

# Conflicto Social

Revista del Programa de Investigaciones sobre Conflicto Social  
Instituto de Investigaciones Gino Germani - Facultad de Ciencias Sociales - UBA



# 30

Año 16 – Número 30 – Julio-Diciembre de 2023 – ISSN 1852-2262  
<http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/CS>



## Propósitos

*La revista Conflicto Social es una publicación electrónica de periodicidad semestral del Programa de Investigaciones sobre Conflicto Social, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Publica dos números al año, en enero para el semestre enero-junio y en julio para el período julio-diciembre. Nació en el año 2008 con el objetivo de constituirse en un ámbito de producción, reflexión y debate en el vasto campo de la problemática del conflicto y el cambio social, que incluyen tanto las relaciones de explotación y dominación como las resistencias y luchas sociales y políticas que aquellas generan, ya sea en procesos nacionales como internacionales. Con el propósito de aportar a una perspectiva crítica y analítica amplia, está abierta a la recepción de artículos originales basados en diversas corrientes o enfoques teóricos, epistemológicos y metodológicos. La revista está dirigida al conjunto de la comunidad académica de las ciencias sociales y humanas, investigadores y docentes y estudiantes de grado y de postgrado.*

### **Conflicto Social**

ISSN 1852-2262

Instituto de Investigaciones Gino Germani  
Presidente J. E. Uriburu 950, 6to. Piso, of.18  
(C1114AAD) Buenos Aires, Argentina  
Tel.: (54) (11) 4508-3815 int 211  
Fax: (54) (11) 4508-3822  
E-Mail: [programaconflicto@mail.fsoc.uba.ar](mailto:programaconflicto@mail.fsoc.uba.ar)

Se permite y alienta la copia y utilización de todos los contenidos de esta revista bajo los términos de una licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Unported (CC BY-NC-SA 3.0)



## Cuerpo Editorial

### Dirección

Matías Artese

Consejo de Investigaciones Científicas y  
Técnicas (CONICET), Instituto de Investi-  
gaciones Gino Germani (IIGG), UBA.  
Argentina

*In memoriam* Inés Izaguirre (2008-2019)

### Coordinación General

Marta Danieletto

Universidad de Buenos Aires, Argentina.

### Comité Editorial

Jorge Castro Rubel

CONICET - Universidad de Buenos Aires,  
Argentina

Iván Montes de Oca

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Georgina Perrone

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Gabriela Roffinelli

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Ma. del Rosario Toro Tesini

Universidad de Buenos Aires, Argentina

### Comité Académico Asesor\*

Perla Aronson

Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Pablo Bonavena

Universidad de La Plata.

Alberto Bonnet

Universidad Nacional de Quilmes

Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Lisandro Braga

Universidade Federal do Paraná/UFPR,  
Curitiba, Brasil.

Nélida Diburzi

Universidad Nacional del Litoral, Argentina.

Rodolfo Elbert

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Carlos Figueroa Ibarra

Universidad Autónoma de Puebla, México.

Guido Galaffasi

Universidad Nacional de Quilmes

---

\* Alberto Fernández, Juan Carlos Marín y Demetrio Taranda formaron parte de nuestro Comité Académico Asesor hasta su fallecimiento.

Marcelo Gómez	Universidad Nacional de Quilmes
Felipe Gómez Isa	Universidad De Deusto. Bilbao. España.
Gustavo Guevara	Universidad Nacional de Rosario y Universidad de Buenos Aires, Argentina
Gabriel Hetland	Latin American, Caribbean and U.S. Latino Studies, Sociology Department, University at Albany, SUNY, EE.UU.
Nicolás Iñigo Carrera	Universidad de Buenos Aires. Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.
Pablo Lapegna	Instituto de Estudios Latinoamericanos y del Caribe, Universidad de Georgia (Georgia, EEUU).
Flabián Nievas	Universidad de Buenos Aires, Argentina.
Enrique Pastor Seller	Universidad de Murcia. España.
Adrián Piva	Universidad Nacional de Quilmes / Universidad de Buenos Aires, Argentina.
Adriana Pons	Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
Martín Retamozo	Universidad Nacional de la Plata, Argentina.
Francisco Rivera Tobar	Universidad de Santiago de Chile (USACH) y Universidad de Chile, Chile.
Adriana Rodríguez	Universidad Nacional del Sur, Argentina.
Robinson Salazar	Universidad Autónoma de Sinaloa. México.
Alejandro Schneider	Universidad de Buenos Aires, Argentina. Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
Aníbal Viguera	Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

