

Geografía política de la integración regional
Avances de investigación

Alicia Laurín
Directora y Coordinadora

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE

RECTORA

Prof. Teresa P. VEGA

Universidad Nacional del Comahue

Buenos Aires 1400 - (8300) Neuquén

Tel: (0299) 4490363 / Fax: (0299) 4490351

sprector@uncoma.edu.ar

SECRETARÍA DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA

Abog. Juan José PILOTTO

Tel: (0299) 4490328

secunc@uncoma.edu.ar

EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE

Editor responsable: Luis Alberto NARBONA

Tel: (0299) 4490300 - Int. 617

educu@uncoma.edu.ar

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio,
sin el permiso expreso de *educu*.





Universidad Nacional del Comahue

Geografía política de la integración regional Avances de investigación

Alicia Laurín
Directora y Coordinadora

educo

Editorial de la Universidad Nacional del Comahue
Neuquén, 2008

Laurín, Alicia

Geografía política de la integración regional : avances de investigación
-/ Alicia Laurín ; dirigido por Alicia Laurín. - 1a ed. - Neuquén : EDUCO –
Universidad Nacional del Comahue, 2008.

115 p. ; 24x17 cm.

ISBN 978-987-604-089-1

1. Geografía Política. I. Laurín, Alicia, dir. II. Título
CDD 327.1

Diseño de tapa: *ENZO DANTE CANALE*

Corrección: *Liliana FALCONE*

Impreso en Argentina - Printed in Argentina

©- 2008 – *Educo* - Editorial de la Universidad Nacional del Comahue
Buenos Aires 1400 – (8300) Neuquén – Argentina
educou@uncoma.edu.ar

ÍNDICE

Presentación	7
Primera parte - LA INTEGRACIÓN REGIONAL MULTIESCALAR	13
<i>Procesos De Integración Regional Multiescalar</i>	13
<i>Dra. Alicia Laurín</i>	
Introducción	
Un esquema conceptual básico	
<i>Los elementos constitutivos de la relación</i>	
Los diversos niveles de integración	
<i>Integración de Estados en bloques</i>	
Unión Europea	
Mercosur	
<i>Integración de las provincias en regiones</i>	
Bibliografía	
Segunda parte -POLÍTICAS SUBNACIONALES DE INTEGRACIÓN	43
<i>Región Patagónica: Un Nuevo Espacio Político</i>	45
<i>Dra. Alicia Laurín</i>	
La reciente regionalización	
Algunos rasgos comunes	
Conclusión: los nuevos espacios de la política	
Bibliografía	
<i>Río Negro: Regionalización Política y Mercosur –</i>	53
<i>Lic. Daniel Arnaldo Ayala</i>	
Introducción	
Sistema político y Mercosur	
<i>El sistema político en Río Negro</i>	
<i>La plataforma electoral de la alianza por el trabajo la justicia y la educación de 1999</i>	
<i>Discursos de apertura de sesiones ordinarias de la legislatura de Río Negro</i>	
Del discurso político a la praxis real: Las comisiones parlamentarias	
Comisión Especial Legislativa del Mercosur (Legislatura de Río Negro)	

Convenio Marco entre la Comisión del Mercosur de la Legislatura de Río Negro y la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR
Sección Arg.

Institucionalización política

El regionalismo político y la fusión territorial

La regionalización política adoptada por Río Negro

Comentarios finales

Bibliografía

La Interculturalidad y Las Políticas Del Estado Neuquino

77

Lic. Susana N. Rodríguez

Introducción

Identidad: los límites de la palabra en fronteras del MERCOSUR

Conceptos de uso frecuente: claros como el agua

Piedra y camino: construir el marco político

Otra vez la educación

Laberintos legales: idas y venidas

Peregrinos de un sueño: la diferencia legislada

Geografía de ausencias y causas silenciadas

Nuevos escenarios

Lejos del Mercosur

Colofón

107

Bibliografía

115

Los Autores

Presentación

En este libro se abordan diversas dimensiones de la *política subnacional* en relación con la *política supranacional* vinculada al Mercosur. El objetivo gira alrededor de encontrar la articulación entre ambos niveles de decisión y gestión pues los antecedentes muestran la ejecución de algunas políticas que han tenido en cuenta esa relación y que de ella dependería la integración regional. En otras palabras, la integración dependería de la coherencia política entre esos niveles. Así entonces, las decisiones políticas supranacionales no deberían colisionar con aquellas definidas en el nivel subnacional y viceversa.

Esta línea de trabajo es un aporte tendiente a caracterizar las condiciones políticas hacia la integración regional que se generan en cada provincia seleccionada, en este caso las provincias de Neuquén y Río Negro.

El texto está estructurado en partes. La primera parte se refiere de manera breve a los conceptos que permitieron organizar y fundamentar el análisis de manera relacional, que permita poner en relación los diversos ámbitos de la política. La propuesta de examinar estos fenómenos desde esa perspectiva posibilita llegar a reconocer las relaciones que determinan la forma/contenido de la política.

Luego se introduce en la distinción de las formas de integración desde la perspectiva territorial y los ámbitos políticos de acción. Estas nuevas formas de integración definen, en la actualidad, las relaciones políticas mundiales. El sistema interestatal de la modernidad ha transmutado hacia un sistema interbloque de relaciones. Por ello, el propósito de localizarlos e identificarlos en su dimensión escalar permite comprender la procedencia de las políticas y sus redes de circulación, en un escenario mundial articulado en grandes bloques de Estados. Tanto el proceso de unión de Europa como la conformación del mercado común del sur -Mercosur- son representativos de esas nuevas formas de integración.

A su vez, a escala nacional, se ha producido una regionalización que estaría pensada como uno de sus elementos, y que encuentra en los Estados provinciales y municipales los componentes constitutivos de las escalas de pertenencia regional y local. Esta regionalización no estaría desvinculada del bloque Mercosur, según puede inferirse de la forma política que deviene regiones y de la trama institucional que las liga. La explicación de las

particularidades de la nueva regionalización interna de Argentina en relación con la anterior permite fundamentar esta afirmación. Por medio de este análisis, intentamos hallar las eventuales limitaciones de esta regionalización frente a los gobiernos subnacionales y al Mercosur, ya que sostenemos la necesaria articulación entre política nacional y subnacional como condición de existencia de un funcionamiento regional supranacional.

En la segunda parte nos referimos a la territorialización de medidas pensadas por los gobernantes como una forma de integración. El punto central de esta sección es examinar la materialización de políticas que responden a un imaginario político, propio de cada partido gobernante provincial. En ese contexto de política partidaria, indagamos en la relación existente entre esas políticas y las nacionales tendientes a la integración regional. Así, la política de regionalización emprendida por las provincias de Neuquén y Río Negro -junto con las otras- produjeron la constitución de la región de la Patagonia, en el contexto de la reforma Constitucional de 1994. Si bien constituyen una única región, hubo matices que develaron actitudes políticas que colisionaban con los objetivos de la integración a escala nacional y supranacional. Esto podrá verificarse en los trabajos titulados *Región Patagónica: un nuevo espacio político y Río Negro: regionalización política y Mercosur*.

El primer trabajo enfatiza la necesidad de articulación regional, en concordancia con las prescripciones normativas que llevan a reconocer a *la región* como el espacio de la nueva política, o bien, a considerar a las *regiones* como los nuevos espacios de la política. En el caso de Río Negro, el análisis de las políticas orientadas a la integración regional y que tuvieran su origen en la plataformas electorales del partido gobernante, permite evaluar las acciones que se materializaron desde el gobierno. El período 1999 a 2003 ha sido elegido porque durante el mismo se produjo una propuesta de regionalización que se contradecía con los propósitos de la misma región patagónica. Esa propuesta implicaba una fusión entre ambas provincias, por acuerdo de los dos mandatarios. Si bien no llegó a concretarse, la intensión política puso al descubierto el pensamiento de la oposición en relación con el gobierno central. La percepción de dominación, inequidad, injusticia emerge de los argumentos que rechazan la conformación de esa región.

El trabajo *La interculturalidad y las políticas del Estado neuquino* analiza otra política de integración que relaciona el Estado provincial y el pueblo mapuche,

en correspondencia con la política mercosuriana de integración de los pueblos originarios. Legislar para la diferencia sería condición *sine qua non* para armonizar un entorno de integración supranacional cuyas identidades se afirman en la interculturalidad. Aquí se presentan acciones llevadas a cabo tanto por las comunidades originarias como por el gobierno de la provincia del Neuquén. Ellas señalan que una integración es posible en el nivel subnacional; sin embargo, existe una ausencia rotunda de política integracionista mercosuriana tendiente a la integración de los pueblos originarios.

En conjunto, los trabajos se ensamblan con el cuerpo teórico de la primera parte que, desde una perspectiva crítica, pretende dejar claramente expresados los resultados de una investigación dirigida a los actores políticos que toman las decisiones. Nos guía el firme convencimiento de que la *política de integración regional* debe formar parte de la agenda política de los gobernantes. El mundo hoy está organizado en bloques regionales y funciona bajo una red de relaciones políticas que son predominantemente inter-bloques. La clásica organización geopolítica inter-estatal, internacional, de relaciones internacionales, ha dejado el lugar a las relaciones entre bloques de Estados. Y en el ámbito territorial nacional, la relación Nación/provincia podría adoptar la forma Nación/región/provincia o bien Nación/región/Mercosur. Esta última sería la deseable pues estaría expresando la existencia de un cierto orden organizativo más que normativo, en dirección hacia una integración macrorregional.

Por último, resta agregar que ésta es la primera entrega de una serie de investigaciones sobre la política subnacional perteneciente al campo de estudio de la geografía política, que el Centro de Estudios de Integración Regional que dirijo se ha propuesto realizar.

Dra. Alicia Laurín ¹

Verano de 2008

¹ Directora del proyecto de investigación “Sistemas políticos subnacionales frente al proceso de integración Mercosur: el caso de las provincias de Neuquén y Río Negro”. 2005-2008. Aprobado y financiado por la Secretaría de Investigación de la UNCo. Investigadores integrantes: Lic. Susana Nieves Rodríguez, Lic. Daniel Arnaldo Ayala, Lic. Lorena Angélica Higuera, Lic. María Belén Canto, Prof. Santiago Olivera Pfo, alumna de Geografía Anabela Cádiz.

PRIMERA PARTE

LA INTEGRACIÓN REGIONAL MULTIESCALAR

PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL MULTIESCALAR

Dra. Alicia Laurín

Introducción

La problemática que presentamos en esta publicación pertenece al campo de estudio de la política argentina subnacional. Analizamos aquí la dimensión espacial de las prácticas políticas y su dinámica en relación con el proceso de integración regional, denominado Mercosur. Referirnos a la política subnacional implica partir del nivel provincial como unidad de análisis. En este caso particular, las provincias de Neuquén y Río Negro han sido seleccionadas porque son pocos los casos, en la Argentina, de continuidad ininterrumpida en el ejercicio de gobierno de un mismo signo político, desde la transición a la democracia, iniciada en 1983. Ambos sistemas subnacionales tienen una forma de organización y de transmisión del poder político, basado en el sistema plural de partidos, con un sistema de partido dominante en cada caso. En la provincia de Neuquén, el centro lo ocupa el Movimiento Popular Neuquino y, en Río Negro, la Unión Cívica Radical. La particularidad política de cada unidad lleva a presuponer diferencias en el sistema político y en las políticas de gobierno, frente al proceso de integración.

Buscamos identificar el grado de articulación interna de las políticas a escala subnacional ante el proceso de integración y ofrecer eventualmente la posibilidad de articular las metas que aquel proceso se propone -por ejemplo- con las prácticas políticas reales de cada unidad política. Una aproximación de esta naturaleza permitiría evaluar el impacto y las limitaciones del proceso de integración en términos reales, al confrontar acciones políticas internas con las políticas nacionales. Lo que se propone en este caso particular -como hemos señalado- es un análisis desde dos subsistemas políticos provinciales, lo cual lleva a vincular, en el análisis, la dinámica política subnacional con la del sistema nacional. De este último proceden las políticas legitimadas por el Acuerdo de Asunción, que dio inicio al proceso de integración regional.

Ante procesos de integración de escala regional es fundamental conocer cuáles son las condiciones políticas que se producen o tienden a producirse en el ámbito local (provincial), a partir de los recursos materiales e inmateriales

disponibles. Las acciones públicas y privadas asociadas a la integración, por un lado, comparadas luego con los propósitos del proceso de integración supranacional permiten determinar la relación entre ambos. También lleva a la identificación de las instituciones por medio de las que se materializan las acciones.

La pregunta central sería: ¿qué ocurre en aquellos sistemas subnacionales cuyo sistema político partidario es diferente del nacional, en el marco de los procesos de integración? Indagar en las condiciones políticas nos aproxima a la respuesta, y ello conduce a seleccionar las prácticas que se consideren relevantes en la conformación de dichas condiciones.

Un esquema conceptual básico

Partimos del presupuesto teórico de que toda actuación o acción -en lo que a su contenido se refiere- es política y ella supone una relación de poder al menos entre dos actores, que pueden pertenecer o no a ámbitos político-territoriales diferentes. Estas relaciones implican un proceso cuya manifestación concreta adquiere materialidad espacial, según el ámbito de procedencia de las acciones. La problemática que analizamos nos lleva a adoptar una visión que permita poner en relación los niveles escalares que intervienen. Al menos en dos de ellos se produce el diseño y ejecución de políticas de integración regional: el nacional y el subnacional. Complementada, a su vez, con un abordaje comparativo que permita poner en evidencia las diferencias, similitudes, oposiciones, convergencias y divergencias entre las unidades espaciales en cuestión.

Esta perspectiva -denominada “relacional” por Raffestin (1993)- es la que hemos seleccionado ya que nos proponemos realizar un análisis que ponga en relación los diversos ámbitos de la política. La propuesta del autor lo permitiría al superar el abordaje unidireccional propio de la geografía política clásica, que, según el autor, analizaba sólo una forma de organización social, la del Estado, desinteresándose de “cualquier organización con poder susceptible de inscribirse en el espacio” (Raffestin, 1993, p. 28). La propuesta de examinar los fenómenos desde esta perspectiva permite superar el análisis de la *forma* que adopta una política, una institución, una acción para llegar a las *relaciones* que

determinan las formas de esas políticas, instituciones, acciones. Dado que toda relación es -desde su contenido- una relación política y por ella transita poder, las relaciones políticas son también relaciones de poder. El poder no se posee, se ejerce y como tal tiene una expresión territorial, ya que el mediador entre ambos es la acción política; ésta es la que materializa el poder en el territorio, concreción puede asumir la forma de norma legal -leyes, decretos, acuerdos, convenios, entre otros- o bien una política específica de intervención pública o privada, por ejemplo.

Una manera de aproximarse al complejo entramado relacional es por medio de la selección de *organizaciones* que permitan circunscribir, de alguna manera, el ámbito en el que se inscriben las principales relaciones (Raffestin op.cit.p. 32). Así, las organizaciones más importantes son aquellas que delimitan el campo socio-político de la relación. Por ejemplo, el Estado provincial y el Mercosur en relación con las políticas locales hacia la integración, estarían circunscribiendo un ámbito de correspondencia entre ellos. Las políticas de comunicación que se distingan por su relevancia en materia de integración delimitarán el ámbito en el que se establece tal relación; o bien un proyecto de gobierno alrededor de la conformación de una nueva región bi-provincial circunscribe el análisis de tal política a dicho ámbito. Por ello, en esta oportunidad seleccionamos al Estado -en el nivel subnacional y en el nacional- como la principal organización que gestiona y elabora las políticas públicas en el tema de análisis que es nuestro objeto de estudio.

También debe tenerse en cuenta que la finalidad de la política es la expresión de una voluntad exógena a la política misma (ob. cit. p. 34). Ésta es la que determina la finalidad de las partes de la estructura que se deben mantener. Esa voluntad pertenece al ámbito del pensamiento político de los actores en juego en una relación dada. Por ejemplo, en este trabajo, estamos presuponiendo que las estrategias políticas del gobierno de Neuquén frente al Mercosur serían distintas de las rionegrinas por el hecho de pertenecer a partidos políticos diferentes, no sólo diferentes entre sí sino también ambos distintos del nacional. Ello supone acciones políticas distintas. Nuestra preocupación es precisamente indagar en esas diferencias para visualizar si hay concordancia o no en materia de integración y, si no la hubiera, examinar las causas de discordancia.

Los elementos constitutivos de la relación

Los elementos constitutivos de la relación son los actores, la política de los actores o bien el conjunto de sus aspiraciones, finalidades, sus estrategias para llegar a los fines, los mediadores de la relación, los diversos códigos que utilizan y sus componentes espaciales y temporales. En su conjunto, es la política. Aunque pareciera que el poder está ausente entre los componentes, él es la materia y la sustancia del universo que conforma todo el proceso relacional.

Como hay una gran variedad de actores colectivos, seleccionamos aquellos que forman parte de un programa articulado. Éstos reflejan la idea de proceso y de conexiones sucesivas en el interior de dichos procesos. También se debe tener presente que toda organización tiene finalidades, las que pueden ser simples o complejas de acuerdo al o a los fines y propósitos que persigue. Y la realización de esos objetivos implica, a su vez, una estrategia. Esto supone la existencia de una serie de elementos combinados, convocados para llegar a ese fin. Estos elementos son los mediadores y su función principal es de control, aunque también la destrucción del “otro” de la relación y/o sus recursos. La estrategia es el resultado de un plan, de un proyecto o de un programa que contiene finalidades. Como tal, supone recurrir a una serie de medios o mediadores, para adquirir o controlar mecanismos. Ellos pueden ser medios financieros, militares, discursos, trabajo, productos, proyectos sociales o políticos (Raffestin, op. cit. p. 42). En esta oportunidad, seleccionamos para el análisis los proyectos públicos vinculados al proceso de integración, como también los programas y plataformas partidarias de los partidos políticos, los discursos de los gobernantes, las deliberaciones políticas, las normas constitucionales y los Tratados que den cuenta de la integración.

Los actores sociales intervienen en el espacio por medio de representaciones concebidas según una escala determinada (mapas, planos, croquis). El espacio, según Raffestin, tiene dos fases: una es el plano de la expresión, constituida por superficies, distancias y propiedades; otra es el plano del contenido, en el que adquieren significado aquellas distancias, superficies y propiedades para y por los actores sociales. De esa forma, vinculado a un espacio real, hay un “espacio abstracto” simbólico, ligado a la acción de las organizaciones. Es el espacio relacional “inventado” por los hombres y cuya permanencia se inscribe en escalas de tiempos diferentes del espacio real dado.

Según nuestro autor de referencia, el poder apunta al control y a la dominación sobre los hombres y sobre las cosas. Siendo así, la población está en el origen de todo poder y el territorio es su escenario y el lugar de todas las relaciones, pero sin la población es apenas una potencialidad, un hecho estático a organizar e integrar en una estrategia. Cualquier organización está caracterizada por seres y cosas, sea porque las posee, porque las controla o las domina. Por lo tanto, en toda relación, la organización los coloca total o parcialmente en juego, buscando reforzar su posición de modo que pueda pesar más que otras en la competencia. Así, el poder político aparecerá como producto de la competencia y como un medio de contenerla (pp. 58-59). El territorio es el espacio político por excelencia y el campo de acción de los recursos.

Los diversos niveles de integración

Antes de iniciar el tratamiento de la nueva regionalización, debemos introducir algunas referencias mínimas que hagan inteligible el concepto de integración. Éste es un hecho que adopta diversas formas, contenidos e imprecisión escalar. Podemos referirnos con el mismo concepto a integraciones económicas, políticas, culturales, territoriales, regionales y todas las posibles combinaciones entre ellas. E igualmente puede abarcar ámbitos territoriales extensos, contiguos, superpuestos, discontinuos, etc., y de magnitud variable. Por lo tanto, es multifacética, pluriescalar y multiterritorial; por esa razón es necesario hacer explícito algunos parámetros que la definan.

Desde la perspectiva geográfica, integración y región conforman un par biunívoco, ya que existe una correspondencia entre una y otra entidad. Regionalizar implica integrar, es decir, unir elementos bajo ciertos objetivos y propósitos afines en la consecución de un bien común. De acuerdo con las competencias políticas otorgadas a la región, la práctica de regionalización estimulará la integración. Así, por ejemplo, la existencia de regiones con autonomía política colabora más directamente en el proceso de unidad que aquellas uniones en las que la región tiene existencia nominal. Un ejemplo de la primera se encuentra en el gobierno de las regiones españolas, como se

explicará más adelante. Podrían representar ejemplos del segundo caso las actuales regiones argentinas.

Desde el punto de vista territorial y político, existen al menos dos formas de integración: aquella que resulta de la unión de Estados y la que deriva de la unión de provincias. Ambas se identifican conceptualmente como “integraciones regionales”, pero como puede apreciarse rápidamente sus elementos constitutivos son unidades de alcance y capacidades políticas muy distintas a la vez que, seguramente, no son autónomas e independientes, vale decir, existe algún lazo funcional entre ambas. Podemos añadir, también, la pertenencia de cada una a escalas diferentes y, además, deducir el tipo de relaciones a que dan origen: intra-bloques y/o entre bloques, esta última a partir del predominio de los bloques de Estados como forma de organización política universal con tendencia dominante desde mediados del siglo XX.

Para referirnos a la *región* en términos teóricos o empíricos, debemos admitir la existencia del *hecho regional* y una actitud práctica, política -el *regionalismo*- como mediación entre ambos (Escolar, 1991, p. 2). Este último estaría manifestando la intencionalidad política de la nueva regionalización que analizamos, práctica que tiene como característica central expresar el sentido de la política regional. No hay dudas de que una regionalización reforzada por una prescripción constitucional como la del año 1994 está expresando una nueva política en materia de región en la Argentina, del mismo modo que, en el caso más acabado de integración de Estados como es la Unión Europea, la región también expresa un contenido político afín a esa unión. En el caso de nuestro país, creemos que esta vez y a diferencia de otras regionalizaciones, para entender esta práctica debemos vincularla con el otro proceso de integración regional -Mercosur-.

La región continúa identificándose por su individualización, dada por la singularidad del lugar que ocupa, por su localización y sus elementos naturales, sus pueblos. Y por su diversidad, ya que su contenido reúne diversas identidades, de origen distante y también local. Sin embargo, si bien esto parece ser cierto, la práctica regionalista subyacente a la región es la clave para entender la región. El caso que presentamos en esta publicación se refiere precisamente a esa práctica política como estrategia que ha cambiado en relación con una división territorial que deriva en regiones. Lo que es nuevo, entonces, no son las regiones en sí, sino la estrategia política territorial implícita

en cada proceso integracionista, válido tanto para nuestro proceso de integración como para otros.

Quisiéramos enfatizar esta diferenciación, ya que se aspira a esclarecer el sentido de la nueva regionalización en nuestro país, y ello no se encuentra en la variación territorial y sus límites y composición -porque es sólo su definición formal-, sino en su esencia política constitutiva. La definición formal de las regiones creadas a partir de la reforma constitucional ha sufrido escasa variación a diferencia de la esencia política, cuya transformación sería sustancial. La esencia política de la regionalización da cuenta de la dimensión subjetiva de la acción. Ésta, al estar sometida a la temporalidad, es cambiante, por lo que, cuando decimos que desde mediados del siglo XX la *regionalización* se impuso como una práctica política deliberada, debemos agregar que ésa fue su particularidad en todos los tiempos y que lo que sucede desde mediados del pasado siglo es la tendencia a la universalidad en un contexto mundial que cambió y que hoy lo identificamos como un contexto globalizado, es decir, un contexto de múltiples y complejas relaciones interescales.

Nuestro interés está concentrado en la interpretación geográfica de la nueva regionalización, ya que ha variado la estrategia política en relación con una selección territorial que deriva en nuevas regiones. Mercosur es un nuevo bloque que reúne países; Patagonia es una región conformada por seis provincias. Ambos derivan de prácticas políticas novedosas. En consecuencia, lo que debe hacerse para entender las diferencias de esta práctica es examinar el objeto de esta regionalización, ahora prescrita por la Constitución Nacional, y hallar los vínculos entre ambos procesos.

En primer término, haremos la distinción territorial de la integración para señalar explícitamente los ámbitos territoriales de acción política.

Integración de Estados en bloques

Unión Europea

Dentro de esta categoría, se identifica aquella formación compuesta por Estados que voluntariamente aceptan unirse en bloque según objetivos compartidos. Llamaremos a esta unión *supranacional* en sentido topográfico. La Unión Europea constituye el primer caso de esta naturaleza, bloque cuyo

origen registra antecedentes desde 1948, aunque, en rigor de verdad, la idea de integración europea es más remota aún, ya que el problema que dominó en todos los tiempos hasta el final de la Segunda Guerra Mundial fue la lucha por la territorialización del poder. Por consiguiente, la necesidad de lograr una paz duradera como principio esencial para el logro de una unión entre los pueblos conformó la base fundacional de la Unión Europea.

Hubo una serie de acontecimientos claves, considerados como formas de organización primigenias que, progresivamente, confluyeron en dicha unión. Éstos, inicialmente, fueron uniones de naturaleza económica y restringidas a pocos países. Pero avanzaron hacia una integración que abarcará todos los ámbitos de la sociedad, hasta alcanzar una integración política plena, expandiendo el ámbito territorial hasta comprender los veintisiete países europeos que en la actualidad la integran. Esos acontecimientos fueron:

1. La conformación del BENELUX en 1948, año de entrada en vigencia del convenio entre Bélgica, Holanda y Luxemburgo.
2. La constitución de la Comunidad Económica del Acero y del Carbón en 1951, año en que se firma el Tratado de París o acuerdo constitutivo de la Comunidad.
3. La conformación de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica en 1957, con la firma del Tratado de Roma.
4. Creación y firma del acuerdo del Tratado de la Unión o de Maastricht, 1992, fecha que marca la expansión hacia la unión política. Entre los objetivos logrados figuran la implantación del euro como moneda única (2001) y la firma del Tratado por el cual se establece una Constitución para Europa (2004), la que aún continúa sin resolverse.

También fue de vital importancia para la gestión política de dicha unión la organización político-administrativa adoptada, ya que en este caso particular cada Estado miembro cedió a ese aparato la potestad de conducción, es decir, de gobierno, siendo el caso más claro e indiscutible de cesión de soberanía desde los Estados a ese aparato de gobierno. Por esta razón y a diferencia de lo que ocurre en el Mercosur como bloque semejante, ese aparato político conforma

una organización supranacional cuya característica central radica en la independencia que tienen respecto de los gobiernos de los Estados miembros de la unión (Ballart, 2000, p. 469). Quiere decir que como organización de conducción política está por encima de los Estados miembros, representa los intereses de cada uno en el seno de la Unión y ante otros bloques de Estados, constituyendo una nueva forma de organización federal.

