

## **ESTADO Y DIVERSIDAD ETNICO-CULTURAL. APROXIMACIONES TEÓRICAS AL DISEÑO CONSTITUCIONAL DE RÍO NEGRO<sup>1</sup>**

Carlos PESCADER<sup>2</sup>

### **RESUMEN**

En los últimos años se ha discutido la capacidad de la organización estatal respecto a la posibilidad de consolidar proyectos sobre la base de la diversidad étnico-cultural. El debate ha sido abordado desde perspectivas que han adquirido diversos nombres. Aquí haré referencia sólo a dos: la multicultural y la intercultural.

Sobre el supuesto de que ambas perspectivas pueden diferenciarse claramente, el presente trabajo se estructura en dos momentos. En el primero, propongo señalar las diferencias entre Multiculturalidad e Interculturalidad, tomándose para esta última perspectiva algunos referentes del denominado “giro decolonial”. Analizo los supuestos ético-filosóficos y epistémicos que fundamentan cada perspectiva; y advierto sobre las derivas políticas respecto al rol e importancia reconocida a la diferencia étnica y cultural en los marcos normativos. En el segundo momento del trabajo planteo un ejercicio de transposición de los andamiajes teóricos anteriores con el propósito de explorar cuál de ambas perspectivas permite comprender con mayor rigurosidad el diseño constitucional del estado provincial rionegrino.

Provisoriamente concluyo que la Constitución de Río Negro

---

1 Se retoman aquí conceptos y argumentos de una ponencia inédita presentada en las “4<sup>as</sup> Jornadas de Historia de la Patagonia”, que se realizaron en Santa Rosa, La Pampa, entre el 20-22 de septiembre de 2010.

2 Docente de la Facultad de Cs. Económicas y Jurídicas (UNLPam) y de la Facultad de Derecho y Cs. Sociales (UNCo). Investigador del CEAPEDI ([www.ceapedi.com.ar](http://www.ceapedi.com.ar)), y miembro del comité ejecutivo de la Revista *Otros Logos*. Revista de Estudios Críticos. Correo electrónico: [capescader@yahoo.com](mailto:capescader@yahoo.com)

si bien incorporó un cierto grado de reconocimiento de la diferencia étnica y cultural, mantuvo sin embargo el pretendido carácter homogeneizador e integrador/asimilador otorgado tradicionalmente al Estado.

## INTRODUCCIÓN

El reconocimiento paulatino de la existencia de sociedades y Estados pluriétnicos (o pluriculturales) ha generado un debate intenso en torno a la capacidad integradora de la organización estatal, y en torno a la posibilidad de configurar proyectos sociales, económicos, políticos y culturales a partir de la diferencia. En los últimos años el mencionado debate ha sido abordado desde diversas perspectivas. Aquí haremos referencia a las que se denominan –y autodenominan– multicultural e intercultural.

En el supuesto de que ambas perspectivas pueden diferenciarse claramente, abriré un espacio de reflexión con el propósito de señalar cuáles son las diferencias que encuentro entre Multiculturalidad e Interculturalidad, considerando esta última perspectiva tal como es entendida por algunos referentes del denominado “giro decolonial”. Intento detenerme en algunos supuestos ético-filosóficos y epistémicos que fundamentan cada perspectiva, con el propósito de sugerir sus derivas políticas respecto al rol e importancia reconocida a la diferencia étnica y cultural. En ese sentido entiendo que ambas propuestas propenden a instituir diseños normativos (constituciones, leyes), políticas públicas (en educación, salud, cultura), y prácticas políticas (participación, autonomía, ciudadanía) que impactan de manera diferente en la configuración y organización de las sociedades. De ahí que, en mi opinión, no es una cuestión menor el reconocimiento de las valoraciones y principios que subyacen a las formulaciones que realizan los aparatos estatales cuando diseñan –en este caso a través de sus constituciones– las tramitaciones de la diversidad étnico-cultural.<sup>3</sup>

En este trabajo vamos a revisar el marco normativo constitucional a partir del cual se constituye el andamiaje jurídico-

---

<sup>3</sup> En todo el trabajo hago referencia a la diversidad étnico-cultural. Aclaro que entiendo que el planteo o los debates sobre la diversidad no se agotan en esta dimensión y que, por otra parte, las perspectivas Multicultural e Intercultural incluyen otros tópicos; por caso la diversidad de género, la relación de las comunidades con la biodiversidad, o la diversidad lingüística y la educación, o la diversidad religiosa y su relación con la política, etc.

político y las políticas públicas de la provincia de Río Negro; y se hará una mención al marco normativo constitucional del Estado nacional.

## MULTICULTURALIDAD

El sentido del término multiculturalidad varía según sean los autores que se acercan al tema, así como también la disciplina que lo aborda, las perspectivas teóricas y hasta el país en el cual se desarrollen las reflexiones o los debates sobre la diversidad étnico-cultural (Vargas; 2002: 101). Por eso se ha dicho que parece ser un concepto “paraguas” en el que se ha incorporado el planteo de distintos problemas (Lara; 2000: 461).

El acercamiento al tema se relaciona, en parte, con la conceptualización que se tenga de cultura. Así, en sentido amplio en un planteo multicultural pueden quedar englobadas todas las personas de grupos sociales que se sienten excluidas del núcleo dominante de la sociedad en razón de sus diferencias: en capacidades, por género, por preferencias sexuales, por actividades laborales, por creencias religiosas. En este sentido toda sociedad y todo Estado son actualmente multiculturales, por muy homogéneos que sean desde su aspecto étnico-cultural. Hay también un uso más restringido del término referido a diferencias nacionales o étnicas.<sup>4</sup> Este es el sentido en el que utilizaremos aquí el concepto.