## Diseño

Marcelo Garbarino

## Conflicto Social

ISSN 1852-2262

Instituto de Investigaciones Gino Germani. Presidente J. E. Uriburu 950, 6to. Piso, of.18 (C1114AAD) Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54) (11) 4508-3815 int 211

Fax: (54) (11) 4508-3822

E-Mail: [programaconflicto@mail.fsoc.uba.ar](mailto:programaconflicto@mail.fsoc.uba.ar)



## Sumario

### Espacio Abierto

Conflictividad social, corporaciones rosarinas y política: La provincia de Santa Fe a finales de los años 20

*Social conflict, Rosario corporations and politics. The province of Santa Fe in the late 1920s*

Natalia D. Alarcón ..... 6-40

Organizarse para resistir, resistir para existir. La acción colectiva de las comunidades mapuche frente al extractivismo hidrocarburífero en Vaca Muerta, (Neuquén, Argentina)

*Organize to resist, resist to exist. Collective action of Mapuche communities against hydrocarbon extractivism in Vaca Muerta, (Neuquén, Argentina)*

María Gisela Hadad ..... 41-72

Infraestructura y luchas territoriales: el caso de la represa Garabí-Panambí en el marco de IIRSA

*Infrastructure and socio-territorial struggles: the case of the Garabí-Panambí dam in the context of IIRSA*

Daiana E. Melón ..... 73-106

“Ganhemos as ruas... lutemos por nossos direitos”. Las acciones estudiantiles en los primeros años de la dictadura brasileña. Belo Horizonte, 1964-1967

*“Ganhemos as ruas... lutemos por nossos direitos”. Student actions in the early years of the Brazilian dictatorship. Belo Horizonte, 1964-1967*

Sabrina Grimi ..... 107-136

El *ethos* de las armas. El zapatismo y los usos de la violencia

*Guns's ethos. Zapatism and the uses of violence*

Leandro Rubertone ..... 137-170

Conflicto armado y desplazamiento forzado en Colombia: 1950-2021  
*Armed conflict and forced displacement in Colombia: 1950 - 2021*  
Elizabeth Patiño Jaramillo ..... 171-209

Vouchers educativos: la propuesta para la Argentina y las lecciones del caso chileno  
*Educational vouchers: the proposal for Argentina and the lessons from the Chilean case*  
Romina De Luca ..... 210-242

Un dragón en el patio trasero. Relaciones militares entre América Latina y China (2001-2023)  
*A dragon in the backyard. Military relations between Latin America and China (2001-2023)*  
Fernando Romero Wimer ..... 243-273

## Reseñas

*La construcción del enano fascista. Los usos políticos del odio como estrategia política en la Argentina.* Daniel Feierstein. Clave intelectual, 2023., 190 págs.  
Por Jorge Castro Rubel ..... 274-277

**Política editorial e instrucciones para los autores ..... 278**

**Enlaces institucionales ..... 279**



Revista Conflicto Social - Año 17 N° 30 - Julio-Diciembre 2023

## Conflictividad social, corporaciones rosarinas y política: La provincia de Santa Fe a finales de los años 20

Social conflict, Rosario corporations and politics. The province of Santa Fe in the late 1920s

Natalia D. Alarcón\*

*Recibido: 6 de noviembre de 2023  
Aceptado: 20 de diciembre de 2023*

**Resumen:** El objetivo de este artículo es analizar las prácticas y comportamientos de las corporaciones rosarinas frente a la extensión del conflicto hacia la zona rural durante los últimos meses de 1928, como así también, el abanico de relaciones y disputas que se establecieron entre la Bolsa de Comercio de Rosario, Federación Gremial del Comercio e Industrias y Federación Agraria Argentina, permitiéndonos visibilizar cómo el conflicto obrero se entrelaza con los devenires de la política local, provincial y en ciertos momentos nacional.

### Palabras

**clave:** Conflictividad social; corporaciones; Rosario; política; 1928.

**Abstract:** The aim of this paper is to analyze corporate practices and behaviors of the Rosario corporations in the face of the extension of conflict to rural areas during the last months of 1928, as well as, the range of relationships and disputes established between *Bolsa de Comercio de Rosario*, *Federación Gremial del Comercio e Industrias* y *Federación Agraria Argentina*, which will allow us to visualize how the labor conflict will intersect with the becoming of local, provincial and, at times, national politics.