Por ello, las instituciones de la Unión cumplen una función ejecutiva y de gestión semejante a la que desarrollan los Estados en sus administraciones locales. La diferencia sustancial está en la escala territorial de acción. Las Instituciones de la Unión operan a escala supranacional en coordinación imprescindible con los Estados miembros. Podríamos decir que se estructura de manera jerárquica, en cuyo nivel más alto se ubicarían las instituciones comunitarias, articuladas en red con las estructuras de cada Estado miembro. El *Consejo Europeo*, el *Parlamento*, la *Comisión*, el *Consejo de Ministros*, el *Tribunal de Justicia* y el *Tribunal de Cuentas* son las instituciones comunitarias cuyas respectivas funciones se concentran en la toma de decisiones políticas, la ejecución de las políticas y las leyes y el control de la gestión en beneficio de los intereses de los Estados miembros. De este aparato depende una serie de Direcciones que atienden -en general- actividades del ámbito de las relaciones exteriores, economía y finanzas, industria, transporte, información, comunicación, cultura, empleo, relaciones laborales, asuntos sociales, medio ambiente, ciencia, investigación y desarrollo, educación, seguridad nuclear, protección civil, entre otras (Laurín, 2005).

Completan esta formación otras instituciones², cada una de las cuales cumplen funciones específicas. De todas ellas, nos detendremos en el Comité de las Regiones ya que representa una forma de articulación entre niveles de distinta jerarquía política. Por un lado, el Comité expresa las opiniones de las autoridades regionales y locales sobre la política regional ante el Consejo Europeo. El Comité de las regiones se articula a ese aparato político como órgano consultivo.

2 Ellas son: el Comité Económico y social Europeo, el Comité de las Regiones, el Defensor del Pueblo europeo, el Banco Europeo de inversiones y el Banco Central Europeo

Para comprender el alcance de esta vinculación, veremos de manera sucinta algunas de las particularidades del regionalismo europeo, sin detenernos en detalles explicativos:

- El proceso de regionalización en el seno de la Unión Europea va acompañado de un proceso de descentralización territorial llevado a cabo por todos los países miembros. Algunos países adoptaron una descentralización de tipo federal (Alemania, Austria, Italia, Bélgica); otros optaron por una regionalización interna, como España, conformando un Estado de Autonomías, unitario y regionalizado; otros conformaron Estados unitarios descentralizados -sin ser federales- o bien unitarios centralizados (por ejemplo Grecia, Irlanda, Portugal). En todos los casos, se da una organización política regional de alcance variado según los países (Muñoz, 1999, p. 51; Loughlin, 1999, p. 144).

- Las regiones fueron definidas, por la Asamblea de Regiones de Europa³, como “el ente territorial de nivel inmediatamente inferior al Estado, dotado de autogobierno político”. Si bien algunas regiones no alcanzarían el autogobierno, dada la heterogeneidad de las estructuras político-administrativas de los Estados miembros y de las diferentes y variadas competencias regionales, lo que se desprende de aquella definición es la existencia de un nivel intermedio de ordenación del poder público (Sodupe, 1999, pp.15-16).

- Se ubican, en aquel nivel intermedio, asociaciones formadas por entidades de orden subestatal que actúan como grupos de presión ante las instituciones de la unión en defensa

3 Según el autor de referencia, la Asamblea es la organización más destacada en la defensa de los intereses regionales. Junto con el concepto de región que proponen, establecen que “contará con una Constitución propia, con un Estatuto de Autonomía u otra ley, que formará parte del ordenamiento jurídico estatal al más alto nivel, estipulando, al menos, su organización y competencias”.

de intereses comunes, tales como la Asamblea de Regiones antes citada y como asociaciones técnico funcionales, dedicadas al fomento de la cooperación transfronteriza y transrregional.

- La cooperación interregional representa la manifestación más notable del regionalismo europeo. Este regionalismo estimula la integración y favorece la construcción de una Europa unida. Sin embargo, la política estructural no acompaña este movimiento como se espera desde las regiones.

- Se espera de la región mayor protagonismo político a través de las Asociaciones de cooperación, para profundizar el proceso de integración europeo.

En breve síntesis queremos señalar la correspondencia -imperfecta aún- entre las instituciones de gobiernos de la Unión y las regiones.

Mapa Nro. 1- Unión Europea



Fuente: w.w.w.atlas-historique.net 08-2002

Mercosur

La conformación del Mercado Común del Sur, a partir de la firma del Tratado de Asunción en 1991, también pertenece a esta categoría de integración de bloques de Estados. Como se sabe, está integrado por cuatro socios plenos - Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay-, dos asociados -Chile y Bolivia- y, recientemente incorporado, Venezuela.

El propósito geopolítico de esta unión ha sido el de superar el aislamiento político derivado de la sucesión de regímenes de facto y abrirse hacia la *región* como medio de inserción en la economía mundial, a través de la profundización del proceso de integración regional. Se busca el fortalecimiento como región para superar la pobreza. Todos los *tratados, comunicados, acuerdos, conferencias, declaraciones y consensos* de las diversas cumbres (Iberoamericanas, Sudamericana, Mercosuriana) señalan el objetivo de lograr un desarrollo incluyente, con justicia social.⁴

Los antecedentes históricos de la integración latinoamericana se remontan al momento de la formación de los Estados iberoamericanos y al ideal bolivariano -en los primeros años del siglo XIX-, al que sucedieron intentos frustrados de integración. En consideración de aquellos antecedentes, sostenemos que Mercosur representa la última fase, aunque no final, de ese largo proceso de integración iniciado desde los albores del antepasado siglo.

Éste es un *regionalismo abierto* que busca integrarse para luego acceder a una mejor inserción mundial, teniendo en cuenta la consolidación del mundo en grandes espacios económicos. Aún así, la necesidad de integración conlleva prácticas complementarias a la dimensión económica, tal como se postula en las diversas instancias de discusión y declaraciones políticas del bloque. De acuerdo con las características que presenta el proyecto del Mercado Común del Sur, en especial las referidas a la gestión de las políticas diseñadas en el ámbito del Mercosur, la región juega un rol de trascendencia ya que está pensada como un instrumento de ejecución de la política. En efecto, a partir del Protocolo de

4 Véase Tratado de Asunción; XIII y XIV Cumbre Iberoamericana, 2003-2004; Cumbres del Mercosur; I, II y III Cumbres Sudamericanas, 2002-2004, entre las más recientes.

Ouro Preto, documento de trascendencia que marcó un nuevo período en el proceso de conformación del Mercosur⁵, se hace evidente la necesidad de adaptar la estructura institucional del Mercosur a las transformaciones ocurridas durante el primer período de la unión, de acuerdo con el proceso gradual hacia la formación del mercado común. Como una manera de organizar lo actuado durante ese período, se acordó formalizar la estructura ya propuesta por el Tratado de Asunción en su momento (1991), la que atenderá dos temas centrales: los aspectos que se tratarán de común acuerdo y los vinculados a la toma de decisiones.

La formalización de la estructura administrativa marcó el tránsito hacia la segunda fase del proceso, en la que se ponen en marcha acciones políticas según una estructura que permite organizar una red de gestión, articulada a diversas escalas. Así, se creó un órgano *político de conducción y toma de decisiones*; uno *ejecutivo*, apoyado por uno *asistencial*, otro *representativo* y otro *operativo*. En conjunto, representan una estructura jerárquica simple, cuyo órgano superior es el de conducción -el Consejo del Mercado Común- seguido de su ejecutivo -el Grupo Mercado Común-. Dependientes de este último están la Comisión de Comercio del Mercosur (órgano de asistencia), la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico-Social (ambas instituciones de naturaleza representativa) y la Secretaría Administrativa. Todos son organismos de carácter intergubernamental, conforman el nuevo ámbito en el que confluyen las acciones de los gobiernos de cada Estado miembro y desde donde emanan las decisiones de carácter obligatorio en todo el ámbito del bloque regional. Su naturaleza intergubernamental está definida por la composición de cada órgano, sólo integrado por representantes de cada gobierno, por la aplicación de las decisiones a cargo de cada Estado y por la toma de decisiones por unanimidad o consenso (Vázquez, 2001, p. 9).⁶

5 El primer período corresponde al que se inició con la firma del Tratado de Asunción, considerado por el mismo documento como período de transición (TA, art.3) hasta 1994 Ver también Sosa, A., 1991:45

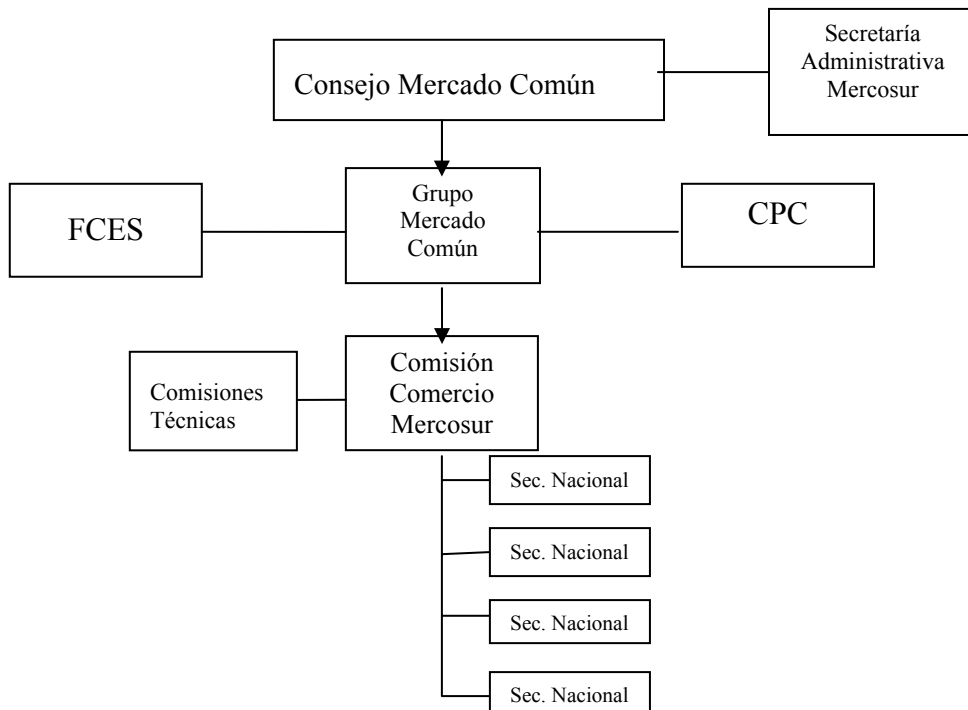
6 Consultar también Vizentini, Paulo G.F.2000:28 y sig.

Cuadro 1: Organización administrativa del MERCOSUR

Consejo Mercado Común	Órgano de conducción
Grupo Mercado Común	Órgano ejecutivo
Comisión Parlamentaria Conjunta	Órgano representativo y de asistencia
Comisión de Comercio	Órgano representativo y de asistencia
Foro Consultivo Económico-social	Órgano representativo
Secretaría Administrativa	Órgano operativo

Elaboración propia según información proporcionada por la Comisión Parlamentaria Conjunta.

Organigrama



Como puede apreciarse con claridad, el órgano máximo es el de *conducción y toma de decisiones* y allí es precisamente donde se ubican los jefes de gobierno de cada Estado miembro, quienes presiden de manera rotativa semestral el Consejo, acompañados por los máximos responsables de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía de cada país (art. 5, sección I). Atiende las relaciones con terceros países y las vinculaciones internas, como también las cuestiones de política económica en los mismos niveles de acción. Por su posición jerárquica, ejerce la titularidad de la personalidad jurídica del Mercosur. Éste es el ámbito donde se concentra el poder político, no delegado en otras figuras, sino ejercido por los mismos jefes de Estados miembros, junto con los ministros de Relaciones Exteriores y Economía, respectivamente. Las decisiones tomadas en este seno -de acuerdo con las pautas que definen la integración regional y las funciones asignadas en ese sentido- son de aplicación obligatoria en los respectivos Estados (art. 9); en consecuencia, como institución está por encima de los Estados, en materia de integración.

La estructura continúa con el órgano *ejecutivo*, el Grupo Mercado Común, que cumple y lleva a cabo las políticas diseñadas por el Consejo. Está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro alternos por cada país, entre los cuales debe haber un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Economía. De ellos depende la elaboración de propuestas; por ende, son el nexo entre los organismos de la administración pública nacional y la estructura institucional del Mercosur. También lo integra un representante del Banco Central de cada país. Se halla coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores. Por ser un órgano ejecutivo, es dependiente del Consejo y sólo puede ejecutar acciones de competencia del Consejo por mandato expreso, quiere decir que no hay posibilidades de actuar de manera independiente, más aún por el hecho de que su reglamento de funcionamiento interno debe ser aprobado por el mismo Consejo.

Del Grupo Mercado Común dependen la Comisión de Comercio, la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico-Social y la Secretaría Administrativa del Mercosur. En el seno del Grupo, funcionan diez subgrupos de trabajo, especializados en comunicaciones, minería, reglamentos técnicos, asuntos financieros, transporte e infraestructura, medio ambiente, industria, agricultura, energía y asuntos laborales, empleo y seguridad social.

La Comisión de Comercio es el órgano de decisión en el ámbito administrativo y de aplicación de aranceles externos y política comercial común. Es decir, es el que decide cómo se llevan a cabo las directivas procedentes del ejecutivo; por su origen, sus decisiones son de cumplimiento obligatorio para los Estados-parte. En cada país hay secciones nacionales de esta Comisión, por medio de las cuales queda establecida la vinculación con la estructura administrativa del Mercosur.

La Comisión Parlamentaria, como órgano representativo, remite las recomendaciones por la vía jerárquica correspondiente, es decir, van al Consejo por medio del Grupo Mercado Común. De esta Comisión depende acelerar los procedimientos internos de su país para procurar la entrada en vigor de las normas emitidas por las instituciones del Mercosur, como también armonizar las legislaciones. De este modo, se inserta en el seno de los parlamentos nacionales de cada Estado-parte, estableciendo los vínculos en dos esferas de acción: una, entre los Estados miembro, de donde surgen las recomendaciones al Consejo del Mercado Común, y otra, en el ámbito interno de los propios parlamentos nacionales, esfera donde se destaca su "función de carácter consultiva, de asesoramiento y de internalización de las normas aprobadas por los órganos decisorios del Mercosur" (Vázquez, 2001, p. 12).

El Foro Económico-social se vincula con los sectores económicos y sociales nacionales, de los que recoge propuestas y consultas y las remite al Grupo Mercado Común.

Finalmente, la Secretaría proporciona apoyo a las instituciones político-administrativas del Mercosur y mantiene comunicación con los Estados.

Tanto las decisiones, como las resoluciones, las directivas, los laudos arbitrales de solución de controversias, como otros actos, toman estado público a través de su publicación en el Boletín Oficial del Mercosur -figura y mecanismo semejante a la de los Estados en particular-. Junto con los tratados, protocolos y acuerdos complementarios o adicionales, constituyen las fuentes jurídicas que dan legitimidad a los actos del Mercosur.

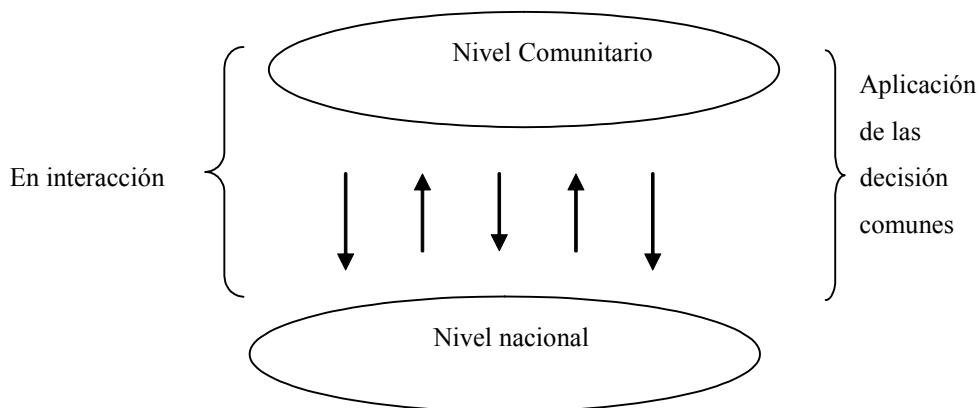
La figura del Ministerio de Relaciones Exteriores en esa estructura es central, ya que funciona, primero, como coordinador de las reuniones producidas en el seno del Consejo -espacio de reunión sólo de niveles ministeriales-; luego, como coordinador del Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio. Es decir, como integrante del órgano político, por medio

de su función coordinadora llega hasta el tercer nivel administrativo. Este esquema podría estar señalando la escasez de burocracia administrativa, lo que aseguraría un funcionamiento ágil y coordinado.

Por último, cabe resaltar que, institucionalmente, está previsto su crecimiento, según las instancias que se deseen incorporar al funcionamiento común dentro del bloque, ya que el Grupo Mercado Común puede crear nuevos subgrupos de trabajo, según las propuestas o recomendaciones (art. XIV-V).

De acuerdo con esta estructura administrativa y con la mecánica de trabajo conjunto, según los propósitos fijados por los Estados hacia el logro de la integración, a partir de los intereses y realidades nacionales se construye el ámbito regional de acción común. Las decisiones comunes adoptadas se aplican en los niveles nacionales. Ellas surgen de la interacción nacional-comunitario (Peña, 1998:113).

Esquemáticamente, adoptaría la siguiente forma



La particularidad de esta estructura es la de funcionar bajo un esquema intergubernamental, del que participan todos los gobernantes nacionales del bloque. Esto significa que no conforma una organización comunitaria supranacional como la que se ha dado la U.E.; en consecuencia, no hay cesión de soberanía hacia el aparato de gestión. Lo que se produce, en este caso particular, es la ampliación territorial de acción soberana compartida. Sin embargo, si bien Mercosur no adoptó una estructura administrativa en la cual delegar la

soberanía de cada Estado miembro, está previsto en la Constitución de Argentina que ello pueda darse. En efecto, en la reforma de 1994 se incorporó el artículo 75, inc. 24, que establece que el Congreso puede “aprobar tratados de integración que deleguen competencia y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes” (C.N. 1994).

Otra de las acciones que se destaca es la conformación, en el año 2000, del Bloque Argentino de la Unión de Parlamentarios del Mercosur -BAUPM-. Lo destacamos como una acción política de importancia porque, al estar compuesto por los legisladores de las seis regiones del país, creadas a partir de la reforma constitucional de 1994, se proponen llegar a un nivel de integración que incluya las Universidades de cada región, la Federación Argentina de Municipios, la Cancillería y la Comisión Parlamentaria Conjunta. El Bloque se identifica con la Nación argentina y sostiene la defensa de los intereses de todas las regiones que lo componen. Para ello busca generar consenso entre las posturas de las regiones a fin de homogeneizar posiciones en el seno de la U.P.M.

Su función es deliberativa y resolutive: define las políticas generales y estratégicas conforme con los objetivos del Estatuto (Art. 13 bis, e); emite dictámenes o recomendaciones sobre asuntos de interés regional que se relacionen con los órganos institucionales pertinentes; determina la creación de comisiones especiales; mantiene relaciones y suscribe acuerdos de cooperación y asistencia con otros organismos nacionales, regionales, supranacionales en relación con el proceso de integración Mercosur. En las últimas reformas del Estatuto, el BAUPM incorporó la creación del Foro de Integración Regional de los corredores Bioceánicos, Andinos, Productivos y Pasos Transfronterizos. Si bien aún no se han reglamentado sus objetivos y estructura orgánica, es evidente que se ha incorporado al ámbito político de las respectivas Legislaturas un tema que era atendido por el Estado nacional a través de los Comités de Fronteras, por las respectivas Cancillerías y, de alguna manera, por el Estado provincial. Lo cierto es que ha pasado a formar parte del ámbito institucional deliberativo de las regiones.

Por último, se introdujo la creación del Parlamento del Mercosur, proyecto que debía quedar concluido antes de finalizado el año 2006, integrado por 18

diputados de cada país miembro. Este espacio abre un lugar para la sociedad civil.

Mapa Nro.2 - Mercosur



Según se desprende de la información, la elección de los diputados del próximo período (2011-2015) recaerá directamente en la población y su número será proporcional al de la población nacional que represente. Este ámbito

funcionará como un espacio (casi inexistente en la estructura organizativa actual) para la civilidad: por un lado, a través de los mecanismos de elección directa de los diputados que la representen y, por otro, por medio de la organización prevista para su participación con el Parlamento. (Infobae. 23-07-2006)

En síntesis, existía una Comisión Parlamentaria Conjunta en el ámbito del Mercosur, una Unión de Parlamentarios del Mercosur, un Bloque Argentino de Parlamentarios del Mercosur, todos ellos espacios políticos ocupados por los correspondientes legisladores; pero no existía un Parlamento -ámbito de creación y generación de normas- y lugares de negociación política (Eaton, 2003:500). Con él se cierra un circuito institucional apto para la transmisión de las decisiones políticas, que abarca los niveles políticos subnacionales, nacionales y supranacionales.

Integración de las provincias en regiones

Este nivel de integración lo conforman las provincias y lo denominaremos integración *subnacional*.

En nuestro país, en la década de 1960, la regionalización estuvo asociada a planes de desarrollo económico diseñados por el gobierno central. Las conocidas “regiones plan” responden a ese esquema, en el que la región “es un espacio que debe comprender un plan o donde debe operarse la concertación” (CFI, 1975), para la toma de medidas económico-sociales. La Región Comahue es fruto de aquella política planificadora, en el área de nuestro estudio, y, recordemos, estaba integrada por las provincias de La Pampa, Río Negro, Neuquén y los quince partidos del sur de la provincia de Buenos Aires. Completaban esta regionalización la Patagonia, Cuyo, Centro, Nor-Oeste, Nor-Este, Pampeana y Área Metropolitana; en total, ocho regiones.

El cuadro de la época mostraba una Argentina que presentaba áreas con diverso grado de aislamiento. Desde los organismos de planificación del Estado se apuntaba a crear centros regionales de desarrollo económico basados en la explotación integral de los recursos, articulados entre sí de modo que su distribución territorial evitara agudizar la concentración en el único conglomerado metropolitano (CFI, 1975). Resulta sencillo ver que el objeto de la

regionalización era la *intervención planificada desde órganos de gobierno nacional* con la finalidad de lograr el desarrollo económico equilibrado.⁷ Se observa el alcance nacional del programa a partir de la situación económica que registran los organismos de planificación. También se percibe la búsqueda de una integración desconcentrada; el diseño de regiones desde organismos de planificación nacionales, como se señaló; una delimitación territorial basada en las divisiones político-administrativas, ya que cada región comprendía unidades provinciales íntegras; la presencia de las provincias como base de la región para el desarrollo. Lo último está asociado al federalismo, a un federalismo solidario plasmado en aquella concepción de región. Éste es el esquema de la década de los años sesenta y setenta, en el que se busca una integración hacia adentro, tomando a la región como instrumento de acción política territorial.

Hacia el final de la década del 80, comienza a perfilarse una relación nación-provincia basada en competencias compartidas o concurrentes, más que en competencias exclusivas. Según Güidi (1991), este tipo de federalismo fortalece al Estado nacional en el proceso de integración con otros países, ya que lo habilita a tomar decisiones con el exterior contando con el consenso interno.

En ese contexto y ante la eventual modificación de la Constitución vigente en ese momento, Bidart Campos propone incorporar una nueva fórmula que reconozca a las provincias la competencia de celebrar tratados no políticos con Estados extranjeros o sujetos de derecho internacional, con aprobación del Congreso, siempre que el objeto del tratado sea de competencia provincial y que no se oponga a otros en los que participe el Estado nacional ni se oponga a la política exterior del Gobierno Federal (Güidi, 1991, p. 80).

Hacia 1990, el *Acuerdo de Reafirmación Federal*, suscripto en Luján en el mes de mayo de ese año por el Presidente de la Nación y los gobernadores de todas las provincias, establece la necesidad de impulsar un proceso de regionalización fundado en el acuerdo de las provincias interesadas (Güidi, 1991, p. 83). Ya aparece formalmente expresada la necesidad de un federalismo de concertación, orientado hacia la integración latinoamericana, que preserve la unidad nacional.

8 Un pormenorizado análisis sobre el tema puede verse en Quintero, Silvina, *Realidad Económica* 131, 1999.

Vuelve a retomarse la necesidad de reconocer a las provincias el derecho a gestionar acuerdos en el ámbito internacional, según intereses locales que no se contraríen con los nacionales. También se hace explícita la política de concertación nacional y subnacional, otorgando un lugar a las regiones en el proceso de toma de decisiones.

En la reforma constitucional de 1994, aquella fórmula propuesta por Bidart Campos y retomada en el Acuerdo de Reafirmación Federal fue incorporada en el artículo 124, del Título Segundo. A partir de aquí, la región parece ocupar un lugar central en el sistema federal argentino.

En síntesis, visto desde la Argentina, el proceso de integración que se emprendió se produjo en dos sentidos: uno hacia el exterior, con los países colindantes que, de común acuerdo, signaron el Tratado de Asunción (1991); otro hacia el interior del Estado, en procura de desarrollar las áreas por medio de la región como instrumento de desarrollo (1960-70). La siguiente (1994) estableció una política de regionalización distinta de las experimentadas hacia finales de la década del 60 y 70, probablemente pensada con propósitos funcionales a la primera, es decir, a la integración supranacional.

La regionalización que se inicia con la reforma constitucional de 1994 muestra varias diferencias. En primer término, quienes regionalizan ahora son las unidades subnacionales y no el Estado central. Los fundamentos del artículo 124 muestra el énfasis que los constitucionalistas pusieron en la región, como un instrumento apto para el desarrollo económico y social, haciendo explícita referencia a “evitar la imposición desde escritorios tecnócratas, de estructuras carentes de sustento real” (Hernández, 2004, p. 74). Esto marca una diferencia respecto de la regionalización anterior, puesto que se indica que la regionalización debe producirse desde las provincias y en un marco de coordinación y consenso, de acuerdo con el pensamiento de los constitucionalistas que incorporaron la *región* -como concepto- en la reforma.

Se abre así un espacio de acción política en el que las provincias, como integrantes de la región, adquieren la función de actuar regionalmente. Esto nos coloca frente a una gestión política de índole y espíritu regional, con ventajas y beneficios para la región y para las provincias que la integran. Gestionar la región significa elaborar políticas que contemplen intereses comunes provinciales respetando las autonomías. (La presencia de la región no significa ocupar

una jerarquía territorial, jurídica o jurisdiccional superior a la provincial y probablemente sea aquí donde radique el origen de su debilidad.)

En segundo término, aparecen los órganos que, tal como están caracterizados, indican, por una parte, la posibilidad de aplicar estrategias de coordinación y consenso para alcanzar los objetivos que se propone la región, tal como se ha indicado. Por otra parte, señalan la existencia de un espacio de acción política propio de la región, organizado desde ella y para ella, en primera instancia. Ambos aspectos colaboran en su definición como entidad propia, ya que representa un ámbito de acción común y una unidad al menos territorial.

En tercer término, al facultarse a las provincias para establecer vínculos internacionales mediante convenios, se les da libertad para extender sus acciones hacia ámbitos extra provinciales y, como se indicó antes, por extensión e inversamente, los beneficios derivados favorecerían también a la región.

