

Antecedentes de conservación y turismo en áreas naturales protegidas provinciales de Río Negro (Argentina)

Conservation and tourism background in protected natural areas of Río Negro (Argentina) province

Laila Vejsbjerg*

Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos de Cambio (IIDyPCa).
CONICET-Universidad Nacional de Río Negro, Argentina

Resumen

El objetivo fue identificar los cambios en el tiempo del concepto de conservación y el rol del turismo en áreas naturales protegidas (ANPs), bajo jurisdicción y administración de la provincia de Río Negro. Como resultado se diferenciaron cinco sub-períodos. Se concluyó: 1) En las zonas turísticas atlántica y andina las ANPs se integraron a proyectos turísticos intra e inter provinciales, aunque las ANPs de las zonas Alto Valle y Línea Sur tienen una escasa integración a circuitos extra-locales y su rol no es claro en el territorio del turismo; 2) Si bien en dependencias provinciales de Ambiente ha habido una tendencia hacia una gobernanza estatal con co-manejo en el sector turístico privado existe un bajo nivel de conocimiento de estas ANPs.

Palabras clave: turismo, conservación, políticas, áreas protegidas, Patagonia.

Abstract

The aim was to identify changes over time regarding the notion of conservation and the role that tourism plays in natural protected areas (NPAs) under the jurisdiction and administration of the Río Negro province. As a result, five periods were differentiated. It was concluded that: 1) in the Atlantic and Andean tourist zones, NPAs are integrated with intra- and inter-provincial tourism projects, although the NPAs of Alto Valle and Línea Sur areas have little integration with extra-local circuits, and their role is not clear in the tourism territory; 2) while there has been a tendency towards state governance with co-management in provincial environmental departments in the private tourist sector has a low level of knowledge of these NPAs.

Keywords: tourism, conservation, politics, protected areas, Patagonia.

Recibido 24 abril 2018 / Revisado 31 mayo 2018 / Aceptado 14 agosto 2018

* lailavej@unrn.edu.ar

Copyright: © 2018 FCEyS-UNMDP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional. ISSN 1669-8479 (En línea).

1. Introducción

El sistema provincial de áreas naturales protegidas (en adelante ANPs) de la provincia de Río Negro, creado por Ley Provincial 2.669 en el año 1993, consta en la actualidad de quince ANPs de jurisdicción y administración provincial, dos nacionales, un área de reconocimiento internacional por Unesco (Reserva de la Biósfera Andino Norpatagónica), varias unidades de conservación municipales y una de gestión privada.

El propósito del presente trabajo es identificar los cambios en el tiempo del concepto de conservación y el rol del turismo, en los objetivos de creación de diferentes ANPs bajo jurisdicción y administración de la provincia de Río Negro. Asimismo, se hace referencia a cuáles fueron los agentes intervinientes y cómo se interpretaba el turismo en la planificación de estas ANPs de acuerdo con cinco períodos: 1957 y década de 1960; década de 1970; década de 1980; década de 1990; décadas de 2000 y hasta la actualidad. Estas cohortes temporales surgieron de la agregación de casos según los objetivos de creación de las ANPs, los cambios institucionales y de jerarquía de los entes provinciales responsables de Turismo y de Ambiente y, por último, los principales agentes intervinientes. Para ello, se realiza un análisis de las políticas públicas desde un enfoque geográfico diacrónico, basado en fuentes secundarias de información disponibles en centros de documentación en Viedma, San Carlos de Bariloche, Neuquén y Buenos Aires.

Algunos elementos que ayudan a contextualizar los cambios en los conceptos de conservación y de turismo en las ANPs de la provincia de Río Negro son: su pertenencia a uno de los territorios nacionales que más demoraron en incorporarse al país; la trayectoria principalmente de la zona andina en políticas nacionales de conservación de la naturaleza y de fomento del turismo; su ubicación en un área de frontera binacional con antecedentes de organización y planificación turística compartidos (Lolich, Vejsbjerg y Ponti, 2011).

Río Negro se incorporó como provincia de la República Argentina en 1955 y aprobó su Constitución en 1957 (en coincidencia con la provincialización de los territorios nacionales del Neuquén, Chubut y Santa Cruz de la región Patagonia). Esta integración tardía a la nación explica, según el historiador Navarro Floria, su dependencia de las políticas públicas nacionales que derivaron en una planificación fallida de múltiples proyectos (Navarro Floria, 2009, p. 8).

En consecuencia, el presente artículo avanza en la reflexión sobre el rol de las ANPs en los procesos geopolíticos de integración del turismo, la planificación del desarrollo y la gestión del turismo en una provincia tardíamente integrada al país. En lo referido a los antecedentes de investigaciones sobre los procesos geopolíticos del turismo, resulta de interés reconocer el rol de los parques nacionales a principios del siglo XX en la organización social del espacio y la consolidación de un área de frontera (Méndez, 2010; Bessera, 2008); la preeminencia que tuvieron otras agencias en la transformación del paisaje andino como el Touring Club y el ACA (Lolich, 2007); las políticas de poblamiento vinculadas con las políticas turísticas en los territorios nacionales y las repercusiones a escala local en San Carlos de Bariloche, principal centro turístico internacional de la provincia (Núñez, Matossian y Vejsbjerg, 2012); la asociación de los parques nacionales con la idea de Nación justa y soberana durante el

peronismo (Carreras Doallo, 2012; Pastoriza, 2008), período que coincidió con el proceso de provincialización de Río Negro; la pervivencia hasta la actualidad del desarrollo de distintos modelos de turismo en San Carlos de Bariloche (Vejsbjerg, Núñez y Matossian, 2014).