Multiculturalidad puede pensárselo como un término descriptivo referido a aquellas sociedades plurales en el sentido de estar constituidas por una diversidad étnica y cultural. En esta dimensión descriptiva pareciera ser que algunos autores han introducido una distinción entre lo “multi” y lo “pluri” cultural teniendo en cuenta los contextos geográficos de uso del término. El primer concepto es de uso común sobre todo en los países europeos y norteamericanos; mientras que el segundo reflejaría más la particularidad de los países sudamericanos donde el mestizaje

---

4 Tal es la posición William Kymlicka, uno de los principales exponentes de lo que se conoce como multiculturalismo liberal. Este autor utiliza cultura como sinónimo de “nación” o “pueblo”; es decir, como una comunidad intergeneracional, más o menos completa institucionalmente, que ocupa un territorio o una patria determinada y comparte una lengua y una historia específicas. Por lo tanto, un Estado es multicultural bien si sus miembros pertenecen a naciones diferentes (un Estado multicultural), bien si éstos han emigrado de diversas naciones (un Estado poliétnico), siempre y cuando ello suponga un aspecto importante de la identidad personal y la vida política (Kymlicka; 1996: 35).

ha jugado un importante lugar en la constitución de las sociedades (Walsh; 2008: 140).

Por otra parte, el planteo multicultural puede vincularse con la exigencia de ampliación del derecho de ciudadanía en la dimensión cultural, como una etapa de culminación de la conquista de derechos civiles que se produjo desde mediados del siglo XX. Desde esta perspectiva es posible reconocer una visión normativa de la “multiculturalidad” en la medida en que el reclamo de derechos culturales, y por la “identidad”, de grupos étnicos minoritarios exige un replanteo de las tendencias homogeneizadoras del colectivo denominado “nación”, que se estructuró en torno al Estado (Lara: 2000; 462-463)

Desde una intención propositiva y admitiendo la existencia de varias conceptualizaciones diferentes, podría establecerse una especie de tipología de la multiculturalidad como producto de la combinación de autores, ideología dominante, teorías y contextos socioculturales. Kincheloe y Steinberg distinguieron tres tipos de multiculturalismo: conservador, liberal y pluralista. En el primer caso la intención es la asimilación de las diferencias en una visión monocultural, que en general coincide con el dominio de una clase media blanca. En el segundo se piensa que todos los individuos, pese a sus diferencias –étnicas, sociales, de género– comparten una igualdad natural y una condición humana común; que esa igualdad permite a las personas competir en igualdad de condiciones en la adquisición de recursos y, en todo caso las causas de las desigualdades hay que buscarlas en la falta de oportunidades sociales, económicas o educativas. El tercer caso, si bien se acerca bastante al liberal, hace hincapié no en las similitudes sino en las diferencias, y da más importancia al reconocimiento desde una perspectiva que convierte a la diversidad en algo intrínsecamente valioso por sí en medio de una mundialización que tiende hacia la uniformidad cultural empujada por el capitalismo (Vargas; 2002: 103-104).<sup>5</sup>

En la tipología mencionada se traslucen valoraciones y principios de suma importancia para el propósito de este trabajo, particularmente si revisamos el segundo y el tercer caso. En efecto el multiculturalismo liberal, adoptando el criterio de una igual condición natural de los individuos no se sale del planteo universalizador y homoneizador moderno –que conlleva cierto

---

<sup>5</sup> Vargas cita a Kincheloe, J. y S. Steinberg (1996): *Repensar el multiculturalismo*. Barcelona: Octaedro

racismo epistemológico.<sup>6</sup> Además al considerar las desigualdades como producidas por una falta de oportunidades, no se profundizan las razones sociales de esa desigualdad y, al mismo tiempo, pensando en las similitudes es posible que se impulsen políticas públicas que tienen mucho de paliativo con un propósito último de integración. En cuanto al multiculturalismo pluralista pareciera ser que allí la centralidad está puesta en el reconocimiento, como una especie de política del reconocimiento, pero sin que esto trasunte el impulso a modificar ciertos rasgos estructurales de la organización estatal. Finalmente en ambos casos lo que también queda explicitado es la direccionalidad del análisis –desde quienes detentan la situación hegemónica-, sin poner en cuestión el patrón de dominación democrático actual en el seno del Estado-nación.<sup>7</sup>

Aún cuando existe cierta dificultad para caracterizar la “multiculturalidad”, en sus planteos subyace el supuesto de que pueden establecerse relaciones igualitarias y simétricas entre culturas diversas, ocultándose una dimensión relacional e histórica y desconociéndose la conflictividad de las relaciones constitutivas de esa diversidad; u ocultándose la permanencia de desigualdades e inequidades (Walsh; 2008: 140).<sup>8</sup> Pareciera ser que en los planteos

---

6 Grosfoguel señaló cómo el procedimiento de universalización moderno promueve una doble abstracción: de toda determinación espacio-temporal –se pretende condición de eternidad-, y del sujeto de enunciación para adquirir pretensiones de verdad –desvaneciéndose la localización de quien enuncia en la cartografía del poder mundial-. “Si la razón universal y la verdad solamente pueden partir de un sujeto europeo (blanco-masculino-heterosexual), y si la única tradición de pensamiento con dicha capacidad de universalidad y de acceso a la verdad es la occidental, entonces no hay universalismo abstracto sin racismo epistémico. El racismo epistemológico es intrínseco al “universalismo abstracto” occidental, que encubre a quien habla y el lugar desde donde habla” (Grosfoguel; 2007: 71)

7 Según Kymlicka los proponentes del multiculturalismo liberal –igual que las normas internacionales sobre derechos de minorías- parten del supuesto de que el desenvolvimiento histórico genera reclamaciones etnopolíticas de grupos diferenciados y que el esfuerzo por imponer una identidad nacional homogénea ha exacerbado en lugar de disminuir las relaciones *inciviles*. Afirmar entonces que ***la clave de la ciudadanía no es la de suprimir estas reclamaciones diferenciales, pero si filtrarlas por medio de la lengua de los derechos humanos, las libertades civiles y la rendición de cuentas democráticas.*** (la negra es mía) (Kymlicka; 2009: 7)

