

## CAPITULO 5

### Territorios y áreas conservadas por pueblos indígenas y comunidades locales (TICCA) como nueva noción en la agenda pública ambiental en Argentina

Lautaro Alba

#### Introducción

Este capítulo tiene por objeto analizar el proceso de incorporación en la agenda pública e institucionalización de la noción Territorios y Áreas Conservadas por Pueblos Indígenas y Comunidades Locales (TICCA o ICCA)<sup>1</sup> como nueva noción en el referencial de conservación ambiental en el que se basan políticas públicas y marcos normativos ambientales en Argentina. De acuerdo con Gutiérrez e Isuani (2014), los marcos normativos, arreglos institucionales y políticas públicas en materia ambiental en Argentina poseen una fuerte influencia de la arena<sup>2</sup> ambiental internacional. Ejemplos de ello son: la creación de los parques nacionales como las primeras políticas públicas ambientales, a partir del modelo estadounidense de Yellowstone (Alba, 2022); el uso de un sistema de clasificación de áreas protegidas basado en la clasificación de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN); la creación de la primera institución estatal especializada como la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNAH) en respuesta a la participación en la conferencia de Estocolmo en 1972; los artículos de la Constitución Nacional reformada en 1994 referentes al ambiente sano y el desarrollo sustentable basados en el Convenio de la Diversidad Biológica; entre otros (Gutiérrez e Isuani, 2014).

---

<sup>1</sup> ICCA es un acrónimo de Indigenous and Community Conservation Areas, en gran parte de la bibliografía puede ser encontrado también como TICCA, que hace referencia a la misma noción incorporando la letra T como forma de enfatizar la palabra territorio. En el presente capítulo se utiliza únicamente TICCA porque es el acrónimo utilizado por las organizaciones sociales en Argentina.

<sup>2</sup> Las arenas públicas son espacios donde diferentes actores (individuales, organizaciones e instituciones estatales y no estatales) discuten acerca de un problema público, disputan posiciones, proponen alternativas, las negocian, las institucionalizan y las operacionalizan. Estos espacios no están limitados al encuentro físico de los actores, por el contrario, transcurren en diferentes acciones que estos despliegan a través de canales de comunicación identificables (Fouilleux, 2011).

La noción TICCA también emerge en la arena internacional de la conservación ambiental —principalmente en congresos regionales y mundiales organizados por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)— pero a partir del trabajo conjunto entre integrantes de la UICN y organizaciones representantes de comunidades locales y pueblos indígenas de América Latina, El Caribe, Asia y África, lo que le confiere condiciones de emergencia diferentes a otros casos. En Argentina comenzó a circular con mayor fuerza a partir de 2015, traccionada principalmente por dos actores: el Programa de Pequeñas Donaciones en Argentina (PPD) y referentes de la Red Indígena de Áreas Protegidas. El surgimiento de la noción —proceso que se describe en una sección posterior— posee como base la reivindicación del rol de las comunidades locales y pueblos indígenas en el resguardo de sus territorios y las demandas derivadas de esta falta de reconocimiento y de derechos no garantizados, como la consulta libre, previa e informada, la propiedad comunitaria y el gobierno efectivo de sus territorios.

Dentro del diverso abanico de demandas y problemas presentes en una sociedad, solo algunas logran ser objeto de intervención, ya que no se cuenta con la capacidad de atender y resolver todas ellas. En términos de Oszlak y O'Donnell (1995), aquellas demandas problematizadas que se inscriben dentro de la agenda pública como problema vigente y que llegan a ser sujeto de intervención se las denomina cuestiones. Las políticas públicas representan mecanismos de intervención que buscan regular lo relativo a una cuestión, entendiendo por política pública al proceso de mediación social que tiene por objeto resolver o regular desigualdades entre sectores sociales; ello implica un conjunto de acciones y omisiones (Oszlak y O'Donnell, 1995) de una autoridad política a partir de un plan coordinado para modificar alguna dimensión (social, cultural, económica, ambiental) de la vida de cierto grupo social y en un lugar determinado (Muller, 2000).

En coincidencia con Oszlak y O'Donnell (1995) las cuestiones —y los problemas políticos para Muller (1998)— son contruidos socialmente y posicionados como tal a partir del accionar de ciertos actores. La cuestión ambiental, la cuestión de género, la cuestión de la seguridad vial —a modo de ejemplo— no son naturales ni espontáneas, emergieron en Argentina en diferentes momentos impulsados por ciertos actores, y las

políticas públicas implicadas en su regulación se constituyen a partir de imágenes de la realidad que se quiere intervenir. Los actores que promueven o disputan su posición en cierta cuestión —vigente o en emergencia— construyen imágenes cognitivas que determinan la percepción de la realidad, una definición del problema y los mecanismos de resolución, este conjunto de imágenes es lo que Muller (1998) denomina referenciales de políticas públicas. La noción TICCA nutre el referencial de conservación ambiental que, en este caso, involucra la regulación de las cuestiones indígena y ambiental. Analizar las mencionadas cuestiones excede el alcance de este capítulo, por ello, en función del objetivo planteado nos centraremos en la noción TICCA, su involucramiento en el referencial de conservación ambiental y su ingreso en la agenda pública.

Con el fin de mejorar la comprensión del fenómeno se incorpora —en términos analíticos— la dimensión escalar, buscando captar los procesos fundamentales que dieron lugar a la construcción y circulación de la noción. Se definen tres escalas, la nacional, para referirnos a Argentina; la regional, en la que se diferencian dos unidades: una en América Latina y El Caribe y otra en África y Asia; e internacional, que incluye a los espacios de discusión donde intervinieron la totalidad de actores. Tales escalas no se consideran como recortes espaciales, sino que abarcan las relaciones y espacios de actuación de los diferentes actores implicados en el fenómeno.

Por último, para comprender la interacción entre las escalas, se utiliza el término de redes de políticas —o *policy networks*— propuesto por Jordana (2009) y el de mediadores sociales (Nussbaumer y Cowan Ros, 2011). Las *policy networks* refieren a estructuras informales —o con baja formalidad— que conectan actores de diferente afiliación que intercambian información y recursos (Jordana, 2009). Estas redes cobran interés cuando se observa que la transferencia de recursos e información influye sobre la acción estatal, más allá de que los actores involucrados en la red cumplan una función o no en este espacio. Los mediadores sociales son actores que interconectan dos universos sociales diferenciados a partir de la construcción de representaciones de estos universos y del espacio a partir del cual se van a conectar (Nussbaumer y Cowan Ros, 2011). De esta manera facilitan la circulación de ideas conceptos y representaciones que contribuyen a la formación de *referenciales* de políticas.

Debido a que la noción TICCA comenzó a ser utilizada como herramienta de disputa política —a partir de la cual se busca el reconocimiento social y estatal del rol de los pueblos indígenas en la conservación de la diversidad biocultural— y como noción que disputa la reconfiguración del referencial de conservación ambiental en Argentina, este capítulo se propone analizar el proceso de ingreso en la agenda pública e institucionalización inicial en el país, desde 1990 a 2022. Los siguientes interrogantes guían el trabajo: ¿Cómo se incorpora la noción TICCA a organizaciones sociales y entidades estatales y no estatales (PNUD) responsables de la implementación de políticas públicas en Argentina?, ¿Qué actores movilizan la noción entre la escala internacional y la nacional?, ¿Qué similitudes y diferencias encuentra la conceptualización de la noción entre las diferentes organizaciones sociales, entidades estatales y no estatales que la incorporaron? y ¿Qué rol cumplieron agentes estatales en este proceso de incorporación de la noción al referencial de conservación ambiental y la agenda pública?