Respecto de los antecedentes de investigación acerca de los proyectos de desarrollo implementados en el área de estudio, se pueden mencionar trabajos que han contrastado los supuestos sociales que influenciaron proyectos alternativos al turismo con la noción de naturaleza a través de las políticas implementadas en el Parque Nacional Nahuel Huapi (Núñez y Núñez, 2012). Del mismo modo, se indagaron las diferentes visiones históricas sobre la conservación de la naturaleza (mediante el análisis de los objetivos de creación de diferentes parques nacionales en la Argentina) y en relación al rol del turismo en la Patagonia Norte por parte de agentes públicos y privados con diferentes escalas de actuación (Vejsbjerg, 2015; 2016). Además, se analizó el desarrollo del turismo en torno a las ANPs fronterizas, en el marco actual de internacionalización de las formas de patrimonialización de la naturaleza (Porcaro, Vejsbjerg y Benedetti, 2018).

No obstante, existen escasos antecedentes sobre el análisis histórico de la conformación de las ANPs provinciales, así como de la relación turismo-conservación a través del tiempo en estas unidades de conservación. Entre ellos, se destaca un informe técnico elaborado por la actual Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la provincia de Río Negro (en adelante SAYDS) que pormenoriza cuestiones históricas, biogeográficas y de manejo de cada una de las ANPs de Río Negro hasta 1996 (Paz Barreto, 1996) y un Acta de las Primeras Jornadas patagónicas de recreación y turismo en conservación sobre las Áreas Naturales Protegidas de Norpatagonia y el Turismo, donde se detallan modelos de gestión y lineamientos principales para la conservación de los sistemas de ANPs de las provincias de Neuquén y Río Negro en la primera década del siglo XIX (Encabo et al., 2012).

2. Metodología

Se analizaron, desde un marco diacrónico, las políticas públicas de territorialización del turismo en las ANPs de jurisdicción y administración provincial, mediante recopilación, sistematización y estudio de fuentes secundarias de información (planes, proyectos y reglamentaciones) ubicadas en el Centro de Documentación de la Provincia, la Legislatura y el Archivo de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo (en Viedma), la Biblioteca Leo Falicov que contiene el archivo de Fundación Bariloche (en Bariloche), el Centro de Documentación Científica y Técnica del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (en Neuquén) y las bibliotecas digitales del Consejo Federal de Inversiones y Ministerio de Economía de la Nación (en Buenos Aires).

A partir de la lectura del material, surgieron dos categorías analíticas que se estudiaron de manera interaccional: las visiones sobre la conservación de la naturaleza y las que atañen al rol del turismo en el desarrollo del territorio por

parte de distintos agentes cuyo accionar respondía a su vez a diversas escalas espaciales de referencia. Con este propósito, se contextualizaron los principales debates referidos al desarrollo de la actividad en relación con las unidades de conservación de la provincia de Río Negro, presentes en reglamentaciones y proyectos de las políticas públicas. Estos permitieron establecer cohortes temporales según los objetivos de creación de las ANPs, los cambios institucionales y jerarquía de los entes provinciales responsables de Turismo y de Ambiente y las escalas de intervención de los principales agentes intervinientes. Los periodos temporales resultantes son: a partir de la provincialización de Río Negro en 1957 y hasta fines de la década de 1960; década de 1970; década de 1980; década de 1990; década de 2000 y hasta la actualidad.

A partir de estas movibilidades, se construye la hipótesis central de este trabajo considerando que son los migrantes por estilo de vida, junto a los saberes locales invisibilizados por el mercado turístico, quienes ejercen nichos de innovación social y cultural a favor del desarrollo local. Esto se observa en una diversidad y riqueza de iniciativas socio-culturales en San Carlos de Bariloche, donde la ideación y materialización de proyectos cualitativamente diferentes sientan precedentes históricos por sus bases comunitarias, sociales, solidarias y/o alternativas.

3. Procesos geopolíticos de integración del turismo en las áreas naturales protegidas de Río Negro

La provincialización de Río Negro, que culminó en 1958 con la primera sesión de la Legislatura, coincidió con diversas acciones resultantes de políticas públicas nacionales que incidieron de manera directa en los espacios destinados para la conservación, tales como: la transferencia del dominio de tierras y bienes patrimoniales a las provincias y municipios¹, las cuales hasta ese entonces estaban bajo la órbita de Parques Nacionales; el surgimiento de la Dirección Nacional de Turismo, ente autárquico que en adelante sería responsable de la planificación y organización de la actividad en todo el territorio nacional y, por último, la asignación al organismo responsable de los parques nacionales de un rol más ligado a la protección de la naturaleza.

Es importante mencionar que este último organismo nacional autárquico, desde su creación en 1934, integró al turismo como una estrategia geopolítica de afirmación de soberanía, estrechamente vinculado con la política de creación de parques nacionales “que no fueron sólo ámbitos de preservación de la naturaleza, sino que estratégicamente se sitúan en las regiones fronterizas como límite oficial

¹ Para ampliar información consultar la siguiente reglamentación: Ley 14.487/58, “se ceden a la Municipalidad de S.C. de Bariloche las tierras fiscales existentes dentro de su ejido y se excluyen de la jurisdicción de la DPN. La península Llao-Llao se conservará como parque público con excepción de 150 has.”. Decreto 6.548/1958, “autorízase la transferencia al dominio de las provincias de Formosa, Neuquén, Río Negro, Chubut y Santa Cruz de las tierras e islas fiscales comprendidas en el Decreto Ley 14.577/56”. Decreto-Ley 17.830/58 aclara los artículos 14 de la Ley 14.037 y 10 de la Ley 14.408, “acerca de los bienes que permanecerán bajo dominio del Estado nacional”.

a lo que se leía desde algunos sectores nacionalistas como una avanzada chilena" (Núñez, Matossian y Vejsbjerg, 2011, p. 58). Río Negro, siguiendo esta trayectoria, a tan sólo un año de lograr la provincialización, creó la primera ANPs -a unos 15 km de Ingeniero Jacobacci en el centro-sur de este territorio- denominada Laguna de Carri-Laufquen, bajo la concepción de un parque público con fines deportivos y de balneario (Ley Provincial 82).