Por último, si bien el énfasis está puesto en el desarrollo de su economía, también está pensada como posibilidad de un desarrollo equilibrado de la Argentina en su conjunto. La región, desde esta perspectiva, ocuparía un lugar intermedio -entre el gobierno provincial y el gobierno central- en la resolución de problemas y proyectos que, por su complejidad, no puedan ser abordados por las provincias y/o sean escasamente atendidos por la Nación o que, por conveniencia, sea de interés que se actúe como región (Hernández, 2004, p.74). Por lo tanto, se comportaría como una unidad funcional, flexible y coordinada entre las jurisdicciones subnacionales que la integran.

Ser flexible significa que una provincia puede formar parte de más de una región si sus características económicas y/o sociales lo requieren. No ocurre lo mismo con “la región” en sí, ésta no podrá superponerse a otra; por consiguiente, la región se define por su exclusividad territorial.

También supone una coordinación a niveles no sólo subnacionales sino también entre Estados, como hemos señalado respecto de la posibilidad de convenios internacionales.⁸

⁸ Al ser facultades de las provincias, los convenios tendrían o podrían tener alcance regional. Los antecedentes de esta reforma marcan la diferencia entre “convenio” y “tratado”, dada por los alcances de cada uno. El primero indica un alcance territorial y político más limitado que los tratados; éstos pertenecen a la esfera de la política exterior, ejecutada por el gobierno nacional en el marco de sus facultades.

Entonces, por una parte, las provincias tienen la facultad de establecer convenios con otro Estado y pueden tener alcance regional; por otra, pueden pactar con otras provincias suscribiendo tratados interprovinciales (art. 125)⁹, pero no pueden celebrar tratados internacionales -expresamente prescrito en el art. 126¹⁰- por ser facultades delegadas por las provincias al gobierno central.

En síntesis, queremos resaltar la existencia de espacios políticos posibles de ser articulados coordinadamente ya que no habría superposición entre los ámbitos de injerencia nacional y subnacional. Por el contrario, son espacios complementarios para administrar problemas comunes. La región misma, inclusive, no es “sujeto” de relación federal, es decir, no mantiene vínculos de carácter federal con el gobierno central, ya que -como bien se define en el artículo 124-, es de carácter instrumental para el desarrollo económico y social (Frías, 2004, p. 34). La creación de la región ha sido pensada como una manera de reforzar el federalismo, un nuevo federalismo de concertación adoptado por todas las provincias, entre ellas las patagónicas, según expresan sus respectivas Cartas Magnas. Más adelante nos detendremos a analizar esta relación.

El artículo comentado expresa textualmente:

“Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la

9 Artículo 125.- Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con recursos propios. (De la Constitución Nacional).

10 Artículo 126.- Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después de que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo en el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno Federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros. (Constitución Nacional, 1994)

política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional.(...)” (Constitución Nacional, 1994, art.124).

Patagonia es una de las regiones que responden -con las particularidades del caso- a esa formación prescrita por la Constitución, del mismo modo que la región Noroeste, del Noreste, Cuyo, Centro y Metropolitana y Bonaerense. La conformación provincial de cada región incluye a todas las provincias, como hemos dicho: La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego integran la primera región; Catamarca, Salta, Tucumán, Jujuy, La Rioja y Santiago del Estero, el Noroeste; Chaco, Formosa, Misiones y Corrientes, la región del Noreste argentino (las dos últimas conforman el Gran Norte Argentino); San Juan, Mendoza y San Luis, el Nuevo Cuyo; Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, la región Centro y, finalmente, conforman la región Metropolitana-Bonaerense la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia homónima.¹¹

Otra diferencia sustancial está dada por el criterio de “delimitación” de la región, que se basa en el funcionamiento de circuitos productivos más que en la existencia de recursos disponibles en cada provincia, susceptibles de ser explotados, como fijaba el criterio de regionalización anterior. Esto significa, desde el punto de vista territorial, que el límite político administrativo de cada unidad subnacional se desactiva como criterio de delimitación, no es excluyente. Por esta razón, una provincia puede integrar más de una región, tal como establece la reforma. (En el caso de la región de la Patagonia, hay una coincidencia entre los límites político-administrativo de las unidades subnacionales que la componen y los propios de la región). En general, las regiones coinciden con agrupamientos de provincias, pero no representarían una formación de alcance político diferente del nacional, provincial o municipal, sencillamente porque esa función les está vedada constitucionalmente.

Con respecto a los órganos que podrán crearse en el marco de la regionalización, es claro que se refiere a la forma de gestión de la región a través de un aparato político y administrativo. De hecho, ya se han constituido varios

¹¹ Puede consultarse el Estatuto de la Unión de Parlamentarios del Mercosur.

órganos que acompañan a las regiones. La forma y denominación adoptada ha sido la de Parlamento y Asamblea, uno y otra compuestos por los gobernadores de las provincias integradas, por los ministros, una Secretaría Técnica y un Comité Ejecutivo. También podrán integrarlas representaciones proporcionales de los bloques legislativos. Reunirían, así, en su seno, las principales representaciones de gestión y ejecución política. El cuadro siguiente sintetiza comparativamente las diferencias de criterios de regionalización que deseamos resaltar:

Cuadro 2: Criterio de regionalización

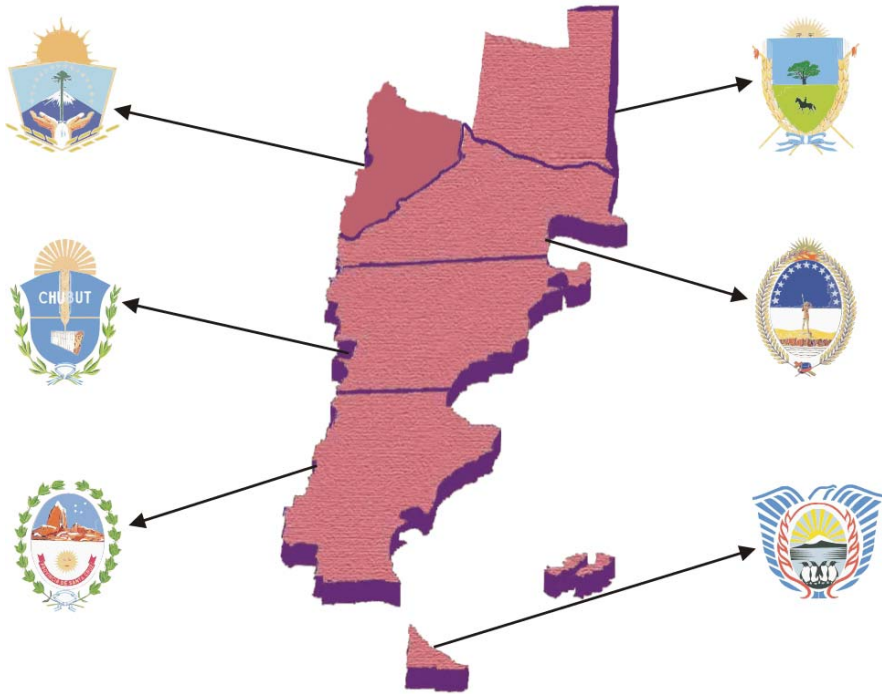
VARIABLES SELECCIONADAS	DURANTE 1960 –1970	DESDE 1994
ORGANO DE REGIONALIZACIÓN	Estado central	Unidades subnacionales
ORGANO DE GESTIÓN	Secretaría de Planificación	Parlamento regional y Asamblea de gobernadores
ALCANCE TERRITORIAL DE LA GESTIÓN	Nacional/subnacional	Interregional e internacional con conocimiento del Congreso Nacional
DELIMITACIÓN REGIONAL	Lo determinaba la existencia de recursos disponibles	Lo determina la existencia de circuitos productivos en funcionamiento.
CONDICIÓN POLÍTICA	Sin autonomía	Sin autonomía
VINCULACIÓN TRANSREGIONAL	No explícita	Con Mercosur a través de la red institucional

Elaboración propia.

Como puede apreciarse en el cuadro, lo que se mantiene inalterada en este esquema de regionalización es la condición política de “la región”. Pese a la existencia de órganos de gestión como el Parlamento, la vigencia de tratados y estatutos fundacionales, la existencia de una red institucional que da lugar a la representación de las seis regiones ante el Parlamento del Mercosur por medio de sus legisladores, la región no tiene autonomía política. No puede tener una autonomía superior a la de las provincias porque “la región, como unidad o nivel de organización institucional es un espacio territorial cuya población participa por su historia, costumbres, cultura e idiosincrasia de un destino

común que propende a su integración y desarrollo” (Dromi, citado por Ponce de León, 2003, p. 82); en consecuencia, carece de figura jurídica y no conforma nivel de gobierno político alguno.

Mapa Nro.3 – Región de la Patagonia



Gentileza del Parlamento Patagónico

Podría pensarse que este cambio de lugar en la toma de decisiones para crear la región -antes se realizaba desde el nivel nacional, ahora desde el subnacional a partir de la reforma constitucional- daría lugar a reivindicar a las provincias como unidad política y administrativa efectiva para impulsar el desarrollo, ya que, en términos de Escolar (1989) y de Quintero (1999), conforman territorios de dominación.

Analizaremos, seguidamente, algunas políticas de las provincias de Río Negro y Neuquén, pensadas por los mandatarios como formas de integración.

La conformación de la región de la Patagonia y su vínculo institucional con el Mercosur, en primer término; luego, la política regionalista de Río Negro, constituyen, en conjunto, la expresión política subnacional y su materialización territorial. En materia de integración de comunidades indígenas locales, la política neuquina muestra cómo concibe el gobierno la interculturalidad, propuesta por nosotros como la vía real de integración. Todas estas acciones colaboran en la determinación de las condiciones políticas que ofrecen estos ámbitos frente a una integración supranacional.

Bibliografía

Ballart, X. y Ramió, C. (2000) *Ciencia de la Administración*. Valencia: Tirant lo Blanch.

C.F.I. (1975) *Región Comahue. Esquema de su realidad y perspectivas*. Serie Bases Regionales N° 2. Buenos Aires.

Eaton, K (2003) "La lógica de la delegación de poderes legislativos: la reforma de la promoción regional en la Argentina" en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*. N° 168. Vol42. Enero-marzo de 2003. Buenos Aires. IDES.

Escolar, M. (1989) "Problemas de legitimación científica en la producción geográfica de la realidad social" en *Territorio 2*, Instituto de Geografía, UBA. Buenos Aires.

Escolar, M. (1991) "A Harmonia ideal de um território fictício. Reflexões sobre os fundamentos da argumentação regional na Geografia e nas ciências sociais". *Anales Conferencia: A questão regional e os movimentos sociais no terceiro mundo*. São Paulo. USPI-UNESP.

Frías, P. J., (2004). "La Región Centro, Geopolítica estratégica" en *Cuaderno de Federalismo XVIII*. Instituto de Federalismo. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. <http://www.acader.unc.edu.ar>

Guidi, G., 1991. "Marco Constitucional e Integración" en *Integración Latinoamericana. Informe Base*. Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires.

Hernández, A. M. (h.) (2000) *Integración y Globalización: rol de las regiones, provincias y municipios*. Buenos Aires: Depalma.

Laurín, A. (2005) *El concepto de soberanía en los procesos de regionalización económica*. Tesis doctoral. Universidad de Barcelona. Inédita.

Loughlin, J. (1999) "La autonomía en Europa Occidental: un estudio comparado" en F. Letamendía (Coord.) *Nacionalidades y Regiones en la Unión Europea* (pp. 109-159). Madrid: Fundamentos.

Molina Ibañez, M. (1986) "Paisaje y región: una aproximación conceptual y metodológica" en A. García Ballesteros (Coord.) *Teoría y Práctica de la Geografía* (pp.63-87). España: Alianza.

Muñoa, J. M. (1999) "El comité de las regiones y la democracia regional y local en Europa" en F. Letamendía (Coord.) *Nacionalidades y Regiones en la Unión Europea* (pp.51-68). Madrid: Fundamentos.

Peña, F. (1998) "El desarrollo institucional del Mercosur" en *Comunidad Andina y Mercosur. Desafíos pendientes de la integración en América Latina*. Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Corporación Andina de Fomento.

Ponce de León, R. (1996) *Tratados de Integración*. Derecho Constitucional. Río Negro. Publifades. Universidad Nacional del Comahue. Serie de Cátedra.

Quintero Palacios, S. (2002) "Geografías regionales en la agenda. Imagen y valorización del territorio durante la primera mitad del siglo XX" en *Scripta Nova. Revista de Geografía y ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona, Vol.VI, núm.127, 30 de octubre de 2002.

Raffestin, C. (1993) *Por una geografía do poder*. Trad. M.C.França. Versión original, Francia 1980. São Paulo: Ática.

Sodupe, K. (1999) "La Unión Europea y la Cooperación interregional" en F. Letamendía (Coord.) *Nacionalidades y Regiones en la Unión Europea* (pp.13-50). Madrid: Fundamentos.

Truyol y Serra, A. (1999) *La integración Europea. Análisis histórico institucional con textos y documentos*. Madrid: Tecnos.

Vázquez, M. (2001). *La Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. Reflexiones sobre su trayectoria político-institucional*. Texto preparado para la reunión 2001 de la *Asociación de Estudios Latinoamericanos*. Washington DC, 6-8 de septiembre 2001. Versión electrónica.

Fuentes

Estatutos:

De la Unión de Parlamentarios del MERCOSUR. Legisladores Provinciales, Estadales y Departamentales.

De la Unión de Parlamentarios del MERCOSUR. Bloque Argentino.

Comisión Parlamentaria Conjunta, Síntesis de Prensa. Infobae. 23-07-2006.

www.cpcMercosur.gov.ar

Constitución de la República Argentina. 1994.

Constitución de la Provincia del Neuquén.2006.

SEGUNDA PARTE

POLÍTICAS SUBNACIONALES DE INTEGRACIÓN

REGIÓN PATAGÓNICA: UN NUEVO ESPACIO POLÍTICO

Dra. Alicia Laurín

La reciente regionalización

Las regiones creadas a partir del artículo 124 de la Constitución Nacional -reformada en 1994- develan dos cuestiones sustanciales: el alcance político territorial de la integración a diversas escalas y la nueva trama institucional en que se sustenta la regionalización.

Por una parte y en relación con la escala, estas nuevas regiones se han creado a instancias de las unidades políticas provinciales, con lo cual lo subnacional adquiere mayor relevancia. Esto marca una diferencia con la experiencia de regionalización argentina, no sólo por el ámbito de decisión política en torno a la creación de las regiones -antes nacional, hoy subnacional- sino por las atribuciones concedidas a las provincias en materia de regionalización. Esta variación habría producido, también, cambios en las políticas y estrategias territoriales, que son pensadas y gestionadas regionalmente.

La articulación en regiones de las unidades políticas del sistema federal estaría ocupando un lugar distinguido en las relaciones con el gobierno central, lo que modificaría también las tradicionales relaciones federales nación-provincia. En el contexto de la integración macrorregional, estas regiones son una pieza clave ya que están pensadas como un medio de articulación al Mercosur.

El pensamiento político de los mandatarios de cada unidad subnacional expresa la dirección de las acciones hacia la integración; aunque tardan en materializarse en el territorio, algunas han articulado una trama institucional que vincula las prescripciones constitucionales, los tratados fundacionales, las leyes *ad hoc*, los espacios de deliberación regional y los órganos de gobierno regional -entre otros- a esa red. Sin embargo, se constata que su ejecutividad aún es débil y que, en el origen de la creación de la región, la idea de integración con Mercosur no existía, como veremos más adelante.

Algunos rasgos comunes

Una de las condiciones que se desprende de los fundamentos de regionalización que trataron los constituyentes de la reforma, hace referencia al interés común que aúna a las provincias para conformar una región. En el caso que analizamos, la condición de “patagónicas” es el primer elemento de naturaleza identitaria que liga a las provincias de la región y, en segundo orden, se ubica el interés por su desarrollo. Ambos integran los fundamentos explícitamente expresados en el *Tratado Fundacional de la Región Patagónica*, suscrito y firmado por los mandatarios de las seis provincias integrantes, el 26 de junio de 1996. En ese Tratado, tanto el principio identitario que las particulariza como el interés por su desarrollo económico y social, fueron el soporte para consolidar la integración regional. Este acuerdo fue avalado por el Poder Ejecutivo Nacional, ratificado por las respectivas Legislaturas Provinciales y puesto en conocimiento del Congreso de la Nación, con lo que la región adquirió legitimidad institucional.

Hemos analizado las Constituciones de todas las provincias integrantes de la Región de la Patagonia -aunque nuestra investigación se centre en las de Neuquén y Río Negro-, porque buscamos verificar la existencia o no de los mismos objetivos que se propusieron en el Tratado, en coincidencia con los fundamentos de la regionalización. Efectivamente hallamos, y deseamos resaltarlo, unidad de criterio regional. Así se ha constatado que las reformas constitucionales provinciales -llevadas a cabo entre 1988 y 2006, primera y última reforma- de una u otra manera expresan su pertenencia a la Nación Argentina, por un lado, y a la Patagonia, por otro.

Río Negro, primera provincia en iniciar el proceso de reforma en la región, lo manifiesta en el artículo 10 de su Constitución. En la misma línea argumental, la Constitución de la provincia de Tierra del Fuego, del año 1991¹², “declara su pertenencia a la región patagónica y coordina su política, planes y gestiones con las provincias de la región y el Estado Nacional” (art. 1). También queda expresada tal pertenencia en las Constituciones de La Pampa (1994, art. 5) y

12 En el año 1991, el Territorio Nacional de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur accede a la categoría política de provincia.

Neuquén (2006, art. 6). Las Cartas Magnas de Santa Cruz y Chubut, enmendadas en 1998 y 1994 respectivamente, no hacen mención alguna a su pertenencia y/o reafirmación de su identidad patagónica, pero sí a su disposición a la integración regional (art. 104 y art. 15). También Tierra del Fuego contempla establecer relaciones intergubernamentales e interjurisdiccionales mediante tratados y convenios (art. 5, inc.1).

La reforma constitucional rionegrina, en el artículo 74, referido al ordenamiento territorial, incorpora la disposición sobre la ocupación del territorio, que debe ajustarse a proyectos que respondan a objetivos, políticas y estrategias de la planificación, en el marco de la integración regional y patagónica (inc. 2). Y, más adelante, establece que su política económica tiene como principio estar al servicio del hombre y sus necesidades materiales y espirituales y “su principal objeto es el desarrollo de la Nación, de la Región y de la Provincia...” (art. 86).

Puede apreciarse con claridad que la concepción de región ya está incorporada como meta que la Constitución, en general, marca a los poderes políticos y no como simple retórica. Sin dudas, estas disposiciones *nacionales-subnacionales* darán como producto la construcción de *regiones de praxis* antes que *regiones objeto de discurso* (Raffestin, 1993, p.182), las que tendrán en los factores históricos, políticos, geográficos, culturales y sociales su fundamento. Por eso van apareciendo, en todas las Constituciones provinciales, disposiciones en torno a la pertenencia regional, por una parte, o, indirectamente, aparece la voluntad hacia la integración regional, en relación directa con lo formulado en la Constitución Nacional. Las provincias integrantes de la región Patagónica coinciden en llevar adelante la estrategia de integración y funcionamiento regional. Deberíamos agregar, además, que este espíritu integracionista estaría presente en los gobiernos locales mucho antes de iniciado el proceso de reforma constitucional nacional y que habrían sido esas posiciones locales -subnacionales- las que impulsaron la incorporación, recogida luego por los convencionales constituyentes de 1994, tal como veremos a continuación.

El ámbito deliberativo de la temática regional que convoca a los mandatarios provinciales lo constituye el Parlamento Patagónico, creado el 1 de noviembre de 1991 (tres años antes de la reforma) para recibir la problemática de la región y para impulsar el debate político sobre regionalismo. Según lo establecen en los fundamentos para crear esta región, el mismo Parlamento

planteó sistemáticamente la necesidad de que el regionalismo y la región adquieran carácter constitucional, como un paso fundamental para cambiar las relaciones con la nación. En este caso, la práctica política de los mandatarios patagónicos ha constituido un antecedente de gran importancia, que promovió, además, el cambio constitucional hacia un regionalismo de carácter subnacional.

Según Güidi y Capraro (1991, p. 85), si colocamos la región en la perspectiva integracionista supranacional, esta nueva regionalización estaría más acorde con un mercado ampliado, ya que potenciaría a los agentes económicos locales a ofrecer un nuevo mercado que funciona como bloque, según políticas diseñadas por el bloque regional.

Siguiendo la línea que sostienen los autores, es interesante analizar el Estatuto de la región de la Patagonia, sancionado por Ley 2310 de la Legislatura de la Provincia del Neuquén, el 7 de diciembre de 1999. Primero, sorprende la falta de alusión a la relación con el proceso de integración Mercosur cuando ya habían transcurrido ocho años desde la firma del Tratado de Asunción. Probablemente no aparecía en el imaginario político local de la época la región subnacional como pieza necesaria para una integración macrorregional; segundo, es claro el objetivo de búsqueda de integración por medio de la región. Está planteada no sólo en términos de región sino también de una integración de las provincias entre sí y de éstas con la nación (art. 3, inc. b). La pertenencia de las provincias a la región no significa pérdida de autonomía, tal como hemos anticipado más arriba, ni la de sus municipios. Sus objetivos de integración implican unificar criterios normativos comunes para que pueda ofrecerse la misma igualdad de oportunidades y posibilidades a los habitantes de la región (art. 3, inc. e). Por medio de la misma se busca el desarrollo económico-social equilibrado y armónico de las provincias integrantes (art. 3, inc. d), como también promover la integración con otras regiones (art. 3, inc. i). También, entre los objetivos que deseamos resaltar, se proponen fortalecer las instituciones regionales ya existentes y crear nuevas que acompañen el proceso de integración (art. 3, inc. ll). Como se ve, existe una correspondencia política entre las disposiciones constitucionales y las provinciales en materia de regionalización.

Los órganos de gobierno que se ha dado la región los constituyen la Asamblea de Gobernadores (ejecutivo), el mencionado Parlamento Patagónico (deliberativo), la Comisión Administrativa (consultiva) y el Foro de Superiores

Tribunales de Justicia de la Patagonia (consultivo y de asesoramiento) (Titulo III, art.6).

Como puede observarse, no hay duda de la clara relación existente entre creación de regiones y el marco constitucional que habilita a las provincias para tal fin. Como ya hemos dicho, esta correspondencia política también se constata en las demás unidades subnacionales. En julio de año 2004, las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos conformaron la Región Centro, aunque, a diferencia de la anterior, sus objetivos están en directa relación con el proceso de integración Mercosur, según se anuncia en la agenda posible, calculada para los próximos quince años. Así, se mencionan los corredores bioceánicos para las exportaciones, las relaciones con Mercosur y con China, el fomento de las microrregiones, de los consorcios municipales, obras viales, impulso al comercio exterior. Todo ello persigue el fin último de un equilibrio del interior con la metrópoli (Frías, *La Nación*, junio, 2004).

Los nuevos espacios de la política sin política

Sostenemos que las regiones deben ser pensadas como los nuevos espacios de la política. Ya no es sólo el Estado, circunscripto por las fronteras que señalan el territorio estatizado, el que despliega su acción política. Es la región, a través del Estado, la que articula las políticas territoriales que, además, trascienden el territorio nacional. No estamos refiriéndonos a regiones hipotéticas, sino a regiones concretas, substanciales, conformadas por las unidades subnacionales del sistema federal argentino. Estas regiones están o deberán estar indefectiblemente articuladas a la región que comprende Mercosur. Los dispositivos normativos que permitirían su articulación están contemplados en la Constitución Nacional, en primer término, y en las provinciales, en segundo término -como hemos señalado-; en consecuencia, las políticas subnacionales pueden adoptar la dirección hacia la integración. De hecho, las regiones ya se han creado, como hemos visto, y también se han dado los órganos de gestión regional por medio de los cuales diseñan y aplican las políticas regionales a través de la Asamblea de Gobernadores. Estas políticas de orden subnacional, de ser contradictorias con las de orden nacional en materia de integración supranacional -tal como identificamos al Mercosur-, deberán resolverse para hacer viable el proyecto integracionista.

Por otra parte, en el contexto analizado, la clásica relación Nación/Provincia ha dado lugar a una nueva vinculación, que podría adoptar la forma de Nación/Región/Provincias o bien Nación/Región/Mercosur. Esta última forma sería la deseable, pues estaría señalando la existencia de un cierto orden organizativo -y no sólo normativo- tendiente a la integración macrorregional. La diferencia entre uno y otro orden radica en que el organizativo se comportaría como instrumento de regulación; en tanto el normativo, sólo de orden, de orden para que nada cambie. Uno se transformaría en políticas concretas; el otro, sólo en discurso. En términos de Raffestin, serían regiones del “hacer” *versus* regiones del “decir”, estas últimas son independientes de cualquier relación con lo real (Raffestin, 1993, pp.181-185). Por ello, sostenemos que a la región -tal como está constituida- le faltaría jurisdiccionalidad política; si bien es un nuevo espacio para la política por los argumentos que hemos expuesto, no conforma aún un “territorio de dominación”, entendido como “aquellos ámbitos geográficos efectivamente delimitados por el ejercicio excluyente de un poder político”(Quintero Palacio, 1999, p. 72). Es decir, no conforma una jurisdicción distinta de la provincial ni de la nacional en la cual materializar las políticas representativas de los intereses de la región, tampoco se ha establecido con qué instrumentos operativos podrá actuar como región. Habrá que dotarla de algo más, ya que “región” supone un territorio y éste supone poder político; en el esquema que estamos analizando, la legitimidad de ese poder radica en las unidades políticas subnacionales y no ha sido delegado aún en la “región”. Desconocer que “región” alude a una comunidad de pertenencia, primero territorial y luego social, oculta la dimensión local de la misma -la infra-estatal, en términos de Escolar-, que estaría o debería estar en correspondencia real con la estatal-nacional a través de la región (Escolar, 1993, pp.83-102).

Bibliografía

Frías, P. J. (2004) “La Región Centro, Geopolítica estratégica” en *Cuaderno de Federalismo XVIII*. Instituto de Federalismo. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. <http://www.acader.unc.edu.ar>

Guidi, G. (1991) “Marco Constitucional e Integración” en *Integración Latinoamericana. Informe Base*. Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones.

Escolar, M. (1993) “Territórios de dominacao estatal e fronteiras nacionais: a mediação geográfica da representação y da soberania política”. Ponencia presentada en el encuentro *O novo mapa do mundo. Fim de século é globalização*. Sao Paulo, USPI.

Quintero Palacios, S. (1999) “Límites en el territorio, regiones en el papel. Elementos para una crítica” en *Realidad Económica 131*. Buenos Aires, IADE.

Raffestin, C. (1993) *Por uma geografia do poder*. Trad. M.C.França. Versión original, Francia 1980. São Paulo, Ática.