La metodología utilizada es cualitativa e interpretativa. Para realizar el análisis, se cuenta con información de fuentes primarias, a partir de entrevistas a dos actores claves que participaron del proceso a nivel nacional, regional e internacional, ocupando roles como representantes de: (a) una organización de segundo grado que nuclea comunidades indígenas de Argentina y el Consorcio Internacional ICCA simultáneamente (12/2021) y (b) el Consejo de Participación Indígena (CPI) del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)<sup>3</sup> (12/2021); y secundarias, como diarios y revistas de congresos, material académico, páginas oficiales de organizaciones, declaraciones públicas, documentos confeccionados por organizaciones, material legislativo etc. Las fuentes primarias y secundarias fueron complementadas con observación participante, durante 2020 y 2021 participé junto a un equipo interdisciplinario e intercultural de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (FAUBA) en una consultoría para el Programa de Pequeñas Donaciones en Argentina (PPD) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lo que

---

<sup>3</sup> El Consejo de Participación Indígena es un órgano de consulta y participación sobre políticas públicas estatales del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas de la Nación, compuesto por representantes de diferentes pueblos indígenas de las regiones NOA, NEA, Sur, Centro y Cuyo.

me permitió tener acceso a actores y eventos fundamentales en el fenómeno a escala nacional.

### Construcción de la noción TICCA y su circulación en Argentina

El proceso de construcción de la noción TICCA en la arena internacional fue estudiado en profundidad en Alba y Cowan Ros (2022), sin embargo, es necesario recuperar algunos de los principales elementos para explicar la expresión del fenómeno a escala nacional. La arena ambiental internacional —espacio donde se discuten referenciales y se instrumentalizan y operacionalizan políticas públicas, arreglos institucionales y marcos normativos ambientales— se caracterizó, desde sus inicios, por una elevada influencia de representantes de instituciones y organizaciones del ámbito académico y gubernamental. La situación comienza a modificarse a partir de la firma del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes<sup>4</sup>, en 1989, y del Convenio sobre la Diversidad Biológica en 1994, que legitimó la participación de representantes de pueblos indígenas y comunidades locales en estos espacios, a raíz del reconocimiento de sus derechos y del rol que cumplen en el resguardo de la biodiversidad reflejado en estos convenios. En este contexto, se generan dos redes compuestas por organizaciones indígenas locales e investigadoras e investigadores de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) —una en América Latina y El Caribe y otra en Asia y África— que comenzaron a conceptualizar nuevos modos de conservar el ambiente a cargo de pueblos indígenas y comunidades locales hasta concluir en la noción TICCA (Alba y Cowan Ros, 2022), proceso que se repasa a continuación.

---

<sup>4</sup> De forma resumida, el convenio promueve el respeto a las culturas, formas de vida e instituciones tradicionales a partir del ejercicio de la consulta libre, previa e informada en las decisiones que les afectan, la participación en la formulación, ejecución y evaluación de programas de desarrollo y el derecho a utilizar y administrar los bienes comunes de sus tierras. Adicionalmente introduce la noción “territorio” para referenciar la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas habitan, siendo obligación de los gobiernos reconocer y garantizar el derecho de propiedad y sobre las tierras tradicionalmente ocupadas. (OIT, Convenio 169, 1989).

Un grupo de investigadoras e investigadores de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)<sup>5</sup> inició en la década de 1990 una serie de estudios en materia de conservación ambiental a cargo de comunidades locales y pueblos indígenas, que desembocó en la formación de una intercomisión de la UICN denominada “Tema sobre pueblos indígenas y comunidades locales, equidad y áreas protegidas (TILCEPA)”. A raíz del trabajo junto a representantes de comunidades locales de Asia y África —con quienes conformaron la Red de áreas comunitarias locales— crearon la noción Áreas Conservadas por la Comunidad (CCA) como un nuevo mecanismo de conservación distinguible de la clasificación de áreas protegidas de la UICN. La posición privilegiada de la TILCEPA en la arena ambiental internacional permitió la introducción de la noción en congresos internacionales de conservación de la naturaleza —como el V Congreso Mundial de Parques y otras Áreas Protegidas en Durban, Sudáfrica, 2003— y en la documentación oficial de la UICN como un mecanismo efectivo de conservación ambiental (Alba y Cowan Ros, 2022). La noción CCA fue definida como “ecosistemas naturales y modificados, incluyendo biodiversidad significativa, servicios ecológicos y valores culturales, conservados voluntariamente por pueblos indígenas y comunidades locales y móviles a través de leyes consuetudinarias u otros medios efectivos” (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004, p. 51), con tres características:

- i) Algunos pueblos indígenas y comunidades locales y móviles están "preocupados" por los ecosistemas relevantes, generalmente porque están relacionados con ellos culturalmente y/o debido a sus medios de vida; ii) Tales comunidades indígenas y locales son los principales actores (y tienen poder) en la toma de decisiones y la implementación de decisiones sobre la gestión de los ecosistemas en cuestión, lo que implica que existe alguna forma de autoridad comunitaria capaz de hacer cumplir regulaciones; y iii) Las decisiones de gestión voluntaria y los esfuerzos de estas comunidades llevan a la conservación de hábitats, especies, servicios ecológicos y valores culturales asociados (...). (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004, p. 51)

---

<sup>5</sup> Creada en 1948, se autodefine como “una unión democrática que reúne a las organizaciones más influyentes del mundo y a los mejores expertos en un esfuerzo combinado para conservar la naturaleza y acelerar la transición al desarrollo sostenible”. Las organizaciones miembro comprenden agencias gubernamentales, pequeñas y grandes ONGs, organizaciones de pueblos indígenas, instituciones académicas y científicas, asociaciones empresariales y agencias de desarrollo económico. Tiene como visión “Un mundo justo que valora y conserva la naturaleza” y se propone como misión “Influir, alentar y ayudar a las sociedades para conservar la integridad y diversidad de la naturaleza y asegurar que cualquier uso de los recursos naturales sea equitativo y ecológicamente sostenible (UICN, 18/09/21).

En paralelo, el otro proceso regional tiene lugar en América Latina y El Caribe a partir del Congreso Regional de Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas de América Latina y El Caribe organizado por la UICN en Santa Marta, Colombia, en 1997 (Representante del consorcio Internacional TICCA en Argentina, 12/2021). En este evento se generaron nuevos lazos entre organizaciones de la región que desembocaron en la formación del Foro Indígena de Áreas Protegidas compuesto por organizaciones de América Latina y El Caribe. En años posteriores, el Foro se encargó de dinamizar diversos talleres acerca de los derechos de los pueblos indígenas y la conservación, a partir de encuentros realizados en Bolivia, Ecuador, Perú, Chile, Paraguay y Argentina. Como resultado de los encuentros, en 2007, se gestó la noción Territorios Indígenas de Conservación (TIC) presentada en el II Congreso de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas de América Latina y El Caribe en Bariloche y definida como:

(1) Es un territorio indígena determinado por ocupación ancestral. (2) Este territorio se designa como área protegida, total o parcialmente, por el correspondiente pueblo, en ejercicio de su derecho de autodeterminación, o por las autoridades del estado nacional bajo el consentimiento libre e informado previo del pueblo o las comunidades involucradas. (3) El Territorio Indígena de Conservación se basa en los derechos territoriales colectivos del pueblo, la nación o la comunidad indígena. (4) Los Territorios Indígenas de Conservación requieren del pleno reconocimiento de los derechos indígenas a tierras, territorios y recursos de uso tradicional, así como de nuestro derecho a manejar y controlar tales áreas. (5) Este territorio, como área protegida, es administrado por las mismas comunidades indígenas que lo habitan, o por quienes ellas deleguen (Nahuel, 2008)

En el foro regional participaron representantes de organizaciones indígenas argentinas —la Confederación Mapuche de Neuquén, la Comunidad Kolla Tinkunaku de Salta, entre otras— que conformaron una organización informal en 2006: la Red Indígena de Áreas Protegidas (de Argentina), que como veremos más adelante, tienen participación en el fenómeno a escala nacional. Otra de las consecuencias del encuentro en Santa Marta está ligada a la Confederación Mapuche de Neuquén, que participó del evento en un contexto de sistemática expulsión de sus territorios a partir de las acciones emprendidas por la Administración de Parques Nacionales. Durante el evento lograron establecer discusiones con los representantes nacionales de la

institución, a los cuales no tenían acceso, y obtener información sobre otra de las propuestas de los y las integrantes de la TILCEPA: la figura de áreas protegidas co-gestionadas. Luego de un periodo conflictivo, la Confederación Mapuche de Neuquén logra el acuerdo con la Administración de Parques Nacionales (APN) de Argentina para implementar un sistema de co-manejo entre este ente y las comunidades que habitan el Parque Nacional Lanin, quienes estaban siendo objeto de expulsión<sup>6</sup>.