Respecto del lugar que ocupaba el turismo en las políticas públicas de la nueva provincia, este no era considerado una actividad productiva. En el capítulo sobre el régimen económico de la Constitución de la provincia de Río Negro (1957), sólo se mencionan la producción agrícola, industrial y minera, el comercio y el crédito (art. 34). Años después, esta situación se subsana con la creación en 1963 de la Dirección de Turismo provincial con asiento en San Carlos de Bariloche, dependiente del Ministerio de Economía, mediante Decreto-Ley Provincial 1.826 de 1963 y su Decreto Reglamentario Provincial 774 de 1965. No obstante, cinco años después, se traslada esta Dirección de Turismo a la capital provincial en Viedma mediante Decreto Nacional 841 de 1968, con el argumento de que "la Repartición (...) se extenderá a núcleos de población alejados, que interesa informar y movilizar". Esta política de descentralización será replicada en 1985.

Desde 1957 y hasta fines de la década de 1960, en lo que se refiere específicamente a la región Patagonia, florecieron

sucesivos y superpuestos planes de desarrollo, muy a la usanza de la época, que buscaban planificar el aprovechamiento de los recursos naturales regionales, en provecho de la región y del país en general (...) sin dudas, el más importante de estos programas fue el Programa de Desarrollo de la Región Comahue, impulsado por el Consejo Federal de Inversiones -CFI-, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación -FAO- y la Universidad Nacional de La Plata (Nicoletti y Navarro Floria, 2001, p. 288).

Respecto de la conservación en este subperíodo, no se crearon nuevas ANPs y en los antecedentes de política pública nacional con alcance a la zona andina en estudio la Corporación Norpatagónica y el Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969 del CONADE, el turismo no se reconoce como un sector ni como política pública prioritaria.

En la década de 1970, el Plan Trienal 1971-1975 del Poder Ejecutivo Nacional, tampoco lo reconoce como actividad productiva importante para la provincia de Río Negro. Esto denota una desconsideración hacia la trayectoria histórica y necesidad de inversión pública en la zona andina, debido al exponencial incremento de la demanda turística experimentado por San Carlos de Bariloche. Se verifica cuando la provincia consignó, en este plan nacional, la necesidad de invertir en la ejecución de un proyecto de equipamiento hotelero turístico y provincial (que sería financiado exclusivamente con fondos propios) y, al final de ese documento, se constata que la suma presupuestada representaba sólo el 0,92% del total presupuestado por Río Negro para el período 1974-1977 (Poder Ejecutivo Nacional, 1973, p. 240).

Por otra parte, los expertos Rofman y Mizrahidel del CEUR (Centro de Estudios Urbanos y Regionales con asiento en Buenos Aires), quienes realizaron una asesoría sobre las alternativas de desarrollo de la provincia de Río Negro, afirman en su diagnóstico que la zona cordillerana es la única de las cuatro zonas identificadas en la provincia de Río Negro con potencial turístico y un desarrollo de la infraestructura acorde (Rofman y Mizrahi, 1971, p. 13). Así, posicionan a San Carlos de Bariloche como un centro turístico que reportó el 5,2% del total de ingresos del sector dentro del país, en los inicios de la década de 1970.

En el mencionado estudio, resulta llamativo el escaso peso que le otorga el gobierno provincial al turismo, habida cuenta de que estudios regionales llevados a cabo por expertos de organismos consultores nacionales e internacionales. Estos concluyeron, por un lado, que la zona andina contaba con los requisitos para conformarse como un centro neurálgico de un turismo regional -en asociación con la provincia de Neuquén- y binacional -con Chile- (BID-INTAL, 1975, p. 324). Por otro, que San Carlos de Bariloche podría constituirse en un polo turístico dentro de un proyecto prioritario para la Región del Comahue, denominado Desarrollo Turístico de la Zona Cordillerana Sur. El mismo implicaba un esfuerzo en conjunto entre las provincias de Río Negro y Neuquén para establecer una red de alojamientos, estaciones de servicios y aeropuertos, además de la creación de una "Oficina de Turismo Regional con carácter autárquico" (PNUD-FAO, 1970, p. 229). Este último proyecto, planteaba un eje de desarrollo para asociar San Carlos de Bariloche a otros centros principales de la zona andina de la Región del Comahue, tales como El Bolsón -en la provincia de Río Negro-, San Martín de los Andes y el complejo Copahue-Caviahue -en la provincia de Neuquén-.

Respecto de las políticas de desarrollo de la provincia para este segundo subperíodo, según Manzanal y Rofman (1987) el Programa de Desarrollo Económico de Río Negro (PRO 5) pretendió revertir las desigualdades regionales y expandir el este de la provincia. Las autoras añaden que el programa fue elaborado por grupos con intereses económicos en Viedma y San Antonio Oeste, que hicieron coincidir sus propósitos con el ámbito nacional, como el caso del sector siderúrgico, haciendo perdurar su propuesta hasta los gobiernos militares de 1966-1973.

Se advierte que, si bien la primera unidad de conservación de Río Negro se creó en los inicios de la organización provincial con una finalidad turística y recreativa, recién en la década de 1970 se crearon las siguientes dos ANPs, ambas reservas faunísticas provinciales en la costa². Para ese entonces, el área de Turismo poseía una jerarquía de Secretaría de Estado y, dentro de sus competencias, se le asignó la administración, control y vigilancia de reservas faunísticas de importancia turística³.