**Keywords:** Social conflict; corporations; Rosario; politics; 1928.

\*Escuela de Historia, Escuela de Ciencias de la Educación, Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario. Investigaciones Sociohistóricas Regionales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. ORCID: 0000-0003-2103-4042 natalia\_alarcon\_85@hotmail.com

## Introducción

El año 1928 fue un momento crucial en la historia del movimiento obrero argentino, ya que marcó la reactivación de la conflictividad social de la cual la ciudad de Rosario no fue la excepción.

En los últimos años diversos autores han abordado esta coyuntura desde diversas perspectivas, los primeros trabajos sobre el tema fueron elaborados por investigadores extranjeros Matthew Karush (2002) y Roberto Korzeniewicz (1993), quienes pusieron el foco de atención en este periodo en particular. Asimismo, podemos sumar a estos aquellos trabajos que desde perspectivas renovadoras han abordado el conflicto en su matriz social y urbana, recuperando las características que tuvo la movilización proletaria que determinó el desarrollo positivo de la huelga de estibadores portuarios de 1928, destacando este hecho como un momento fundante que marcó el fortalecimiento de las organizaciones sindicales obreras a finales de los veinte (Menotti y Videla, 2013). Podemos también mencionar, aquella producción que estudia el rol desempeñado por la prensa rosarina en los conflictos y en la construcción de opinión pública, contribuyendo a poner el foco de atención en cómo influyeron en términos políticos las opiniones volcadas en los periódicos (Cesaretti, Mauro y Uliana 2005; Scocco, 2009), y aquellos que buscan mostrar cómo responden los actores políticos, particularmente los partidos, a las condiciones que imponen las novedades institucionales que se suceden durante ese periodo, haciendo evidentes las articulaciones entre conflicto obrero y política (Videla, 2019).

Incluso diversas publicaciones que analizan el periodo a partir del comportamiento de las corporaciones empresarias ante la conflictividad social han contribuido al enriquecimiento sobre el estudio de esta coyuntura (Pons y Videla, 1991; Simonassi y Badaloni, 2009). A los cuales debemos sumar aquellos que poniendo específicamente el foco de interés en las huelgas de servicios públicos como la de los trabajadores tranvia-





rios (Pons, 2010; Alarcón, 2020) y telefónicos (Alarcón, 2017), han fortalecido el conocimiento sobre el accionar del movimiento obrero.

Desde el punto de vista de los conflictos rurales estos han sido abordados a partir de un enfoque de los procesos locales a largo plazo, constituyendo trabajos fundamentales para aproximarnos a los diversos sindicatos y orientaciones ideológicas que agrupaban a los trabajadores (Ascolani, 2009; Sartelli, 1993).

En este artículo abordaremos una coyuntura crítica de la historia social rosarina y santafesina encuadrada en los meses finales del año 1928, en donde la movilización obrera tanto rural como urbana será clave para tratar de explicar las múltiples articulaciones entre corporaciones, política y conflictividad social.

En primer lugar, se busca caracterizar las diversas corporaciones que interactúan en la trama corporativa local, para luego contextualizar la particular coyuntura del año 1928 tanto a nivel, local como provincial y nacional. En segundo lugar, se abordará en específico, el accionar de las diferentes corporaciones frente al conflicto, focalizando en las pujas intercorporativas y en el juego político que se establecerá entre éstas y los poderes de gobierno. A estos fines se realizó un tratamiento metodológico de carácter cualitativo sobre diversas fuentes históricas: actas, memorias y boletines de las corporaciones abordadas; prensa periódica de la ciudad de Rosario y Santa Fe; censos y memoriales.

## La trama corporativa rosarina

Desde fines del siglo XIX y comienzos del XX la ciudad de Rosario experimentó un crecimiento poblacional acelerado gracias al aporte proveniente de la inmigración.<sup>1</sup> Este proceso trajo aparejado la complejiza-

<sup>1</sup> Tercer Censo Nacional, 1916; 4° Censo Municipal de la ciudad de Rosario de Santa Fe, 1935.

ción de las estructuras económicas (nacionales, regionales, pero fundamentalmente locales) y será en este contexto en el cual se fue gestando el nucleamiento de intereses económicos de los diferentes actores que habitaban la urbe.