8 Según Walsh puede hacerse una distinción entre lo “multi” y lo “pluri” cultural. “Pluriculturalidad” es un término de mayor uso en América del Sur, refleja la particularidad de una región donde pueblos indígenas y negros han convivido por siglos con blanco-mestizos y donde el mestizaje y la mezcla racial han jugado un papel significativo. Indica una convivencia de culturas en el mismo espacio territorial aunque sin una profunda interrelación equitativa. No obstante, hoy en día el uso intercambiado de ambos términos sin distinguir entre ellos es frecuente,

multiculturales se enfatiza más la búsqueda de efectos que las razones históricas de la discriminación y la desigualdad; y por otra parte que las soluciones provistas operan más sobre las emergencias contemporáneas de una historia des-agenciada que sobre sus huellas encarnadas como condicionamientos estructurales (Briones; 2008: 39). Por otra parte esas soluciones buscan si no una “inclusión”, al menos un reconocimiento que en el mejor de los casos implicaría una relación de tolerancia, de respeto mutuo o de convivencia entre distintos colectivos culturales que se mantienen separados (Diez; 2004: 194). Aún en el marco de una lógica del respeto, suele ocurrir que el “multiculturalismo” promueve la igualdad de las oportunidades sociales, más no necesariamente y de modo explícito la interrelación entre los colectivos interculturales (Valiente Catter: 2002).<sup>9</sup>

Inclusive desde la perspectiva de una “discriminación positiva” llevada a cabo con el propósito de reivindicar la diferencia y fortalecer a los grupos discriminados en sus luchas por la conquista de derechos, la multiculturalidad suele concebirse en referencia a comunidades homogéneas, demarcadas y cerradas sobre sí mismas (Degregori: 2000).<sup>10</sup> Con estas ideas se propicia una sociedad constituida por “archipiélagos o mosaicos étnicos” evocándose así una fragmentación o pura diferencia, que nunca se pone en relación con otros factores que también conllevan una heterogeneización –por ejemplo, diferencias de clase social-. Por otra parte esas ideas promueven una falsa imagen de separación o aislamiento entre las distintas minorías, cuyas ‘diferencias’ se reconocen como ‘legítimas’. Esta aceptación se basa, a la vez, en una autocomplaciente y asimétrica noción de ‘tolerancia’, que no busca poner en tensión visiones alternativas del mundo vía su debate en el espacio público. Más bien, subyace una idea de coexistencia como derecho a la exposición / tematización pública de los patrimonios culturales de los diferentes (Briones; 2008: 40). Coexistencia de distintas culturas en un mismo espacio que, aunque de manera formal, ha sido evocada como un nuevo tipo de mecanismo de diferenciación.

---

inclusive en casi todas las Constituciones de la región en sus reformas de los noventa donde se hacen referencia al carácter diverso del país.

9 Citado en (SERVINDI; 2005: 30)

10 Citado en (SERVINDI; 2005: 31)

## INTERCULTURALIDAD

La “interculturalidad” es también una construcción conceptual que acarrea complejidad entre otras cosas porque ha sido una de las posibles maneras de decir “multiculturalidad”. En ese sentido se han distinguido una “interculturalidad desde arriba”, y otra “desde abajo”. En el primer caso se trata de una definición proveniente de los centros hegemónicos en la búsqueda de respuestas a las demandas de los grupos subordinados como para disminuir diferencias y procurar la convivencia en los espacios territoriales. En el segundo caso la definición proviene de los grupos subordinados que promueven políticas interculturales en países de estructuras tradicionales anquilosadas, como en países más modernos (García Vázquez; 2008: 10).

A los propósitos de este trabajo interesa revisar la segunda perspectiva, la promovida por los grupos subordinados –en nuestro caso particular los pueblos indígenas u originarios- porque encierra una mirada diferente del tema. En este sentido suele advertirse una diferencia respecto a los planteos considerados en el apartado anterior. En efecto, en esta perspectiva aunque también la interculturalidad puede ser vista en algunos casos como un proceso de interrelación, se advierte que esa interrelación busca negociar una interacción equitativa no sólo entre personas sino también entre conocimientos y prácticas diferentes que tiene como punto de partida el reconocimiento de las desigualdades sociales, económicas, políticas y de poder. Lo que aquí se plantea es el reconocimiento de las diferencias pero no para “descubrir” o “tolerar” al otro diferente comprendido en identidades culturales estáticas. La interculturalidad aparece así como un proceso en construcción que puede alcanzarse a través de prácticas y acciones concretas y concientes (Servendi; 2000: 29-30).<sup>11</sup>

De ahí que pueda plantearse que en América Latina, la opción intercultural apareció como alternativa ético-política, frente al fracaso del asimilacionismo homogeneizante de los Estados nacionales, es decir apareció como un modelo alternativo ético-político de organización estatal. En una etapa inicial, a mediados de la década del '80 los planteos cubrían la búsqueda de reconocimiento

---

<sup>11</sup> Se advierte que se propone una articulación entre las culturas a partir del respeto y el reconocimiento de las diferencias, la búsqueda de convergencias (entre las personas y los grupos); los conocimientos de cada cultura como aporte complementario de las otras; el intercambio de saberes y experiencias; una búsqueda de comunicación efectiva; abrirse al diálogo y al debate; la resolución pacífica de conflictos; la búsqueda de consenso desde las diferencias; cooperación y convivencia.

y de defensa de la cultura de los pueblos indígenas en un contexto de dominio de una lengua y una cultura ajenas (Tubino; 2002). En el presente se ha pasado a una instancia de planteos de fondo, de reconstrucción de las estructuras sociales, políticas y estatales, tal como viene ocurriendo en Ecuador y en Bolivia (Walsh; 2003) (Santos, 2010).