En la década de 1980, en los fundamentos de las Leyes de Ministerios 1.791/1984 y 2.210/1987, se crea el Ministerio de Recursos Naturales para asegurar la calidad ambiental, conservación, puesta en valor y otras medidas afines sobre los recursos naturales renovables y no renovables (no se especifican

² ANP Punta Bermeja por Decreto 898/1971 y el ANP Complejo Islote Lobos por Decreto 1.402/1977.

³ Ley de Ministerios 386/1973.

las ANPs). En este subperíodo, se declara de utilidad pública y sujeto a expropiación de inmuebles sobre el litoral marino, una franja de costa destinada a la creación de una Reserva de Usos Múltiples⁴. En el proyecto inicial de esta reserva, se contemplaba la construcción de un camping y un motel 3 estrellas (con un mínimo de 30 habitaciones, que no se ejecutó) para albergar un turismo nacional e internacional. También se crea el ANP Meseta de Somuncurá por el Decreto 356/1986 que, una década después, luego de la determinación de sus límites definitivos, representa el de mayor superficie de la provincia (35.000 has).

En la década de 1990, se observa el surgimiento de una conciencia sobre la importancia de las zonas de reserva como patrimonio turístico y se delega a la Secretaría de Turismo la preservación de los espacios naturales y zonas afectadas por la actividad humana, ejemplo de esto es la creación del ANP Embalse Casa de Piedra, luego de la declaración de emergencia ecológica en la cuenca del río Colorado por los derrames periódicos de petróleo (Ley Provincial 2.449/1991). Asimismo, se sancionan las Leyes 2.615 y 2.669 referidas a la adhesión de la provincia al Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) y la creación de un Sistema de ANPs, respectivamente. Por otra parte, en este subperíodo se crean seis ANPs, de un total de catorce, bajo jurisdicción y administración provincial.

Una de estas ANPs fue Río Azul-Lago Escondido (en adelante ANPRALE), en cuya normativa de creación se explicita el turismo como una actividad prioritaria y preferible a la agropecuaria. En los fundamentos, se sostienen objetivos irreconciliables entre una noción de preservación a ultranza de la naturaleza y un uso sustentable basado en la conservación en un área que históricamente había tenido una intervención humana y con pobladores que se dedicaban a la trashumancia y/o residían en poblaciones dispersas. Ejemplo de esto último se encuentra en su proyecto de ley de creación, cuando se manifiesta la necesidad de “reservar una superficie boscosa para conservarla en estado natural, que desde principios de siglo fue utilizada como campo de pastoreo o veranada” (Diario de Sesiones Ley 2.833, 1994, p. 48), “preservar el paisaje natural y conservar las características especiales de los procesos ecológicos y funcionamiento de los ecosistemas” (Ley 2.946/1995). Sin mencionar valores de conservación, tales como el hábitat del huemul y aves en peligro de extinción, que son referentes del bosque andino patagónico.

Asimismo, en los registros de debates de legisladores de ANPRALE, se constata una preocupación recurrente por evitar la concentración de inmuebles privados que ya en ese entonces generaban problemas de acceso público, debido a las prohibiciones por parte de algunos vecinos, al ingreso de visitantes. Al respecto, Llosa (2016) analiza cómo se desarrollaron estos procesos apropiación de la naturaleza y exclusión social, mediante la proliferación de negocios inmobiliarios en el sector norte de esta ANP.

Otro ejemplo de objetivos de creación de ANPs, que suman el uso público a través del turismo como una alternativa para la conservación de la naturaleza, es el de Valle Cretácico, colindante con el municipio de Cipolletti en la zona del Alto Valle, centro-norte de la provincia de Río Negro. Si bien en la normativa de

⁴ Decreto 1.711/1985 y Ley 2.032/1985 de expropiación del ANP Pozo Salado-Caleta de los Loros-Punta Mejillón.

su creación se consigna que la finalidad de la misma es “conservar una muestra representativa de estratos del período cretácico, conteniendo restos fósiles de la fauna y flora de esa antigüedad” (Ley Provincial 3.033/1996), en el proyecto de Ley inicialmente debatido en la Legislatura (Expediente 504/96) se estipula que su emplazamiento resulta interesante por cuanto se inserta en el marco del Plan Maestro de desarrollo de la Margen Sur de los ríos Limay y Negro. Además de la importancia para conservar sitios geológico-paleontológicos relevantes para la ciencia, la diversidad genética y la recuperación de los recursos naturales de modo sustentable.

En este tercer subperíodo, con la creación del ANP Pozo Salado, Caleta de los Loros, Punta Mejillón -en la franja costera mencionada anteriormente dado el proceso de expropiación de inmuebles-, se apela por primera vez a la concientización de la ciudadanía para defender estas unidades de conservación, en tanto bienes públicos. También, se propone el ecoturismo como modalidad de turismo y un manejo integrado de las cinco ANPs provinciales costeras, asociadas a las de la provincia de Chubut (Ley Provincial 3.222/1998).

En la década del 2000 y hasta el 2018, se asiste a una política de descentralización del área de Turismo, en Agencias provinciales ubicadas en la Zona Andina, la Zona Atlántica y la Zona Alto Valle. Asimismo, se crea una sección de ANPs y un Programa de Ordenamiento y Protección de los Recursos Naturales de la Costa Atlántica por Ley de Ministerios 3.779/2003. Es en este período cuando se fijan los límites provisorios de diversas ANPs con el objetivo de avanzar con los planes de manejo, demostrándose una preocupación por la calidad ambiental, la importancia de la conservación de la biodiversidad (con énfasis en hábitats para aves migratorias y especies en extinción) y la transferencia de tierras fiscales al dominio privado ubicadas en áreas de frontera, zonas de indudable riqueza en biodiversidad y también por la presencia de minerales estratégicos. Cabe mencionar que en la provincia de Río Negro existe un antecedente de recuperación de tierras fiscales que habían sido transferidas al dominio privado, en el ANP Meseta de Somuncurá (Ley 4.874/2013).