Como puede observarse, la herramienta del co-manejo y las similitudes entre las propuestas CCA y TIC dan cuenta de conexiones entre el Foro Indígena de Áreas Protegidas —de América Latina y El Caribe— y la Red de áreas comunitarias locales —de Asia y África— (Alba y Cowan Ros, 2022). Las similitudes entre ambos conceptos se basan principalmente en la propuesta del ejercicio del gobierno sobre un territorio a partir de autoridades propias teniendo como objetivo la conservación ambiental del mismo. Pero también presentan algunas diferencias: las CCA se definen a partir de las cualidades ecológicas de un ecosistema y el vínculo entre estos ecosistemas y los pueblos indígenas y las comunidades locales y móviles; en cambio, los TIC se definen a partir de la relación entre un territorio y los pueblos indígenas que habitan en él, sin hacer referencia a comunidades locales y móviles, haciendo mayor énfasis en los derechos de los pueblos indígenas —reconocidos principalmente a partir del Convenio 169 de la OIT— como la determinación del territorio por ocupación ancestral y los derechos de propiedad, el ejercicio a la autodeterminación y del consentimiento libre, previo e informado.

En octubre de 2008, se llevó a cabo el IV Congreso Mundial de la Naturaleza en Barcelona, organizado por la UICN. Durante el evento se encuentran las propuestas de la Red de áreas comunitarias locales de Asia y África —las CCA— con las del Foro Indígena de Áreas Protegidas de América Latina y El Caribe —los TIC—. Durante los días que duró el congreso, los representantes de ambas redes se reunieron de manera paralela al evento para discutir acerca del tema. Durante estas reuniones hubo discusiones hacia el interior de lo que hasta ese momento eran las dos redes que comenzaban a formar una alianza. Para los representantes provenientes de América

---

<sup>6</sup> Al respecto, se recomienda leer Raventós y Biondo (2003) para una comprensión detallada de este proceso.



Latina los términos “áreas” y “comunidades locales” no eran representativos, era necesario hablar de “territorio” y “pueblos”; mientras que para los referentes procedentes de África y Asia no eran representativos los términos “indígena”, “territorio” y “pueblo” (Representante del Consorcio TICCAs en Argentina, 12/2021). Sin embargo, a partir de varios días de trabajo y discusión se logró generar acuerdos, dando lugar al término Territorios y áreas conservadas por pueblos indígenas y comunidades locales (ICCA o TICCAs).

La forma en que acordaron definir lo TICCAs, tomó como base la propuesta de los CCA, con algunos arreglos propuestos por los promotores del TIC, quedando definidos como “ecosistemas naturales y/o modificados, que contienen valores significativos de diversidad biológica, beneficios ecológicos y valores culturales, conservados voluntariamente por pueblos indígenas y comunidades locales, tanto sedentarios como móviles, a través de leyes consuetudinarias o por otros medios eficaces” (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2019, p. 40); que comprenden tres características principales:

1) Hay una conexión estrecha y profunda entre un territorio o área y sus custodios, sean pueblos indígenas o comunidades locales. Esta relación está usualmente arraigada en la historia, la identidad social y cultural, la espiritualidad y/o la dependencia que tienen las personas del territorio para su bienestar material e inmaterial. 2) El pueblo o la comunidad custodia toma y hace cumplir las decisiones y normas acerca del territorio o área a través de una institución de gobernanza que funciona (que puede ser o no reconocida por personas externas o por la ley estatutaria del país correspondiente). 3) Las decisiones y normas de gobernanza (ej., sobre acceso y uso de la tierra, el agua, la biodiversidad y los otros regalos de la naturaleza) y los esfuerzos de gestión del pueblo o de la comunidad correspondiente contribuyen positivamente y de manera general a la conservación de la naturaleza (es decir, la preservación, el uso sostenible y la restauración, según sea apropiado, de ecosistemas, hábitats, especies, recursos naturales, paisajes terrestres y marinos), así como a la provisión de los medios de vida y al bienestar de la comunidad. (Sajeva *et al.*, 2019, p. 5).

Luego de trabajar sobre la noción TICCAs comenzaron a pensar la creación de un consorcio internacional, que se conformó de manera informal durante el mismo evento —IV Congreso Mundial de la Naturaleza en Barcelona— y se formalizó en 2010. El Consorcio se propuso como objetivos promover el reconocimiento de los TICCAs en las políticas internacionales de conservación, fortalecer el apoyo técnico y financiero,

generar intercambio de saberes, promover la creación de grupos de trabajo locales, nacionales, regionales y temáticos sobre los TICCA y fomentar iniciativas de solución y compensación ante amenazas (The ICCA Consortium, 2016).

A modo de recapitulación, la TILCEPA y las redes indígenas y locales regionales articularon la cuestión ambiental y la indígena, ya instaladas en el ámbito internacional, poniendo en relieve una problemática que combina ambas *cuestiones*: la falta de reconocimiento del rol de las comunidades locales y los pueblos indígenas en el resguardo de la naturaleza y sus consecuencias. A partir de esta problematización, construyeron una nueva noción que nutre un referencial que pone en valor la relación entre el territorio y los pueblos que lo habitan, los derechos para decidir y las capacidades para resguardar la naturaleza. A partir de esta noción, comienza un trabajo de circulación con el objetivo de incluirla como mecanismo de conservación ambiental reconocida por autoridades de la arena internacional, proceso que continúa en la escala nacional.

La circulación de la noción en el ámbito internacional no termina de tomar sentido si no se tiene en cuenta la posición privilegiada de los y las integrantes de la TILCEPA, que como mediadores poseen una posición jerárquica por ser parte de la UICN y un reconocimiento particular en sus propuestas por ser investigadores, teniendo en cuenta que el conocimiento científico es el más legítimo ante representantes y gestores del Estado moderno. Esto les da la capacidad de conectar ambos universos generando representaciones en ambos sentidos y formas de interpretar la relación entre las comunidades locales y los pueblos indígenas con el territorio de acuerdo al vocabulario utilizado en ambos espacios. Por otra parte, observemos la formación de la red de políticas que se constituye de manera informal, en un primer momento, a partir de las dos organizaciones regionales: el Foro Indígena de Áreas Protegidas de América Latina y El Caribe y la Red de Áreas Comunitarias de Asia y África; y de manera formal, en un segundo momento, con la alianza a través de la cual se conforma el Consorcio Internacional TICCA, donde quedan incluidos algunos integrantes de la TILCEPA. Este proceso también continúa hacia el nivel nacional, como veremos a continuación.

En 2013, el Consorcio TICCAs consigue un financiamiento del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear de Alemania, para la ejecución de un programa de apoyo y fortalecimiento de los TICCAs que se denominó “Iniciativa de Apoyo Global a los Territorios Indígenas de conservación y a las áreas conservadas por pueblos indígenas y comunidades locales” (se menciona como Iniciativa Global en adelante), para la cual se eligieron 26 países para su ejecución, entre ellos Argentina. En las negociaciones para conseguir el financiamiento se encontraban diversos miembros del consorcio, entre ellos, el referente argentino del Consorcio Internacional TICCAs entrevistado. Si bien estas negociaciones se hicieron con el objetivo de que se dé el financiamiento al Consorcio TICCAs, desde el Ministerio alemán se decidió canalizarlo a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que implementó la Iniciativa a través de sus respectivos Programas de Pequeñas Donaciones, desplazando al consorcio TICCAs del rol de administrador de los fondos (Representante del Consorcio TICCAs en Argentina, 12/2021). Esto produjo en adelante una serie de tensiones a escala nacional.