Ya desde mediados del siglo XIX uno de esos actores, la burguesía local había intentado dar forma a nucleamientos corporativos<sup>2</sup> de tipo económico, los cuales muchos de ellos no lograron perdurar en el tiempo. Recién en el año 1884 con la creación del Centro Comercial del Rosario y de la Sociedad Rural Santafesina en 1895 estos esfuerzos darían sus frutos, siendo estas las que albergarán en su seno intereses relacionados con la burguesía comercial mayorista e importadora y con los grandes propietarios rurales.

La Bolsa de Comercio de Rosario (BCR) fue fundada el 18 de agosto de 1884, bajo el nombre de Centro Comercial como una asociación civil sin fines de lucro. El Centro Comercial en lo fundamental, tuvo las mismas finalidades de la actual Bolsa de Comercio. Fue una asociación de comerciantes creada principalmente para disponer de un lugar común donde realizar operaciones mercantiles y subsidiariamente para representar y defender al gremio ante los poderes públicos; para uniformar los usos y costumbres mercantiles y para procurar información rápida sobre los negocios de otras plazas.

Al fundarse la Bolsa, el comercio de productos agrícolas ya estaba organizado en la República Argentina, razón por la cual la concentración de operaciones de compraventa de la institución se fue dando en forma paulatina. En el año 1889 se reforman sus Estatutos, cambiando su nombre, a Bolsa de Comercio de Rosario y en ese mismo año, se fueron estableciendo con mayor claridad sus instancias decisionales y atribuciones; compuesta por la Cámara Sindical (CS), Cámara de Comercio, Cámara

<sup>2</sup> Consideraremos a las corporaciones como asociaciones voluntarias formalmente constituidas cuyos miembros comparten, como mínimo, determinados intereses materiales específicos que se organizaron para defender y hacerlos avanzar a partir de entidades representativas de los intereses y de las actividades profesionales.





Arbitral de Cereales, en 1907 se creará la Cámara de Defensa Comercial, en 1910 el Mercado de Cereales a término y finalmente, en 1920 se sumará la Cámara de Yute y sus derivados.

En cuanto a la Sociedad Rural, después de muchos intentos frustrados para su conformación, el 19 de marzo de 1895 se funda bajo el nombre de Sociedad Rural Santafesina. Entre los años 1907 y 1908 pasaría a denominarse definitivamente como Sociedad Rural de Rosario (SRR), llevando a cabo un proceso de consolidación gracias a la participación entre sus socios de los más importantes propietarios de tierras locales. Ejerciendo, asimismo, una importante presencia en el espacio público urbano mediante las exposiciones rurales que organizaba la entidad.

Otra de las corporaciones con gran incidencia en la región, surgida como consecuencia inmediata del “Grito de Alcorta” de 1912, es la Federación Agraria Argentina (FAA). Esta institución organizada en defensa de los chacareros de la pampa húmeda, poco a poco proyectaría su accionar en el plano nacional. Para ello se establecieron como proyectos: la creación de cajas rurales, la gestión de los seguros contra granizo, el socorro mutuo de los asociados, la difusión de la instrucción agrícola mediante conferencias, bibliotecas circulantes y prácticas, gestionar ante los poderes públicos la abolición de gravámenes a la producción agrícola y ganadera, el logro de las indemnizaciones a los chacareros por las mejoras en los campos, la mejora de la infraestructura para la producción, velar por los derechos de los asociados, gestionar la rebaja de fletes, la construcción de galpones de almacenamiento y la difusión del cooperativismo como una forma de obtener ventajas en la adquisición de bienes de consumo, insumos y la comercialización de la cosecha. También se propuso la reforma del régimen de uso y tenencia de la tierra como único camino para mejorar la calidad de vida y el trabajo del sector (Federación Agraria Argentina, 1912).

Asimismo, existieron otras entidades corporativas que se asentaron en la ciudad y que ejercieron la representación de sectores empresarios de mediano porte y con perfiles productivos más heterogéneos, sin dudas

el caso más significativo y perdurable dentro de estos sectores es el de la Federación Gremial del Comercio e Industrias (FG). Esta institución fue creada a mediados de 1919 en un contexto de fuerte conflictividad laboral y, con el paso de los años, buscaron consolidar su estructura organizativa y constituirse en una interlocutora válida frente a los poderes del Estado actuando en temas tales como tarifas, impuestos, patentes, legislación, etc., pero será recién con los conflictos del año 1928 que esta institución logre consolidarse en la trama corporativa rosarina. En su interior predominaron los intereses comerciales mayoristas, minoristas e importadores y para el año 1930, comenzó a gestarse en su seno una pujante Sección Industrial.