Finalmente, en el Plan Estratégico de Turismo Sustentable de la provincia de Río Negro (Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte, 2017) ha integrado como parte de su oferta turística y de manera diferenciada a las 5 ANPs de la zona Atlántica (ahora Región Mar), 1 de 3 de la Región Sur (ahora Estepa), 1 de 4 de la zona Andina (ahora Cordillera) y 1 de 3 de la Región Alto Valle (ahora Valle) (Min Turismo, Cultura y Deportes, 2017).

4. Actores y redes sociales en los procesos de patrimonialización y activación turística de la ANPs

La protección de la naturaleza puede entenderse como un proceso de patrimonialización, es decir, de construcción de la condición de legado o acervo natural (Castro, 2006). Ello implica un proceso de selección y valorización en función de lógicas e intereses específicos, así como mecanismos de apropiación y control del espacio.

Desde la década de 1970, se produjo un incremento cuantitativo de las áreas protegidas en todo el mundo, relacionado en parte al movimiento ambientalista mundial, cuya fundación se asocia a la Cumbre de Estocolmo de 1972 (APN, 2007). Según un estudio sobre el rol del turismo en el desarrollo territorial y las visiones sobre la conservación de la naturaleza -particularmente referidas a las ANPs de jurisdicción y administración nacional en la zona andina-, quedan expuestas “debilidades estructurales, que aún en un contexto de provincialización y descentralización del país, perpetúan una relación de colonialismo interno hacia los centros de decisión político-administrativos nacionales. La diferencia es que durante el período 1958-1976, también se crea una dependencia hacia agentes del sector privado con vínculos extra-regionales e internacionales, que disminuyen el poder de negociación a escala local y provincial sobre el desarrollo deseado (Vejsbjerg, 2017, p. 158).

En lo referido específicamente a las ANPs provinciales, se declaran sólo dos reservas faunísticas en la zona atlántica (Punta Bermeja, en 1971, y Complejo Islote Lobos, en 1977) con un criterio de conservación orientado a la protección y conservación de la fauna autóctona. De acuerdo con la Ley de Ministerio 386 de 1973, se identifica al Estado provincial como principal actor interviniente en estas ANPs, recayendo la facultad de “crear, administrar y mantener los parques y reservas naturales” en una Secretaría dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Minería. En el mismo año, Turismo experimenta, por primera vez, un ascenso de jerarquía al crearse una Secretaría de Estado de Turismo dependiente directamente del poder ejecutivo, con amplias funciones de planificación del patrimonio turístico provincial, aunque sin detallar su injerencia respecto de estas reservas faunísticas u otras unidades de conservación.

Entre las décadas de 1980 y 1990, emergieron nuevas aproximaciones con énfasis en la inclusión de la población local y el desarrollo social y económico. Las ANPs ya no eran concebidas como reservas aisladas y se promovió una reconciliación entre la preservación y el uso, surgiendo nuevos modelos de áreas protegidas a nivel mundial, como el caso de las Reservas de Biósfera del programa MAB-Unesco. Una de ellas, la Reserva de la Biósfera Andino Norpatagónica, incluye cinco ANPs provinciales de la zona andina de Río Negro. Es, durante esta década, cuando en Argentina y Chile se desarrollaron diferentes iniciativas transfronterizas con áreas de reconocimiento internacional con distintos niveles de concreción (Porcaro et al., 2018). La conservación transfronteriza se ha convertido en un paradigma dominante con el ingreso de nuevos agentes con poder de decisión, entre los que se cuentan las agencias de desarrollo internacional, las agencias de la ONU, las corporaciones transnacionales y los operadores de turismo (Fall, 2005).

En la década de 2000 y hasta la actualidad, se considera relevante el Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2025 (MinTur, 2014) que, desde nación, promueve el desarrollo de productos turísticos vinculados con las ANPs nacionales y provinciales, así como la puesta en marcha y monitoreo del proyecto denominado Huella Andina-Senderos de Argentina. Esta última iniciativa se mantuvo con algunas acciones en el territorio hasta el 2015, en el marco de la Reserva de la Biósfera Andino Norpatagónica, e integrando diversas ANPs nacionales de tres provincias patagónicas y también ANPRALE.

En lo referido a las ANPs provinciales, en el año 2002 se aprueba la Ley Provincial 3.690 promulgada por el Decreto 1.033/2002, para financiar los planes de manejo de las ANPs. Si bien se realizó un esfuerzo por parte del Estado provincial en aplicar metodologías participativas con talleres locales que involucraron tanto a pobladores rurales dentro de las ANPs como a agentes públicos y privados localizados en centros urbanos en las zonas de amortiguamiento, en la actualidad resulta llamativo el bajo nivel de conocimiento de sus valores de conservación, sus límites y cuáles son las instituciones/personas con responsabilidad y poder de decisión para su gestión. Esta situación se agudiza en las que aún no poseen un plan de manejo aprobado como el caso de ANPRALE, localizado al Sudoeste del Departamento Bariloche y colindante al ejido de El Bolsón. Según entrevistas realizadas a visitantes en refugios y senderos de montaña, realizados entre enero de 2016 y marzo de 2017, el 37% de los visitantes no conocía con antelación su estatus de protección (Baratta et al., 2017).