Fuentes

Estatutos:

De la Región de la Patagonia. Provincia del Neuquén. Ley 2310, 07-12-1999

Tratado de la Región de la Patagonia. Santa Rosa, 26-06-1996

Comisión Parlamentaria Conjunta, Síntesis de Prensa. Infobae. 23-07-2006.
www.cpcMercosur.gov.ar

Constitución de la República Argentina. 1994.

Constitución de la Provincia del Neuquén. 2006.

RÍO NEGRO: REGIONALIZACIÓN POLÍTICA Y MERCOSUR

Lic. Daniel Arnaldo Ayala

Introducción

El presente trabajo pretende abordar la implicancia de las políticas emanadas por parte de la provincia de Río Negro, frente al proceso de integración regional que demanda el Mercosur. Este avance forma parte de la investigación que se está llevando a cabo con la intención de analizar detenidamente cuál es el grado de articulación interna de las políticas a escala subnacional de las provincias de Río Negro y Neuquén, relacionadas con la integración que demanda el Mercosur, y ofrecer eventualmente la posibilidad de articular las metas que aquel proceso se propone, por ejemplo, con las prácticas políticas reales de cada unidad política.

Para ello, se realizará un análisis de las acciones que se materializaron desde el Gobierno de Río Negro y que tuvieron su origen en la plataformas electorales del partido gobernante.

El período de análisis sobre las políticas orientadas a la integración regional de cara al Mercosur comenzará con la asunción del Gobernador de Río Negro, Pablo Verani, el 10 de diciembre de 1999, y se extenderá hasta la finalización de su mandato, el 10 de diciembre de 2003.

Este trabajo comenzará realizando un análisis del sistema político rionegrino, sostenido por la Unión Cívica Radical, partido que, por sí o conformando distintas alianzas, ha logrado imponerse en todas las elecciones provinciales desde 1983. Luego serán objeto de estudio las bases programáticas y las plataformas presentadas para las elecciones provinciales de 1999, ya que en ellas queda registrado el pensamiento político del partido que aspira al gobierno.

Las consideraciones de la temática abordada en los discursos de apertura de las sesiones ordinarias de la Legislatura serán analizadas a continuación, tratando de hallar la relación real entre lo propuesto en las plataformas y la política puesta de manifiesto ante la ciudadanía.

En el mismo sentido, se repasarán las normas orientadas a gestiones parlamentarias en los contextos provinciales y supra provinciales, tales como la

creación de la Comisión Especial Legislativa del Mercosur, la Comisión Especial para el desarrollo del Corredor Bioceánico Atlántico Pacífico Sur y el convenio marco acuerdo suscripto entre el parlamento provincial, por medio de la Comisión Legislativa del Mercosur, y la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur – Sección Argentina-.

Finalmente, se arribará a una aproximación sobre cuál fue el modelo político que se pretendía impulsar desde la provincia de Río Negro para ingresar al Mercosur.

Sistema político y Mercosur

El sistema político en Río Negro

Una aproximación al fenómeno político de Río Negro se puede realizar si lo abordamos considerando que el sistema de partidos se ha caracterizado por el multipartidismo, situación que se encuadra en la distinción cualitativa que realiza Sartori, sustentada en la distancia ideológica que separa a los partidos en competencia (citado en Bartolini, Cotta, Morlino, Panebianco, Pasquino, 1996). En esta dimensión, Sartori distingue dos tipos de sistemas multipartidistas: el *moderado* y el *polarizado*. Identifica al moderado como una forma de bipartidismo por su competición partidista bipolar de bloques; y al polarizado, por su característica competencia multipolar y centrífuga que produce coaliciones centristas bloqueadas, oposiciones bipolares, dificultad de la alternancia gubernamental, tendencia a un gobierno y una oposición que no se comportan de manera responsable ante lo electores, cuyo voto no es elástico dadas las profundas divisiones del sistema. Pero Sartori agrega, a esta tipología, una tercera variante que denomina “sistema de partidos *predominante*”. En este sistema, un único partido -a lo largo de un período prolongado- mantiene una posición de mayoría absoluta de escaños.

El radicalismo, solo o con el acompañamiento de distintas alianzas, ha triunfado en todas las elecciones para Gobernador realizadas desde la reinstauración de la democracia en 1983. El primer período (1983-87) estuvo a cargo del Dr. Osvaldo Álvarez Guerrero; el segundo y el tercero (1987-91 y 1991-95), del Dr. Horacio Massaccesi; el cuarto y el quinto, del Dr. Pablo Verani (1995-99 y 1999-2003) y, a partir del 10 de diciembre de 2003, el radical Miguel Saiz,

quien fue reelecto para un nuevo periodo de gobierno el 10 de diciembre de 2007.

Es oportuno agregar que, en la reelección de Saiz, se produce un hecho sin precedentes: el ingreso de la Unión Cívica Radical rionegrina a la Concertación Plural convocada por el presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner. Incluso, en septiembre de 2007, ante la Justicia Electoral Federal, se homologaron las nominas de candidatos a senadores y diputados nacionales que llevaban, en el tramo de la formula presidencial, a Cristina Fernández, del Partido Justicialista, y al radical Julio César Cobos. En agosto del mismo año, el Comité Nacional de la Unión Cívica Radical interviene al comité seccional provincial por su ingreso a la citada concertación y, a la vez, no apoya la fórmula presidencial encabezada por Roberto Lavagna y Gerardo Morales. No obstante, el Frente para la Victoria concurrió a las urnas con candidatos propios, llevando la misma formula presidencial.

Volviendo al análisis político, si se tuviera que identificar al caso Río Negro en el esquema propuesto por Sartori, encuadra dentro del sistema predominante, con algunos matices del sistema polarizado, dado que el partido gobernante ha logrado mantener -a través de distintas estrategias y alianzas- el control del gobierno y la mayoría parlamentaria.

No obstante, si analizamos el sistema electoral rionegrino, se podría establecer un acercamiento a un sistema de partido hegemónico, pero sólo se trata de un acercamiento, por cierto, muy forzado. Esto se verá claramente más adelante, cuando se examine la ley electoral provincial en cuanto a la conformación del parlamento.

Esta provincia reúne las características que requiere un gobierno democrático, por cuanto existe el sufragio universal sin distinción de género; las elecciones han sido y son libres, competitivas, periódicas y correctas, en las que se presenta más de un partido, y existen distintas y alternativas fuentes de información. (Bartolini *et al.*, 1996, p. 85) Además, han existido garantías institucionales tales como libertad de asociación y organización, libertad de pensamiento, derecho de voto, derechos políticos, posibilidad de ser elegido, elecciones libres y existencia de instituciones que hacen depender las políticas gubernamentales del voto y otras expresiones de preferencia. En el ejercicio de los derechos políticos, la oposición ha ganado elecciones nacionales en circuitos

y municipios; han surgido distintos partidos políticos, alianzas y candidatos independientes; las elecciones no han sido sospechadas de fraudes o anomalías.

En cuanto a los indicadores de la presencia de los derechos civiles, se puede decir que el grado de alfabetización en la provincia es aceptable, la prensa es y ha sido tradicionalmente independiente y no se han registrado situaciones de censura, ni hay inconvenientes para producir un debate público sobre cualquier tema. Ha habido participación política de la sociedad civil sobre los actos de los detentadores del poder político y de sus organizaciones, las elecciones internas abiertas son un ejemplo de ello. También la opinión pública no sólo ha instalado temas en la agenda del gobierno, sino que ha influido en determinadas decisiones tomadas por la administración provincial.

¿Qué ha pasado con el sistema político rionegrino desde 1983? ¿Por qué no existe la alternancia en el gobierno?

Una posible explicación puede ensayarse a partir de que, en cada elección provincial, las propuestas electorales de cambio han surgido –paradójicamente– del propio partido gobernante; al menos el electorado así lo ha interpretado. Un subsistema político, según Talcott Parsons, mantiene su potencial de poder mediante continuos intercambios con su ambiente, exporta poder en forma de decisiones políticas y lo recibe en forma de apoyo político (Parsons, 1992). Este análisis permite arribar a la conclusión de que el partido gobernante no ha sido considerado, por el electorado, como gestor de una administración ineficaz y continuó recibiendo el apoyo político necesario para continuar con la empresa de gobierno. En este sentido, lo que cabría preguntarse es si ese apoyo se ha dado en función de la falta de alternativas electorales. Las direcciones políticas de los partidos de la oposición no supieron convertirse en “banqueros” de ese flujo presentado en liderazgo político de alternativa. No tuvieron un desarrollo estructural. Juega aquí el proceso que presenta Parsons (1992) como el *cambio estructural*, en el que el factor clave del desarrollo es la diferenciación. Para legitimar un cambio, es preciso modificar la constelación de intereses y, además, invocar el sistema de valores mismo, a los niveles de especificidad requeridos, en apoyo a la alternativa diferente.

Otra explicación -y ésta se relaciona directamente con la conformación del parlamento provincial- puede hallarse en un análisis de la Ley electoral, en cuanto a la conformación de la Legislatura provincial, relacionada con la forma mixta que se manifiesta en la elección de una parte de legisladores, por distrito,

tomando, en este caso, a toda la provincia como distrito único y otra parte elegida por circuitos electorales que alcanzan un total de ocho. En este último caso, se eligen tres representantes por cada circuito, con un piso electoral del 22 %. Esta norma restringe severamente la representación de las minorías y matemáticamente asegura al partido ganador, en el sistema d'hont, un número importante de legisladores que no se corresponde porcentualmente con el resultado de la elección. Los beneficios de esta ley electoral le han permitido, al partido gobernante, manejarse con tranquilidad en la Legislatura y bloquear cualquier iniciativa que pusiera en riesgo su continuidad en el gobierno.

Una tercera explicación se la puede encontrar en el sistema clientelar de los partidos políticos, pero esta cuestión no será desarrollada en el presente trabajo.

Por último, no puede quedar ajena a este análisis la inversión que ha hecho cada partido político en la capacitación y la formación de los recursos humanos y técnicos que asisten al proceso electoral y a sistemas informatizados, que permiten el manejo de datos antes y durante el acto electoral. Éstos posibilitarían realizar correcciones que influyen en el resultado final.

Hoy se plantea un nuevo escenario de fragmentación de los partidos mayoritarios, dentro de los cuales han surgido sectores críticos que impulsan fuertes cambios estructurales y que, incluso, han modificado la geografía partidaria interna. Esta cuestión pareciera resolverse mediante el surgimiento de alianzas transversales, es decir, alianzas que se componen con partidos políticos que han sido opositores entre sí.

En 1999, para las elecciones provinciales, se conforma una alianza - integrada por la Unión Cívica Radical (UCR), el Frente País Solidario (FREPASO)¹³, el Partido Provincial Rionegrino (PPR), el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID) y el Partido Intransigente (PI)-, cuya plataforma electoral se analizará a continuación.

13 En este caso, con la oposición de Frente Grande, que no integró la alianza.

La plataforma electoral de la alianza por el trabajo, la justicia y la educación de 1999

El 10 de diciembre de 1999, asume su segundo mandato como gobernador de Río Negro el Dr. Pablo Verani, reelecto en la elecciones realizadas el 27 de junio del mismo año. El Dr. Verani había asumido por primera vez el gobierno en 1995. El contenido de las bases programáticas y la plataforma electoral para el gobierno de la *Alianza por el Trabajo la Justicia y la Educación* está planteada a partir de los siguientes ejes: las bases programáticas propiamente dichas, política social, educación, salud, cultura, seguridad, trabajo, justicia, crisis de representación, federalismo, desarrollo económico, políticas sustentables y política ambiental.¹⁴

De un análisis integral de esta plataforma se pueden advertir conceptos que atraviesan todos los ejes. En efecto, las bases programáticas definen la alianza como un instrumento para la integración de fuerzas políticas que puedan articular espacios de poder para mitigar las consecuencias de un modelo nacional¹⁵ que había impactado sobre el gobierno provincial. Para ello, se plantea una nueva concepción del Estado a partir de la concertación de políticas públicas, una nueva relación con la nación sustentada en los propios principios federales consagrados en la Constitución Nacional y en el Estatuto de la Región Patagónica, poniendo especial énfasis en la integración regional.¹⁶

En política social, se habla de la refundación del derecho a la inclusión para enfrentar las disfunciones de la sociedad en crisis, conformando estrategias de integración de las distintas comunidades que forman la sociedad rionegrina. La educación se define como un bien social no subordinado a los intereses del mercado, pero sí a las necesidades y proyectos de la sociedad. En salud, se plantean mecanismos de autogestión del hospital público. La seguridad está planteada como una acción preventiva; en trabajo y justicia se vuelven a

14 Bases Programáticas y Plataforma Electoral: p.p 1 - 25

15 Se está refiriendo al modelo económico instaurado durante la presidencia de Carlos Menen. El texto completo del párrafo dice: "...procurará soluciones para las perversas consecuencias de un modelo nacional que provocó desempleo, la destrucción parcial y la polarización del tejido social, que diezmó el aparato productivo e industrial y cuyos efectos han tenido especial incidencia en el orden provincial."

16 Bases Programáticas y Plataforma Electoral: p.p 2 - 4

mencionar conceptos tales como “garantizar derechos legítimos”; también se habla de una crisis de representación que demanda un nuevo contrato social.¹⁷

Esta selección de conceptos señalados se integran cuando comienza a definirse el concepto de federalismo, partiendo de reconocer a la Patagonia como una gigantesca factoría de materia prima que está sometida a una relación colonial por parte de la Nación. Aquí se vuelve a hablar de integración y de un reclamo para que la Patagonia quede incorporada al proyecto nacional. Para ello, la alianza expresa su voluntad política de perseguir la efectiva integración regional, como requisito indispensable para la incorporación política y productiva a una Argentina solidaria y de progreso.¹⁸ Cuando se definen las políticas sustentables, se reconoce al Mercosur como generador de oportunidades.¹⁹

En el próximo apartado, se transcriben partes de los discursos de apertura de las sesiones de juramento del gobernador y de apertura de ordinarias, para percibir qué conceptos de los apuntados precedentemente se anuncian como políticas de gobierno.

Discursos de apertura de sesiones ordinarias de la legislatura de Río Negro

En la sesión de juramento, dijo el recientemente reelecto gobernador:

En materia de integración provincial, dije en mi primer mensaje a esta Legislatura, prometí y cumplí la palabra empeñada de ejercer mi mandato con una amplia visión provincialista y un profundo sentido integrador...²⁰

Por su parte el Vicegobernador Bautista Mendioroz expresaba lo siguiente:

No existen salidas individuales a la crisis ni soluciones simples a problemas complejos en este mundo global e interdependiente. La

17 Bases Programáticas y Plataforma Electoral: p.p 5 - 17

18 Bases Programáticas y Plataforma Electoral: p.p 18 – 22

19 Bases Programáticas y Plataforma Electoral: p. 24

20 Versión taquigráfica, Legislatura de Río Negro, 11 de diciembre de 1999 Turno 25/1 Montenegro.

*regionalización, la integración y la participación son ejes ineludibles para enfrentar las tormentas financieras que provoca la libre circulación de capitales especulativos.*²¹

El primero de marzo de 2001, en la sesión de apertura de las sesiones ordinarias de la Legislatura provincial, el gobernador definía un modelo de Estado y lo expresaba en los siguientes términos:

*... continuaremos con la reforma del Estado. Dejaremos definitivamente atrás el Estado paternalista, no para caer en el Estado ausente, sino para ir hacia el Estado necesario, es decir, un Estado ni chico ni grande, con dimensión suficiente para garantizar el interés general y el bienestar de la gente. No queremos -como ocurrió en el país- que ante el retroceso del Estado en nombre del equilibrio fiscal, se desequilibre la sociedad con un sistema inédito de desigualdades y exclusión social. Hay que recordar que los que intentaron conjugar democracia con mercado terminaron convirtiendo a la democracia en rehén del mercado, subalternizando la política a los monopolios internacionales y en el medio quedó la gente buscando cómo interpretar ese nuevo orden, en un espacio de real indefensión, por eso es oportuno recordar que no hay democracia sin política, como tampoco nación sin Estado.*²²

Un año después, en la sesión de apertura de marzo de 2002, el Gobernador Verani introduce interesantes conceptos en relación con la región:

... si vamos a refundar (...) una nueva Argentina, empecemos a analizar cuáles son los temas, no le tengamos miedo a los tiempos, estoy cansado de escuchar que no tenemos que reformar nuestra Constitución porque no es el momento. ¿Y cuándo va a ser el momento? ¿cuando con un sistema que decimos que tiene la metodología vencida continuamos o cuando a través precisamente de esta base, del primer precipicio en que hemos caído no reaccionamos para darnos un marco de país diferente, un marco de provincia diferente y un marco de municipio diferente en el funcionamiento de lo que significa el Estado Argentino en su totalidad? Es la hora de que

21 Versión taquigráfica, Legislatura de Río Negro, reunión XIV, sesión especial de juramento, 11 de diciembre de 1999, turno 11/1, Marigual-Rojas

22 .Diario de Sesiones, Legislatura de Río Negro, reunión II, 1ª Sesión Ordinaria, 1º de marzo de 2000, turno 3/1 Osán.

decidamos si queremos seguir con un sistema como el actual o queremos adoptar, en lo nacional y en lo provincial, un sistema parlamentarista en donde seguramente, a pesar de estas dificultades, no serían tan traumáticos los cambios, por más que fueran muy continuados, como ha sucedido en varios países de Europa (...). Es necesario también que reconstituamos una Nación; ¿quién trazó las provincias?, ¿quién nos trazó a nosotros que éramos territorio?: un técnico en Buenos Aires que hizo unas rayas en un mapa, me pregunto si no es la hora de que la unión de los argentinos produzca una audacia hacia adelante, me pregunto si no es la hora de meditar aquello que se esbozó en una nueva reforma constitucional de un regionalismo voluntario, regionalismo voluntario que la Patagonia dio el primer ejemplo cuando en Santa Rosa decidimos elaborar el estatuto regional de la Patagonia..."

Cuando se refiere concretamente a la Patagonia como región, expresa:

Pero digo, ¿acaso la Patagonia no pueden ser dos provincias?, ¿acaso la Patagonia norte, contando Río Negro, Neuquén y Chubut, tiene tantas diferencias entre sus provincias?, ¿no tenemos economías horizontales como puede ser la economía turística andina?, ¿no tenemos integraciones en nuestra economía ganadera?, ¿no tenemos valles comunes para explotar?, ¿no tenemos una costa atlántica espectacular con puertos de aguas profundas?, ¿todos los puertos patagónicos?; ¿qué sentido tiene, a lo mejor, no probar, no ver, no tratar, no estudiar, no poner a disposición de nuestro pueblo los cambios que la nación necesita?, lo mismo que digo aquí lo es para el centro del país y el norte; (...) ... lo que se necesita es coraje para establecer un país diferente sobre una estructura diferente que, de por sí, actúen con zonas que sean autoabastecidas por su propio sentido de la producción; (...) el Congreso por primera vez en el presupuesto incluye algo que yo vengo predicando hace muchos años, (...) es una vergüenza que a la Patagonia se le diga que le están subsidiando el gas cuando somos nosotros los productores para todo el país, ahora, por primera vez, se ha contemplado que lo que nos dan no es un subsidio, es una justa retribución de nuestro sentido productivo, al fin hemos dejado de lado una forma polinómica, tanto del gas como deberá ser en adelante con la luz, que significaba prácticamente un mínimo porcentaje para el productor y un gran porcentaje para la densidad de consumo de los altos centros poblados, con lo cual seguíamos alimentando ese monstruo, que es un alto centro de consumo, como es la gran capital con su obelisco, del que todo el mundo está orgulloso pero nosotros quisiéramos tener como ellos 25 mil pesos per cápita o dólares, como era hasta hace poco,

*pero lamentablemente no los tenemos, y no un país que de un lado hubiese 25 mil dólares y del otro lado 1500 ó 1800 ó 1900.*²³

*(...) ... bajando la estructuración de la reforma a las provincias, es bueno que nosotros pensemos en una reforma de nuestra provincia, pero no una reforma solamente de Río Negro, ver cómo nosotros también podemos producir esa integración regional que signifique otra nación y ver de qué manera también las estructuras provinciales de nuestros poderes pueden mejorarse, quién dice que el futuro de Río Negro no tiene que estar sujeto a una verdadera reforma constitucional. ¿Por qué no? ¿Por qué -a lo mejor-también no adoptar el sistema del gobernador con un primer ministro parlamentarista que puede ser relevado por la Legislatura y viceversa con respecto a los derechos del Ejecutivo hacia el Legislativo?, (...) para que empecemos a pensar si ese sistema no nos garantizaría más una horizontalidad y una representatividad más ampliada, de acuerdo a lo que se reclama en muchos casos.*²⁴

En el año 2003, en su discurso en la Legislatura, el Gobernador Verani afirma que sólo se puede concebir el Mercosur a partir de la integración y el regionalismo que se está construyendo con la provincia de Neuquén. En este sentido hay conceptos que merecen la pena transcribir:

La Unión Europea ha logrado, bajo parámetros de consenso sobre reglas básicas y la integración regional, avanzar en mayores niveles de equidad e igualdad de oportunidades. Ésos son los requerimientos: la necesidad de consolidar la democracia mejorando la distribución de la riqueza, la reactivación del mercado interno y de las economías regionales, la revalorización del rol del Estado y la participación de todos los sectores sociales en las decisiones políticas. Se trata de parámetros que, a pesar de todas las limitantes, siempre hemos tratado de levantar desde Río Negro en nuestras críticas y enfrentamientos con las políticas nacionales y el histórico centralismo, que ha transformado al federalismo en una mera ficción.

Nuestra prédica en favor de la integración y el regionalismo, que en forma práctica estamos proyectando con Neuquén hacia toda la Patagonia, es

23 .Diario de Sesiones, Legislatura de Río Negro, Reunión I, 1ª Sesión Ordinaria, 1º de marzo de 2002, Turno 5/1, Rojas.

24 Diario de Sesiones, Legislatura de Río Negro, Reunión I, 1ª Sesión Ordinaria, 1º de marzo de 2002, Turno 7/1, Osan.

también uno de los requisitos necesarios para no desaprovechar la oportunidad abierta para los países de la región.

No se puede imaginar un Mercosur vigoroso si no asumimos esas metas de crecimiento fronteras adentro, y así estar mejor preparados para nuestra inserción en el mundo.²⁵

En los discursos transcritos, en particular en este último, se percibe por parte del Gobernador Verani una sensación de dominación, inequidad, desigualdad de acceso a las oportunidades; frente a ello plantea una clara apuesta política en la conformación de un bloque regional, que permita sostener una relación distinta con el gobierno nacional y que fundamentalmente constituya la puerta de ingreso al Mercosur.

Seguidamente se repararán cuáles fueron las iniciativas parlamentarias que se corresponden con esta línea política.

Del discurso político a la praxis real: las comisiones parlamentarias *Comisión Especial Legislativa del Mercosur (Legislatura de Río Negro)*

El 22 de diciembre de 1999, la Legislatura Provincial aprueba la Resolución Nro. 36 de Creación de la Comisión Especial del Mercosur. Es importante rescatar los fundamentos que dieron origen a esta norma, pues ellos constituyen unos de los argumentos que dieran lugar a las expresiones futuras del parlamento rionegrino en relación con las políticas de integración regional entre las provincias de Río Negro y Neuquén. Entre sus fundamentos, se expresa que la idea de crear acuerdos sólidos entre Argentina y Brasil era una idea con historia, pero por diversas circunstancias no concretada. En 1985, los dos gobiernos, los primeros libremente electos después de períodos con ausencia de democracia, enfrentaban la necesidad de reorientar sus economías.

Argentina desarrolla su idea de una "asociación preferente" con Brasil e invita, en febrero de 1986, a representantes de ese país a una reunión, sin compromisos, para discutirla. Una quinta privada en Don Torcuato sirve para dos días de discusiones en un clima de exploración e intercambio libre de ideas.

25 Diario de Sesiones, Legislatura de Río Negro, Reunión II, 1ª Sesión Ordinaria, 1º de Marzo de 2003, 32º Período Legislativo, Turno 4/1, Rojas

Unas pocas semanas después, es Brasil quien invita a una reunión de similares características, también en una residencia no oficial, en Itaipava, da su respuesta favorable a la idea argentina y comienza a diseñar las características del acuerdo.

Una idea central era que este acuerdo debía servir no para cerrarse sobre sí mismos sino para dar mayores oportunidades para que las economías de los dos países y, en definitiva, el conjunto, saliera a integrarse al mundo. La idea de un acuerdo económico y político de esta naturaleza creaba escepticismo y dudas. Escepticismo, porque nuestros países venían, como otros de América Latina, de una experiencia de acuerdos no exitosos o de resultados muy limitados, como fueron la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), integrada por 11 países en los años 70, y su sucesora -aún existente- la ALADI (Asociaciones Latinoamericanas de Integración), lanzada en los años 80. Dudas, porque en 1986, salvo la excepcional experiencia de la Comunidad Económica Europea, no había otras experiencias de integración relacionadas con economías relativamente desarrolladas o de desarrollo intermedio. En 1986, no existía el acuerdo entre Estados Unidos y Canadá, menos aún -por supuesto- el Nafta, que une estos dos países con México, e incluso la CEE (Comunidad Económica Europea) pasaba por momentos difíciles.

En ese sentido, los acuerdos de Argentina-Brasil, que juntos representan el 95 % de la influencia dentro de lo que desde 1990 es el Mercosur, fueron pioneros de lo que se denomina regionalismo abierto, es decir, integrarse para, a su vez, relacionarse mejor con la economía internacional.

La declaración de Foz de Iguazú de diciembre de 1985 comprometía a que, hacia mediados de 1986, se presentase un informe con las prioridades para la cooperación. En lugar de un informe, lo que los negociadores presentan es un esquema completo y avanzado de integración y el 29 de julio de ese año se firma el Acta para la Integración Argentino-Brasileña. El acuerdo formal se firma, así, después de unos pocos meses de muy intenso trabajo, negociaciones y convencimiento interior de cada uno de los dos gobiernos y de los dos países.

El diseño del acuerdo comprendió algunos principios generales: la economía moderna y competitiva exigía ciertas especializaciones para aprovechar mejor las escalas (tamaño) de la producción, las ventajas naturales

o los recursos humanos que cada uno de los países tenía, pero debía ser una integración moderna donde estas especializaciones no significaran que un país creciera en materia industrial quedando al otro el papel de proveedor de bienes agrícola-ganaderos. Es decir, se rechazaba la idea de una especialización intersectorial.

Por el contrario, se proponía expresamente que la integración y especialización fuera dentro de cada uno de los sectores, es decir, debía ser intrasectorial, asegurando que cada uno de los países desarrollara plenamente las diferentes ramas de la industria y del sector agropecuario, especializándose en algunos productos dentro de cada una de ellas.

El acuerdo debería ofrecer beneficios simétricos para los dos, para lo cual debía haber mecanismos flexibles, graduales y progresivos.

A partir de allí, en sucesivas reuniones, se fueron firmando diversos protocolos sectoriales que abarcaron tres grandes campos:

-El del aumento del comercio, reduciendo impuestos y comprometiendo abastecimiento.