En estos casos es importante señalar que el planteo “intercultural” implica asumir un nuevo *locus* de enunciación de características epistémico-políticas diferentes. Quienes toman la palabra advierten que la desigualdad/dominación/exclusión de la que han sido (y son) objeto se ha constituido a partir de un conjunto de razones imbricadas cuya raíz debe rastrearse en el proyecto moderno/colonial, pero que continuó como colonialidad interna del patrón de poder de los Estados nacionales luego de sus procesos políticos emancipatorios. La jerarquización étnico-racial de las poblaciones no se transformó de manera significativa durante el período postcolonial hasta el presente (Quijano; 2000). Quienes se asumen en su condición de actores sociales y políticos son personas devaluadas por la “herida colonial” y saben que no pueden curarse con ‘la generosa asimilación’ ofrecida por quienes, desde las instituciones, la prensa, los gobiernos o la enseñanza, continúan afirmando sus privilegios y perpetuando la indignidad (Mignolo; 2007: 204).

Por lo tanto no plantean el reconocimiento y la inclusión en un Estado que hoy reproduce la ideología neoliberal y el colonialismo interno; están pidiendo que se reconozca su participación en el Estado (Walsh; 2002). Es un planteo que si bien no se encuentra aislado de los paradigmas y estructuras dominantes, busca generar una perspectiva “otra” que incorpora y negocia los conocimientos indígenas y los occidentales, que orienta la agencia del movimiento indígena en las esferas política, social, y cultural y al mismo tiempo opera buscando descolonizar el conocimiento universal occidental (Walsh; 2006: 28-29). Por eso mismo la interculturalidad no es un hecho dado sino algo en permanente camino, es insurgencia y es construcción que apunta a cambios radicales del orden existente. Su afán es implosionar desde la diferencia en las estructuras coloniales del poder y refundar estructuras que ponen en escena y en relación equitativa lógicas, prácticas y modos culturales diversos de pensar, actuar y vivir (Walsh; 2008: 140-141). Así entendida la interculturalidad es una dimensión más de un proceso de decolonialidad del poder, y por lo tanto se sustenta en valores y principios que son opuestos a los supuestos de la multiculturalidad

tal como ha sido caracterizada.

## **LADIVERSIDAD CULTURAL EN EL MARCO NORMATIVO**

Como existe un vacío censal oficial,<sup>12</sup> hay incertidumbre respecto al conocimiento demográfico de la población originaria en Argentina. El representante alterno de la Misión Argentina ante la OEA, Federico Villegas Beltrán estimaba en abril de 2003 que había un total de 800.000 indígenas, repartidos en alrededor de 22 pueblos localizados en 18 provincias argentinas (Barié, 2003: 117).<sup>13</sup> Las estimaciones realizadas por ONG's y organizaciones de pueblos originarios proponen una variación en cantidad de población entre 200.000 y 1.500.000 habitantes. Y quizá los datos más confiables sean los que señalan una cantidad de 700.000 mil indígenas viviendo en comunidades, y una cifra similar establecidos en centros urbanos.<sup>14</sup> Si bien esta cifra representa entre el 2 % y el 4 % de la población total del país, es importante señalar que en algunas provincias el porcentaje de población originaria se eleva hasta 17 % (CELS, 2002: 5). La provincia de Río Negro no tiene datos específicos, sin embargo algunas estimaciones indican una población de alrededor de 20.000 habitantes distribuidos en cerca de 66 comunidades.<sup>15</sup>

Veamos entonces qué es lo que prescribe el marco normativo nacional y provincial rionegrino respecto a la diversidad cultural y étnica que remite a grupos de población sensiblemente minoritarios.

### **a) La Constitución Nacional.**

La reforma constitucional producida en el país en 1994

---

12 No existen datos oficiales sobre la cantidad y composición de la población indígena en Argentina. En 1967 y 1968 se realizó un Censo Indígena Nacional pero el procesamiento nunca se completó. La ley 4.956 de 1997 incorporó la variable indígena al Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas del 2001. Este censo realizado los días 17 y 18 de noviembre de 2002 preguntó a todos los habitantes del país si "existe en el hogar alguna persona que se considera descendiente o perteneciente a algún pueblo indígena". (CELS, 2002: 5)

13 Curiosamente en el informe citado del CELS, en la región sur no está incluida la provincia de Río Negro. (CELS, 2002: 5)

14 Algunas organizaciones indígenas discutieron los procedimientos de la elaboración del Censo Nacional, alegando la falta de participación indígena. Lo que estaría demostrando que los imperativos de participación y cooperación, delineados por el Convenio 169 y la Constitución, implican un esfuerzo organizativo y un trabajo de reflexión intercultural constante, para el cual las instancias estatales todavía no están preparadas.

15 Se puede consultar la base de datos de la página web "Derecho de los pueblos indígenas", organizada por el equipo de investigación dirigido por la Dra. Zamudio de la UBA (<http://www.indigenas.bioetica.org/base-d.htm>)

significó para muchas áreas una puesta al día de los principios organizativos y operativos del andamiaje jurídico institucional del país. En referencia a los pueblos indígenas el texto constitucional nos remite a tres incisos del artículo 75 que contempla las atribuciones que le corresponden al Congreso nacional.

El art. 75, inciso 17, plantea como atribución:

*“Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades; y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión”*

El art. 75, inciso 19, dice entre otras cosas:

*“Dictar leyes que protejan la identidad y la pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras de autor; el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales”.*

Por último, el art. 75, inciso 22, expresa:

*“Aprobar o desechar tratados, concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes”.*

[Luego se mencionan los tratados con jerarquía constitucional, incluyéndose los que garantizan derechos culturales y contra la discriminación racial.]

En principio, puede sostenerse que el contenido del articulado resulta un avance de importancia en referencia al anterior texto constitucional. Se observa el reconocimiento de derechos culturales –pluriculturalidad, bilingüismo, preexistencia e identidad étnica-. Particularmente importante son las mejoras reconocidas en lo referido a los denominados “derechos territoriales” tanto para las tierras en posesión, como para tierras que potencialmente sean entregadas a las comunidades en condiciones de favorecer el desarrollo humano, en las que se garantiza el derecho colectivo de propiedad así como la gestión de los recursos naturales y el usufructo del suelo.