La fuente de tensiones no solo residió en la administración de los fondos, sino en los objetivos diferenciales entre el Consorcio TICCAs y el PNUD. Según el coordinador nacional del Programa de Pequeñas Donaciones en Argentina (PPD), la Iniciativa Global tiene como principales objetivos contribuir a las Metas Aichi<sup>7</sup> determinadas en la Estrategia Global para la Conservación de la Biodiversidad 2020 del Convenio sobre Diversidad Biológica, con foco en el Objetivo 11 —aumentar la cobertura de áreas protegidas—, la Meta 14 —salvaguardar los servicios esenciales de los ecosistemas— y la Meta 18 —protección de los conocimientos tradicionales— (Coordinación PPD, 17/07/2020). En cambio, para los referentes de la Red Indígena de Áreas Protegidas (de Argentina) —quienes participaron del proceso de gestación de la noción TIC y TICCAs y el consorcio— el objetivo principal gira en torno a la generación de redes nacionales que trabajen de manera coordinada con el Consorcio (Representante del consorcio Internacional TICCAs en Argentina, 12/2021).

---

<sup>7</sup> Las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica conforman un conjunto de 20 metas agrupadas en torno a cinco Objetivos Estratégicos. Forman parte del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, aprobado en 2010 por la 10a reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Martínez y Maximilian, 2010).

La circulación de la noción en Argentina se torna sustancial a partir de la implementación de la Iniciativa Global. En Argentina el PPD funciona desde el 2006 (PPD, 16/01/22) y posee una estructura organizativa compuesta por: i) el equipo de Coordinación Nacional que se encarga de coordinar y administrar el programa; ii) el Consejo Directivo Nacional (CND) que toma las decisiones en relación al programa y está compuesto por representantes de: Fundación Cambio democrático, International Society of Doctors for the Environment (ISDE), Fundación Gran Chaco, Tierras de Aves Argentinas y Fundación Bosques Nativos para la Biodiversidad, Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (FAUBA), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación (MAyDS), Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIyC), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y un Punto Focal Indígena; y iii) el Grupo Técnico Asesor (GTA), creado para esta iniciativa, que asesora al CND en las decisiones a tomar sobre el programa, evaluando proyectos y generando espacios de diálogo, está compuesto por representantes de: el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), el Consejo de Participación Indígena (CPI)<sup>8</sup>, el Consorcio Internacional ICCA, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Administración de Parques Nacionales (APN). Como puede observarse, el funcionamiento de este programa compromete funcionarios estatales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones indígenas en la toma de decisiones.

En Argentina, la Iniciativa Global se implementó inicialmente a partir de cinco etapas desde 2015 hasta el 2022<sup>9</sup>, llevadas a cabo por distintas organizaciones e instituciones seleccionadas por el Consejo Directivo Nacional del PPD, con el asesoramiento del Grupo Técnico Asesor. La primera etapa tuvo como objetivos: establecer una estrategia de implementación de la iniciativa, acompañar el trabajo de los TICCA en Argentina, promover la formalización de una red para todo el territorio nacional, organizar consultas a diferentes niveles (con varias reuniones regionales y

---

<sup>8</sup> La representación del CPI en el GTA está a cargo de 4 personas: una representante de la región Sur perteneciente al pueblo selknam, uno de la región Noroeste perteneciente al pueblo diaguita, una de la región Noreste perteneciente al pueblo guaraní y una de la región Centro perteneciente al pueblo huarpe (PPD, 09/12/23).

<sup>9</sup> Se tienen en cuenta las primeras 4 convocatorias para el presente estudio, por ser las principales aportantes en el proceso estudiado.

nacionales) para elaborar un documento síntesis sobre los TICCA a nivel nacional, asegurar la incorporación del enfoque de género, desarrollar una base de datos sobre los TICCA existentes y potenciales en el país, identificar un mínimo de 4 y un máximo de 10 TICCA emblemáticos<sup>10</sup>, establecer líneas de comunicación con las organizaciones indígenas y acompañar a los TICCA emblemáticos en un proceso de autofortalecimiento (Representante del Consejo de Participación Indígena, 12/2021).

Para esta etapa se presentaron seis propuestas a cargo de distintas organizaciones no gubernamentales, de las cuales el Consejo Directivo del PPD, con la recomendación del Grupo Técnico Asesor, eligió la de la Fundación Patagonia Natural<sup>11</sup> para ejecutar el proyecto. Como resultado del trabajo de la Fundación se obtiene un documento que representa la estrategia de implementación de la iniciativa TICCA en Argentina (PPD, s.f.)<sup>12</sup> que incluye: a) una definición de la noción TICCA adaptada a la realidad del país, con las características que deben cumplirse para ser identificados como tales; b) una propuesta de talleres para intercambiar con representantes de comunidades indígenas del país sobre la iniciativa; c) los términos de referencia correspondientes a una convocatoria a proyectos de desarrollo<sup>13</sup> a cargo de comunidades y organizaciones indígenas. Según la estrategia de implementación (PPD, s.f.), un TICCA reúne 3 características:

- 1) Una comunidad indígena que tiene un estrecho vínculo con un área desde la perspectiva de la conservación de la naturaleza y del patrimonio cultural.
- 2) Esta comunidad tiene su propia forma de organización, con capacidad de tomar e implementar decisiones sobre su territorio, contribuyendo a la conservación de la naturaleza y de su patrimonio cultural.
- 3) Su forma de gobernanza es propia de su cultura tradicional y su vinculación con el territorio le permite continuar viviendo

---

<sup>10</sup> Los TICCA emblemáticos son aquellos que tienen la capacidad de inspirar con el ejemplo (Borrini-Feyerabend y Campese, 2017).

<sup>11</sup> Organización no gubernamental que trabaja “en la búsqueda de una mejor calidad de vida para las personas, que hoy y en el futuro habitan la Patagonia, basada en la protección de la naturaleza y su uso responsable como bien esencial común” (FPN, 10/01/2024). Lleva adelante proyectos de resguardo de la fauna y flora, educación ambiental y desarrollo de energías renovables en las cercanías de Puerto Madryn.

<sup>12</sup> Para ver el documento completo ingresar a: <https://ticca.agro.uba.ar/documentos> y seleccionar el documento: Estrategia de implementación de la iniciativa TICCA en Argentina.

<sup>13</sup> Con el término proyectos de desarrollo se pretende identificar un tipo de intervención, en este caso llevado a cabo por un organismo internacional, sobre el desarrollo de comunidades indígenas que deben planificar el uso de un posible financiamiento de acuerdo a los estándares propuestos por dicho organismo que están guiados por el desarrollo sustentable. En general los proyectos son ejecutados por una organización indígena o local acompañada por organismos estatales o asociaciones civiles.

acorde a sus pautas culturales; con medios de sustento que son sostenibles y respetuosos de la naturaleza y del patrimonio cultural; y que contribuyen a asegurar su conservación y su mantenimiento para las generaciones futuras. (PPD, s.f., p. 6)

Si se comparan las características para un TICCA establecidas para el PPD Argentina con las del Consorcio Internacional, en rasgos generales mencionan las mismas ideas, pero contienen algunas diferencias. En primer lugar, la definición del Consorcio incluye comunidades indígenas y locales como custodios del territorio, en cambio, en PPD Argentina sólo comprende comunidades indígenas. En segundo lugar, la definición del Consorcio describe el vínculo entre el territorio y sus custodios desde la historia, la identidad social y cultural, la espiritualidad y la dependencia; mientras que la del PPD lo hace desde la conservación de la naturaleza y el patrimonio cultural. Por último, en la tercera característica la definición del Consorcio describe la dirección de la toma de decisiones hacia la conservación de la naturaleza y a la provisión de los medios de vida necesarios, en cambio, la definición del PPD alude nuevamente al patrimonio cultural, la conservación y el mantenimiento de las generaciones futuras. Como se puede observar, ambas definiciones están permeadas por términos y nociones propias del vocabulario científico/técnico (patrimonio cultural, conservación, mantenimiento de las generaciones futuras, medios de vida sostenibles), sin embargo, la del PPD representa mayor influencia.

