, jurisdicción del Parque Nacional Lanín (Neuquén, Argentina). *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo* 8(18) Disponible en <https://ojs.ceil-conicet.gov.ar/index.php/lat/article/view/1349>, [13 de marzo de 2025].
- Cañicul, G. et al. (2004). Familia Cañicul. Comisión Académica, III Congreso Regional de Historia.
- Carpinetti, B. (2004). Derechos indígenas en el Parque Nacional Lanín de la expulsión al comanejo. Administración de Parques Nacionales.
- Cisneros, P. & Mc Breen, J. (2010). Superposición de territorios indígenas y áreas protegidas en América del Sur, Resumen Ejecutivo, UICN.
- Cortes Villa, A. (2018). Resguardos indígenas en la conservación: territorios en traslape. [Tesis de especialización, Universidad Externado de Colombia]. Repositorio Institucional Externadista. Disponible en <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/a3d33cfc-6ce3-468b-888d-e376236fdf6a/content>, [13 de marzo de 2025].

- Crespo, C. y Ondelj, M. (2004). Pinturas en las rocas, turismo y patrimonio en la Patagonia Argentina. Algunas consideraciones desde la antropología. En Rotman, M. (Ed.). *Antropología de la Cultura y el Patrimonio. Diversidad y desigualdad en los procesos culturales contemporáneos*. Córdoba: Ferreira Editor.
- Dennehy, F., Enríquez, R., Maya, D., Vitale, D. & Fernández, N. (2008). "La planificación como herramienta para el desarrollo. El protagonismo del COPADE en la transformación de la provincia de Neuquén en generadora de energía". *III Jornadas de Historia de la Patagonia*. Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina.
- Delrio, W. (2007). El genocidio indígena y las ollas ocultas en los Andes. *XXVII Congreso Internacional Asociación de Estudios Latinoamericanos*, Canadá.
- Falaschi, C. (2008). Apuntes de Investigación. Lo que no se trata o se maltrata en la academia. Ficha de cátedra Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Comahue.
- García, A. y Valverde, S. (2007). Políticas estatales y procesos de etnogénesis en el caso de poblaciones mapuche de Villa La Angostura, provincia de Neuquén, Argentina. *Cuadernos de antropología Social*, (25), 111-132.
- Guiñazú, S. Trentini, F. y Ameghino, N. (2019). Agencia(s) indígena(s) en políticas públicas participativas en Norpatagonia: políticas de comanejo y relevamiento territorial. Universidad de los Lagos. *POLIS Revista Latinoamericana*, (52), 45-59.
- Haesbaert, R. (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura y representaciones sociales*, 8(15), 9-42.
- Hiernaux, D. (2002). ¿Cómo definir el turismo? Un repaso disciplinario. *Aportes y Transferencias*, 6(2), 11-27.
- Impemba, M. (2013). *¿Los otros invisibles? La cultura mapuche en el expansionismo turístico de San Martín de los Andes*. Córdoba: Ferreyra Editor.
- Laborde, R. (2007). *Los territorios indígenas traslapados con áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales en la Amazonia colombiana: situación actual y perspectivas*. Foro Nacional Ambiental. Documento de Políticas Públicas, nº 23.
- Landa Torres, I., Zárate, C., y Jiménez, J. (2021). El Turismo sustentable desde la crítica latinoamericana. Un ejercicio de reflexión y deconstrucción. *El Periplo Sustentable*, (41), 524-547. doi:10.36677/elperiplo.v0i41.14330.
- Mele et al. (2022). "Estrategias de intervención comunitaria para la reducción del riesgo asociado al volcán Lanín". En Libro de resúmenes *IX Foro Internacional de Peligros Volcánicos*. Instituto Geológico Minero y Metalúrgico.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2020). Informe del estado del ambiente.

- Nates Cruz, B. (2011). Soportes teóricos y etnográficos sobre conceptos de territorio. *Revista Coherencia*, 8(14), 209-229.
- Nuñez, P. y Vejsbjerg, L. (2010). El turismo, entre la actividad económica y el derecho social: El Parque Nacional Nahuel Huapi, Argentina, 1934-1955; Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 19(6), 930-945.
- Ojeda, D. (2016). Los paisajes del despojo: propuestas para un análisis desde las configuraciones socio espaciales. *Revista Colombiana de Antropología*, 52(2), 19-43.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Editorial Miño y Dávila.
- Pérez Raventós, A. (2003). Una nueva relación en el Parque Nacional Lanín: El Comité de Gestión del Co-Manejo con 'determinación' Mapuche. Informe de investigación. CLASPO. Proyecto Comparado sobre Políticas Públicas. Neuquén Subred-Indígena.
- PNL (2007/2009). Plan de Ordenamiento Turístico de la cuenca de Weculafken (Huechulafquen): Diagnóstico, APN.
- PNL (2011). Plan de Gestión Institucional, APN.
- Sierra Praeli, Y. (2022). Territorio ocupado: 1647 territorios indígenas y 52 áreas protegidas afectadas por superposición con lotes petroleros en la Amazonía. MONGABAY Periodismo Ambiental Independiente en Latinoamérica. Disponible en <https://es.mongabay.com/2022/04/territorios-indigenas-y-areas-protegidas-afectadas-por-superposicion-con-lotes-petroleros-amazonia/>, [13 de marzo de 2025].
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de las políticas públicas*. Ediciones Grupo Planeta.
- André-Noël, R. (2016). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Torres Fernández, P. (2010). Hacia una reflexión del turismo étnico y su redefinición de alteridades. El caso de las políticas turísticas de Chaco y Formosa, Argentina. En Barreto, M. (Coord.). *Turismo, reflexividad y procesos de hibridación cultural en América del Sur Austral*. Colección Pasos Edita 4, 93-121.
- Trentini, F. (2012). Ecología política y conservación: el caso del "co-manejo" del Parque Nacional Nahuel Huapi y el pueblo mapuche. *Revista Pilquen*, 15(2), 1-11.
- Ulloa, A. (2004). "La construcción del nativo ecológico. Complejidades, paradojas y dilemas de la relación entre los movimientos indígenas y el ambientalismo en Colombia". *Conciencias*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Urry, J. (1996). La mirada del turista. *Turismo y Patrimonio*, (3), 51-66.

- Valverde, S. (2005). La historia de las organizaciones etnopolíticas del pueblo mapuche. *Revista de Historia*, (10), 167-184.
- Valverde, S., Maragliano, G., Impemba, M. & Trentini, F. (2011). Procesos históricos, transformaciones sociales y construcciones de fronteras. Aproximaciones a las relaciones interétnicas. Estudios sobre norpatagonia, Argentina y Labrador, Canadá. *Runa*, XXXIII(1), 107-109.
- Walsh, C. (2008). Interculturalidad crítica, pedagogía decolonial. En Villa, W. y Grueso, A. (comp.). *Diversidad, interculturalidad y construcción de ciudad*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.