Ahora bien, observemos más en detalle el contenido de

este artículo con el propósito de inferir algunas cuestiones que nos permitan advertir cuál es el espíritu del texto constitucional en materia de diversidad cultural referida específicamente a las comunidades originarias.

a) Nótese que el artículo 75 en sus 32 incisos refiere a las incumbencias del Congreso de la nación. Vale decir entonces que un órgano representativo de la voluntad del Estado nacional argentino, el poder legislativo, es quien reconoce y garantiza lo relacionado con la preexistencia y la pluralidad de culturas. Se trata de una institución del Estado-nación organizado y constituido bajo principios republicanos y liberales, en la cual los pueblos indígenas no son una parte representada. La cámara de diputados del mismo órgano representa al pueblo de la nación, en singular; es decir como si fuera un cuerpo político homogéneo. Es entonces el cuerpo político nacional, a través de uno de sus órganos de expresión de la voluntad estatal quien reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas.

b) El reconocimiento de la preexistencia étnica no dice demasiado respecto al lugar que ocupan hoy las comunidades originarias en ese Estado que las reconoce como preexistentes. La acción de reconocimiento de la preexistencia no es homologable a la de redefinir al Estado argentino como plurinacional, o pluricultural, o multiétnico.

c) La preexistencia étnica y cultural, así como la incorporación de los tratados sobre derechos culturales y contra la discriminación, plantean cuestiones generales de interés. Y la mención de la preservación de la diversidad biológica y los recursos genéticos<sup>16</sup> se realiza en términos abstractos que no garantizan específicamente la preservación de los patrimonios naturales y biológicos de las tierras comunales indígenas ubicados en territorio argentino.

d) El reconocimiento de la personería jurídica de

---

16 En 1994 fueron incorporados varios artículos en el capítulo “Nuevos derechos y garantías”. Particularmente el artículo 41 menciona en parte de su contenido: “Las autoridades proveerán a la protección de este derecho [medio ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano...], a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales”. Nótese aquí la referencia abstracta, al patrimonio cultural, o la biodiversidad, sin incluir valoraciones o principios propios de las cosmovisiones y de los saberes provenientes de las comunidades originarias. En esta dimensión los textos constitucionales ecuatoriano y boliviano resultan paradigmáticos. (Médici; 2010)

las comunidades originarias aún cuando debe ser considerado un avance, no implica necesariamente la inclusión de otros derechos a la autogestión como pueden ser: el otorgamiento de alguna jurisdicción en alguna materia específica, o el reconocimiento de la autonomía política de esas comunidades, o la habilitación a mantener algún tipo de representación parlamentaria. Sobre estos tres aspectos específicos nada se dice en la Constitución. Vale decir que en lo que respecta al arribo de decisiones colectivas, nada nuevo ha sido prescripto.<sup>17</sup>

La Constitución nacional vigente ha incorporado una serie de contenidos que significan un considerable avance en materia prescriptiva de garantías y derechos ciudadanos. Sin embargo en lo que respecta al tratamiento de la diversidad étnico-cultural las menciones que realiza parecen insuficientes en particular por cierta falencia en la definición de términos fundamentales: “pueblos indígenas”, “propiedad comunitaria” o “tierras suficientes para el desarrollo humano”, por ejemplo. Por eso mismo se ha dicho que el texto constitucional adolece de cierta incoherencia y que su instrumental resulta algo endeble. Además podemos citar una cuestión adicional. Las prescripciones realizadas no son mandatos anclados en la Constitución –como lo están los derechos y las garantías ciudadanas–, son mandatos al Congreso nacional quien deberá fijar los propósitos legislativos, ámbito donde no hay ningún tipo de participación política indígena. Este aspecto dificulta los reclamos y la eficacia en materia de implementación de políticas públicas (Barié; 2003: 116).

La reforma constitucional de 1994 tiene el mérito de revertir una negación histórica en materia de reconocimiento de los pueblos originarios. Sin embargo es un documento bastante insólito en el constitucionalismo latinoamericano: esta Ley suprema comprime casi una docena de preceptos referidos a los pueblos originarios en una sola fracción de un artículo (Barié; 2003: 15). En ese sentido el texto constitucional argentino contrasta con las más recientes reformas constitucionales de países de la región andina –Ecuador y Bolivia– que han dado un paso decisivo en lo que respecta a la reorganización del Estado reconociendo la característica plurinacional de sus sociedades (Médici, 2010).<sup>18</sup>

Dado que en su dimensión dogmática la reforma constitucional de 1994 no ha modificado su original espíritu liberal,

---

<sup>17</sup> En estos puntos el nuevo constitucionalismo latinoamericano también resulta innovador (Médici, 2010).

<sup>18</sup> En este trabajo Médici analiza la incorporación de aspectos específicos y el impacto de ellos en la teoría constitucional latinoamericana.

y que en todo caso los agregados en materia de nuevos derechos y garantías no contrarían ese espíritu, podríamos quizá concluir que el marco prescriptivo propuesto en el texto constitucional guardaría cierta correspondencia con un Estado que asume la multiculturalidad al modo como ésta es entendida en el occidente europeo y en el hemisferio norteamericano. Inclusive pareciera que la propuesta constitucional se entrelaza con la perspectiva de la multiculturalidad liberal tal como fuera caracterizada en un apartado anterior de este trabajo. Así lo indicarían las referencias del texto constitucional a un sujeto de garantías y de derechos abstracto –habitantes, ciudadanos, trabajadores, hombres, mujeres, extranjeros, consumidores, usuarios-. Frente a la cuestión de la diversidad cultural, implícitamente, prevalece el criterio de reconocer una condición natural común a todos los individuos. Por otra parte la mención generalizadora respecto al reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas se articula perfectamente con postulados vinculados al establecimiento de un piso normativo a partir del cual se desarrollarán políticas de reconocimiento, de tolerancia y de integración. Ese reconocimiento previo no parece establecer los cimientos que orienten la búsqueda de una redefinición de la sociedad y del Estado.