-El de la reconversión industrial conjunta de industrias existentes, como el de los sectores de producción de máquinas, el de automotores o el de siderurgia. Así como el carbón y el acero fueron en los años '50 los sectores claves de la integración europea, las industrias de producción de máquinas y equipamiento fueron elegidos como el núcleo de esta nueva integración.

-El de desarrollo de sectores nuevos o incipientes, como el de la informática, biotecnología, comunicaciones o de colaboración en materia de uso pacífico de la energía nuclear.

Los compromisos de 1986 se profundizan con un tratado aún más amplio en 1988 y, finalmente, el éxito obtenido por los acuerdos de integración entre Argentina y Brasil, así como el tratamiento especial que ambos países le dieron durante este lapso a Uruguay, lleva a que en 1991 se firme el Tratado de Asunción, que agrega al proyecto integrador como miembro pleno a Uruguay e introduce por primera vez a Paraguay. Estos cuatro países adoptan, además, formalmente, para el acuerdo de integración, la denominación de Mercosur (Mercado Común del Sur).

Ambas economías prácticamente se habían ignorado hasta ese momento. Por sorprendente que parezca, después de más de 120 años de vecindad, recién en 1987 se realiza la primera exposición de productos

industriales argentinos en Brasil. Por supuesto, la cercanía geográfica no cambió de manera sustancial pero la percepción de vecindad -que es un hecho cultural- fue total.

A partir de la suscripción del tratado de Asunción el día 26 de marzo de 1991, se crea el Mercado Común del Sur.

El objetivo de la creación de este Mercado era la integración económica de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay a través de un organismo supranacional. La integración -que tanto ha costado a los países de nuestro continente sudamericano- se encuentra hoy en tiempos que han superado antiguos recelos y posiciones antagónicas para poder llegar a configurar un Mercado Común, el Mercosur.

Son evidentes las ventajas comerciales y políticas de esta importante iniciativa en nuestro continente sudamericano.

La exposición de motivos finaliza expresando:

“Es por ello que vamos a proponer a la Cámara la creación de una Comisión Legislativa Especial del Mercosur en cuya incumbencia se incluyan aquellas que dieron origen a la ley 3170.”

La Ley 3170, sancionada por la Legislatura en diciembre de 1997, crea la Comisión Especial para el desarrollo del Corredor Bioceánico Atlántico - Pacífico Sur. Los fundamentos de esta norma se sustentan en la necesidad de rescatar la vigencia del proyecto de unir el puerto de San Antonio con los puertos del Sur de Chile.

El entonces Ministro Ramos Mexía, en el año 1911, contrata al geólogo Bailey Willis para formular el proyecto de unir el puerto de San Antonio con los puertos del Sur de Chile, usando como medio de comunicación el ferrocarril.

En la citada exposición de motivos de la Ley 3170, se hace referencia a un nuevo escenario que comprometen nuevas formas de organización económica a escala planetaria, advirtiéndose sobre impensables consecuencias sociales, políticas y geoestratégicas. La regionalización económica y la construcción del Mercosur imponen adoptar con celeridad los nuevos enfoques para no quedar desplazados de los beneficios del desarrollo y consumo.

Más adelante, los autores de la iniciativa expresan:

“La reciente historia del Mercosur pareciera reproducir el fenómeno país, es decir concentrar masa crítica económica en el eje Buenos Aires-San Pablo-

Santiago, dejando al Norte Brasileño y el Sur Binacional librado a su propia suerte. Esta consecuencia duplica el desafío, obliga a reconocer debilidades pero por sobre todas las cosas, impone responsabilidad por parte del sector público y privado, de resolver el dilema, en beneficio de la población toda.”

Finalmente, sostienen que la norma está dirigida a los sectores privados de la provincia, que están impulsando a los "corredores", entre espacios geográficos que tienen la virtud de constituirse por alguna calidad y homogeneidad de oferta determinada, en viables desde el punto de vista económico y en los términos exigidos por las nuevas reglas del mercado. Las provincias del Neuquén, Chubut y Río Negro comparten algunos de estos espacios, a saber: el Corredor de Los Lagos, que va desde Villa Pehuenia hasta Corcovado; el Corredor de las Playas Patagónicas, que va desde la Comarca Viedma-Patagones hasta Rawson; el Corredor del Gran Valle, que va desde Choele Choel hasta Neuquén, y, finalmente, el gran articulador de estos nuevos espacios, constituido por el Corredor Bioceánico de San Antonio Este hasta Puerto Montt, cruzando la frontera por el Paso Internacional Cardenal Samoré. En este marco de referencia, se busca comprometer la suma de los esfuerzos necesarios para instalar un corredor Bioceánico como una opción competitiva para el Mercosur y para el eje Asia-Pacífico.

Convenio Marco entre la Comisión del Mercosur de la Legislatura de Río Negro y la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur – Sección Argentina

Las gestiones que venía realizando la Comisión Especial del Mercosur posibilitan que el 21 de junio de 2004 el presidente de la Legislatura, en representación de la misma, y el presidente de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur suscriban un convenio marco para promover, en forma conjunta, relaciones institucionales de complementación, investigación, formación de recursos humanos y sus diferentes formas de estímulos a las mismas, creando lazos recíprocos de colaboración en los campos de referencia, estableciéndose cláusulas y condiciones.

Dichas cláusulas y condiciones establecen que se diseñarán programas de cooperación, capacitación y desarrollo en todas las áreas de mutuo interés, con organismos que nucleen las voluntades de las seis legislaturas (se refiere a las

legislaturas de La Pampa, Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego y Río Negro).

Se instrumentarán medidas tendientes a lograr la instalación de una base de datos legislativa y parlamentaria referida a la temática “Mercosur”, propiciando una red de información sustentable en la que se volcarán datos de iniciativa parlamentaria y legislativa nacional y provincial.

Las acciones que se establezcan se implementarán en convenios específicos que serán suscriptos por sus respectivas autoridades.

Dichos convenios deberán establecer objetivos y desarrollar cronogramas de trabajos y designar a los responsables de la dirección y ejecución de las tareas.

Los convenios específicos que se suscriban deberán prever el resguardo de la propiedad intelectual o de resultado de los trabajos que se realicen. De no contemplarse tal circunstancia, los derechos intelectuales originados en los trabajos realizados en el marco de este acuerdo pertenecerán a ambas partes.

Institucionalización política

El regionalismo político y la fusión territorial

El regionalismo político, en lo conceptual y en concordancia con lo expresado por Bobbio, Matteucci y Pasquino (1998), es o configura “una forma asociativa en el ámbito de una área geopolítica espontáneamente determinada por la afinidad de intereses y de problemas...” (p. 1099). En consecuencia, implica la constitución de un bloque territorial supraprovincial, en el que los Estados parte suscriban un protocolo constitutivo que establezca fundamentalmente propósitos, principios y una forma de adopción de decisiones.

De esta objetivación, se desprende que un paso previo y obligado para la consolidación de un territorio regional lo constituye la integración regional. En esta instancia, tal como lo expresa Garreton, se consolidan los actores y las fuerzas que permiten la integración de espacios básicos, ciudades, industrias, impulsos del mercado, instituciones educativas y el Estado mismo. (Garreton, 1998, pp. 9-18).

A esta altura, cabe formularse la siguiente pregunta: ¿El regionalismo político implica una fusión territorial?

Así pareciera expresarlo el Gobernador Verani en su discurso de apertura de las sesiones ordinarias de la legislatura provincial, en marzo de 2002 cuando expresaba: “¿Acaso la Patagonia no pueden ser dos provincias?, ¿acaso la Patagonia norte, contando Río Negro, Neuquén y Chubut, tiene tantas diferencias entre sus provincias?”²⁶

En varias partes de su discurso, tal como se consigna en las páginas anteriores, aparenta avanzar en esa dirección. Incluso suscribe, el 19 de junio de 2002, el Tratado para la Integración de la Patagonia entre la provincias de Río Negro y Neuquén, con el gobernador de esa provincia, Jorge Sobisch, en el cual se plantea un proceso de integración que contempla la creación de una nueva provincia, producto de la fusión de ambas. Y se avanza aún más cuando, en este marco, el Gobernador Pablo Verani anuncia el propósito de realizar una consulta popular que abrirá el camino a una Asamblea Constituyente que deberá dictar la Constitución de la nueva provincia, a fin de que en el año 2007 pudiera elegirse al nuevo gobernador regional.

Si bien este Tratado nunca llegó oficialmente a la Legislatura para su tratamiento, la misma se expidió con un rotundo rechazo mediante una declaración aprobada el 22 de agosto de 2002, que lleva el número 87.

Los fundamentos de la citada declaración hacen referencia al proyecto de regionalización propuesto por el gobernador de la provincia de Neuquén, Jorge Sobisch, de regionalización de carácter político para todas las provincias integrantes de la región patagónica, que incluía la creación de órganos de gobierno comunes e inclusive el proyecto de formación de una nueva provincia.

Continúan diciendo los fundamentos que, en aquella oportunidad, se utilizaron argumentos tales como que la crisis por la que atraviesa nuestro país podría ser superada por las provincias patagónicas sobre la base del disfrute de sus recursos naturales y de la utilización de sus propios medios, dándose a entender que ello tendría lugar sin consideración de fronteras o de aspectos similares, presuntamente superados por la “globalización”.

26 *Op cit.* Diario de Sesiones, 1º de Marzo de 2002, Turno 5/1, Rojas

Los legisladores rionegrinos consideraron que el proyecto y su argumentación no había tenido en cuenta aspectos culturales, históricos, políticos y jurídicos que hacen a nuestra región patagónica, y que, sobre todo, confunde o mal interpreta la definición de regionalización y, por ende, la reforma constitucional, que en tal sentido se efectivizó en 1994. En esta reforma se incorporó a la región como posibilidad, haciendo recaer en las provincias su efectiva concreción, con el objetivo de desarrollo económico y social en pos de potenciar el progreso mancomunado de áreas interzonales que no han podido crecer aisladamente, y equilibrar los desniveles interzonales que generan desigualdades fácticas, luego, también desigualdades jurídicas.

Hacen referencia a que la reforma constitucional de 1994 indica: “Las Provincias Argentinas podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines...”.

Más adelante, señalan que, el 26 de junio de 1996, se firmó en la ciudad de Santa Rosa, provincia de La Pampa, el Tratado Fundacional de la Región Patagónica. Su artículo 2º expresa: “La Región tendrá como objetivo general promover al desarrollo humano y al progreso económico y social, fortaleciendo las autonomías provinciales en la determinación de las políticas nacionales, en la disponibilidad de sus recursos y el acrecentamiento de su potencial productivo, conservando la existencia de beneficios diferenciales que sostengan el equilibrio regional”.

Continúan diciendo que el objetivo del fortalecimiento de las “autonomías provinciales en la determinación de las políticas nacionales” viene a reafirmar el principio de federalismo como sistema político, el cual, unido a la declaración de la “propiedad originaria de las provincias con relación a sus recursos naturales”, deviene en la consecuencia natural de la “disponibilidad” de los propios recursos, que no puede sino significar un acrecentamiento de su potencial productivo.

Los parlamentarios rionegrinos consideraban que el fortalecimiento de las autonomías provinciales había sido la convicción de los Estados provinciales originalmente firmantes del Tratado Fundacional de la Región Patagónica: promover acciones concretas de complementación que potencien el desarrollo de los pueblos, asumiendo el compromiso y la responsabilidad de generar condiciones superadoras del estado de la región. Lamentablemente, este Tratado, genuinamente abarcativo e integrador, hasta la fecha no ha sido

aplicado y, en contraposición, ignorando sus principios, se plantea un proyecto de fusión de provincias.

En el párrafo precedente, se observa la misma percepción de la relación de dominación entre nación y provincias que planteaba el Gobernador Verani en los discursos de apertura de las sesiones de la legislatura y, frente a ello, también coinciden en la necesidad de concentrar el poder político para poder negociar en mejores condiciones con el poder que los domina. Lo que no están compartiendo es el régimen político propuesto. *Su crítica sostiene que el Tratado para la Integración de la Patagonia procura incluir un sistema regional sectorial o particular antes que plenario (las regiones se encuentran para fines específicos), instrumental y adjetivo en lugar de político y sustantivo (en la medida en que la región no constituye una macro provincia).* (El subrayado es nuestro)

Indican que, en circunstancias en las que se hace tan necesario atender un tema esencial como el de la efectiva integración de la Nación, su reconstrucción y el perfeccionamiento de su organización política, aparecen quienes, desde una permanente acción localista, oportunista y desintegradora, “proponen” el camino opuesto al de la realización de nuestra Nación. Es por ello que descreemos de cualquier intento “sano” que nos quieran imponer los que nos llevaron a un estado de “peligro de integridad territorial”, reconociendo que la Patagonia y sus mares son un atractivo para otras naciones por sus notables fuentes energéticas y vías de comunicación interoceánicas de valor comercial y bélico. La Patagonia, nuestros mares e islas australes y el Sector Antártico Argentino ha sido, es y continuará siendo una zona permanentemente amenazada y mucho más en las actuales condiciones.

Finalizan sosteniendo que creen y confían en todos los elementos legales y constitucionales para efectivizar una política de regionalización a favor de la integridad nacional, contra la fusión de las provincias y la fractura de la Argentina, sin distinguos políticos, por nuestra bandera celeste y blanca.

En función de lo expresado anteriormente, se manifiestan dos concepciones diferentes para alcanzar la regionalización política. También, y entre otras consideraciones no menos importantes, debe tenerse en cuenta el contexto histórico de esta situación, en el que, desde muchos estamentos gubernamentales y no gubernamentales, bajo pretexto de la disminución del gasto público, se alentaba la unificación (o fusión) de administraciones locales y regionales. Frente a esta posición, persistía aquella que no participaba de las

políticas que propugnaban la reducción del gasto a partir del achique del Estado, sosteniendo que el mismo no necesariamente contribuiría a alcanzar dicho fin.

La regionalización política adoptada por Río Negro

En respuesta a la pregunta formulada anteriormente sobre si el regionalismo político implica una fusión territorial, puede afirmarse que existen dos posiciones, en función del Tratado suscripto por los gobernadores y la expresión de la Legislatura de Río Negro.

En primer lugar, es necesario recordar que el concepto de integración regional constituye el paso previo y obligado que conduce a la regionalización política.

La integración regional se asienta sobre dos pilares fundamentales: el de la macro integración regional, para lo cual el marco es el Mercosur, y el de la micro, que es la integración patagónica, una integración que debe ser gradual, respetar historias, culturas, visiones propias del mundo, y la identidad patagónica. También debe conjugar políticas conjuntas para el turismo, para fomentar la exportación; compartir los corredores bioceánicos; complementar lo que mejor hace o tiene cada provincia (ya sea su salud, su educación, su solvencia fiscal, su eficiencia, su infraestructura); ser funcional a la integración micro y viabilizar la construcción de la integración macro. La presencia del Estado se constituye en un actor fundamental en relación con este objetivo, en particular para garantizar el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Cualquier cambio en las decisiones macroeconómicas, macropolíticas y macrosociales sería estéril si las provincias no tuvieran injerencias en esos cambios estructurales; y precisamente su injerencia se materializa a través del "regionalismo político".

Ahora bien, la cuestión es cómo se configura el regionalismo político. Está claro que, para la Legislatura de Río Negro, el "regionalismo político" no implica una secesión regional ni tampoco una fusión de provincias. Aquí aparece parte de la respuesta a la pregunta inicial y parte de las posturas frente a este proceso.

Los parlamentarios rionegrinos conciben el "regionalismo político" como una filosofía, una política de Estado, un conjunto de ideas para una forma de

intervención regional que, en todo caso, incluye los conceptos de región, integración, descentralización; es el marco conceptual donde todo ello deberá fundirse. En esto confluye con el más acotado concepto de región, que la ciencia política, igual que la geografía política, definen como un espacio territorial, en el que se despliega la actividad política, actividad entendida -en términos de Easton- como la “asignación autoritativa de valores” (Easton,1969, p. 88), autoritativa porque los actores afectados consideran obligatorias las decisiones tomadas dentro de ese espacio territorial.

Lo que está proponiendo la Legislatura rionegrina es que, producida la integración regional, las provincias signatarias de un acuerdo concreten una forma institucional plenaria para la toma de decisiones, de manera tal que puedan dictarse políticas de efectivo cumplimiento dentro del territorio regionalizado, cuyo objetivo sea promover el desarrollo económico y social de la región, fortaleciendo las autonomías provinciales frente a las políticas emanadas del poder central y, a la vez, fortalecer el potencial productivo.

Por su parte, la propuesta formulada por el Poder Ejecutivo sostiene un cambio radical del régimen político. Esto significa, en primer lugar, una consulta popular para determinar si la población está de acuerdo con la conformación de una nueva provincia, para luego proceder a la reforma constitucional. Pero esto sería sólo el comienzo de un proceso de debate para determinar un nuevo régimen, que podría tener características parlamentarias, que debería considerar la conformación del parlamento (unicameral o bicameral), que debería establecer un código electoral. Visto de esta forma, lo que está proponiendo Verani es un cambio verdaderamente revolucionario, que tal vez hubiese merecido un debate más profundo, cuestión que se abordará en los siguientes párrafos.

El modelo político planteado por la provincia de Río Negro, como se viene sosteniendo, tiene dos posiciones claramente diferenciadas: por un lado, el Poder Ejecutivo, en principio, se dirigió hacia la creación de un nuevo orden institucional que, de alguna forma, uniera a las provincias de Río Negro y Neuquén en un mismo gobierno; por el otro -y en oposición a esta iniciativa-, la Legislatura provincial sostenía la necesidad de preservar las respectivas autonomías de las dos provincias.

Si se analiza el discurso del Gobernador Verani, puede verse que el modelo de Estado que imagina *“es un Estado ni chico ni grande, con dimensión*

suficiente para garantizar el interés general y el bienestar de la gente"²⁷, también plantea la posibilidad de adoptar -tanto en la Nación como en las provincias- un sistema parlamentario y un replanteo territorial en pos de un regionalismo voluntario.²⁸

La pregunta que se hace Verani es si no pueden constituirse como una provincia los territorios de Río Negro, Neuquén y Chubut, en función de que existen economías horizontales en el turismo, en la economía ganadera, valles comunes para explotar, costas marítimas y puertos. Está pensando en una provincia autoabastecida por su propia producción y con todas las posibilidades de abastecer a otros centros poblados.²⁹

Asimismo, deja planteada una reforma política a partir de la integración nacional, reformulando las estructuras provinciales e incluso proponiendo la adopción de un sistema parlamentario provincial de gobierno.³⁰

En relación con el rol que deben jugar las provincias de Río Negro y Neuquén, propone la concreción de reglas básicas generadas por consenso, que promuevan, a partir de la integración regional, alcanzar la mayor equidad e igualdad de oportunidades; contribuir al desarrollo del mercado interno y de las economías regionales, revalorizando el rol del Estado y, en especial, la participación de los sectores sociales y productivos en las decisiones políticas. La propuesta contempla menguar las asimetrías existentes entre las políticas emanadas del poder central, reforzando el concepto de federalismo. Parangona la historia de la Unión Europea en el logro de los consensos con el camino que se debe recorrer para construir un Mercosur pujante, a partir del crecimiento fronteras adentro de una región que pretende insertarse en el mundo.³¹

27 Diario de Sesiones, Legislatura de Río Negro, Reunión II, 1ª Sesión Ordinaria, 1º de marzo de 2000, Turno 3/1 Osán.

28 Diario de Sesiones, Legislatura de Río Negro, Reunión I, 1ª Sesión Ordinaria, 1º de marzo de 2002, Turno 6/1, Marigual.

29 Diario de Sesiones, Legislatura de Río Negro, Reunión I, 1ª Sesión Ordinaria, 1º de marzo de 2002, Turno 5/1, Rojas.

30 Diario de Sesiones, Legislatura de Río Negro, Reunión I, 1ª Sesión Ordinaria, 1º de Marzo de 2002, Turno 7/1, Osan.

31 Diario de Sesiones, Legislatura de Río Negro, Reunión II, 1ª Sesión Ordinaria, 1º de Marzo de 2003, 32º Período Legislativo, Turno 4/1, Rojas.

Frente a este planteo, la Legislatura de Río Negro se expresa rechazando, como se dijo anteriormente, el tratado suscripto por los mandatarios de ambas provincias. Este rechazo fue manifestado por unanimidad de los parlamentarios provinciales, aún cuando el tratado no había sido enviado oficialmente a la Legislatura.

En la posición parlamentaria, se observa que la propuesta está dirigida a una institucionalización similar a la lograda por la Comunidad Europea, en la que ningún Estado Nacional cedió territorio en pos de fortalecer sus relaciones con los otros estados.

Comentarios finales

Mas allá de este contrapunto entre el gobernador y los legisladores, debe señalarse que, en ambas posiciones, se expresa una sensación de dominación por parte del Estado nacional y que una forma de enfrentar esa situación es precisamente fortaleciendo la regionalización política.

Lo que también debe rescatarse es que desde la provincia de Río Negro no hubo ninguna consideración relacionada con el proceso de integración y regionalismo que no tuviera como uno de sus pilares fundamentales el ingreso al Mercosur, situación que queda reflejada claramente en los discursos del gobernador ante la Legislatura, en la plataforma electoral del partido gobernante, en las iniciativas parlamentarias y aún en las diferentes concepciones acerca de la forma de alcanzar la regionalización política analizadas anteriormente.

Las bases programáticas y plataforma electoral de la Alianza gobernante están planteadas de manera tal que definen la alianza como un instrumento para la integración de fuerzas políticas articuladoras de espacios de poder que refuerce la capacidad negociadora de la provincia frente de un modelo nacional que condicionaba seriamente las economías regionales. Esta concertación política posibilitaría una nueva relación con la nación, sustentado en los propios principios federales consagrados en la carta Magna y particularmente en el Estatuto de la región patagónica, colocando en un papel relevante la integración regional, como requisito indispensable para la incorporación política y productiva a una Argentina generadora de políticas sustentables, en la cual el Mercosur es el generador de oportunidades.

Bibliografía

Bartolini, S.; Cotta, M.; Morlino, L.; Panebianco, A. y Pasquino, G. (1996) *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza.

Bobbio, N., Mateucci, N. y Pasquino, G. (1998) *Diccionario de Política*. España: Siglo XXI.

Garreton, M. A.(1998). "En qué sociedad vivi(re)mos" en *Estudios Sociales Número 14*, pp. 9-18. Primer semestre.

Easton, D. (1969) *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.

Parsons, T. (1969) "El aspecto político de la estructura y el proceso social" en D. Easton (Compilador) *Enfoques sobre la teoría política*. Buenos Aires: Amorrortu.

Fuentes

Bases Programáticas y Plataforma Electoral para el Gobierno de la Alianza por el Trabajo la Justicia y la Educación. Elecciones 27 de junio de 1999.

Versión taquigráfica, Legislatura de Río Negro, Reunión XIV, sesión especial de juramento, 11 de diciembre de 1999, 28 período Legislativo.

Diario de Sesiones, Legislatura de Río Negro, Reunión II, 1ª Sesión Ordinaria, 1º de marzo de 2000, 29º período Legislativo

Diario de Sesiones, Legislatura de Río Negro, Reunión I, 1ª Sesión Ordinaria, 1º de marzo de 2002, 31º Período Legislativo

Diario de Sesiones, Legislatura de Río Negro, Reunión II, 1ª Sesión Ordinaria, 1º de marzo de 2003, 32º Período Legislativo.

LA INTERCULTURALIDAD Y LAS POLÍTICAS DEL ESTADO NEUQUINO

Lic. Susana N. Rodríguez

Introducción

Sostenemos una línea de trabajo sobre el tema de la inclusión del pueblo mapuche, a través de la interculturalidad, como proceso político tendiente a la integración de manera equitativa y plena en la conformación de las identidades del Estado Nacional. En virtud de ello, entendemos una diferencia conceptual entre la educación autónoma mapuche y la educación escolar, o lo que llamaríamos, mejor, el proceso de la escolarización sistemática (áulica). Esto, en virtud de los planteos que hace el pueblo mapuche con respecto a la manera en que se da, en el seno de la familia, la educación que consideran propia. Para nosotros, no habría diferencia con lo que en Antropología llamamos el proceso de endoculturación que cada sociedad lleva adelante de manera automática e inconsciente.

Pensamos la interculturalidad como un espacio que permanece en continuos movimientos, es decir, no es fijo ni estable sino que está atravesado por constantes procesos de cambios que vienen y se derivan de cada una de las culturas que interactúan.

No podemos dejar de considerar que, en muy pocos años, nuestro país ha tenido que cambiar su discurso político: desde la vuelta a la democracia a mitad de los 80; la reforma constitucional de los 90, con la que pasó de un Estado que daba la espalda a las diferencias, ignorándolas, a reconocer la preexistencia de las mismas. De aquí en más, no podemos desoír las voces de un pluralismo étnico que nos comprende y que cada vez más deberá tener mayores espacios de participación que tenderán a planteos de etnodesarrollo, por un lado, y, tal vez, cierta autonomía para la que el Estado deberá prepararse a fin de legislar para la diferencia (Rodríguez, 2000). Ciertamente, será una etapa posterior y necesariamente más lenta, habida cuenta de las recientes modificaciones que se han introducido a la nueva Constitución Provincial, que permitirán un análisis

más profundo y una puesta en práctica efectiva, involucrando a todos los actores sociales.

Esto se plantea tratando de enlazar las políticas del Estado provincial en relación con el Mercosur, pensando cómo puede lograrse la integración, la inclusión de las demandas del pueblo mapuche en las agendas de acción política de los gobiernos involucrados, considerando que la integración no sólo es una balanza comercial, es una balanza total.

Mientras, sigue habiendo distancia entre los dichos y los hechos.

Identidad: los límites de la palabra en fronteras del MERCOSUR

Al hablar de identidad, lo hacemos pensando en que es un fenómeno que se puede comparar con una narración sobre la vida de las personas, especialmente imaginada como un recorrido por su interior. Pero, además, cuando nos referimos a la identidad de un pueblo, grupo étnico, comunidad, Estado o Nación determinados, incluimos la memoria colectiva que los comprende y que contiene su historia cultural.

Podemos citar aquí algunos de los significados más frecuentemente atribuidos a la palabra identidad en los trabajos antropológicos:

“...la identidad es una especie de fondo virtual al cual nos es indispensable referirnos para poder explicar cierto número de cosas, pero sin que tenga jamás una existencia real... su existencia es puramente teórica: es la existencia de un límite al cual no corresponde en realidad ninguna experiencia.” (Lévi – Strauss, 1981, p.396).

“... es un esquema conceptual y no un fenómeno.... es una construcción permanente, una búsqueda y actuación cotidianas de las “diferencias” que permitan instaurar y / o reciclar ese límite invisible que le otorga significado.” (Briones, 1988, p.88).

En estas dos definiciones, vemos contenido el sentido que damos al concepto en nuestro trabajo: cómo la existencia de un límite y la construcción permanente de su significado es lo que constituye la identidad que minimiza diferencias y contribuye a consolidar la sociedad. Es un proceso que no se limita a la aparición de ciertos rasgos culturales ni mucho menos significa una delimitación encorsetada de la que no se puede salir ni entrar so pena de

destrucción; más bien es un espacio amplio y abierto a las variaciones propias de la misma dinámica de la cultura.