Para la segunda etapa, se selecciona al Grupo de Apoyo Jurídico por el Acceso a la Tierra (GAJAT)<sup>14</sup> en marzo de 2018. En esta ocasión, el objetivo fue la entrega de un análisis del impacto de leyes y políticas sobre los TICCA. El análisis legal ejecutado por el GAJAT incluye una revisión acerca de: formas de tenencia y posesión de la tierra, formas de gobernanza de las áreas protegidas, derechos internacionales y nacionales vigentes de los pueblos indígenas y las comunidades criollas, reconocimientos no legales, jurisprudencia en el país e implementación de la normativa existente. Según el informe, el material jurídico internacional y nacional vigente es suficiente para lograr la

---

<sup>14</sup> Grupo de trabajo del Centro de políticas públicas para el socialismo (CEPPAS), que “tiene como objetivo central la promoción y defensa del derecho de acceso a la tierra como el medio indispensable para garantizar el respeto y la realización de las culturas y formas de vida tradicionales de estas comunidades” (CEPPAS, 10/01/2024). Para cumplir su objetivo el grupo de trabajo acompaña proyectos de organizaciones sociales, dicta cursos y talleres sobre derechos, realiza análisis legales, efectúa pedidos de acceso a la información a diversas instituciones, entre otras acciones.

conservación del ambiente y el patrimonio cultural garantizando el respeto por las formas de vida de los pueblos indígenas, sin embargo, existe una brecha de implementación dada por la falta de adecuación del ordenamiento jurídico nacional a las herramientas jurídicas internacionales, por lo que la principal barrera identificada para el reconocimiento de los TICCA en Argentina se encuentra en la implementación de las leyes vigentes (GAJAT, s.f.).

Según el informe realizado por el GAJAT superar la brecha de implementación en Argentina implica: la creación de protocolos para la consulta previa, libre e informada, el tratamiento de una ley nacional de propiedad comunitaria indígena, la realización de un ordenamiento territorial que tenga en cuenta los derechos de los pueblos indígenas, la reformulación de algunas políticas públicas y la suspensión de las actividades extractivas (GAJAT, s.f.). Para todo esto es necesario contar con la voluntad política de sectores gubernamentales que prioricen este tipo de medidas, en vez del desarrollo de proyectos extractivos. Esta es una de las principales razones de estancamiento de la implementación debido a que los territorios donde habitan las comunidades indígenas son de gran interés económico, por lo que reconocer el dominio de los pueblos indígenas sobre estas tierras implica la imposibilidad de continuar con la extracción forestal, minera, pesquera, entre otras. Una de las dos integrantes del GAJAT encargadas del análisis legal cumple un rol como Subsecretaria del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación (de diciembre de 2019 a octubre de 2020) y va a estar vinculada a lo TICCA en adelante, como veremos a continuación.

La tercera etapa, ejecutada entre 2019 y 2021, consistió en el financiamiento de proyectos de desarrollo, según los términos de referencia de la estrategia de implementación generados en la primera etapa. En esta etapa se pusieron en relieve las tensiones en torno a los objetivos de la Iniciativa Global, en palabras de una de las personas entrevistadas:

El objetivo de la plata (de la Iniciativa Global) era conformar redes nacionales que consolidaran el consorcio a nivel nacional. (...) Nosotros desde nuestra mirada autonomista, no estamos tan de acuerdo con los proyectos de desarrollo porque vienen a cumplir cosas que deberían ser cubiertas por políticas públicas estatales (agua, caminos, etc) (representante del Consorcio TICCA en Argentina, 12/2021)

La convocatoria abierta para la tercera etapa recibió 72 proyectos de organizaciones y comunidades indígenas de todo el país, acompañadas por equipos técnicos pertenecientes a fundaciones u organismos estatales, de los cuales se seleccionaron 18 para su ejecución. Con los fondos otorgados a los 18 proyectos<sup>15</sup>, las 32 organizaciones indígenas acompañadas por sus equipos técnicos<sup>16</sup>, realizaron capacitaciones, obras de infraestructura para mejorar la calidad de vida, acciones concretas en pos del resguardo del territorio y actividades para contribuir al fortalecimiento comunitario. Entre las 32 organizaciones seleccionadas, algunas desconocían la noción TICCA al momento de iniciar los proyectos, otras habían participado en algunas instancias previas como las reuniones organizadas durante la primera etapa y otras formaron parte de la Red Indígena de Áreas protegidas de Argentina.

La cuarta etapa, efectuada entre 2019 y 2021, tuvo como fin acompañar a las organizaciones a ejecutar los 18 proyectos de desarrollo —seleccionados en la tercera etapa— y consolidar la red. A esta convocatoria se presentaron seis proyectos, de los cuales cuatro provenían de equipos de universidades nacionales y dos de organizaciones no gubernamentales. Los dos proyectos presentados por organizaciones no gubernamentales habían sido producto del trabajo de los integrantes del CPI y el representante del Consorcio internacional TICCA en Argentina, quienes habían buscado organizaciones que se comprometían a prestar la personería jurídica, porque luego de realizar una búsqueda activa no encontraron organizaciones indígenas que cumplan con algunos de los requisitos de la convocatoria (Representante del Consejo de Participación Indígena, 12/2021). Como se puede observar, esta es una estrategia de los referentes indígenas para involucrarse en la ejecución de la Iniciativa Global, ante la lógica de implementación del PPD que prioriza el conocimiento científico, la pertenencia institucional formal y la lógica burocrática en la ejecución de la misma. Nótese que para las etapas de planificación se seleccionaron organizaciones no gubernamentales —como la Fundación Patagonia Natural— y equipos académicos —

---

<sup>15</sup> Para mayor información sobre los proyectos se recomienda visitar: <https://ticca.agro.uba.ar/proyectos>

<sup>16</sup> Los equipos técnicos de acompañamiento a los 18 proyectos TICCA incluyeron personal del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (SAFCEI), fundaciones y organizaciones no gubernamentales con experiencia en proyectos similares.



como la GAJAT y la FAUBA— mientras que las organizaciones indígenas se las tuvo en cuenta en la ejecución de proyectos de desarrollo y como integrantes del Grupo Técnico Asesor que no tiene decisión formalmente en el PPD.

Uno de estos dos proyectos fue presentado por el representante argentino del Consorcio Internacional junto a la funcionaria pública del Ministerio de Ambiente, quien a su vez integra el GAJAT al momento de realizar el análisis legal. Dicha funcionaria además de ser Subsecretaría interjurisdiccional e interinstitucional del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, es abogada experta en políticas de tierra rural y tuvo cargos directivos en organizaciones de la sociedad civil vinculados al derecho a la tierra, formó parte de políticas y programas estatales relacionados a la tenencia de la tierra y participó en la redacción de leyes en esta temática y otras vinculadas. A pesar de que su proyecto no fue seleccionado para ser ejecutado, siguió vinculada a lo TICCA formando parte del Consejo Directivo del PPD como representante del Ministerio de Ambiente de la Nación.