En el mejor de los casos, podríamos imaginar que la normativa habilita la elaboración de políticas públicas de “discriminación positiva”, situación que en realidad debería ser confrontada con decisiones y programas que efectivamente se implementen al respecto. Sin embargo es necesario señalar que el espíritu de ese avance normativo, aún con las características menguadas que he señalado, no ha impactado demasiado en muchas de las acciones concretas de algunos actores y de ciertas agencias estatales. En relación al concepto de propiedad la lista de casos de expropiación indebida y usurpación de tierras indígenas, lamentablemente, es larga, como advierte la Asamblea Permanente del Episcopado Argentino, y en materia de educación multicultural y multilingüismo, por citar otro aspecto de la cuestión, se podría haber avanzado mucho más.

Pese a todas las observaciones realizadas, en una evaluación abarcadora de las políticas desarrolladas en Argentina en la última década, y en comparación con los años ochenta, pueden visualizarse cambios sustanciales en la relación entre pueblos originarios y los grupos sociales dominantes. Las organizaciones indígenas han producido un liderazgo nuevo, tratando de modificar el vínculo con sus líderes y la sociedad argentina comenzó a visualizar una realidad

que -incluso en círculos intelectuales- se negaba invariablemente (Oyharzabal; 2001).

### **b) La Constitución de la provincia de Río Negro.**

El carácter federal del Estado argentino exige que revisemos también el marco constitucional de las provincias teniendo en cuenta que, como parte de las atribuciones autonómicas de estas unidades político-administrativas, tienen jurisdicción concurrente con el Estado federal en distintas materias, incluidas aquellas referidas a la vigencia de las garantías y los derechos, y al lugar que ocupan en la sociedad los grupos de población originaria que viven en su territorio. La provincia de Río Negro mantiene hoy población originaria mapuche en el área rural –particularmente en la zona conocida como “línea sur”, es decir al sur del Río Negro- y también en sectores urbanos, siendo los grupos más importantes los radicados en ciudades cordilleranas como Bariloche y El Bolsón, y en algunas ciudades de importancia del alto valle: General Roca y Cipolletti, por ejemplo.

La Constitución rionegrina vigente fue sancionada en junio de 1988. El texto ha sido considerado progresista para su época por la expansión de derechos que garantiza, incluyéndose el reconocimiento de los pueblos “indígenas”. Bajo el título “Derecho de los indígenas” el art. 42 de la Constitución provincial dice textualmente:

“El Estado reconoce al indígena rionegrino como signo testimonial y de continuidad de la cultura aborígen preexistente, contributiva de la identidad e idiosincrasia provincial. Establece las normas que afianzan su efectiva incorporación a la vida regional y nacional, y le garantiza el ejercicio de la igualdad en los derechos y deberes. Asegura el disfrute, desarrollo y transmisión de su cultura, promueve la propiedad inmediata de la tierra que posee, los beneficios de la solidaridad social y económica para el desarrollo individual y de su comunidad, y respeta el derecho que le asiste a organizarse”.

Pese a que se reconoce la cultura aborígen como preexistente al pueblo rionegrino y contributiva de la identidad e idiosincrasia provincial, el artículo citado es la única mención que la constitución realiza sobre los pueblos originarios. Por otra parte llama la atención la ubicación del artículo en el texto constitucional porque es el último correspondiente al capítulo III subtítulo “Derechos

Sociales”. Vale decir que los derechos consagrados a los indígenas tienen el mismo rango que la protección de la familia, o los derechos de la ancianidad, o los derechos gremiales o de las personas con alguna discapacidad.<sup>19</sup> El texto constitucional pareciera incurrir en un contrasentido, y resulta poco consistente, porque al mismo tiempo que señala el valor identitario de la cultura preexistente no le dedica un apartado, una sección o un capítulo específico.

En su Segunda Parte la Constitución provincial prescribe una serie de “Políticas especiales del Estado”. Puede presumirse que existe una particular disposición por parte del aparato estatal en lo concerniente al estímulo del desarrollo de las materias que allí son contempladas. Tampoco se encuentra en esta parte nada específico en referencia a las poblaciones originarias.<sup>20</sup> Por otra parte las políticas que el Estado provincial se compromete realizar tienen por destinatario un enunciado universal que subsume cualquier tipo de particularismos: los habitantes, el pueblo, la familia, la persona, la provincia. Estos son los sujetos de derecho en materia de educación y cultura, de recursos naturales, y ecología aspectos que afectan de manera directa a miembros de las comunidades originarias.<sup>21</sup>

Así, la cultura y la educación son derechos esenciales de todo habitante, y una obligación irrenunciable del Estado (art. 60). En materia cultural se garantiza a todos el acceso a la práctica, la difusión y el desarrollo de la cultura eliminando toda forma de discriminación; se promueven y protegen aquellas manifestaciones que afirman la identidad provincial, regional, nacional y latinoamericana; así como también se preserva el acervo histórico, arqueológico, documental, artístico, paisajístico, las costumbres,

---

19 Según el orden de prelación propuesto por el texto constitucional, integran ese capítulo las siguientes materias: Protección de la familia, Igualdad de derechos, Amparo de la Niñez, Formación de la juventud, Derechos de la Tercera edad, Discapitados-Excepcionales, Beneficios impositivos, Actividades sociales, Trabajo, Derechos del trabajador, Derechos gremiales.

20 Se estipulan las siguientes políticas específicas, de acuerdo con el orden de prelación propuesto en el texto constitucional: “Política administrativa”, “Política provisional”, “Política cultural y educativa”, “Política científica y tecnológica”, “Política de recursos naturales”, “Política de comunicación social”, “Política ecológica”, “Política económica”, “Política financiera”, “Política de cooperativismo y mutualismo”, “Política de planificación y regionalización” (Arts. 45 a 110).