### **Antecedentes para la conflictividad rural**

La huelga de estibadores portuarios de mayo de 1928, marcó el inicio de una sucesión de huelgas que tuvieron sus orígenes en la ciudad de Rosario y que luego se extendieron hacia la zona rural.

Estos movimientos tuvieron como disparador común el reclamo por cuestiones salariales, el mejoramiento en las condiciones de trabajo y la discusión sobre la provisión de la mano de obra.

Estos conflictos se enmarcaron en un panorama político electoral complejo. Desde 1912 la provincia de Santa Fe fue gobernada de forma ininterrumpida por las diversas facciones del radicalismo. El radicalismo antipersonalista (unificados) estaba perdiendo las posiciones de poder, y con miras a las próximas elecciones para la gobernación el radical personalista (yrigoyenista) Pedro Gómez Cello, logró postularse como candidato tejiendo alianzas con diversos sectores del radicalismo: caballeristas,<sup>3</sup> otros yrigoyenistas disidentes opositores y varios miembros

<sup>3</sup> Así eran denominados los seguidores de Ricardo Caballero.



del Partido Demócrata Progresista (PDP)<sup>4</sup> recientemente pasados a las filas radicales.

La influencia de Ricardo Caballero<sup>5</sup> en el resultado de las elecciones para gobernador a favor de Gómez Cello fue fundamental, por un lado, por su estrecha relación con Hipólito Yrigoyen y por el otro, por su particular discurso que combinaba tendencias obreristas con criollismo y nacionalismo. Si bien, estos tópicos tenían que ver con algunos de los principios propugnados por el radicalismo que buscaba la exaltación de los valores criollos y populares tradicionales como parte de la esencia nacional, sin embargo, en el caso del discurso del caballerismo estaban articulados con la explícita reivindicación de la representación política de los obreros.

Por otra parte, las elecciones a nivel nacional otorgaron el triunfo a Hipólito Yrigoyen, mientras a nivel municipal los radicales yrigoyenistas desplazaron por primera vez desde el año 1909 como mayoría a los representantes del PDP en el Concejo Deliberante.

Finalmente, a comienzos del mes de mayo cuando la huelga portuaria estaba en sus inicios, Gómez Cello designó a Ricardo Caballero como jefe de Policía de la ciudad de Rosario. Esta designación, incentivó el ascenso de la conflictividad social, teniendo en cuenta la política caballerista de apoyo al movimiento obrero<sup>6</sup>, lo que comenzó a fisurar la hete-

<sup>4</sup>El Partido Demócrata Progresista, surgió en noviembre de 1908 bajo el nombre de Liga del Sur, en sus orígenes estuvo conformada por importantes figuras de la ciudad de Rosario y se presentará como una agrupación de intereses al margen de la política, que buscaba apartarse de la política nacional dejando a sus afiliados en libertad de seguir a los partidos o agrupaciones de su simpatía, ya que su único objetivo era trabajar por el sur de la provincia y el traslado de la capital hacia la ciudad de Rosario (Malamud Rickles, 1997: 98).

<sup>5</sup>Es electo vicegobernador de la provincia de Santa Fe en 1912 y cumple una función clave en el ascenso de Hipólito Yrigoyen a la presidencia de la Nación. Es diputado nacional desde 1916-1919, cuando pasa a ocupar el puesto de senador nacional. Tiene un rol destacado en el Congreso, desde donde expresará sus ideas alrededor de la justicia social y la defensa histórica del federalismo y de Yrigoyen. En 1928, luego de un período en el cual su popularidad había declinado, retorna a Rosario, ocupando la Jefatura Política del gobierno yrigoyenista de Gómez Cello. Luego de la intervención militar de la provincia y de la renuncia a su cargo, se distanciará del yrigoyenismo y, tras el golpe de 1930, será uno de los tantos radicales que apoyarán el proyecto político de Agustín P. Justo. (Videla y Zanella, 2005: 35-36)

<sup>6</sup>Esta relación ha sido reseñada en los trabajos de Karush 2006; Korzeniewicz 1993; Horowitz 2015.

rogénea alianza que había apoyado al gobernador. Culminando con el surgimiento a mediados de junio de 1928 de una escisión partidaria conocida como el Núcleo<sup>7</sup>, la cual buscaba contrarrestar la influencia de Caballero. Haciendo efectiva la ruptura en noviembre de ese año cuando éste se presente con lista propia para competir en las elecciones municipales rosarinas.