Lo étnico no es privativo de los pueblos indígenas; hoy también se relaciona con las migraciones de todo tipo, sobre todo de los países pobres (latinoamericanos); los inmigrantes latinoamericanos, polacos, turcos y finlandeses en Suecia; trabajadores negros y judíos –tiempo atrás– en EEUU y hoy, latinoamericanos en general y mexicanos en particular. En todo esto está la práctica de las relaciones de poder, dominación / subordinación, más aún cuando se toma la identidad étnica como proceso ideológico y clasificación social. Es un concepto que será operativo mientras se lo piense como una clasificación que los hombres hacen de sí mismos y de los demás, mediante procesos de exclusión / inclusión.

En este momento, entre los pueblos originarios hay un resurgimiento cultural porque durante mucho tiempo se han sentido con identidades impuestas. El pueblo mapuche no es ajeno a este proceso: su identidad se ha ido reformulando a través del tiempo -y en especial en los últimos quince años-, entre otras cosas, cuando el uso de la lengua en forma fluida provoca expresiones de sus pares como: “ése es puro mapuche”; “*sólo quien nace mapuche puede re-aprender y así acceder*”. (Briones, 1996, p.125) Y es que cuando hablamos de identidad no nos limitamos a la apreciación de rasgos culturales físicos más o menos definidos, sino que debemos considerar otros aspectos más amplios y no tan visibles en lo inmediato. Por ejemplo, nos referimos a un espacio geográfico con sentido de pertenencia grupal, cierta organización política o administrativa que regula las relaciones interpersonales e intracomunitarias, la lengua propia, entre otros. Hay aspectos que no son fáciles de distinguir tempranamente y se refieren a las características que tienen de atender y responder a la comunicación no verbal, es decir, hacen uso de un lenguaje gestual que no es común entre nosotros, los hablantes criollos de la lengua castellana, simplemente porque nuestras gesticulaciones al hablar son diferentes.

Los mapuche no hablan de tierra sino de territorio: tienen su origen ligado al territorio, “*la comunidad no se entiende sin el territorio*” (palabras de un informante indígena mexicano expresadas en la III Cumbre Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas realizada en Guatemala en el 2007). Así, se identifican con un *lofce* (paraje / comunidad); el apellido está ligado a su *newn* (fuerza): su característica, su personalidad. Para definir su territorio, apelan a la

memoria histórica, ése es su mejor argumento. Se identifican como Pueblo – Nación; quieren que el Estado transforme en políticas públicas sus derechos y aquí es donde, al planificarse las políticas del Mercosur, se debieran considerar sus demandas, que entienden como naturales, para poder ajustarlas a las realidades de todos los pueblos originarios de los países involucrados. El término ‘Nación’ es, tal vez, el más difícil de definir por cuanto han cambiado algunos parámetros que se tomaban para su precisión. No obstante y en virtud de los objetivos de nuestro trabajo, consideramos muy clara la definición de Renán cuando dice:

“...es una gran solidaridad, constituida por el sentimiento de los sacrificios realizados y los que se realizarán en caso necesario: Presupone un pasado pero se resume en el presente por un hecho tangible: el consentimiento, el deseo claramente expresado de continuar la vida en común. La existencia de una nación es un plebiscito de todos los días, como la existencia de un individuo es una afirmación perpetua de vida...” (citado por Casamiquela, 2006, p.94).³²

Quieren ser reconocidos como Pueblo, es decir, *“con un nombre y ubicación geográfica de la comunidad, reseña que acredite su origen étnico, cultural e histórico; descripción de sus pautas de organización y de los mecanismos de designación y remoción de sus autoridades; nómina de los integrantes con grado de parentesco, mecanismo de integración y exclusión de sus miembros”* (Foro Nacional: Derecho de los Pueblos Indígenas en la Política Pública, 2004:6) y para ello están organizados, en especial los grupos urbanos en la COM (Coordinadora de Organizaciones Mapuche de Neuquén) que está compuesta por el Centro de educación mapuche *Norgobamtuleayñ*, identificado como la *Ruka*; la Confederación Mapuche Neuquina, que representa a las comunidades de la provincia, y la Organización Mapuche *Newen Mapu*, grupo que desde hace algo más de 20 años promueve la defensa de los derechos a la identidad y la cultura desde la ciudad de Neuquén.

32 Puede verse un análisis más exhaustivo del término ‘Nación’ con las diversas definiciones que presenta el Dr. Casamiquela, tomadas de sendos autores, y comparando, además, las variables de uso según los momentos históricos.

Sus tradiciones son sumamente útiles para la enseñanza de su cultura y para la formación del niño ya que, fundamentalmente, ésta se basa en la tradición oral, en la fuerza de la palabra con la que enseñan y conservan los valores propios de su identidad.

Uno de los caminos de afirmación de la identidad en zonas de fronteras es el trabajo conjunto del conocimiento, preservación y difusión de las tradiciones orales que sirvieron de soporte para la memoria histórica durante siglos. No se debe perder la oportunidad de tratar desde la escuela – en especial en estas zonas- *“la incorporación de la narrativa indígena entre los textos cotidianos”* (Rodríguez, 1990, p.43). El área fronteriza debe considerarse como puente, no como obstáculo; como lugar de construcción, no como separación. A esto hay que sumar las acciones interculturales, de manera que todos tengamos el mismo derecho, incluso al *kimün* (saber mapuche), no sólo ellos ...

Conceptos de uso frecuente: claros como el agua

A veces usamos términos cuyos significados damos por sobreentendidos, pero que luego debemos especificar. Cuando mencionamos la “interculturalidad”, lo hacemos considerándola un derecho de todos, es decir, tanto de los pueblos originarios como de nosotros y de cualquier “otro” que encontremos en el camino, compartiendo el espacio y el tiempo histórico que nos toca vivir. Se trata, además, de un respeto mutuo y recíproco que, de haber sido entendida así desde un comienzo, nos hubiera evitado los tremendos procesos de aculturación y exterminio de los pueblos dominados.

“La aculturación es un proceso de cambio emergente de una situación de contacto entre dos grupos diferenciados. Generado el conflicto es el aborigen quien lleva las de perder pues se verá sujeto a compulsiones erosionantes, deculturativas, dirigidas a suprimir su especificidad.” (Colombres, 2004, p.213).

Proponemos la inclusión del pueblo mapuche y de todos los otros pueblos originarios del país, como posible a través de la interculturalidad, propendiendo a la plena conformación de las identidades del Estado Nacional. Es un espacio de cambios derivados de cada una de las culturas que lo atraviesan, que lo componen. Ponemos el énfasis en la interculturalidad porque la entendemos – tal como lo expresa el Centro de Educación Mapuche NORGVLAMTULEAYIÑ

de Neuquén- *“como un derecho de ambas sociedades a relacionarse entre culturas diferentes, entre pueblos diferentes, que construyen un proyecto común de convivencia, respeto y solidaridad... desde la educación”* (Documento Educación para un Neuquén intercultural, 2001:5).

La educación autónoma mapuche, *kimeltvown*, que consideran propia y que se da en el seno de la familia, no presenta contradicciones para nosotros, ya que, en nuestro caso, también de generación en generación, en forma oral, narrativa, se da en el seno de cada familia, formando parte de lo que llamamos el “proceso de endoculturación” y es la primera educación del niño en el seno del hogar. Para nosotros, no hay contradicción: una cosa es la educación intra familiar y primera -por llamarla de algún modo- y otra la sistemática o áulica que se imparte en la escuela.

Al concepto de ‘territorialidad’, cuando nos referimos a los pueblos originarios, le debemos connotar un sentido ecológico, muy diferente del económico con que nosotros nos referimos a la propiedad de la tierra, que no es lo mismo. Si no somos capaces de advertir esta diferencia sustancial, podremos equivocar las interpretaciones y análisis que hagamos de ciertos temas:

“Territorio para nosotros es una totalidad. Nosotros somos parte de ese todo, somos una fuerza más. Va más allá de una connotación económica, tiene un sentido espiritual y cultural vinculado a lo ancestral y tradicional. Es el hábitat donde se desarrolla la cultura de cada pueblo...” (Foro Nacional: Derecho de los Pueblos Indígenas en la Política Pública, 2004, p.2).

El concepto de ‘autodeterminación’ que se esgrime desde el pueblo mapuche establece el derecho a formar parte en el diseño y ejecución de las políticas ambientales; aceptar o no las decisiones que se tomen sobre su territorio, que afecten con impactos no deseados y, asimismo, participar de los beneficios que se deriven de esas decisiones. Planteado así, resulta complejo de entender en estos momentos, ya que nuestra misma organización política interna en provincias, con ciertas dependencias muy estrechas aún con el gobierno nacional, a lo que debemos agregar la extensión natural de nuestros territorios, no nos permite funcionar acertadamente como región patagónica, mucho menos como Mercosur y, sin embargo, a ello debíamos llegar algún día. Nos falta trabajar en este sentido, porque *“la situación de los pueblos indígenas, hasta hoy, ha sido formalmente ignorada en la documentación oficial de las*

Cancillerías del MERCOSUR. ... no existe un Sub-Grupo de Trabajo Técnico específico para atender los asuntos vinculados con esta población..." (Valenzuela Fernández, 2000, p.6) y, en este sentido, nos faltan las competencias para la autodeterminación que tal vez consigamos el día que podamos diferenciarnos como región, no sólo por los rasgos geográficos sino por profundos y definidos rasgos culturales, de idiosincrasia, de regionalismos, de historia compartida conocida y reconocida como propia.

Recordemos los casos de países multiculturales como Canadá y Australia, que han establecido pactos y acuerdos para la gobernabilidad con inclusión; en Suiza, un país más pequeño que la provincia de Neuquén, fragmentada territorialmente por aspectos de lengua y tradición fundamentalmente, sus políticas han sido claves para su desarrollo. Esto nos muestra que se ha podido lograr la pertenencia sin traumas, aunque no estemos del todo de acuerdo en los mecanismos empleados en cada caso.

Hasta aquí, hemos considerado el concepto de 'territorialidad' muy relacionado con la etnicidad, es decir, lo consideramos un tema social y, por ello, la organización política que la contenga deberá basarse en estructuras comunitarias para ser más efectivas. Esto tiene que ver con el concepto de la propiedad comunitaria ocupada ancestralmente y que cuidan y protegen de manera tradicional, de acuerdo a su forma de ser. Nosotros somos nuestros propios límites, de manera que podremos organizarnos como grupos diferentes sin perder nuestra identidad.

Señalamos un concepto que últimamente se está usando en algunas comunidades rurales y es el del 'co-manejo de la *Ixofijmogen*' (*biodiversidad*), que definimos como una práctica intercultural que respeta las pautas de las culturas en contacto y que, sentados frente a frente, acuerdan para resolver: citamos el ejemplo que tenemos en la provincia de Neuquén, el Parque Nacional Lanín, que desde el año 2000 se practica regularmente sin conflictos. En este sentido, podemos decir que estamos muy cerca de la autogestión cultural tantas veces reclamada y que, en ocasiones, se asocia con la resistencia étnica. Sin embargo, entendemos que aquí se debiera trabajar sobre estos conceptos para, juntos, apuntar al etnodesarrollo, o sea, como fundamento del derecho a la diferencia en una sociedad multiétnica y pluricultural. Proponemos que la defensa que los pueblos originarios hacen a ultranza de su medio ambiente, del cuidado de la salud con prácticas propias, del uso racional de los recursos, de sus propias

prácticas culturales y de su educación intrafamiliar, sirva para que ellos sean el sujeto de su propio desarrollo, logrando una convivencia armónica en la vida política institucional de la sociedad en que están insertos.

Tenemos una ventaja lingüística que nos une inmediatamente: ellos son hablantes de nuestra lengua materna, por lo tanto, será fácil lograr el “*Meli Wixan Mapu*”, es decir, el lugar donde convergen los puntos cardinales o lo que podríamos llamar “el territorio globalizado de nuestros pueblos”.

Piedra y camino: construir el marco político

No han sido muchos los años que le demandó a la Argentina cambiar su discurso y consideraciones políticas: a comienzos de los 80, la vuelta a la democracia, con su mejor visión de la historia que, para muchos, fue un verdadero ejercicio de memoria, para otros, una nueva vida; la reforma constitucional de 1994, en la que se pasa de ser un Estado que vivió a espaldas de las diferencias culturales a reconocerlas no solamente como otro modo de vida sino a considerarlas preexistentes. A partir de este momento, convivimos con un pluralismo que nos contiene y que deberá, paulatinamente, facilitar el camino que genere espacios de participación para *legislar para la diferencia*. Concretamente en nuestra provincia, sumamos la costosa modificación constitucional que llevó a la redacción del artículo 53, en febrero de 2006, que es casi una copia del artículo 75, inciso 17, de la Constitución Nacional y que, ubicado en la Primera Parte: Declaraciones, Derechos y Garantías, Título II, Capítulo II: Derechos sociales, Pueblos Indígenas, dice así:

“La Provincia reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas neuquinos como parte inescindible de la identidad e idiosincrasia provincial. Garantiza el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural. La Provincia reconocerá la personería jurídica de sus comunidades y la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan, y regulará la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano: ninguna de ellas será enajenable, ni transmisible, ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurará su participación en la gestión de sus recursos naturales y demás intereses que los afecten y promoverá acciones positivas a su favor.”

Aquí señalamos una ventaja con respecto a nuestro vecino país, Chile, donde la población mapuche no está reconocida como preexistente en su Constitución. Tal vez se podrían intentar negociaciones intraétnicas, que no sabemos si los mapuche del *Puel mapu* lo han considerado como posible. Sería un interesante desafío.

Esto recién empieza: habrá mucha piedra en el camino hacia la toma de conciencia de toda la población, incluyendo sus / nuestros dirigentes, sobre el cambio trascendental que significa esta modificación, que no es sólo para los papeles ni los trámites burocráticos a los que en ocasiones dé lugar. Ha sido largo el camino recorrido hasta llegar a este punto: la lucha organizada de los pueblos originarios en su conjunto en el mundo y en particular en cada país o unidad geográfica regional o continental, ha producido una toma de conciencia de unificar los reclamos para juntarlos en uno, es decir, a pesar de las variantes o diferencias que pudiera haber entre ellos, se unieron para ser uno en el reclamo, en la demanda y esto ha originado una fuerza mucho más sostenida en el espacio y en el tiempo.

Podríamos decir que esto es uno de los pocos puntos positivos de la globalización, ya que ellos supieron “ver” el marco político y arremetieron con sus estrategias en el escenario de los grandes parlamentos, encuentros, conferencias, organismos internacionales, ONGs, etc. Con esto, además, se agiganta su autoestima, se reafirma su identidad como el “otro” diferente y se constituye el grupo de pertenencia de una personalidad etno-cultural.

Pero el solo enunciado de una norma legal, aunque ésta sea la Constitución Provincial, no resuelve las situaciones que se siguen dando en el transcurso de la vida cotidiana, en la que a menudo asistimos a los continuos roces entre los diferentes actores sociales que entran en disputa por la posesión de territorios que actualmente explotan compañías petroleras, mineras y madereras mayoritariamente.

“... el reconocimiento explícito de la letra de la ley no alcanza para revertir la relación histórica que el Estado entabló con los Pueblos Indígenas. Tal relación continúa siendo de tipo tutelar.” (Mombello, 2002, p.24).

Hay que mejorar aún más la normativa para no quedar fuera de la legalidad en, por ejemplo, los conflictos más frecuentes, como la recuperación de las tierras o el pretendido pago de “peaje” por servidumbre a las compañías

petroleras, temas cuyo tratamiento profundizaremos en próximas investigaciones.

Sin embargo, algunos ejemplos diferentes en nuestra provincia nos muestran que el cambio es posible: mencionamos el caso de la Municipalidad de El Huecú, donde hicieron un presupuesto participativo y se declararon por la interculturalidad, porque en el Concejo Deliberante actúan o están presentes los *Lonkos* de las comunidades. De esta forma, tiene presencia -en la mesa de discusión, de trabajo y de toma de decisiones- la voz del pueblo originario que hace llegar sus reclamos, pedidos, necesidades, requerimientos. Además, ya hay partidos políticos de mapuche en Neuquén y, si bien no son aún muy numerosos ni participan en todas las elecciones y han “desaparecido” una vez concluidas las mismas, observamos que es un movimiento que se está gestando y que, años atrás, era impensado siquiera imaginarlo. Lo marcamos como chispazos oportunistas que seguiremos de cerca en nuestras próximas pesquisas, a fin de analizar el camino que postulen y sigan.

Debemos señalar algunos cambios positivos observados del lado del pueblo aborígen, como es el hecho de hacer cada vez más manifiestas las actividades referidas a la religión, costumbres, tradiciones, que estaban envueltas en un manto de exclusiva privacidad o, a lo sumo, extendidas a muy pocos afortunados. Actualmente, algunas de ellas son, incluso, promocionadas por los medios de comunicación, sobre todo en el medio urbano, como por ejemplo sucede con la celebración del Año Nuevo Mapuche o *Wiñoy Xipantu*.

Éste también es un nuevo marco político actual, no solamente el artículo 53 que reformó la Constitución Provincial.

Otra vez la educación

América es un continente compuesto por una gran multiplicidad de culturas que nos replantea permanentemente nuestra actualización y revisión del estado de los conocimientos sobre las situaciones políticas de cada uno de los pueblos que la componen. Por la manera de enfocar los estudios históricos tradicionales, en las escuelas de nuestro país se tiene una visión sesgada de los hoy llamados “pueblos originarios” en América latina. Por ello, debemos recuperar la “otra” historia, la que se nutre no sólo de los nuevos trabajos arqueológicos, antropológicos, etnohistóricos, sino también de las voces

recobradas de los mismos sobrevivientes de las culturas nativas y del rico material que encierra toda su tradición oral tomada como fuente, ya sea por el rescate que en alguna ocasión hicieron (y siguen haciendo) los investigadores, como por los relatos que aún guarda la memoria de los más ancianos.³³

A veces, son ellos mismos, sus protagonistas, quienes han olvidado o se les ha hecho olvidar, su tradición oral, incluyendo su lengua, *mapuzugun*, la que han debido aprender como si se tratara de una segunda opción. En otras circunstancias, es al revés: los niños ingresan a las escuelas (generalmente esto sucede en las zonas rurales) hablando la lengua y se encuentran con un docente que, al ignorarla, en lugar de “aprovechar” esta circunstancia (obviamente porque no está preparado para ello), provoca en el alumno serios problemas para la comprensión de la lectura y escritura en “castilla”.

Hace algo más de 10 años, en la provincia de Neuquén, hubo un intento de incorporar maestros de lengua mapuche en el aula, pero no tuvo mucho éxito la experiencia y duró poco, además de haber sido puesta en práctica sólo en algunas comunidades. Luego, desde el año 2000, se han hecho esfuerzos más concretos y ya se está empezando a regularizar la situación, incluyendo el estudio de la lengua y la cultura en las escuelas del ámbito rural y en las urbanas con alumnado mapuche.

Nunca dejaremos de repetir la importancia que tiene la educación en el proceso de transformación de un pueblo, una comunidad, en fin, la sociedad y como no puede ser de otra manera, la misma unidad familiar. El conocimiento de la diversidad cultural que tenemos en nuestro país nos posibilita tener actitudes reflexivas y respetuosas de las normas que conforman el comportamiento del otro cultural. Esto con respecto al país; con énfasis en Neuquén, ya nadie desconoce que se trata de una provincia, por lo menos, bicultural. Sólo el conocimiento de estas realidades nos permitirá la implementación de políticas acordes, que favorezcan el desarrollo sostenido de la población a la vez que diseñen adecuadamente los contenidos curriculares dentro y fuera del aula para todos los niveles de la enseñanza.

33 Sobre la importancia del rescate de la cultura oral tradicional, pueden verse las obras de la Dra. Koessler Ilg.

En la mayoría de los casos, nos encontramos con docentes que provienen de otras provincias argentinas y, lo que es peor, desconocen la realidad de la nuestra. En ocasiones, no han tomado conciencia de la diversidad cultural y esto es más grave aún cuando se encuentran en el ámbito rural y en medio de una comunidad aborígen. La situación de conflictividad en el uso correcto de la lengua castellana se manifiesta tempranamente cuando el niño concurre con seis años de hablante de “su” lengua materna que, a la sazón, no es la de Cervantes. Ante este hecho, hemos observado situaciones disímiles que comprenden una serie de variantes que no favorecen la rápida integración al grupo inicial de compañeritos, con lo que esto conlleva en el rendimiento escolar y en las reacciones de las conductas de cada uno en su curso en particular y en todo el establecimiento en general.

Sin embargo, ante la incorporación, últimamente, del maestro de lengua, con una carga horaria de 10 horas semanales en las escuelas bilingües / biculturales, estas situaciones están desapareciendo, aunque sólo en algunos casos aún, como pequeños focos de inexperiencia docente que estimamos se irán corrigiendo a medida que desde la Dirección de Programas Educativos e Idioma Mapuche, dependiente del Consejo Provincial de Educación y a cargo de un funcionario mapuche, se tomen las medidas pertinentes. Todos tenemos derecho a nuestra identidad: a conocerla, reconocerla, manifestarla, expresarla, hacerla respetar y respetarla; todo esto será posible en la medida en que podamos practicar la educación intercultural.

Dicho de otra manera: el derecho a la identidad se corresponde con la práctica de la educación intercultural. Y esto es válido para todos.

También hay que estar muy atentos a la formación que damos a nuestros egresados de todos los niveles educativos: desde la vuelta a la democracia en nuestro país, con el esfuerzo que representó el Congreso Pedagógico Nacional realizado en los 80, cuyas conclusiones significaron un importante avance en los contenidos curriculares que, lamentablemente, no llegaron a aplicarse; las sucesivas reformas educativas sutilmente sugeridas por el Banco Mundial y el FMI, que fueron cercenando los planes de una mejor educación, sumado al empobrecimiento real de la población, ha motivado que hoy las instituciones formadoras de recursos humanos dedicados a la enseñanza deban replantearse los Planes de Estudio con una visión amplia y superadora, que comprenda esta realidad. Debe dejarse de estudiar el tema como se sigue haciendo en las

escuelas y también en algunas carreras universitarias: por lo general, se lo aborda con una lectura desde el pasado, como algo que sucedió hace tiempo y que puede ser leído en los libros de texto. Observamos que cuesta mucho hacerlo como presente, es decir, encarar el estudio de éste y de todos los pueblos originarios de América y del mundo como lo que son: poblaciones vivas que comparten este mundo cada vez más globalizado y menos justo.

Hemos realizado, desde hace tiempo, en el ámbito educativo provincial y universitario (Instituto de Formación Docente N° 12 de Neuquén, Universidad Nacional de Córdoba y Universidad Nacional del Comahue), varias propuestas de inclusión de la cultura mapuche en los diferentes niveles de la enseñanza (Rodríguez, 1988: msn; 1990; 1991; 1994; 2000; 2001; 2005/06/07) insistiendo en el conocimiento de ella a través del estudio de sus tradiciones orales. Nuestro objetivo era incorporar la enseñanza de las tradiciones orales del pueblo mapuche como testimonio viviente de su cultura, como voces recobradas de la otra historia. Y lo logramos. Esto nos ha dado muchas satisfacciones pedagógicas, habida cuenta que pudimos ponerlo en práctica en el Instituto de Formación Docente N° 12 (desde 1989 a 1995), con lo que fue nuestro Taller *Ñuque Mapu Tayil* (Canto a la madre tierra), logrando que se realizara la residencia en escuelas rurales de varias comunidades como una práctica normal dentro del plan de estudios.

Pensamos que la multiplicidad de culturas de nuestra América nos exige una permanente actualización, puesta al día de los conocimientos que nos permita revertir la visión de la historia de los pueblos originarios que se imparte en las escuelas, que consideramos sesgada, que convalida la discriminación y la imposición de pautas y normas que nos hacen ver al otro con cierta descalificación. Estamos convencidos de que, a través de las tradiciones orales que tienen tanta carga y contenido cultural, es posible abordar el conocimiento y la comprensión de la identidad que las mismas reflejan y esto es muy positivo para lograr la convivencia armónica con toda la población criolla circundante.

Podríamos considerar un ejemplo muy sencillo que facilite la comprensión de lo que decimos: el año nuevo mapuche, *WIÑOY XIPANTU*, más que año nuevo es un recibimiento de un ciclo, porque los mapuche no cuentan los años. A partir del 24 de junio, hay un cambio en la naturaleza, en el hombre y en el espíritu del hombre. Hay cambios en su conocimiento, en lo físico, por ejemplo: en la piel puede haber cambios, en los niños que cambian la voz. Se recupera el

hecho de ir temprano al río a bañarse para renovarse en lo físico y en lo espiritual. Ellos, cuando se refieren a sí mismos, dicen “nuestra gente”. También algunos hacen el tema del *palín* o chueca; también a las niñas el *catan pilun* (agujeros para aros), comidas típicas, cantos (*ul kantun*) y varias actividades más.

Algunos instrumentos musicales tienen una historia dentro del pueblo mapuche: con el trompe o birimbao se llamaba a los peces, recuerdan los que vivían cerca de los lagos; otros dicen que, cuando a una mujer se le moría el esposo, la viuda iba a la sepultura y tocaba el instrumento; también en otras varias ocasiones servía para enamorar y lo tocaban tanto hombres como mujeres. No tienen templos para desarrollar sus ceremonias religiosas porque en su sabiduría buscan un espacio abierto orientado a la salida del sol y que tiene una media luna para ubicar a la familia, ése es el gran templo: la naturaleza.

Hoy hay que hacer alianzas en esta tierra porque no la habitan sólo los mapuche, también todos los demás que tienen mucha mezcla. Los mapuche sienten que a ellos le han impuesto el territorio y por eso algunos reniegan de la nacionalidad tanto argentina como chilena, según el caso. Si no se sabe, no se puede reclamar, por eso, estando organizados se puede hacer muchas cosas. ¿Por qué no van a usar internet, que es una herramienta igual que el caballo para los antepasados, que aprendieron a usarlo y lo aprovecharon?. Y vaya si no: Sayhueque le había enseñado a su caballo a correr maniatado y así se salvó en varias ocasiones en que fue cautivo. Al mundo no lo habitan los indígenas solamente, por eso tienen que saber inglés, también, generar nuevas formas de trabajo dentro de los mismos espacios, no migrar.

En Temuco, Chile, funciona con mucho éxito, desde hace algún tiempo, el hospital intercultural de Moquehue; recientemente se inauguró en la ciudad de San Carlos de Bariloche, Río Negro, un Centro de Etnosalud, dependiente de la Universidad FASTA, y una dependencia de atención primaria de la salud en Bragado, provincia de Buenos Aires. Estos dos últimos hechos, que parecen atisbos o chispazos, los vemos como verdaderos ejemplos de acciones integradoras que debieran ser las bases sólidas de políticas de salud acordes con la diferencia.