Otro caso, es el ANPs Río Limay (desde la desembocadura del río Limay hasta Confluencia Trafal, su principal centro de apoyo es Villa Llanquín, a 40 km al NE de San Carlos de Bariloche). Según resultados del proyecto de investigación UNRN 40-B-476, en un sondeo realizado en 2017 a 16 agencias de turismo habilitadas y en actividad en Bariloche (de un total de 42 operativas), el 62% ofrece servicios turísticos en esta ANPs, aunque ninguna de ellas manifestó tener conocimiento de que se trataba de una unidad de conservación.

Entre los años 2016 y 2018, a requerimiento de la SAyDS de la provincia, se comenzaron a realizar talleres participativos en la municipalidad de El Bolsón y el paraje Villa Llanquín, principales asentamientos poblacionales con injerencia en el manejo de las unidades de conservación ANPRALE y Río Limay, respectivamente.

5. Conclusiones

Teniendo en cuenta la política de descentralización provincial del área de Turismo, se observa que en la zona atlántica y en la andina se han llevado adelante proyectos y programas para incorporar las ANPs en un manejo integrado a nivel intra e inter provincial, como el caso del Plan de Manejo Integrado de la Zona Costera Patagónica, administrado por el PNUD y financiado por el Fondo Global para el Medio Ambiente. Del mismo modo, se puede asimilar este concepto de conservación de corredores ecológicos en la zona andina, particularmente a través de la iniciativa de Reserva de la Biósfera Andino Norpatagónica y el programa Huella Andina.

Por otra parte, la zona del Alto Valle y la de meseta en la Línea Sur, presentan una escasa integración del Sistema Provincial de ANPs a circuitos turísticos extra-locales y acciones concretas sobre el territorio que, por un lado, desvinculan a las ANPs de su contexto ambiental mayor y, por otro lado, desdibujan su rol en el territorio campo del turismo. Algunas de estas lógicas de territorialización turística persisten en la actualidad y se mencionan a continuación casos de estudio que contribuyeron a identificar diferentes visiones

históricas sobre la conservación de la naturaleza y el desarrollo de la actividad, así como los actores sociales y redes intervinientes.

Las acciones van desde la invisibilización del turismo como actividad productiva de la provincia de Río Negro a fines de la década de 1950, que coincide con la creación de su primera ANPs provincial (Lagunas de Carri-Laufquen, próximas a Ingeniero Jacobacci), hasta una intensa labor de búsqueda de áreas y elementos con potencialidad en la década de 1960. Estas últimas llevaron, en algunos casos, a la creación de nuevas áreas protegidas (ej. Punta Bermeja) e, incluso, a propuestas de desarrollo turístico de la zona andina de la provincia en la década de 1990, en las cuales no se consideraba la condición patrimonial de las ANPs (ej. ANPRALE).

Algunas fuentes que contextualizan las acciones brevemente descriptas son, en primer lugar, el capítulo sobre el régimen económico de la Constitución de la provincia de Río Negro de 1957, donde se mencionan la producción agrícola, industrial y minera, el comercio y el crédito (art. 34) sin referencia específica al turismo como sector productivo. Años después, esta situación se subsana con la sanción del Decreto-Ley Nacional 1.826 de 1963 y su reglamentación mediante el Decreto Provincial 774 de 1965, cuando se crea la Dirección de Turismo provincial como organismo competente en la materia, dependiente del Ministerio de Economía. En segundo lugar, la Ley Provincial 368 de 1964, que declara de interés turístico a todo el espacio provincial así como el Decreto Provincial 841 de 1968, que traslada la sede de la Dirección Provincial de Turismo en San Carlos de Bariloche a Viedma. Esta acción se justifica como una estrategia para extender el turismo a otros núcleos de población y el relevamiento de nuevos atractivos. En tercera instancia, la Ley Provincial 2.669 de 1993 que establece el Sistema Provincial de ANPs. Las primeras unidades de conservación se crearon acompañando el proceso de provincialización y con objetivos turísticos entre las décadas de 1950 y 1960. Luego se emplearon distintos criterios para la selección de las siguientes ANPs, que van desde concepciones conservacionistas hasta estratégicas, en las que se apelaba a los beneficios del turismo.

Respecto de los actores y redes sociales que intervinieron en los procesos de patrimonialización y activación turística de las ANPs provinciales analizadas, se concluye que, si bien en el análisis de los proyectos de leyes y casos de programas de conservación se obtuvo una tendencia no sólo a avanzar en una gobernanza mixta y estatal con distintos niveles de co-manejo integrando la actividad de la recreación y el turismo como parte de una política ambiental, en la práctica existe un bajo nivel de conocimiento de la existencia de las ANPs provinciales y de los objetivos de conservación, aunque resultan de interés para los operadores turísticos incorporarlas a su oferta de productos turísticos.

Agradecimientos

Permiso de investigación de la SAyDS. Resolución 1.224 del 4 de noviembre de 2016.

Centro de Documentación Provincial y Legislatura de la provincia de Río Negro.

Biblioteca Leo Falicov de Bariloche, Centro de Documentación Científica y Tecnológica del COPADE de Neuquén y Bibliotecas digitales del C.F.I. y Ministerio de Economía de la Nación.

Proyectos de investigación: PICT FONCyT 0992 - PI UNRN 2015 40-B-644.

Srta. Natalia Martínez Barón, becaria CIN del PI UNRN 40-B-476 por su contribución en la sistematización de las Leyes de Ministerios.