### Corporaciones rosarinas y huelgas en la campaña

Los últimos meses del año 1928 se verán enmarcados por el comienzo de un nuevo gobierno de Hipólito Yrigoyen. Dentro de este cuadro de situación, los conflictos obreros en la ciudad de Rosario no cesan y se van trasladando hacia la zona rural, principalmente a la campaña santafesina y cordobesa.

Las pretensiones de los sindicalistas, se basaban en la conformación de asociaciones gremiales, conseguir la adhesión de los obreros de la campaña y el reconocimiento de estas sociedades por parte de los patrones, siendo un momento clave para la presentación de demandas, dado que se estaba llevando a cabo la recolección de la cosecha de trigo y de lino.

Ya desde mediados de año la Federación Agraria Argentina reportaba desde las columnas del periódico *La Tierra* el cuadro de agitación en la campaña:

Desde un tiempo a esta parte (...), se realiza por intermedio de sujetos que son verdaderos profesionales de la propaganda subversiva, una agitación violenta en pro de supuestas reivindicaciones sociales. (...) Los carreros y los peones de chacras,

<sup>7</sup> Luego denominado UCR Junta Reorganizadora. Integrada por figuras como Alcides Greca, Jorge Raúl Rodríguez, José Benjamín Ábalos y José Guillermo Bertotto, Figuras más cercanas al reformismo liberal que a los idearios caballeristas.



influenciados por las noticias de Rosario, tratan ahora de obtener, en la campaña mejores ventajas de las que obtienen los obreros en las grandes ciudades (...) (*La Tierra*, 11/08/1928, p.2)

Incluso durante el mes de julio, cuando la movilización urbana se encontraba en ascenso, el presidente de la FAA, Esteban Piacenza, es consultado por la Comisión de Legislación de la Cámara de Diputados respecto de las condiciones laborales y salariales de los peones rurales, éste se opondrá a la jornada de ocho horas y al salario mínimo, sosteniendo que estos dos puntos eran imposibles de conceder dadas las características del proceso productivo del agro.<sup>8</sup>

Con el paso de los meses, la posición de la FAA irá tornándose aún más intransigente en relación a los reclamos obreros, los que fueron incrementándose sumando a sus pedidos el reconocimiento de los sindicatos, control sindical de la mano de obra, aumento de jornales, afiliación obligatoria al sindicato de los familiares de los agricultores, imposición de un delegado por chacra.<sup>9</sup>

A raíz de las constantes presiones de los obreros en la campaña, Piacenza mantendrá reuniones con los gobernadores de la provincia de Santa Fe y de Córdoba, quienes prometieron interceder en lo posible a fin de llegar a un acuerdo entre colonos y braceros con el objetivo de calmar la situación.<sup>10</sup>

Sin embargo, cuando la agitación agraria se tornó más intensa la FAA endurecerá su discurso sosteniendo que las huelgas constituían una “verdadera epidemia” y que la mayoría de los movimientos carecían de “razón de ser”. Y que estas eran producidas por simple “contagio” y consideraban que no existía, “ningún malestar visible en la clase obrera: ni falta de trabajo, ni remuneraciones irrisorias”. Abogando por la necesidad de “curar el mal en su origen”, ya que las epidemias “se combaten enér-

<sup>8</sup> *La Tierra*, 28/07/1928.

<sup>9</sup> *La Tierra*, 3/11/1928 y 12/11/1928.

<sup>10</sup> *La Tierra*, 17/11/1928 y 20/11/1928.

gicamente y sin miramientos ni contemplaciones” (*La Tierra*, 22/11/1928, p. 1). Claramente, con estas declaraciones, lo que apuntaba la FAA era interpelar al gobierno (tanto provincial como nacional) con el objetivo de lograr la movilización de la fuerza pública para acallar lo más rápido posible los movimientos huelguísticos en la zona rural.

Paralelamente a la aparición de estos editoriales en *La Tierra*, Pia-cenza se reunirá con Yrigoyen, para evaluar los problemas del agro sobre transporte, venta de cereales, colonización, préstamos para agricultores, etc.<sup>11</sup> Al mismo tiempo, en dichas reuniones conversaron extensamente sobre la cuestión obrera, tema respecto al cual el primer mandatario “manifestó que su gobierno no sabría velar y hacer que los distintos intereses en juego no se salieran de su cauce” (*La Tierra*, 24/11/1928, p.1).