Algunas comunidades mapuche del vecino país han hecho alianzas con el pueblo *aymara* y el pueblo *koya* y esto es un paso importante también para la

interculturalidad, que no es vertical sino horizontal y cruzada. En nuestro país, también se están dando trabajos que favorecen encuentros entre los diversos pueblos que componen nuestra geografía, aunque todavía no se ven muchos avances, pero se siente que desde cada región se está caminando en ese sentido: una convivencia armónica sin pérdida de identidad. Como todo proceso que conlleva modificaciones de prácticas sociales, necesitará de políticas públicas que lo acompañen y mucho tiempo y maduración de las culturas involucradas.

Desde nuestros temas de investigación en el ámbito de la Facultad de Humanidades, hace más de veinte años que hemos diseñado un proyecto en el que abordamos el estudio de la cultura mapuche a través de sus tradiciones orales. No sólo con las que han sido recogidas a lo largo de los años por los investigadores que se interesaron por estos temas, sino también tratando de recuperar de la memoria alguna leyenda, canción, cuento, mito, etc., que hubiera quedado en el recuerdo o solamente se transmitiera hasta el presente por vía oral, de generación en generación.

Con el tiempo, lo propusimos como Seminario optativo dentro de las carreras de Licenciatura y Profesorado en Historia y desde hace una década lo trabajamos tratando de aprender del “otro” cultural una parte de la historia de nuestro pueblo que, además, convive con nosotros y junto al desarrollo de los procesos históricos que compartimos, advertimos que se van haciendo “ajustes” sobre la marcha, tratando de articular las luchas por la recuperación de sus territorios, que se mantienen vivas hacia adentro y que han significado un gran esfuerzo de organización y conducción.

Esto también nos ha llevado a adiestrar a los futuros egresados en el trabajo antropológico actual, es decir, con los mismos integrantes de la comunidad que encontramos en las calles de la ciudad, en un poblado cualquiera del interior provincial, ejerciendo alguna profesión, como compañeros de curso en la Facultad o simplemente como vecinos y / o amigos. Desde febrero de 2006, en que se aprobó la reforma de la Constitución Provincial y se incluyó el artículo 53, ya las líneas que desde el gobierno se bajan o se toman en estos temas deben contemplar los derechos que allí se sostienen. Si bien no es todo lo que hubieran deseado para ellos, es un primer momento, un primer paso de avance importante en este proceso que llevará más tiempo aún de concientización y respeto por el otro. También será un tema relacionado con la educación.

Finalmente, si no conocemos cuáles son sus costumbres, expresiones, modos de vida, si no nos asomamos a su mundo mítico, a su concepción religiosa, si no vemos su preocupación por la biodiversidad con la que pregonan vivir en completa armonía, si no consideramos su tránsito sin trauma hacia la otra vida cuando acontece la muerte, si no atendemos a sus relatos que encierran secretos de identidad y sabiduría ancestral transmitida de generación en generación, no podremos disfrutar de su compañía ni sabremos distinguirlos y reconocerlos, perdiéndonos una buena parte de la historia, pero de la nuestra, porque vivimos con ellos y entre ellos.

Laberintos legales: idas y venidas

Las políticas públicas se deben diseñar con la intervención de los indígenas, propiciando procesos de participación en los que se trabaje con proyectos de acción internacional que siempre favorecen las prioridades de los pueblos originarios. Sin embargo, serán cuestiones de larga duración, en las que habrá que coordinar tareas que, en ocasiones, no serán del todo gratas. Señalamos algunas propuestas que consideramos viables para lograr una integración sin fronteras o, por lo menos, con fronteras simbólicas. Como señaláramos, nuestro país ha pasado de dar la espalda a reconocer la preexistencia; debemos pensar en formas de reconocimiento de derechos colectivos que no lesionen los derechos individuales que la normativa resguarda. Si bien es un tema ríspido, no es insalvable y puede empezar a estudiarse la manera de respetar fundamentalmente el derecho a la vida y, con ello, tener presentes siempre los Derechos Humanos proclamados en París en 1948, como marco de referencia permanente. Luego, sería materia de análisis en otro lugar y por juristas especializados que, en cada caso, frente a cada pueblo originario, dentro del territorio de cada Nación, sabrán resolver en consecuencia con la normativa vigente.

Mientras, tenemos casos que son problemáticos y que esperan resolución, como el de una joven mapuche de la comunidad de Aucapan, presa en la cárcel de mujeres de Neuquén, condenada a 8 años de prisión por matar a su hijito recién nacido. Recientemente se anuló la sentencia y se preparó otro juicio porque el caso está siendo reconsiderado. La Justicia falló con un dictamen que nos acerca mucho a la tan deseada equidad: a la familia mapuche

se la tomó como garante de la prisión domiciliaria de la joven madre (octubre /07). También en este año fue detenido en el aeropuerto internacional de Ezeiza el jefe (*lonko*) de la comunidad Purran, ya que no se había presentado a una audiencia en el juicio contra la empresa Apache, que lo acusa de usurpación. Regresaba al país porque había asistido a un Foro de las Naciones Unidas en EEUU, al que había sido invitado a exponer la situación territorial de su comunidad, (junio /07). Finalmente, fue sobreseído...

Es un trabajo de conjunto, es decir, se deben encarar las políticas inclusivas, pero con ellos, porque el crecimiento vegetativo de las población nos está marcando que, mientras nuestras costumbres del mundo globalizado nos llevan a considerar –por diversos motivos, que no vamos a analizar aquí- el control de los nacimientos, los matrimonios mapuche tienen varios hijos, haciéndose acreedores del calificativo que nosotros damos a esa característica: familia numerosa. Este concepto no figura en su imaginario porque no pertenece a su entorno cultural, no es tema que preocupe fundamentalmente y esto nos lleva a un aumento considerable y mayor de la población en un corto tiempo. También ésta es una razón para mejorar las relaciones interétnicas y una buena manera de empezar sería ir “retirando” del vocabulario común y frecuente las palabras que están rodeadas de connotaciones peyorativas como por ejemplo: *wingka*, con el significado de ladrón que lleva implícito; sucios, ignorantes, borrachos... dejar de usarlas para referirse a los pueblos nativos de cualquier lugar del mundo.

En síntesis, sería necesario revisar la historia, reescribirla, que se hable de lo que se ha silenciado -a veces por ignorancia, otras con intención de hacerlo- y sobre todo que se siga estudiando, investigando para conocer muchos aspectos de nuestro pasado cultural que aún duerme en secreto bajo el manto de la tierra que celosamente lo guarda: hace falta muchos más estudios arqueológicos, antropológicos y etnohistóricos que nos develen y hagan comprensible este país multicultural.

Peregrinos de un sueño: la diferencia legislada

No hay nada peor que dar respuestas igualitarias para quienes tienen necesidades diferentes. El pueblo mapuche, en lo que podríamos llamar la antesala de la reforma de la Constitución Provincial de 1957, insistió mucho en

lo que llamaron una “democracia real”, por un Estado neuquino que pretendían justo, equitativo y sin discriminación. Suman a sus derechos el resguardo y preservación de la naturaleza, apuntando a la biodiversidad: *Ixofijmogen*, esto significa, en su cultura, que las fuerzas de la naturaleza conviven en la misma persona, ya que el hombre es una fuerza más de ella, de ahí su pertenencia y relación tan estrecha apuntando a generar y mantener siempre el equilibrio entre todas.

En noviembre de 2003, los Foros indígenas formados en Bariloche por el centenario de Parques Nacionales trabajaron sobre la base de cuatro ejes temáticos: a) biodiversidad; b) territorio; c) interculturalidad; d) personería jurídica, que son fundamentales e irrenunciables. Las conclusiones a que arribaron son las mismas que se vienen proclamando desde el primer momento y que a lo largo de nuestro trabajo hemos expresado al definir y caracterizar cada uno de estos cuatro pilares en los que basan sus demandas sistemáticamente. Más recientemente, en esta misma ciudad rionegrina, se realizó, del 30 de septiembre al 6 de octubre de 2007, el “II Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y otras áreas protegidas” denominado: “Conservación, integración y bienestar para los pueblos de América Latina”, en el que tuvieron una participación destacada representantes del pueblo mapuche quienes, una vez más, hicieron oír sus voces de reclamo hacia el cuidado, preservación e implementación de acciones de explotación turística en sus territorios. A pesar de estos encuentros, sigue habiendo atropellos y avasallamientos de sus territorios, con desalojos violentos en algunos casos, golpizas y malos tratos, que muestran el abuso del poder y la fuerza.

Todo este trabajo, que ha llevado mucho tiempo de organización hacia adentro de las comunidades y con apoyo desde afuera (ya sean ONG, grupos de investigación en la temática mapuche de diversas universidades del país, organismos internacionales o, simplemente de quienes, como en nuestro caso, seguimos de cerca estos acontecimientos, ya que hemos hecho desde nuestro trabajo docente y, más precisamente desde este Proyecto de Investigación, un verdadero compromiso con la defensa de sus derechos) no alcanza, sin embargo. Nuestro país arrastra, desde 1810, toda una tradición de pensamiento centralizado que será necesario revertir para entender, finalmente, que estamos en un país multiétnico en el que se deben brindar igualdad de oportunidades para todos, que se contemplen las alteridades y que pueda llegarse, algún día, a

legislar para la diferencia. En estos procesos, tiene un papel fundamental la educación a la que nos hemos referido anteriormente. No alcanza con la Reforma de la Constitución Nacional de 1994 y su artículo 75, inciso 17.

Según el último Censo Nacional, de 2001, la población de Argentina llega a los 36.260.130 habitantes, de los que entre 800.000 y 2.000.000 pertenecerían a los pueblos nativos, lo que está representando un 3 y 5% del total. En nuestra provincia, con una población estimada en 530.218 habitantes, se calcula que un 10 % es de origen mapuche o se reconoce como tal. Señalamos lo significativo de la proporción en comparación con el cuadro general del país y por ello insistimos, una vez más, en la importancia de una legislación que nos sirva a todos en igualdad de derechos a pesar de las diferencias.

Sin embargo, hay dolores en el país del viento: a pesar de la reforma constitucional, hay situaciones que persisten y hacen sentir al otro cultural como una presencia que molesta, no deseada, que retarda la comunicación fluida entre los pueblos. Constantemente se suceden conflictos que salen a luz y manifiestan situaciones no resueltas de larga data, muy especialmente en lo referente al territorio y las explotaciones petroleras que realizan las empresas multinacionales. Se suceden luchas por la posesión de la tierra como bien comunitario, no como propiedad privada y se han registrado situaciones de violencia que, en ocasiones, ha sido desbordada por el uso de la fuerza pública que emprende el gobierno. Esto ha contribuido, también, a que un importante sector de la sociedad civil vuelque expresiones y apreciaciones despectivas con respecto a ellos, sin advertir la intención reivindicatoria que hay detrás de esta manifestación. No alcanzan ni sus gestos, vestimentas, banderas, ceremonias ni parlamentos para lograr recuperar su territorio con resonancia social, ya que se trata de acciones colectivas siempre.

En nuestro país, se hablan hoy doce lenguas aborígenes de las treinta y cinco que había a la llegada del conquistador y, sin embargo, pocos son los argentinos que se reconocen viviendo en una nación multicultural. Por eso, estamos muy lejos de una adecuada EIB (educación intercultural bilingüe) en nuestro país. En una comunidad mapuche del interior de la provincia, varias familias nos manifestaron que no les interesaba que sus hijos asistieran a las clases de lengua y cultura mapuche que se dan en la escuela porque con el conocimiento que tenían de la lengua eran más que suficiente para lo que la iban a necesitar y, en su lugar, preferían que les enseñaran inglés, por ejemplo, que

les sería sumamente útil para seguir sus estudios en la ciudad más cercana. Lo interesante de esta afirmación es que no desvalorizaban el *mapuzugun* ni el conocimiento de su cultura, sino que, subsumidos por la cultura dominante, deseaban que a sus hijos les fuera mejor y, en el mundo actual, el conocimiento del idioma extranjero es fundamental.

Si nos remontamos a la Bula Papal de 1537, vemos que se los consideraba seres humanos dignos de ser evangelizados.... La legislación de Indias tiene ejemplos también de igualdad del indígena ante la ley y, sin embargo, se los mataba en la conquista del territorio. Hasta el día de hoy, se ha ido produciendo un verdadero arrinconamiento y exclusión, que los ha llevado a ocupar espacios poco aptos para emprender las tareas rurales con cierto optimismo. Otros sitios son hoy muy apreciados por el turismo y se han realizado algunos emprendimientos que atraen a visitantes de diversos lugares del mundo provocando, en ocasiones, no pocas contradicciones, conflictos, ocupaciones, desalojos, etc. entre los habitantes naturales y los organismos oficiales.

Terminando el siglo XX, el pueblo mapuche dejó de pertenecer a la generación del silencio para ser activo y convertirse en viento fuerte y silbador en su propio territorio. Es momento de *wewpin* (escucharnos).

Geografía de ausencias y causas silenciadas

Nos estamos ocupando de la realidad del pueblo mapuche de Neuquén, considerando su vieja historia originada en desplazamientos forzados de población tratando de organizar, en este lado de la cordillera, el *Meli Wixan Mapu* / donde convergen los cuatro puntos cardinales (lo que hemos definido como territorio globalizado del pueblo originario), mientras en estos últimos tiempos se producen, a nivel nacional y transnacional, los mega acuerdos entre las grandes potencias mundiales, se intensifican las líneas políticas de la globalización y, en casos, se unifican varios países conformando regiones más grandes que los contienen. Esto lleva a buscar nuevas maneras de convivencia armónica entre las diferentes culturas.

Estamos ante nuevos desafíos que deben afrontar tanto la población criolla como los pueblos originarios y esto nos lleva a entender los cambios sustanciales o no, que se producen en las reglas de juego: es lo que llamamos “nuevos escenarios”. Incluso cuando esas reglas son las propias de la legalidad,

se da la reforma constitucional ante la permanente lucha de los actores involucrados. Además, se trata de un pueblo “separado” por fronteras nacionales, con legislaciones diferentes a ambos lados de la cordillera.

A medida que se estrechan más los desiguales lazos de la globalización, *“en lo político y lo declarativo, si bien existen esfuerzos por reordenar el mundo en función del respeto de los derechos humanos y de acuerdo al logro de estándares mínimos de desarrollo para todos los países, son muchos los indicadores que evidencian una crisis en los patrones de distribución del producto mundial y nacional, generando situaciones extremas de inequidad y de insustentabilidad de los sistemas: el 20% de población más rica del mundo captura el 86% del PIB Mundial, en tanto que el 80% restante, sólo accede al 14 % de dicho PIB.”* (Valenzuela Fernández, 2000, p. 3), advertimos que se profundizan los rasgos de identidad de las sociedades periféricas potenciándose las minorías étnicas. Minorías por ahora, ya que su sostenido crecimiento vegetativo, producto de sus propias pautas culturales, puede entenderse también como una estrategia poblacional y de autoafirmación.

Fronteras, territorios y políticas de la diversidad son aspectos a considerar en la tarea de legislar para la diferencia, que deviene en inminente por la persistente lucha de los mapuche que las propugnan, haciendo que luego, desde el gobierno, se deba decidir sobre la marcha y, muchas veces, ante el hecho consumado. Tal vez se deba al hecho frecuente de la falta de inclusión del pueblo originario en las plataformas de los partidos políticos que entran en el juego electoral. (Véase las Bases Programáticas de los dos partidos que compartieron resultados en las últimas elecciones provinciales: MPN, p.22; UNE, p.8).

Hablamos de causas silenciadas porque las acciones políticas emprendidas a lo largo de los tiempos ha sido la negación histórica casi sistemática y persistente, que sólo últimamente pareciera tener algunos visos de cambios, pero no del todo manifiestos aún. Se advierten más claros cuando la lucha constante, que hacen pública, de los mapuche organizados logra alguna conquista que, aunque pequeña, marca el paso a paso de esta trayectoria conductual.

Llamamos “geografía de ausencias” a lo que la clase política argentina llamó “desierto”, no como concepto geográfico sino social, con el significado - proclamado y proyectado en las políticas nacionales de la época- de “sin gente, deshabitado”.

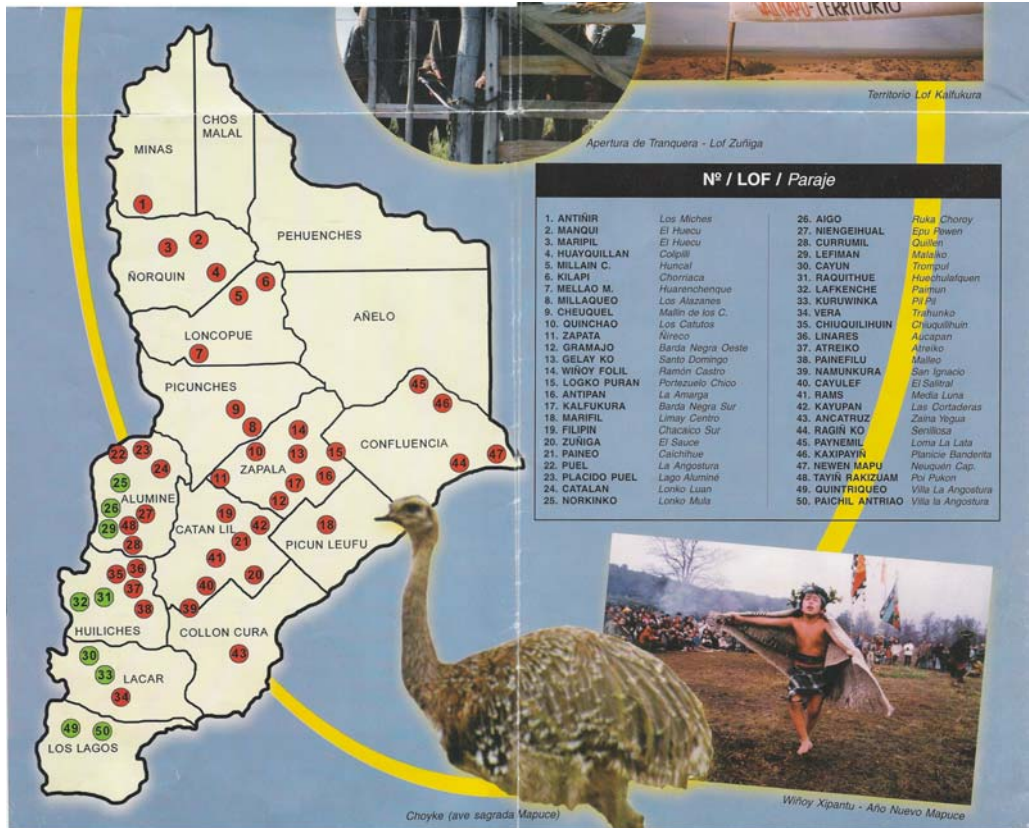
Para la Antropología, la territorialidad es una conducta instintiva que se diferencia del concepto de territorio como espacio controlado, medido y connotado como propiedad privada.

Nos paramos frente al tan mentado proceso de integración Mercosur y vemos que, en nuestra provincia, a pesar de la existencia del Parlamento Patagónico -y más aún con la presencia de una diputada provincial por el partido gobernante (MPN) como delegada argentina-, las acciones de unificación / inclusión se demoran. El trabajo parlamentario como región pareciera estar detenido, se advierte que las decisiones siguen siendo de orden provincial, cuando se trata de una geografía que el pueblo mapuche recorría a su antojo hace apenas 128 años atrás, podríamos decir que desde ambos océanos atravesando la cordillera, de mar a mar. Mientras tanto, asistimos a los preparativos que la Nación hace para celebrar los doscientos años del rompimiento de cadenas con la corona española.

En la provincia, tenemos hoy 50 comunidades reconocidas (ver mapa N° 1 con la distribución actual³⁴) algunas con más “papeles” que otras, pero lejos están las cifras de 18 “reservas” (denominación que se daba, por ese entonces, a los agrupamientos naturales de las familias según sus linajes), y de 10.000 hectáreas que en 1964, por el Decreto N° 0737, el entonces gobernador, Felipe Sapag, entregó por agrupación. Mucho hemos analizado por qué este hecho auspicioso para todo el pueblo mapuche y de avanzada para la época, no resultó todo lo exitoso que se hubiera esperado. Creemos que porque el error estuvo en haberlos obligado a vivir en tierras que no eran aptas (la gran mayoría de ellas) para sus trabajos habituales, sobre todo aquellas que eran verdaderos pedreros y, en muchos casos, las dimensiones no hacían funcional el espacio. No olvidemos las características culturales de la trashumancia del poblador, que requiere otro espacio para la veranada cuando se produce el arreo de animales a

34 En este trabajo, no ha sido posible reproducir el mapa de Agrupaciones Indígenas de la Provincia de Neuquén, publicado en el Informe realizado por J. C. Radovich en 1983. Allí se localizaron 23 comunidades reconocidas y 9 más que aún no eran oficiales. Para la época, se utilizaba la terminología “reservas” y “agrupaciones indígenas”. Es decir, el vocablo “reserva” estaba garantizando la ocupación oficial de un espacio delimitado, en estos casos, por los Decretos respectivos.

lugares de buenos pastos, tarea ésta que suele llevar varios días de viaje y acampe a la intemperie con su “piño”, pertrechos y comida.



Mapa Nro.1: Ubicación de las 50 comunidades mapuche de la provincia de Neuquén con denominación y paraje correspondientes. Reproducido de la COM (Coordinadora de Organizaciones mapuce de Neuquén)

La dispersión de las familias, la falta de recursos, las situaciones económicas restrictivas, la falta de centros de estudio en lugares alejados de las ciudades importantes del interior provincial han producido el desmembramiento de muchas familias originarias, que ven alejarse de su seno a los jóvenes, en busca de un mejor futuro. Así, se ha concentrado una considerable población originaria en los espacios urbanos de la provincia. A esta división familiar, se suma la de la cordillera, que es una frontera internacional que marca una legislación diferente a la nuestra, ya que no son reconocidos

como preexistentes sino como minorías étnicas, pero para ellos se trata de un mismo territorio.

La definición de la palabra 'frontera' hace referencia a: *"límite que separa esencialmente a dos Estados vecinos, y por derivación a diferentes entidades político-territoriales en el interior de los mismos Estados. De este modo se demarcan los espacios políticos de los órganos de poder, en especial de los Estados soberanos"*(López Trigal, y del Pozo,1999, p.282); *"límite de un territorio, que en el caso del Estado define el ámbito de su soberanía"* (Taylor,1994, p.313). Mientras se consolidaron los Estados Nacionales de Argentina y Chile, las minorías no se "visualizaron", no contaban para el proyecto centralizador de gobierno, con una rara semejanza a la situación actual en que las tendencias de la globalización forzosa del mundo hacen que entren, dentro de la mágica rueda de la fortuna, algunos países en detrimento de otros, los que no somos visualizados hoy como poderosos o centrales y nos debemos conformar con algunas migajas de organismos internacionales que, a veces, nos auxilian con salvavidas de plomo y nos complican más el panorama. Es a nosotros a quienes ahora no visualizan, para usar los mismos términos.

Por estas razones, hemos preferido usar el término de 'fronteras simbólicas' (Rodríguez, 2005/07), en especial para esta región de nuestro país, habida cuenta de que hace apenas una década todavía estábamos firmando acuerdos de límites con Chile y, desde algo más de tres décadas, en ambos lados de la cordillera, las dictaduras militares provocaron desplazamientos forzados buscando refugio a persecuciones indebidas. Por el aislamiento que existía hasta no hace mucho tiempo en el norte provincial, muchos niños nacidos en las zonas próximas a Loncopué, Ñorquín, El Huecú, Los Miches, entre otros, se registraban en territorio chileno, ya que era más fácil acceder a él que llegar a los centros provinciales donde, en cada caso, les hubiera correspondido.

Creemos que en no mucho tiempo los procesos que tienden a la reafirmación de su identidad van conformando una presencia firme que reforzará los vínculos fronterizos, aquellos que ni el Rémington ni el telégrafo a fines del siglo XIX pudieron desarmar. Por eso, las estrategias de integración como inclusión deben analizarse considerando esta caracterización simbólica de las fronteras, aprovechando las ventajas que tienen las acciones propias de la verdadera interculturalidad. Es decir, atañe a todas las culturas en contacto, es una interacción donde tanto derecho tengo "yo" como el "otro" cultural y desde

esta práctica de relaciones será factible organizar, entramar, planificar acciones de respeto mutuo a los valores máximos de la vida humana: la defensa a ultranza de todos los Derechos Humanos proclamados hace más de medio siglo en París. Es la mejor manera de garantizar la libertad, la igualdad y la fraternidad, valores que llevan más de doscientos años proclamándose, desde la Revolución Francesa, y escondidos, sin expresiones mayores, desde el interior más solidario del género Homo. Nuestra América, esa desconocida, se está abriendo paso lenta pero profundamente en una realidad que empieza a aflorar con más presencia de pueblos nativos que, salvo Uruguay, el resto de los países latinoamericanos, que tienen tanto población originaria como también algunos, afroamericana y mestiza.

Muchas veces vemos que el gobierno actúa después, luego del hecho consumado, como sucedió en varias oportunidades, cuando se propone la recuperación de territorios ancestrales, cortar el paso a camionetas de empresas petroleras o la lucha por el manejo de tierras fértiles de Pulmarí, en proximidades de Aluminé, que motivó varias ocupaciones y otros tantos desalojos que culminaron con el retiro de la provincia de la corporación ya hace algo más de un año. Un caso significativo es el de *Ragi – ko* (aguada de la tierra para cerámica), localidad situada a unos 32 Km. de Neuquén capital y a 4 Km. de Senillosa, recuperado en los inicios de la década del 90, que hoy se muestra como un espacio donde las viviendas de las 23 familias que allí están afincadas, son de material, con aberturas de carpintería, bien cercados, alambrados que delimitan terrenos, tendido eléctrico con sus correspondientes tomas en cada vivienda y donde se advierte la presencia de ganado caballar o vacuno, huertas familiares, algunas con viveros climatizados y animales de granja. Incluso observamos una picardía propia de la mentada viveza criolla: el alambrado hasta el río Limay, ocupando la ribera e impidiendo con ello el libre paso al visitante...Y hasta allí llegó, después de 13 años de vías ociosas y estación inactiva del ferrocarril, una formación de carga y vagones de pasajeros con un envío solidario de una ONG, “Rieles latinoamericanos”, en el mes de marzo de este año, originando un verdadero revuelo en la población, porque hubo que realizar tareas de limpieza y acondicionamiento, ya que desde las privatizaciones de 1994 sólo había malezas y abandono general. El *werken* (mensajero / vocero) de esta comunidad, Hugo Pilquiñan, agradeció públicamente por este hecho.