Finalmente, el Consejo Directivo Nacional seleccionó el proyecto de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (FAUBA), que fue ejecutado entre marzo de 2020 y diciembre de 2021. Las actividades principales se basaron en el acompañamiento y monitoreo de los 18 proyectos seleccionados en la etapa 3; la generación de espacios de capacitación, asistencia técnica, e intercambio de aprendizajes, conocimientos y experiencias; la generación y difusión de material audiovisual sobre los proyectos y la situación de las comunidades en territorio; y el acompañamiento a la consolidación de una Red TICCA nacional. Durante la ejecución de la cuarta etapa, con el acompañamiento del equipo de la FAUBA, se potenciaron dos procesos relevantes para la circulación de la noción: se constituyó formalmente la “Red TICCA - Territorios de vida en Argentina” y se generaron lazos con funcionarios públicos —autoridades de diferentes instituciones como la Administración de Parques Nacionales, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, que forman parte del Consejo Directivo del PPD y otros organismos a partir de conversatorios, seminarios y eventos sobre conservación ambiental en Argentina— que desembocaron en nuevos resultados.

En abril de 2021 se llevó a cabo el Foro Legislativo Ambiental a cargo de Diputados Nacionales del Frente de Todos con el fin de discutir propuestas de ley relacionadas a tres grandes ejes: ordenamiento ambiental del territorio, soberanía alimentaria y gestión de residuos (Parlamentario, 08/08/2021). Para los encuentros de la mesa de ordenamiento ambiental del territorio fueron invitados expresamente miembros de la red TICCA en Argentina, que todavía estaba en proceso de formación. Entre los resultados de este foro se destaca la discusión de la noción TICCA, posteriormente incorporada a un proyecto de ley presentado en agosto de 2021 por una Diputada Nacional ante la cámara de diputados titulado “Presupuestos mínimos de protección ambiental de las áreas protegidas en Argentina” —que se encuentra actualmente en condición de tratamiento en esa cámara, en las comisiones de Recursos naturales y conservación del ambiente humano y Presupuesto y hacienda—. En el mismo se refiere a los TICCA a partir de la definición de la estrategia de implementación de la Iniciativa Global en Argentina (PPD, s.f.), que hasta ese momento era la única definición adaptada para Argentina, ya que la Red TICCA - Territorios de vida en Argentina aún estaba en formación y, por lo tanto, no había manifestado públicamente una definición consensuada. El proyecto prevé el reconocimiento e inclusión de los TICCA en el Sistema Federal de Áreas Protegidas por parte de la Autoridad de Aplicación o Autoridad Competente, según corresponda. En el caso de ser aprobado el proyecto, tiene la capacidad de poner en valor la noción TICCA y el rol de los pueblos indígenas en el resguardo de estos territorios ante las autoridades estatales responsables de las áreas protegidas en Argentina, sin embargo, no incluye medidas tendientes al fortalecimiento de los mismos.

Por último, durante la cuarta etapa se consolidó la “Red TICCA - Territorios de vida en Argentina”, hecho de primera importancia para los integrantes de la Red Indígena de Áreas Protegidas —organización informal precursora de la red TICCA compuesta por referentes que participaron en la construcción de la noción a nivel regional e internacional— y una deuda desde el inicio de la implementación de la Iniciativa Global en Argentina; como se mencionó anteriormente, fue una de las fuentes de tensión entre estos actores y la Coordinación Nacional del PPD. El proceso de consolidación tuvo dos fases: en la primera se llevaron adelante reuniones virtuales

entre los referentes de la Red Indígena de Áreas Protegidas, integrantes del Consejo de Participación Indígena que formaban parte del GTA del PPD Argentina, referentes del Consorcio internacional TICCA e integrantes del equipo de FAUBA donde se logró, luego de un año, construir un documento borrador de la constitución y funcionamiento de la red. La segunda fase implicó la discusión del documento mencionado con un conjunto de actores más amplio, donde se incluyó a las autoridades de las comunidades y organizaciones ejecutoras de los proyectos de desarrollo de la tercera etapa.

Luego de casi dos años de reuniones virtuales se realizó un encuentro presencial los días 29 y 30 de octubre del 2021, en la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires, que agrupó a representantes de más de 35 comunidades indígenas pertenecientes a 12 pueblos (Kolla, Okloya, Tolombón, Tonokoté Llutqui, Mbya Guaraní, Guaraní, Wichi, Qom, Qomle'ec, Mapuche, Tehuelche y Warpe) de 12 provincias (Jujuy, Salta, Catamarca, Tucuman, Santiago del Estero, Misiones, Corrientes, Chaco, Formosa, Neuquén, Santa Cruz y San Juan). Durante el encuentro se terminó de discutir el borrador para conformar un documento final de reglamento de funcionamiento y el acta de constitución de la Red TICCA -Territorios de vida en Argentina.

La Red TICCA - Territorios de vida en Argentina se define como una organización política autónoma de comunidades y pueblos indígenas que busca trabajar, discutir y proponer herramientas para la aplicación de los derechos indígenas y la defensa de los territorios resguardados por los mismos (Red TICCA en Argentina, 2021) y define a los TICCA como:

(...) una forma de vida en el territorio, que considera los ecosistemas desde un enfoque biocultural y cosmopolítico, comprendiendo la integralidad del sistema naturaleza-ser humano propio de las cosmovisiones de los pueblos indígenas. Los TICCA en la Argentina y en otros países son esenciales por sus contribuciones a la preservación y conservación de la naturaleza y de la cultura, a la protección de los territorios, a la mitigación y adaptación al cambio climático, a la seguridad y soberanía alimentaria, a los derechos y responsabilidades colectivas y al bienestar humano. (Red TICCA Argentina, 17/01/24.)

Y proponen igualmente tres características:

- 1) Son pueblos, comunidades indígenas y locales con una profunda y estrecha

conexión con su territorio. Esta relación está generalmente integrada a la historia, la identidad social y cultural, la espiritualidad y/o la confianza del pueblo en el territorio para garantizar su bienestar material e inmaterial. 2) La organización o comunidad ejerce la gobernanza sobre el territorio a través de sus instituciones y normas propias –orales o escritas– independiente de que estas sean o no reconocidas por el Estado. 3) Las decisiones de manejo y cuidado del territorio de los pueblos indígenas y sus comunidades contribuyen a la protección de la naturaleza, así como al bienestar de las y los integrantes de la misma (Red TICCA Argentina, 17/01/24.)

Al comparar la definición para la Red TICCA Argentina se encuentran mayores similitudes con respecto a la del Consorcio Internacional y mayores diferencias con la de la estrategia de implementación de la iniciativa formulada durante la primera etapa. Con respecto a la primera, se encuentra una similitud mayor en las tres características atribuidas a un TICCA, con la diferencia de que no aparecen palabras como custodio y área. Estas palabras son claves en relación a la definición del territorio y el rol de los pueblos en su cuidado y surgen de discusiones que vienen desde la conformación de la noción en el 2008 (Representante del consorcio Internacional TICCA en Argentina, 12/2021). Con respecto a la definición del documento oficial del PPD, la misma toma una vasta distancia, eliminando el término patrimonio cultural y reintegrando la relación entre el territorio y el pueblo desde la historia, la cultura, la identidad y la espiritualidad. Un elemento a partir del cual se diferencia de ambas definiciones se halla en la dimensión política de la noción, que no solo describe el rol de los pueblos indígenas en la conservación de la naturaleza, sino que detalla las razones por la que son territorios indispensables por las funciones socioambientales que sostienen.

## Reflexiones finales

Con el propósito de responder las preguntas iniciales, a continuación, se recuperan los principales resultados, teniendo como base el recorrido realizado por el fenómeno reflejado en la Tabla 1.

Como fue mencionado, la creación de la noción TICCA proviene del trabajo conjunto entre referentes indígenas y locales de las redes regionales e integrantes de la TILCEPA, con una influencia significativa de este último actor quien generó la definición de las Áreas Conservadas por la Comunidad (CCA), que reúne varios de los elementos

con los que posteriormente se definió lo TICCA. Por su parte, la instalación de la noción como parte del referencial de conservación ambiental en la arena ambiental internacional se relaciona más con la función mediadora de la TILCEPA, que desde su posición privilegiada problematiza la cuestión indígena y la ambiental y pone en discusión el nuevo concepto. La movilización de la noción entre escalas está determinada por la configuración de una red de políticas y la presencia de actores que se repiten en las distintas escalas.