Las sucesivas reuniones con los diversos poderes de gobierno habían dado como resultado tibias respuestas, llevando a que desde las tribunas de *La Tierra* resonara un discurso de abierta crítica hacia el gobierno provincial (*La Tierra*, 24/11/1928: p. 1).

En consonancia con las ideas vertidas por la FAA, la Bolsa de Comercio de Rosario tomará cartas en el asunto y el 21 de noviembre la Cámara Sindical de la corporación rosarina, expresará su visión de los hechos en dos notas dirigidas a los gobernadores de las provincias de Córdoba y de Santa Fe, donde indicaban con preocupación:

“Grupos de personas armadas recorren los pueblos de la provincia formando asociaciones de resistencia sin permitir al colono que realice juntamente con sus hijos los trabajos rurales en su propio campo, como siempre lo ha hecho; al comerciante y acarreador emplear sus vehículos para el transporte de los cereales, desde las chacras a las estaciones, como así tampoco cargar éstos con personal que no esté adherido y sumiso a los delegados del sindicato respectivo” (BCR, 1929: 167).

<sup>11</sup> *La Tierra*, 22/11/1928 y 24/11/1928.





Los puntos a los cuales hace alusión esta entidad en su exposición son fundamentales para explicar la situación de la región en aquellos momentos. Hacia el final de la Primera Guerra Mundial se produce el fin de la expansión del área sembrada, coincidiendo con una estabilización en el número de inmigrantes que ingresaban al país a niveles similares a los de comienzos de siglo. Los efectos de estos cambios se empezarán a sentir entre los años 1928-1929, cuando la crisis económica local se profundice en el campo al combinarse con otro fenómeno inédito, la desocupación estructural de la pampa. En esta ecuación la utilización de la cosechadora y el camión son dos elementos fundamentales, ya que la primera reducía en una tercera parte la necesidad de mano de obra y el segundo eliminaba al carrero, generando como resultado la disminución de los salarios y mayor cantidad de desocupados. En este punto, la organización sindical de los obreros de la campaña se convirtió en un elemento clave para mantener el nivel de salarios y de empleo (Sartelli, 1993, 2009).

La respuesta del gobierno de la provincia de Córdoba llegó por intermedio de su ministro de gobierno, Amadeo Sabattini, quien dará cuenta que con anterioridad al pedido realizado desde la Bolsa ya se habían impartido órdenes a fin de garantizar la libertad de trabajo.<sup>12</sup>

Por su parte, el gobierno de Santa Fe se tomó su tiempo para contestar por intermedio de la pluma de Irineo de Anquín, quien recién lo hace el día 24 de noviembre; el retraso según la prensa, se debió al pedido de informes a las diferentes jefaturas de los departamentos en conflicto.<sup>13</sup> El ministro aseguró que la policía de cada uno de los departamentos afectados actuaba dentro de sus instrucciones y que el Poder Ejecutivo no podía intervenir aplicando la fuerza en cuestiones gremiales que excedían la órbita administrativa. Destacando que tanto los jefes de policía como

<sup>12</sup> BCR, *Memoria 1928* (Rosario; s/e, 1929) y *Boletín Oficial 1928*, N° 405 (Rosario; s/e, 1928)

<sup>13</sup> Según las informaciones remitidas por los distintos jefes políticos de los departamentos santafesinos, "a excepción de los distritos Los Quirquinchos y Berabevú, donde se trata de llevar a cabo un acuerdo satisfactorio, en los demás puntos se ha empezado la corta sin interrupción" (*Santa Fe*, 30/11/192).

el Departamento Provincial del Trabajo<sup>14</sup> estaban actuando como “amistosos mediadores” en los conflictos.

Los reclamos esgrimidos por la Bolsa de Comercio serán refrendados por la FAA, cuando esta haga público su desacuerdo con el jefe de policía del departamento General López, quien había declarado que “no intervendría en ningún conflicto hasta que no se hubieran cometido hechos delictuosos” (*La Tierra*, 20/11/1928, p. 1) Para la Federación Agraria, los jefes políticos apoyaban a los huelguistas con su neutralidad con fines electoralistas.