Nuevos escenarios

Apenas han pasado unos años desde que la presión ejercida del pueblo mapuche organizado -con el acompañamiento que a ello hicieron el obispo de Neuquén, Marcelo Melani; el cineasta y realizador argentino Pino Solanas; el Premio Nobel de la Paz, Adolfo Pérez Esquivel y algunas organizaciones sindicales, partidos de izquierda y pueblo en general- lograra la inclusión del artículo 53 en la Constitución provincial y, sin embargo, aún persisten situaciones en que se vulneran los derechos que debieran defenderse. Este nuevo escenario político no ha cambiado aún las formas de pensar y actuar de muchos de aquellos que tienen poder de decisión. Tampoco se vislumbra un cambio trascendente en la gente, en el grueso de la población, el ciudadano común para quien el mapuche sigue en la cordillera, está lejos, está en los libros de historia, lo que queda es un relictos, algo folklórico.

La Ley N° 18.248/69 establece el principio de libertad de elección del nombre de las personas con algunas limitaciones; la Ley 23.162/84, perteneciente ya al momento de vuelta a la democracia, reconoce explícitamente el derecho a usar nombres indígenas. En la provincia de Neuquén, la COM pidió llevar un Registro Civil propio, pero sin ajustarse a las normativas vigentes, motivo por el cual no fue posible concretar esta inquietud. Sin embargo, en *Ruca Choroy* (casa de los loros), al oeste de la ciudad de Aluminé, han logrado llevar una especie de registro civil paralelo (el adjetivo es nuestro), que lleva un control en mapuche, pero respetando la normativa vigente. Esto también tiene que ver con la costumbre de poner el nombre a la criatura, que está estrechamente relacionado con la personalidad del niño, es decir, no suelen nombrarlo inmediatamente al momento del nacimiento, sino que se busca para él, ya que el nombre lo acompañará toda su vida, el más adecuado, el que le venga mejor. Esto es una diferencia muy importante con las costumbres de nuestra sociedad, en la que hay un tiempo establecido para anotar al recién nacido.

Los medios de comunicación hace rato que burlaron la privacidad de las casas y se metieron en la vida de muchas comunidades, provocando no pocos problemas y alteraciones en las relaciones sociales y en las expectativas que genera la difusión de algunos programas especialmente. Pues bien, también el desarrollo tecnológico hoy ha llegado a sus manos de una manera más eficaz y equitativa: desde el 30 de abril de 2005, transmite la primera radio mapuche, la

FM 90.9, de la comunidad de Aukapan, en el Departamento Huilliches, al sur provincial. Posteriormente, el 6 de diciembre de 2006, se inauguró la radio AM 800 en San Martín de los Andes, cubriendo el espacio de 300 Km. a la redonda, llegando con su onda tanto al *Puelmapu* (territorio del este, Argentina) como al *Gulumapu* (territorio del oeste, Chile). Totalmente en manos de mapuche, que la han denominado *Wajzugum* (palabra que circula), y además, como no podía ser de otra manera, está acreditada por el CONFER. En estos nuevos escenarios, los comunicadores son “ellos”, el “otro” cultural.

Nuestra propuesta quiere ir más allá, tratando de ampliar estos nuevos escenarios, pensando en una idea de nación más utópica, con identidad colectiva, teniendo presente que, cuando llamamos “nación” -a partir del siglo XIX- estamos usando un concepto que no engloba a la pluralidad que comprende. En este sentido, es un término que homogeniza, abarca sin diferenciar a todos por igual, ignorando o desconociendo el sentido diferente de pertenencia. Tal vez podríamos intentar un ejercicio al revés: analizar qué se entiende por ‘nación’ en el pueblo mapuche y tratar de incluir, juntos, ambos conceptos en uno que fuera funcional. Es difícil, pero debe ser un desafío posible a intentar dentro de los temas del Mercosur.

Mientras, hay también actitudes muy diferentes: las minorías étnicas han debido reforzar sus acciones tendientes a revivir, reafirmar, en ocasiones reinventar su identidad para defenderla, las mayorías prefieren sentirse “ciudadanos del mundo” gozando de las ventajas de doble o múltiples ciudadanías que posibilitan un desplazamientos fluido por los países más desarrollados. Es aquí donde debemos empeñarnos en construir sujetos colectivos, ciudadanías multiculturales con líneas políticas amplias, abiertas, inclusivas, que favorezcan el desarrollo pleno de todas las identidades. De aquí se desprende que las posiciones actitudinales, obviamente, son distintas: la mirada del mapuche que lucha por la autoafirmación de su identidad contrasta con la de aquel que se siente identificado no sólo con su nacionalidad de origen por nacimiento, sino por la de adopción y es maleable para optar por una u otra sin perjuicio de su desarrollo personal y / o profesional. Aquí la identificación de la nacionalidad está relacionada con un espacio geográfico que tiene los límites de un país, como así también por la transmisión que los progenitores puedan dar si son oriundos de otro país y, en cambio, entre el pueblo mapuche, la identificación nacional tiene que ver con la tradición cultural por el linaje, la

herencia, las líneas de la sangre, al margen de los límites geográficos de la nación.

Recordemos aquí lo que mencionamos en páginas anteriores: en la región de los lagos, más precisamente en el Parque Nacional Lanín, desde el año 2000 se ha puesto en práctica una de estas políticas abiertas que mencionamos: se trata del “co-manejo”, es decir, las decisiones sobre el espacio que comprende más de 11.000 hectáreas de Parque se toman en conjunto, autoridades nacionales y las de las comunidades de Curruhuinca y Cayún que viven allí. Esto es un buen ejemplo que se debe imitar en el resto de los Parques (y de hecho se está intentando en algunos) toda vez que contribuye a promover intercambio de experiencias, información, conocimientos sobre las áreas naturales donde viven. Implica un trabajo conjunto para decidir estrategias que sirvan de alivio a la situación de pobreza en que muchos de ellos viven, dentro o alrededor de las áreas protegidas, a fin de lograr un desarrollo sostenible que no rompa con el perfecto equilibrio que debe guardar la naturaleza. Por último, servirá para formular nuevas propuestas, programas, planes, actividades, proyectos a nivel regional o subregional, en lo concerniente a los Parques Nacionales y demás áreas preservadas, a fin de definir recomendaciones que puedan ser aplicadas eficientemente.

Lejos del MERCOSUR

Cuando nos acercábamos al momento del V Centenario, los pueblos originarios de toda América comenzaron una férrea organización que extendieron hacia fuera de los límites continentales y pasearon sus organizaciones, sus reclamos, su demandas, en fin, sus necesidades y su cultura, por todo el mundo, en especial el llamado “primer mundo”. Esto fue posible porque emprendieron una larga tarea de educación de los niños y jóvenes, desde las familias, concientizando sobre la valoración de su pasado y presente. Sistemáticamente participaron y participan de encuentros, foros, cumbres y del Parlamento Europeo, donde tratan los temas que les incumben, relacionándose con los organismos internacionales sin la necesidad de ningún otro interlocutor que no sean ellos mismos. Ésta es una conquista que exclusivamente les pertenece y que les ha permitido conseguir no sólo el apoyo a sus demandas sino también, lo que es muy importante, los recursos económicos y financieros

para llevar adelante todo este trabajo, que tiene un importante costo de traslado y funcionamiento.

En este sentido, es que decimos que ellos han globalizado la resistencia porque han empezado a ganar pequeñas batallas con grandes esfuerzos y lo han hecho en escenarios tan variados como distantes, sin perder de vista su identificación como pueblo – nación de un espacio geográfico preexistente a la delimitación de fronteras políticas posteriores y con el uso unificador del lenguaje, que sería el único limitante del territorio. Innumerables son los ejemplos en que los voceros de las comunidades exponen, en diferentes foros nacionales e internacionales, los problemas que aquejan a su gente y para los que aún no se producen respuestas propias de las políticas de inclusión que se pregonan desde el Mercosur, donde siempre se habla de acuerdos para coordinar actividades científicas y tecnológicas tendientes a favorecer la integración regional. Tal vez se deba a que, mayoritariamente, se han establecido lazos o alianzas que propugnan una integración productiva y un crecimiento económico (Menvielle, 2006, p.23), quedando aún, como asignatura pendiente, un desarrollo semejante en lo cultural, educativo y social.

Y, en otro sentido, también es notable el acto de repudio que este año se hizo en forma pública en la localidad de Leleque, provincia de Chubut, en el territorio recuperado a la multinacional italiana de la familia Benetton, al golpe de Estado del 24 de marzo de 1976. Esto es otro ejemplo de que, en uno y otro sentido, no importa el tema de que se trate, se ha globalizado la resistencia tomando la variadas formas de protesta pública. También es un ejemplo de interculturalidad, desde el momento en que es la primera vez que, en nuestro país, una comunidad mapuche hace un acto en repudio al golpe de Estado que derrocó al gobierno constitucional y lo hace, además, reafirmando su territorio recientemente recuperado. Éste es un ejemplo clarísimo de lo que expresamos cuando definimos este concepto, que nos habla de un ir y venir en el intercambio cultural.

Si seguimos en este sentido, será más fácil repasar nuestra historia, revisarla, corregir rumbos con el único problema de introducir en un mismo espacio geográfico varias identidades culturales, en principio, de los cuatro países componentes de la región, pero con opción a más y, en ellos, las variadas poblaciones criolla, afroamericana, inmigrantes de las más diversas nacionalidades y los nativos supervivientes y preexistentes. Vemos que aún

falta darse una serie de discusiones dentro del Mercosur, como las referidas a las ventajas de ser multiculturales por los beneficios que trae este intercambio al desarrollo económico y cultural. Para ello, habrá que atender a algunas consideraciones como, por ejemplo, que los diferentes grupos deben interactuar sin perder de vista sus diferencias, es decir, lo que los distingue a unos de los otros, que los intercambios que se produzcan sean comprensibles y no vaciados de contenido, que tengan una razón de ser, no algo caprichoso y aislado; que tengan una buena comunicación que sirva de vehículo fiel del intercambio. Si estas relaciones no están bien aceitadas, no será posible el crecimiento social de las comunidades involucradas y para ello será necesario que la participación sea total, es decir, no sólo los políticos y funcionarios sino también la población deberán acompañar este proceso, involucrándose efectivamente en él, con una verdadera participación ciudadana.

En las Cumbres Iberoamericanas que se vienen desarrollando, se están tratando las bases para la Carta Cultural de Iberoamérica, que pretende abarcar todas las expresiones culturales que comprende esta tan extensa como variada geografía, con su multiplicidad de lenguas originarias y características definidas de todas sus manifestaciones. Se pretende lograr un instrumento de integración regional que pueda transformar la cultura en uno de los ejes fundamentales de las relaciones que actualmente tienden a la cooperación internacional. En síntesis, que cultura y derechos culturales de los pueblos sean un espacio de encuentro, reconocimiento, valoración y pertenencia. Deberíamos mirar de cerca estos encuentros, que nos muestran líneas de acción a seguir para lograr los procesos de integración que se persiguen en el Mercosur. Cuando esta unión esté consolidada, no sucederán hechos como el acontecido en el cerro Chachil, cercano a la ciudad de Zapala: haciendo prospección arqueológica en una recorrida a caballo, los mapuche que allí estaban de veranada cobraron peaje por pasar por el lugar a toda la comitiva. Esto sucedió en el 2006 y volvió a suceder al año siguiente con el mismo grupo y en las mismas circunstancias. ¿Cómo explicaríamos esto en el contexto del Mercosur?.

En la III Cumbre Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas, realizada en marzo de 2007 en la ciudad Guatemala, Blanca Chancoso, representante *kichwa* (quechua), dijo: “...donde hay pueblos indígenas no pueden ser países uni-nacionales, queremos que se declaren estados pluri-nacionales; los Estados nacionales, si quieren una verdadera democracia, no pueden hacerla sin nosotros”. Esto

nos indica que también se debe atender a las modificaciones en el tema educación, sobre todo para revisar los programas de asignaturas tales como Historia, Geografía, Formación Cívica, como primera etapa en los países, por lo menos, que integran el Mercosur. También habrá que revisar los contenidos de los Planes de Estudio de las carreras de Historia, en especial, sobre todo por el abordaje de los pueblos originarios, para que se estudie no como “el problema del indio” -como suele considerarse desde una posición centralista- sino como habitantes nativos del espacio geográfico que luego fue la nación Argentina.

Algún día no muy lejano comprenderán, los que aún no lo ven, que la diversidad cultural es el mejor patrimonio de la humanidad.

Colofón

Recordemos que el Mercosur nació como una unión estratégica de cuatro países como socios plenos (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) a los que posteriormente se sumaron, en calidad de asociados, Bolivia y Chile; más recientemente se sumó Venezuela. Se apuntó, desde un primer momento, al fortalecimiento de la agenda económica, tratando de conformar un grupo sólido que pudiera lograr y hacer frente a los desafíos de los mercados internacionales. En estas etapas iniciales, no se establecieron políticas sociales, culturales, comprensivas de las diversidad cultural, etc. y, si bien se está caminando en los procesos de integración en ciencia y tecnología, que apunta al fortalecimiento de una integración productiva y de crecimiento económico (Menvielle, 2006, p.23), que la agenda sea sólo económica es poco consistente. Entonces, la integración ¿es posible?... En América Latina tenemos analfabetismo, tenemos excluidos sociales. El analfabetismo es lo más terrible que puede haber; la integración no sólo es una balanza comercial, es una balanza total. Tenemos que pensar que hoy es analfabeto no sólo el que no sabe leer ni escribir sino el que no maneja internet...*“Mientras no se establezcan mecanismos adecuados de libre información y consulta la integración de indígenas en las agencias estatales es un instrumento para la cooptación de dirigentes que necesariamente deben subordinar intereses y aspiraciones de sus comunidades a las agendas políticas”*. (Carrasco, 2001, p.12)

Además, no hay integración posible si no tenemos obras de infraestructura, es una gran falencia que en nuestro país no tengamos ferrocarril, en consecuencia ¿de qué integración estamos hablando?. Europa se

comunica con el ferrocarril. Está el proyecto del puente Colonia y la hidrovía desde puerto Cáceres en Brasil y, de esa manera, desde Buenos Aires, viene a Neuquén para pasar a Chile y de allí al Pacífico, hacia el canal de Panamá... Pero la hidrovía sola no funciona, necesitamos las redes que únicamente tiende el ferrocarril.

Y también otras redes: las de la solidaridad y unión de todos los pueblos americanos, los que estaban, los que están, los que vinieron para quedarse y son parte nuestra y los que vendrán para construir un mercado del sur en un mundo mejor.

Bibliografía

Alamo, M. (2007). "La lucha de los pueblos originarios argentinos en torno al territorio. El caso de las comunidades mapuches en la provincia de Neuquén" Ponencia presentada en el VII Congreso Argentino – Chileno de Estudios Históricos e Integración cultural, 25 al 27 de abril, Salta (CD).

Antinao, N. (2002). *Mapu Che Zungun*. Cipolletti: Ediciones artesanales SF.

Bonfil Batalla, G. (1991). *Pensar nuestra cultura*. México: Alianza.

Briones, C. (1988). "Puertas abiertas, puertas cerradas. Algunas reflexiones sobre la identidad mapuche y la identidad nacional" en *Cuadernos de Antropología*, N° 2, 87-101. Universidad de Buenos Aires y Universidad de Luján.

Briones, C. (1996). "Términos confusos, procesos complejos, etnización y racialización de la aboriginalidad". Ponencia presentada en las Jornadas de Antropología de la Cuenca del Plata, Segundas Jornadas de Etnolingüística, Rosario, Santa Fe.

Briones, C. (2004). "Del dicho al hecho. Poniendo la interculturalidad en sus varios contextos" en R. Díaz y G. Alonso (comp.) *Construcción de espacios interculturales* Buenos Aires: Miño y Dávila (pp. 105-136).

Briones, C. (Comp.) (2005). *Cartografías argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*. Buenos Aires: Antropofagia.

Bustos, P. (2007). "El MERCOSUR y la comunidad sudamericana de naciones. Integración regional: sin atajos ni realismo mágico" en *La Vanguardia* 3-4. Buenos Aires.

Carrasco, M. (2001). *Situación de los pueblos indígenas en Argentina*. Informe presentado al Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) del Programa Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS, Buenos Aires.

Casamiquela, R. (2006). *Los Pueblos (etnias) Indígenas del ámbito pampeano – patagónico, Vademécum étnico para consulta de los estados provinciales y profesionales del Derecho*. Viedma: Fundación Peter Walas.

Cattulo, M. R. (1998 / 99). "Proyecto de gran escala en el marco del MERCOSUR. Clases sociales, intereses sectoriales y *brokers* en procesos de relocalización" en *Cuadernos del INA* N° 18, 69-90. Buenos Aires.

Cesano, J. D. (2006). *Sistema penal y diversidad cultural. Una aproximación desde la teoría del error*. Córdoba: M. E. L.

Colombres, A. (2004). *La colonización cultural de la América Indígena*. 2º ed. Buenos Aires: Ediciones del Sol.

Curtoni, R. (2004). "Territorios y territorialidad en movimiento: la dimensión social del paisaje" en *Revista ETNIA* Nº 46 / 47, 87-104. Olavaria, Buenos Aires.

Domenech, E. (2003). "El multiculturalismo en Argentina, ambigüedades y acusaciones" en *Estudios* Nº 14, 33-47. Córdoba: Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba.

Duran, T.; Alvarado, M. y Berho, M. (1995). "Cómo la antropología piensa la identidad étnica" en *Pentukun* Nº 3, 83-96. Temuco: Instituto de Estudios Indigenistas, Universidad de la Frontera.

Farias, V. (2004). "Identidad multiétnica. Simbólico de patrimonio Cultural". Ponencia presentada en el II Congreso Internacional de Patrimonio Cultural, Córdoba (CD).

Hachen, R. (2005). "En torno al derecho a la autodeterminación lingüística" en *Revista de la Escuela de Antropología*, volumen X, 127-140. Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario.

Hernández, I. (2001). *Los Mapuche*. Buenos Aires: Galerna.

Hernández, I. (2003). *Autonomía o ciudadanía incompleta. El pueblo Mapuche en Chile y Argentina*. Chile: Pehuén.

Isla, A. (2002). *Los usos políticos de la identidad. Indigenismo y Estado*. Buenos Aires: Editorial de las Ciencias.

Kalinsky, B. y Arrué, W. (1996). *Claves antropológicas de la salud*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Koessler – Ilg, B. (1954). *Cuentan los araucanos*. Buenos Aires: Espasa Calpe (Colección Austral).

Koessler – Ilg, B. (1962). *Tradiciones Araucanas*. Tomo I. Buenos Aires: Instituto de Filología, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad nacional de La Plata.

Koessler – Ilg, B. (2006). *Cuenta el pueblo mapuche*, Volumen II: Mitos y Leyendas, y Volumen III: Cuentos y fábulas. Santiago, Chile: Mare Nostrum.

Kuramochi, Y. (1992). *Cultura mapuche*, Volumen I: Relatos mapuches y Volumen II: Relaciones de rituales y tradiciones. Temuco: Universidad Católica de Temuco.

Lopez Trigal, L. y Del Pozo, P. B. (1999). *Geografía Política*. Madrid: Cátedra.

Menvielle, A. (2005). "La cooperación internacional en el MERCOSUR" en *Toda Vía*, 23-27. Buenos Aires: OSDE.

Mombello, L. (2002). *Evolución de la política indigenista en Argentina en la década de los noventa*. Neuquén: Instituto de Desarrollo económico y social (IDES) y Center for Latin American Social Policy (CLASPO).

Nacuzzi, L. (2005). *Identidades impuestas. Tehuelches, aucas y pampas en el norte de la Patagonia*. Buenos Aires: Sociedad Argentina de antropología.

Nervi, L. (1993). "Construcción y reconstrucción de los grupos étnicos" en M. Lischetti (comp.) *Antropología*. Buenos Aires: EUDEBA. (pp. 269-304).

Palma Godoy, M. (2004). "Identidades socioculturales, ideologías y sistema simbólico en Patagonia austral. Puntos de partida para comprender el cambio cultural en la globalización" en *Revista ETNIA*, N^o 46 / 47, 207-227. Olavarría, Buenos Aires.

Pereda, I. y Perrota, E. (1994). *Junta de hermanos de sangre*. Chile: Morgan Internacional.

Peyro Garcia, M. (2005). "La desaparición de las lenguas de la Patagonia" en *América latina, realidades diversas*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona y Casa de América de Catalunya. (pp. 317-327)

Radovich, J. C. (1983). *Relevamiento socio – cultural en agrupaciones indígenas de la provincia de Neuquén*. Informe del Proyecto del mismo nombre subsidiado por la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Nación presentado a la Subsecretaría de Acción Social del Ministerio de Bienestar Social de la Provincia de Neuquén. Buenos Aires.

Raffestin, C. (1993). *Por una geografía do poder*. São Paulo: Atica.

Rodríguez, S. (1988). *Libro de lectura para cuarto grado, provincia de Neuquén*. Presentado en el "Primer Encuentro Provincial de docentes y Técnicos en ciencias sociales", msn, Dirección General de Planeamiento e Investigación Educativa, Neuquén.

Rodríguez, S. (1990). "La enseñanza de las tradiciones orales mapuches en Neuquén". Ponencia presentada en Encuentro de Lengua y Literatura mapuche, Universidad de la Frontera, Temuco, Chile.

Rodríguez, S. (1991). "La incorporación de las tradiciones orales mapuches en los distintos niveles de enseñanza". Ponencia presentada en el 47th

International Congress of Americanists, Tulane University, New Orleans, EEUU.

Rodríguez, S. (1994). "La Etnoliteratura mapuche va a la escuela. Experiencia en Neuquén, Argentina" en Y. Kuramochi (coordinador) *Comprensión del pensamiento indígena a través de sus expresiones verbales*. Quito: Abya-Yala (pp.183-197).

Rodríguez, S. (2000). "Importancia de la oralidad en comunidades mapuche de Neuquén, Argentina: el gesto y la palabra" en *Nivel Cero*, N° 8, 95-106. Santander.

Rodríguez, S. (2001). "Desencuentros con historia en Neuquén: señales de humo y Etnoliteratura". Ponencia presentada en el II Congreso de Historia del Neuquén: Diez milenios de vida neuquina, Ministerio de Gobierno y Justicia de Neuquén.

Rodríguez, S. (2005). "De eso no se habla: otras voces en la historia". Ponencia presentada en la VI Reunión de Antropología del MERCOSUR, Montevideo, Uruguay (CD).

Rodríguez, S. (2006). "Interculturalidad y legislación. Nuevo escenario para un viejo tema". Ponencia presentada en el 8º Congreso Argentino de Antropología Social, Universidad Nacional de Salta (CD).

Rodríguez, S. (2007). "Historias viejas en nuevos escenarios y la misma geografía". Ponencia presentada en el 1er. Congreso de Geografía de Universidades Nacionales, Río IV, Córdoba (CD).

Spadafora, A. M. (2003). "Tarjeta de trashumante: la deuda pendiente en la agenda del MERCOSUR". Ponencia presentada en la I Jornada sobre la cuestión social en el proceso de integración regional del MERCOSUR, Consejo de Profesionales en Sociología, Programa de Acrecentamiento de la Eficiencia Parlamentaria, Honorable Cámara de diputados de la Nación (CDR), Buenos Aires.

Tamango, L. (1988). "La construcción social de la identidad étnica". *Cuadernos de Antropología*, N° 2, 48-60. Universidad de Buenos Aires y Universidad de Luján.

Taylor, P. (1994). *Geografía Política*, Madrid: Trama.

Toboso, F. (2005). "Algunas claves organizativas del estado de las autonomías español y sus consecuencias" en *Revista Asturiana de Economía*. Oviedo: Asociación Asturiana de Estudios Económicos (pp. 43-66).

Valenzuela Fernández, R. (2000). "Pueblos indígenas y MERCOSUR". Ponencia presentada en las Primeras Jornadas de Políticas sociales del MERCOSUR, Consejo de Profesionales en Sociología, Buenos Aires.

Valverde, S. (2004). "La articulación de movimientos indígenas con sectores populares en organizaciones multiétnicas" en *Revista ETNIA*, Nº 46 / 47, 315-330. Olavarría, Buenos Aires.

Valverde, S. (2005). "Explotaciones turísticas y conflictos interétnicos: las comunidades mapuches próximas al cerro Chapelco" en Wilde – Schamber (comp.) *Historia, poder y discursos*. Buenos Aires: 5B (pp.133-158).

Wilson, T. M. (2000). "Nación, Estado y Europa en la frontera de Irlanda del Norte" en *Fronteras, naciones e identidades*. Buenos Aires: La Crujía (pp.121-138).

Documentos

Declaración de los Derechos del Hombre, París, 1948.

Constitución de la Nación Argentina, 1853 / 1994.

Constitución de la Provincia de Neuquén, 1957 / 1994 / 2006.

Documento: *Educación para un Neuquén intercultural*, Centro de Educación mapuche NORGVLAMTULEAYIÑ, Neuquén, 2001.

Documentos de Disposiciones, Leyes y Decretos de la Honorable Legislatura de Neuquén, tomo I y II, 19964 / 2006.

Documentos del Foro Nacional : *Derecho de los Pueblos Indígenas en la Política Pública*, Ministerio de Desarrollo Social, Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, Proyecto DCI, Buenos Aires, 2004.

Declaración de los Pueblos Originarios en el Congreso de la Lengua, Rosario, Santa Fe, 2004.

XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Salamanca, España, 2005 (Bases para una Carta cultural iberoamericana).

Declaración de la Conferencia Regional de las Américas, Brasilia, 2006.

III Cumbre Continental de Pueblos y Nacionalidades indígenas, Guatemala, 2007.

Bases Programáticas del MPN (Movimiento Popular Neuquino) Neuquén 2007.

Bases programáticas del UNE, (Unión de los Neuquinos: Partido Socialista, ARI (Afirmación para una República de Iguales) y PI (Partido Intransigente), 2007.

Los autores

LAURÍN, ALICIA es Doctora en Geografía por la Universidad de Barcelona, *magister* en Ciencias Sociales Aplicadas por la Universidad de la Frontera y profesora de Geografía por la Universidad Nacional del Comahue. Docente e investigadora del Departamento de Geografía de la UNCo. Directora del proyecto de investigación *Sistemas políticos subnacionales frente al proceso de integración Mercosur: el caso de las provincias de Neuquén y Río Negro*, Secretaría de Investigación de la UNCo. Directora del Centro de Estudios de Integración Regional -CEIR-. alaurin_ceir@yahoo.com.ar

RODRÍGUEZ, SUSANA NIEVES es Lic. en Historia con orientación en Antropología por la Universidad de Rosario, doctoranda de la Universidad de Cantabria, Santander. Docente e investigadora del Departamento de Geografía de la UNCo. Co-directora del proyecto de investigación *Sistemas políticos subnacionales frente al proceso de integración Mercosur: el caso de las provincias de Neuquén y Río Negro*, Secretaría de Investigación de la UNCo. pifilcanqn@hotmail.com

AYALA, DANIEL ARNALDO es Lic. en Ciencia Política por la Universidad Nacional del Comahue. Diplomado en Ciencias Sociales. Universidad Nacional del Comahue. Maestrando del programa Estudios Políticos, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad de Rosario. Docente del Centro Regional Zona Atlántica e investigador en el proyecto de referencia. dayala@legisrn.gov.ar