**Tabla 1. Principales eventos de la construcción y circulación de la noción TICCA, actores involucrados y escalas de expresión, ordenados cronológicamente**

Fuente: elaboración propia

En el caso de Argentina, algunos y algunas representantes de organizaciones

Escala	Evento	Actores <sup>17</sup>
Internac.	Creación de la inter-comisión TILCEPA en la UICN	Investigadores de la UICN
Regional	Creación de la noción Áreas Conservadas por la Comunidad (CCA)	TILCEPA y referentes de comunidades locales de Asia y África
Regional	Conformación de la Red de áreas comunitarias locales	TILCEPA y referentes de comunidades locales de Asia y África
Regional	Conformación del Foro Indígena de Áreas Protegidas	Referentes de organizaciones indígenas de América Latina y El Caribe
Nacional	Conformación de la Red Indígena de Áreas Protegidas (de Argentina)	Referentes de organizaciones indígenas de Argentina
Regional	Creación de la noción Territorios indígenas de conservación (TIC)	Foro Indígena de Áreas Protegidas
Internac.	Cristalización de la noción Territorios y áreas conservados por pueblos indígenas y comunidades locales (TICCA)	Foro Indígena de Áreas Protegidas, Red de áreas comunitarias locales y TILCEPA
Internac.	Conformación del Consorcio internacional TICCA	Foro Indígena de Áreas Protegidas y Red de áreas comunitarias locales
Internac.	Firma para la "Iniciativa de Apoyo Global a los TICCA"	Consorcio internacional TICCA, PNUD y PPD*
Nacional	Inicio de ejecución de Iniciativa Global en Argentina	PPD*, PNUD y Red Indígena de Áreas Protegidas
Nacional	Iniciativa Global en Argentina: etapa 1 - estrategia de implementación de la iniciativa TICCA en Argentina	PPD*, PNUD, Red Indígena de Áreas Protegidas y Fundación Patagonia
Nacional	Iniciativa Global en Argentina: etapa 2 - análisis jurídico	PPD*, PNUD, Red Indígena de Áreas Protegidas y GAJAT
Nacional	Iniciativa Global en Argentina: etapa 3 - proyectos de desarrollo en territorio	PPD*, PNUD, Red Indígena de Áreas Protegidas (de Argentina) y 32 organizaciones indígenas acompañadas por sus equipos técnicos
Nacional	Iniciativa Global en Argentina: etapa 4 - proyecto estratégico de acompañamiento	PPD*, PNUD, Red Indígena de Áreas Protegidas, 32 organizaciones indígenas de Argentina y FAUBA
Nacional	Participación en el Foro legislativo ambiental	Diputados Nacionales del Frente de Todos, organizaciones Indígenas (3ª etapa) y Red Indígena de Áreas Protegidas
Nacional	Presentación del proyecto de ley: "Presupuestos mínimos de protección ambiental de las áreas protegidas en Argentina"	Diputados Nacionales del Frente de Todos
Nacional	Consolidación de la Red TICCA - Territorios de vida en Argentina	PPD*, PNUD, Red Indígena de Áreas Protegidas (de Argentina), organizaciones indígenas (3ª etapa) y FAUBA

indígenas integraron de manera simultánea: la Red Indígena de Áreas Protegidas — precursora de la "Red TICCA - Territorios de vida en Argentina"—, el Foro Indígena de

<sup>17</sup> Referencias: FAUBA: Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires; GAJAT: Grupo de Apoyo Jurídico por el Acceso a la Tierra; PNUD: Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo; PPD: Programa de Pequeñas Donaciones en Argentina; TILCEPA: inter-comisión Tema sobre pueblos indígenas y comunidades locales, equidad y áreas protegidas; UICN: Unión internacional para la Conservación de la Naturaleza. (\*) El PPD a su vez incluye otras organizaciones e instituciones a través de su Consejo Directivo Nacional (CDN) y su Grupo Técnico Asesor (GTA) indicados en la sección anterior.

Áreas Protegidas de América Latina y El Caribe, el Consorcio Internacional TICCAs y posteriormente algunos participaron de la implementación de la Iniciativa Global como parte del Grupo Técnico Asesor del PPD y otros en el proceso de formación de la Red TICCAs. De esta manera el proceso fue relativamente concordante en las tres escalas analizadas, excepto por cambios producidos por la incorporación de nuevos actores o la adaptación de la noción al contexto.

En cuanto a la conceptualización de lo TICCAs por parte de los actores que integran la red de políticas se observa que existen diferencias y redefiniciones. Como base se utiliza la del Consorcio Internacional—cabe aclarar que al momento de escribir este capítulo la misma sigue sufriendo modificaciones—, sin embargo, cada actor le da su propia impronta, como fue analizado anteriormente. La particularidad de la escala nacional es que se referencia sólo en los pueblos indígenas. Esto se explica porque quienes participaron en la construcción de la noción a escala regional e internacional son referentes de organizaciones indígenas solamente y no hay representantes de comunidades locales y móviles como cuando analizamos el caso para las dos escalas supranacionales. Si bien las definiciones del PPD y de la Red TICCAs Argentina coinciden en este punto, se diferencian sustancialmente en otros, por lo que a esta escala la definición de lo TICCAs aún se encuentra en disputa. Esta disputa tiene su origen en la lógica de implementación de la Iniciativa Global del PPD, que para los procesos de planificación y ejecución se utilizó un mecanismo de convocatorias que priorizan las instituciones académicas o las organizaciones civiles de perfil profesional/ técnico. Particularmente para la confección de la estrategia nacional de implementación (primera etapa) —donde se definió lo TICCAs para Argentina— se seleccionó a la Fundación Patagonia Natural y no a las organizaciones que venían llevando adelante el proceso. Este aspecto es de suma relevancia, ya que la forma en la que se define la noción impacta sobre el referencial, que determina los mecanismos de intervención que van incluir las políticas públicas y marcos normativos relativos a la cuestión ambiental.

Asimismo, la red de políticas que había comenzado conformándose con los integrantes de la TILCEPA y los referentes indígenas y locales se re-configuró de acuerdo a algunos cambios. Por una parte, la organización informal que contaba con

las dos redes regionales se formaliza a través del Consorcio Internacional TICCA que abarca a las posteriores redes nacionales constituidas, reemplazando la estructura informal de la organización. Por otro lado, se sumaron nuevos actores a escala internacional, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la aplicación de la Iniciativa Global de apoyo a los TICCA, y a escala nacional el Programa de Pequeñas Donaciones (del PNUD), las organizaciones y entes que conforman el Consejo Directivo Nacional y el Grupo Técnico Asesor del PPD, las instituciones y organizaciones que ejecutaron parte del financiamiento de la Iniciativa en cualquiera de sus etapas (organizaciones de base, Fundación Patagonia Natural, Gajat, FAUBA, etc) y otras organizaciones y actores públicos, como el equipo de diputados nacionales que organizaron el Foro Legislativo Ambiental.

La red de políticas, a través de la institucionalidad del PPD —que convoca a organizaciones no gubernamentales y entidades públicas— logra que la noción sea discutida con representantes del poder ejecutivo y posteriormente del poder legislativo (Diputados Nacionales del Frente de Todos) a partir de repercusiones secundarias de la implementación de la Iniciativa Global. Ello permitió esta forma de circulación de lo TICCA a través del espacio estatal. Su uso por el momento es incipiente, ya que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y la Administración de Parques Nacionales no lo utilizan como foco para ninguna política pública en particular, sino que acompañan y deciden en la implementación de la Iniciativa Global, y que el Proyecto de ley no se centra tampoco en lo TICCA, sino que le otorga un lugar como otro mecanismo efectivo de conservación. En consecuencia, la noción TICCA comenzó a nutrir el referencial de conservación ambiental en Argentina, a ingresar a la agenda pública y se encuentra en una etapa inicial de referenciación, siendo tomado por algunos funcionarios estatales. Como se observa, se reproduce nuevamente la influencia del ámbito internacional sobre la génesis de políticas públicas y marcos normativos ambientales en Argentina, con la diferencia de que en este caso la noción es acompañada e impulsada por actores locales de organizaciones indígenas y no gubernamentales.