21 Cualquier interesado en la situación de los pueblos originarios podrá reconocer en la educación, la cultura, la preservación y el uso de los recursos naturales aspectos que en distintos momentos han sido causa de conflictos entre comunidades indígenas con particulares, o con el Estado provincial. Algunos de esos conflictos pueden rastrearse fácilmente tanto en la prensa nacional como en la prensa regional.

la lengua y todo patrimonio de bienes y valores del Pueblo, que constituyen su cultura (Art. 61).

El estado rionegrino asume que la educación es un instrumento eficiente para “la liberación, la democracia y el inalienable respeto por los derechos y obligaciones del hombre”. Es un derecho “de la persona, de la familia y de la sociedad”, a la que asiste el Estado como función social prioritaria, primordial e irrenunciable, para “lograr una sociedad justa, participativa y solidaria” (art. 62). Y propone organizar su política educativa conforme el principio de la obligatoriedad hasta el ciclo básico del nivel medio, asegurando el carácter común, único, gratuito, integral, científico, humanista, no dogmático y accesible a todas las personas. En cuanto a contenidos y métodos se buscará la actualización permanente, como así también se promoverán acciones para erradicar el analfabetismo, la capacitación laboral y la formación profesional según sean las necesidades regionales y provinciales. Al tiempo que se asegura la atención a la educación especial (art. 63).

En lo que respecta a los recursos naturales y a la defensa del medio ambiente el sujeto de derechos es la Provincia como detentadora del dominio de los recursos (art. 70), pudiendo convenir su uso con la Nación u otras provincias; o los habitantes en cuanto se les garantiza el goce de un medio ambiente sano, teniendo el deber de preservarlo y defenderlo (Art. 84). No hay alguna mención explícita referida al lugar que potencialmente podrían tener las cosmovisiones, los usos y las prácticas de los pueblos originarios en orden a la preservación de un medio ambiente sano y al uso de los recursos.

Por último, en lo que respecta al régimen constitucional provincial señalo una cuestión que resulta por demás interesante. Hasta el mes de julio de 2010 sectores vinculados al P.E. provincial impulsaron un proyecto de reforma constitucional que introducía treinta y tres temas sobre los cuales la Convención Constituyente debía debatir. Incorporaba aspectos novedosos<sup>22</sup> y proponía reformas en varios de los contenidos existentes,<sup>23</sup> entre ellos el art. 42 destinado a los “Derechos de los Indígenas”. En esta

---

22 Derechos Reproductivos y Sexuales; Consulta Popular; Audiencias Públicas; Derechos de Incidencia Colectiva y la Legitimación para Accionar; Habeas Data y Habeas Data Colectivo; Organos de Control Interno, Sobre Integración de vecinos en Juicios por Jurados, entre otros.

23 Derecho de Iniciativa Popular; Autonomía Municipal; Acceso a la Información Pública; Derecho de Usuarios y Consumidores;

Amparo a la Niñez; Formación de la Juventud; Equilibrio y jerarquía de los Derechos; Régimen Provisional; Defensa del Medio Ambiente; Régimen Electoral; entre otros.

materia el proyecto pretendía afirmar la jerarquía constitucional y el reconocimiento expreso de los derechos fundamentales de los pueblos originarios. Pero para ello proponía una reformulación del mencionado Artículo 42° en dos direcciones. En primer lugar, utilizando el término “pueblos originarios” en lugar de “indígenas” (acorde a la redacción de la Constitución Nacional, otros textos provinciales y Latinoamericanos más actuales); y en segundo lugar reforzando desde la propia Carta Provincial la creación de un “Consejo para la protección y defensa de los Pueblos Originarios”, que promueva y defienda sus derechos, generando políticas y estrategias de desarrollo, con los alcances indicados y adoptar la norma al Artículo 75° Inciso 17) de la Constitución Nacional.<sup>24</sup> Cabe señalar que oficialismo retiró el proyecto de reforma y que hasta la fecha no se ha vuelto a plantear el tema.

En definitiva el texto constitucional provincial vigente, incorporó referencias a la diversidad cultural y a los pueblos indígenas antes que lo hiciera la Ley fundamental nacional. Sin embargo puede advertirse fácilmente que el texto provincial incurre en inconsistencias similares al nacional. No hay una definición clara de los pueblos indígenas y de la propiedad comunitaria. Se reconoce en el indígena un signo testimonial e idiosincrático de la provincia, pero ninguna de las políticas públicas especiales con rango constitucional aborda específicamente las problemáticas indígenas. Los derechos indígenas son considerados como una dimensión más de los denominados derechos sociales. Así se advierte una homologación de su condición ciudadana con el resto de los habitantes de la provincia, suprimiéndose toda referencia específica, pasada y actual, respecto a su condición subalternizada en la medida en la que no tienen ninguna participación específica en el ejercicio del poder político. En el mejor de los casos el habitante indígena aparece subsumido en un sujeto universal y abstracto de derechos: a la educación, a la cultura, a la salud,... etc. en cumplimiento de los cuales el Estado provincial propone lograr una sociedad justa, participativa y solidaria.

Podría señalarse que las debilidades de este marco normativo provincial provienen de su emergencia en un contexto histórico diferente. La breve mención realizada al proyecto de reforma constitucional presentado en 2010 es una evidencia de que en materia de tratamiento de la diversidad étnico-cultural el estado

---

<sup>24</sup> (Roca digital; Viernes 25-06-2010; Reforma Constitucional Saiz presentó el proyecto de reforma) <http://www.rocadigital.com.ar/> (consulta realizada el 26/06/2010)

provincial rionegrino no modificaba demasiado su posición actual.

## COMENTARIOS FINALES

En el relato histórico y político de la Argentina contemporánea la resolución de la cuestión indígena fue central porque supuso la consolidación definitiva del Estado y el ingreso pleno del país en el proceso modernizador. Desde entonces se configuró un patrón de poder que produjo una colonización interna que subalternizó a las poblaciones originarias, particularmente en aquellos territorios en los que los integrantes de las comunidades tenían cierto peso en el total de la población.