Bibliografía

- APN (2007). *Las Áreas Protegidas de la Argentina. Herramienta superior para la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural*. Buenos Aires, Argentina: APN.
- Baratta, A., Faler, C., Martínez Barón, N., Monalli, A., Ortega, S., Potschka, S., Raffo, P., Zalazar, F. y Vejsbjerg, L. (2017, octubre). Percepciones y uso turístico en áreas protegidas provinciales de Río Negro. Caso ANPRALE. Ponencia presentada en el *VIII Simposio Internacional y XIV Jornadas Nacionales de Investigación-Acción en Turismo*. Buenos Aires, Argentina.
- Bessera, E. (2008). Políticas de Estado en la Norpatagonia Andina. Parques Nacionales, desarrollo turístico y consolidación de la frontera. El caso de San Carlos de Bariloche (1934-1955) (Tesis de grado). CRUB Universidad Nacional del Comahue, S.C. de Bariloche, Argentina.
- Carreras Doallo, X. A. (2012). Parques Nacionales y peronismo histórico. La patria mediante la naturaleza. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 21(5), 1.315-1.335.
- Castro, H. (2006). Patrimonialización de la naturaleza y construcción de la atraktividad turística. Criterios y tensiones en torno al parque natural Ischigualasto (San Juan, Argentina). En Bertonecello, R. (Comp.). *Turismo y geografía. Lugares y patrimonio natural-cultural de la Argentina* (pp. 43-61). Buenos Aires, Argentina: Ciccus.
- Encabo, M., Boschi, A., Sánchez, S., Torre, G., Paz, D., Andrés, J., Mastrocola, Y. y Vásquez, M.V. (Eds.). (2012). *Actas I Jornadas patagónicas de recreación y turismo en conservación: las Áreas Naturales Protegidas de Nor-patagonia y el Turismo*. Neuquén, Argentina: EDUCO.
- Fall, J. J. (2005). *Drawing the line: nature, hybridity and politics in transboundary spaces*. Farnham, United Kingdom: Ashgate Publishing Limited.
- Lolich, L. (2007). Arquitectura de los Parques Nacionales. En Gutiérrez, R. (Ed.). Ernesto de Estrada. *El Arquitecto frente al Paisaje* (pp. 79-94). Buenos Aires, Argentina: APN y CEDODAL.
- Lolich, L., Vejsbjerg, L. y Ponti, J. R. (2011). Evolución de un territorio binacional históricamente compartido y su recomposición a partir de nuevas prácticas sociales. En Navarro Floria, P. y Del Rio, W. (Comps.). *Cultura y espacio: Araucanía-Norpatagonia*. (pp. 77-112). San Carlos de Bariloche, Argentina: IID y PCa.
- Llosa, C. (2016). *Desarrollos inmobiliarios en áreas protegidas de la Patagonia. Controversia ambiental del Cerro Perito Moreno*, El Bolsón. Viedma, Argentina: Universidad Nacional de Río Negro.

- Manzanal, M. y Rofman, A. (Coord.). (1987). Diagnóstico y políticas regionales. En *Documento de Trabajo 11*, Tomos I y II. Buenos Aires, Argentina: CEUR.
- Méndez, L. (2010). Estado, frontera y turismo: historia de San Carlos de Bariloche. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Navarro Floria, P. (2009). Etapas-funciones-tensiones. Los territorios nacionales en la explicación histórica de las debilidades estructurales actuales del territorio nacional. Ponencia presentada en *Actas de las XII Jornadas de Interescuelas / Departamentos de Historia*. San Carlos de Bariloche, Argentina: Universidad Nacional del Comahue.
- Nicoletti, M. A. y Navarro Floria, P. (2001). *El gran libro de la provincia de Río Negro*. Buenos Aires, Argentina: ALFA y Barcel Baires.
- Núñez, P. G. y Núñez, M. A. (2012). Conocer y construir naturaleza en el sur argentino. En Silva, C. C. y Salvatico, L. (Eds.). *Filosofía e História da Ciência no Cone Sul* (pp. 428-437). Porto Alegre, Brasil: Entrementes.
- Núñez, P., Matossian, B. y Vejsbjerg, L. (2011). Frontera impuesta en los confines de la Patagonia: el Parque Nacional Nahuel Huapi. *Revista Internacional de Ciencias de la Tierra. Mapping Centroamérica y El Caribe*, (1), 55-62.
- Núñez, P., Matossian, B. y Vejsbjerg, L. (2012). Patagonia, de margen exótico a periferia turística. Una mirada sobre un área natural protegida de frontera. *PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 10(1). Recuperado de <http://www.pasosonline.org>
- Pastoriza, E. (2008). El turismo social en la Argentina durante el primer peronismo. Mar del Plata, la conquista de las vacaciones y los nuevos rituales obreros, 1943-1955. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos, Debates*. Recuperado de <http://nuevomundo.revues.org/index36472.html>
- Poder Ejecutivo Nacional (1973). Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1973-1975. Buenos Aires, Argentina.
- Porcaro, T., Vejsbjerg, L. y Benedetti, A. (2018). Áreas protegidas y turismo. Estudio comparado de los espacios fronterizos norpatagónico y circumpuneño (Argentina-Chile). En Núñez, P., Matossian, B., Núñez, A., Tamagnini, M. y Odone, C. (Eds.). *Araucanía-Norpatagonia: la fluidez, lo disruptivo y el sentido de la frontera* (153-197). San Carlos de Bariloche, Argentina: UNRN
- Vejsbjerg, L. (2015, octubre). Turismo, conservación y políticas públicas en espacios de frontera. El rol de los parques nacionales en la Norpatagonia andina argentina (1916-1976). Argentina. Neuquén. Ponencia presentada en *Actas del VII Simposio Internacional y XIII Jornadas Nacionales de Investigación Acción en Turismo - CONDET 2015*. Neuquén, Argentina: Facultad de Turismo, Universidad Nacional del Comahue.
- Vejsbjerg, L. (2016). Políticas de desarrollo turístico y espacios para la conservación en la zona andina de la provincia de Río Negro (1958-1976). En Núñez, P. (Ed.). *Sombras del desarrollo. La Patagonia de la energía y la formación de la provincia de Río Negro* (pp. 140-161). San Carlos de Bariloche, Argentina: IIDyPCa.
- Vejsbjerg, L., Núñez, P. y Matossian, B. (2014). Transformation of peripheral regions into tourism sites (1934-1955). *ALMATOURISM-Journal of*

Tourism, Culture and Territorial Development, 5(10), 1-22.
doi:10.6092/issn.2036-5195/4769.