A pesar de las tensiones y conflictos la noción TICCA permea algunos espacios



estatales que, aunque sea hasta el momento de forma periférica, comienza a instalarse en la agenda como parte del referencial de conservación ambiental que define políticas públicas con el fin de dar respuesta a algunas de los problemas no resueltos de la cuestión indígena y la ambiental en nuestro país. Su utilización, además de ser producto del trabajo de la red de políticas, tiene espacio gracias al accionar propio de algunas funcionarias y funcionarios públicos, como la ex Subsecretaría interjurisdiccional e interinstitucional del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, que participó en la circulación del mismo desde varios ámbitos, como la GAJAT y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Este caso refuerza los planteos de Oszlak y O'Donnell (1995) acerca de que la separación entre lo público y lo privado, entre lo social y lo estatal, es difusa y, por lo tanto, si bien el Estado tiene un rol privilegiado en el tratamiento de las cuestiones —por su legitimidad y recursos— no es un autónomo ni hermético, ya que su quehacer se encuentra atravesado por el accionar de actores no estatales y por las propias trayectorias de los funcionarios públicos que lo componen.

Por último, este se puede tomar como un caso de glocalización en términos de Swyngedouw *et al.* (2010) lo que implica una reestructuración institucional a nivel nacional disputada desde entidades supranacionales y subnacionales. En este sentido, las organizaciones indígenas de Argentina que inicialmente participaron del congreso de Santa Marta y todo el recorrido de construcción de la noción, entre otros espacios que quedan por fuera de este análisis, generan alianzas y una reconfiguración del referencial de conservación ambiental en colaboración con agentes supranacionales la —UICN— para dar batalla sobre sus propias problemáticas locales de expulsión del territorio y subestimación del rol desempeñado en la conservación ambiental de los ecosistemas locales, logrando penetrar en algunas agencias estatales del nivel nacional. Esta reconfiguración institucional es provocada por una reorganización y redistribución del poder aparente concedido a las organizaciones por sus alianzas y reconocimiento en la arena ambiental internacional.

## Referencias Bibliográficas

- Alba, L. (2022). Territorios y áreas conservadas por pueblos indígenas y comunidades locales (TICCA): herramienta internacional para la lucha local. [Tesis de grado] título de grado). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Agronomía. Buenos Aires.
- ; y Cowan Ros, C. (2022). Áreas de Conservação Indígenas e Comunitárias: uma nova noção no ambientalismo internacional. *Brazilian Journal of Animal and Enviromental Research*, 5(3), 2664-2682.
- Borrini-Feyerabend, G. y Campese, J. (2017). *Autofortalecer los TICCA – Orientaciones y recursos para procesos por pueblos indígenas y comunidades locales custodios de los TICCA*. Documento borrador para ser usado por socios de la GSI y el Consorcio TICCA.
- Borrini-Feyerabend, G.; Dudley, N.; Jaeger, T.; Lassen, B.; Pathak Broome, N.; Philips, A.; & Sandwith, T. (2019). *Gobernanza y gestión de áreas protegidas*. ANU Press.
- Borrini-Feyerabend, G.; Kothari, A.; y Oviedo, G. (2004). *Indigenous and Local Communities and Protected Areas: Towards Equity and Enhanced Conservation*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- Fouilleux, E. (2011). *Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança*. Estudos sociedade e agricultura.
- GAJAT - Grupo de Apoyo Jurídico por el Acceso a la Tierra. (s.f.). *Análisis Legal de Nivel Nacional para evaluar el impacto de las leyes, políticas y marcos institucionales sobre los Territorios y Áreas Conservadas por Pueblos Indígenas y Comunidades Locales (ICCAs) en la República Argentina*.
- Gutiérrez, R. A., & Isuani, F. J. (2014). La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. *Revista de Administração Pública*, 48, 295-332.
- Jordana, J. 2009. El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? *Gestión y análisis políticas públicas*, 1, 9-15.

- Martinez, C., & Maximilian, M. (2010). *Integrar las Metas de Biodiversidad de Aichi en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 9*. Serie Notas de Política: Objetivos de Desarrollo Sostenible-1.
- Muller, P. (1998). La producción de las políticas públicas. *Innovar*, (12), 65-75.
- . (2000). *Las Políticas Públicas. Estudio de caso de las políticas públicas* [No. 3]. Editorial Azcapotzalco.
- Nahuel, H. J. (2008). *Foro de pueblos indígenas, comunidades campesinas y afrodescendientes*. Buenos Aires, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- Nussbaumer, B., & Cowan Ros, C. J. (2011). *Mediadores sociales en la producción de prácticas y sentidos de la política pública*. CICCUS
- OIT -Organización Internacional del Trabajo. (1989). Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, 7 junio 1989. 130 p.
- Oszlak, O., & O'donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.
- Raventós, A. P., & Biondo, T. C. E. (2003). *Una nueva relación en el Parque Nacional Lanín: El Comité de Gestión del Co-Manejo con "determinación" Mapuche*. Informe de investigación del Proyecto Comparado sobre Políticas Públicas Neuquén Subred-Indígena.
- Sajeva G.; Borrini-Feyerabend, G. y Niederberger, T. (2019). *Significados y más...* Informe de Políticas del Consorcio TICCA [No. 7]. Consorcio TICCA en colaboración con CENESTA.
- Swyngedouw, E., Fernández, V. R., & Brandão, C. (2010). ¿Globalización o glocalización? Redes, territorios y reescalamiento. En *Escalas y Políticas del Desarrollo—Desafíos para América Latina*. Miño y Dávila.
- The ICCA Consortium. (2016). *Los TICCA, el Consorcio TICCA y un resumen de la estrategia actual del Consorcio*.

## Fuentes

CEPPAS - Centro de políticas públicas para el socialismo. (10/01/24). Áreas de trabajo - Grupo de apoyo jurídico por el acceso a la tierra. Disponible en: <http://ceppas.org.ar/grupo-de-apoyo-juridico-por-el-acceso-a-la-tierra/>

Coordinación PPD. (17/07/2020). Segundo Conversatorio virtual: Territorios y Áreas Conservadas por Pueblos Indígenas y Comunidades Locales. Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (FAUBA). Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=T0C7GYFshyU&list=PL8fVmE5xSGRxc2Jlkol3Ztg6hc6hzOpJv&index=13>

FPN - Fundación Patagonia Natural. 10/01/2024. Inicio - ¿Quiénes somos?. Disponible en:

Parlamentario. 08/08/2021. *Diputados del Frente de Todos lanzarán un Foro Legislativo Ambiental*. Disponible en: <https://www.parlamentario.com/2021/04/21/diputados-del-frente-de-todos-lanzaran-un-foro-legislativo-ambiental/>

PPD Argentina - Programa de pequeñas donaciones en Argentina. 16/01/22. Sobre el PPD. Disponible en: <https://www.ppdargentina.org.ar/institucional>

———. 09/12/23. Autoridades. Disponible en: <https://www.ppdargentina.org.ar/autoridades>

———. (s.f.). Estrategia de implementación de la iniciativa TICCA en Argentina. Recuperado de: <https://ticca.agro.uba.ar/documentos>

Red TICCA Argentina. (2021). *Reglamento de la Red TICCA Territorios de Vida en Argentina*. Disponible en: <https://www.redticcaargentina.com.ar/documentos>

———. 17/01/24. *Definición de TICCA*. Disponible en: <https://www.redticcaargentina.com.ar/red-ticca>

UICN - Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. 18/09/21. Acerca de la UICN. Disponible en: <https://www.iucn.org/es/acerca-de-la-uicn>