Podría afirmarse que no ha habido una percepción cabal de ese problema y, en ese sentido aunque en diferentes momentos las constituciones nacional y provincial de Río Negro al asumir en sus textos el tratamiento de la diversidad étnico-cultural produjeron una innovación respecto a un tema que no había adquirido la visibilidad que requería. Es importante remarcar que la responsabilidad respecto a como se enfrentan las situaciones conflictivas vinculadas con la diversidad étnico-cultural no debe ser adjudicada en su totalidad a los textos constitucionales. Sin embargo ellos fijan parámetros, valores, principios que luego trasuntan el “espíritu” de las leyes y las políticas públicas.

En la parte inicial de este trabajo advertí que en mi parecer no es indiferente la construcción de las perspectivas teóricas con las cuales nos acercamos al análisis y comprensión de la realidad social. En ese sentido indiqué las derivaciones políticas que encierran ciertas conceptualizaciones y cierta terminología. Se podría entonces afirmar que los textos constitucionales analizados refieren a un *locus* de enunciación político y epistémico que tiende más bien a reproducir un patrón de dominación que subsume, integra y por lo tanto –en parte- invisibiliza a quienes fueron (y son) portadores de conocimientos, cosmovisiones, costumbres, y una racionalidad diferente de la dominante.

## BIBLIOGRAFÍA

-BARIÉ, Cletus Gregor (2003): *Pueblos Indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*. Bolivia: Instituto Indigenista Interamericano (México), Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (México) y Editorial

Abya-Yala (Ecuador).

-BRIONES, Claudia (2008): “Diversidad cultural e interculturalidad: ¿de qué estamos hablando?”, en: García Vázquez, Cristina (Comp.): *Hegemonía e interculturalidad. Poblaciones originarias y migrantes. La interculturalidad como uno de los desafíos del siglo XXI*. Bs.As: Prometeo; pp. 35 a 58.-

-CASTRO-GÓMEZ, Santiago y Ramón Grosfoguel (2007): “Prólogo. Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico”, en: Castro-Gómez, Santiago y Ramón Grosfoguel (Edit.): *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémico más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

-CELS (2002): *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2002*. Bs.As.: CELS; pp. 1 a 22. Se puede consultar <http://www.cels.org.ar/documentos>.

-DIEZ, Ma. Laura (2004): “Reflexiones en torno a la interculturalidad”, en: *Cuadernos de Antropología Social N° 19*, Bs.As: UBA, pp. 191-213.

-GARCÍA VÁZQUEZ, Cristina (2008): “Prólogo”. En: García Vázquez, C. (Comp.): *Hegemonía e Interculturalidad. Poblaciones originarias y migrantes. La interculturalidad como uno de los desafíos del siglo XXI*. Bs.As: Prometeo; pp. 9 a 13.

-GROSFOGUEL, Ramón (2007): “Descolonizando los universalismos occidentales: el pluriversalismo transmoderno decolonial desde Aimé Césaire hasta los zapatistas”. En Castro-GÓMEZ, Santiago y Ramón Grosfoguel (Edit.): *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémico más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

-KYMLICKA, Will (2009): “Derechos de las minorías en filosofía política y el derecho internacional”; en, Espinosa Gallegos-Anda, Carlos y Danilo Caicedo Tapia (Edit.): *Derechos Ancestrales. Justicia en Contextos Plurinacionales*. Quito: Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, pp. 3 a 33.

-MÉDICI, Alejandro (2010): “Ocho proposiciones sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano y el giro descolonial: Bolivia y Ecuador”. Ponencia presentada en el *II Encuentro Internacional de Teoría y Práctica Política en América Latina. Nuevas derechas e izquierdas en el escenario regional*, Mesa 2, Mar del Plata, 3 al 5 de Marzo.

-MIGNOLO, Walter (2007): *La Idea de América Latina. La herida colonial y la opción decolonial*. Barcelona: Gedisa.

-OYHARZABAL CASTRO, Enrique (2001): “El andar de las comunidades de los Pueblos Indígenas de Jujuy en los últimos años.

El ejercicio de sus derechos”. Primeras Jornadas de Reflexión sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Bs.As., 6 y 7 de diciembre.

-QUIJANO, Aníbal (2000): “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”. En: Lander, Edgardo (Comp.): *La Colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Bs.As: Clacso, pp. 201 a 246.

-SANTOS, Boaventura de Sousa (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad-Programa Democracia y Transformación Global

-SERVINDI (2005): *Interculturalidad: Desafío y proceso en construcción. Manual de capacitación*. Lima: Servicio de Comunicación Intercultural.

-TUBINO, Fidel (2002): *Interculturalizando el Multiculturalismo*. Lima: Facultad de Ciencias Sociales, PUCP

-VARGAS, Soledad (2002): “Aproximaciones a la Multiculturalidad”, en: *Aula de ciència i cultura; 16. El disseny avui. De l'objecte al seu context*. Barcelona: Fundació Caixa de Sabadell; pp. 97 a 108.

-WALSH, Catherine (2002): “Las geopolíticas del conocimiento y colonialidad del poder. Entrevista a Walter Mignolo”. En: Walsh, C y otros: *Indisciplinar las ciencias sociales Geopolíticas del conocimiento y colonialidad del poder. Perspectivas desde lo andino*. Quito: UASB-Abya Yala, pp. 17-44

-WALSH, Catherine (2006): “Interculturalidad y colonialidad del poder. Un pensamiento y posicionamiento otro desde la diferencia colonial”. En: Walsh, Catherine, Álvaro García Linera y Walter Mignolo: *Interculturalidad, descolonización del Estado y del conocimiento*. Bs.As: Ediciones del Signo.

-WALSH, Catherine (2008): “Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado”, en: *Tabula Rasa*. No. 9, julio-diciembre, Bogotá, pp. 131-152.