Otras fuentes: Diarios de Sesiones, Debates y Normativa

- Constitución de la provincia de Río Negro (1957). Legislatura de la provincia de Río Negro, Viedma.
- Decreto Provincial 841 de 1968. Se fija como sede de la Dirección de Turismo, la ciudad de Viedma.
- Decreto Provincial 356 de 1986. Declara área de reserva protegida a la Meseta de Somuncurá. Publicado en *Boletín Oficial Provincial*, del 14/04/1986.
- Decreto Provincial 1.345 de 1991. Declaración del área natural protegida sector del lago y área de influencia del Embalse Casa de Piedra. Publicado en *Boletín Oficial* 3.097, pág. 1.
- Decreto 774 de 1965, correspondiente al Decreto-Ley 1.826 de 1963. Sobre la jurisdicción y competencia de la Dirección Provincial de Turismo. Publicado en *Boletín Oficial Provincial* 193, pág. 3.
- Decreto-Ley Provincial 1826 de 1963. Creación de la Dirección de Turismo, dependiente del Ministerio de Economía de la Provincia de Río Negro. Publicado en *Boletín Oficial Provincial* 135, pág. 1.
- Ley de Ministerios 1.791 de 1984. Provincia de Río Negro. Publicado en *Suplemento del Boletín Oficial*, del 09/01/1984, pág. 1.
- Ley de Ministerios 2.210 de 1987. Provincia de Río Negro. Publicado en *Boletín Oficial*, del 27/12/1987, pág. 1.
- Ley de Ministerios 3.779/2003. Provincia de Río Negro. Publicado en *Boletín Oficial* 4.156, pág. 1.
- Ley Nacional 12.103 de 1934 de Creación de la Dirección de Parques Nacionales. Honorable Congreso de la Nación Argentina. Firmado el 29/09/1934
- Ley Provincial 82 de 1959. Laguna Carri-Laufquen. Parque público. Promulgada el 29/09/59 por Decreto 1.187. Publicado en *Boletín Oficial* 12.
- Ley Provincial 2.615 de 1993. Adhesión de la provincia de Río Negro al COFEMA. Publicado en *Boletín Oficial*, del 27/05/1993.
- Ley Provincial 2.669 de 1993. Crea el sistema provincial de áreas naturales protegidas. Publicado en *Boletín Oficial*, del 27/09/1993.
- Ley Provincial 3.033 de 1996. Creación del área natural protegida "Valle Cretácico". Publicado en *Boletín Oficial*, del 28/10/1996.
- Ley Provincial 3.222/1998. Creación del área natural protegida "Pozo Salado, Caleta de los Loros, Punta Mejillón". Publicado en *Boletín Oficial*, del 17/09/1998.
- Ley Provincial 3.690, promulgada por Decreto 1033/2002. Financiamiento de planes de manejo de las áreas naturales protegidas. Publicado en *Boletín Oficial*, del 24/10/2002.
- Ley Provincial 4.874/2013. Se restituyen al Estado provincial sin indemnización para el adjudicatario o propietario, las 24.648 has de origen fiscal que se encuentran en el ANP Meseta de Somuncurá. Publicado en *Boletín Oficial*, del 25/07/2013.

Proyecto de Ley 2.946 de 1995. Creación del área natural protegida Río Limay.
Publicado en *Boletín Oficial*, del 15/01/1996.

Otras fuentes: Diarios de Sesiones, Debates y Expedientes

Diario de Sesiones. Ley 2.833 de 1994. Creación del área natural protegida Río Azul-Lago Escondido.
Debates de la Cámara de Diputados de la Nación de la Ley Nacional 14.574, septiembre 29 de 1958, Reunión 57. Sobre la Dirección Nacional de Turismo y el Fondo Nacional: 5.071-5.098. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Secretaría Parlamentaria, Buenos Aires.
Expediente 504/96. Legislatura de la Provincia de Río Negro.

Otras fuentes: Informes técnicos y planes

BID-INTAL. (1975). Desarrollo turístico integrado de la Región de los Lagos (Informe inédito). Buenos Aires, Argentina.
CONADE. (1965). Plan nacional de desarrollo 1965-1969. Buenos Aires, Argentina.
MinTur. (2014). Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2025. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Plan-Federal-Estrategico-Turismo-Sustentable-2025.pdf>
Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte. (2017). Plan estratégico de turismo sustentable provincia de Río Negro 2017. Recuperado de <http://www.rionegro.gov.ar//download/archivos/00008518.pdf?1531490547>
Paz Barreto, D. (1996). Provincia de Río Negro: áreas naturales protegidas (Informe técnico inédito). Tercera Entrega. Viedma, Argentina.
PNUD-FAO. (1970). Estudio de factibilidad para el desarrollo de la región Comahue, Argentina. Informe final preparado para el Gobierno de la Argentina. Roma, Italia.
Poder Ejecutivo Nacional. (1973). Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1973-1975. Buenos Aires, Argentina.
Rofman, A. B. y Mizrahi, E. (1971). Estudio sobre los aspectos económicos del turismo en Río Negro. Repositorio: Centro de Documentación de la provincia de Río Negro. Viedma, Argentina.