Los jefes políticos y comisarios de policía de los departamentos rurales cumplieron un importante papel arbitral. La práctica habitual era que las autoridades policiales tomaran partido a favor del empresariado, asegurando el orden público y la libertad de trabajo. Pero durante esta coyuntura, se había generalizado la función mediadora de las fuerzas policiales, sobre todo en la provincia de Santa Fe (Ascolani, 2009:65).

La contestación del ministro constituyó un evidente desafío para la Bolsa, ya que las relaciones entre ésta con los poderes locales y provinciales estaban notablemente desgastadas debido a las constantes fricciones que generaron la sucesión de huelgas que ocurrieron en la ciudad de Rosario.

Ante la evidencia de que los poderes provinciales no iban a reprimir los hechos que ocurrían en la campaña, la institución emprendió medidas que tenían como fin lograr la intervención de la Nación en dichos asuntos. En este punto no sólo estaba en juego el levantamiento de la cosecha sino también el papel de Rosario como uno de los principales puertos del país si llegaba a producirse un nuevo paro de estibadores, ya que el Centro de Navegación Transatlántica<sup>15</sup> haría efectiva la medida de excluir a

<sup>14</sup> En 1927 se sancionó la ley que creó el Departamento Provincial del Trabajo en la Provincia de Santa Fe, dicha ley no concebía la conciliación y el arbitraje entre las competencias de la institución (Piazzesi, 2014: 201).

<sup>15</sup> El CNT fue creado en 1899 por un grupo de representantes de armadores de buques que cubrían el tráfico del Río de la Plata, encabezados por el empresario naviero noruego, Pedro Christopher-sen.





este destino para la descarga de los barcos de ultramar, como ya había ocurrido en el mes de julio (Alarcón, 2019).

### **La Federación Gremial y la Bolsa de Comercio en la lucha por la representación de los intereses de los empresarios rosarinos**

La preocupación central de la Bolsa durante el mes de noviembre estuvo focalizada en resolver la situación en las zonas rurales, puesto que las huelgas ponían en peligro el levantamiento de la cosecha repercutiendo directamente en los intereses de sus socios al interrumpir la cadena de comercialización del cereal con las consecuentes pérdidas económicas.

En la ciudad aún persistían ciertos conflictos, principalmente los llevados a cabo por los gremios pertenecientes a los servicios públicos, como los trabajadores de la Sociedad de Electricidad de Rosario<sup>16</sup>, que tenía pocos avances en su solución. En este momento, la FG ante la posibilidad de que la escalada huelguística continúe en ascenso y ante el riesgo (real o percibido) de ruptura del “orden social”, encarará acciones ante el gobierno nacional.

Apenas asumida la presidencia por Hipólito Yrigoyen, la Federación remite una nota al ministro del interior para presentar su queja por la subversión reinante en la ciudad, reclamando por el accionar tanto del jefe de policía de la ciudad como del gobernador de la provincia.

La situación en la ciudad continuó siendo complicada y el 14 de noviembre se decretará un paro general con motivo de exigir la liberación de Simón Radowitzky.<sup>17</sup> En este paro la adhesión fue dispar, pero se produjeron diversos actos de violencia, provocando numerosos destrozos,

<sup>16</sup> Los obreros de la Sociedad de Electricidad se declararán en huelga el 18 de julio de 1928, la cual finalizará el 4 de agosto gracias a las gestiones de Caballero.

<sup>17</sup> Obrero anarquista prisionero de la cárcel de Ushuaia y autor de la muerte del coronel Ramón Falcón, (14 de noviembre de 1909), quien fuera responsable de la brutal represión de la semana roja de 1909 en Buenos Aires.

mientras que las autoridades contemplaban los hechos sin tomar cartas en el asunto, según la opinión de la prensa y de gran parte del comercio local.<sup>18</sup>

En vista de los hechos, la Comisión Directiva la FG tomará como medida el envío de una nota al gobierno nacional, relatando la situación que vivía la urbe y convocarán a todas las entidades representativas de Rosario<sup>19</sup>, para una reunión el día 20 de noviembre en el local de la Federación a fin de tratar la situación y determinar las medidas a adoptar.

En la fecha pactada se presentarán a la reunión los representantes enviados por la Sociedad Rural, Centro de Corredores y Comisionistas de Cereales, Centro Marítimo, Sociedad Industrial Gráfica de Rosario, Centro de Navegación “La Rosarina”, Cámara de Frutos y Anexos y Metalúrgicos, pocos asistentes en relación a las invitaciones cursadas en su oportunidad.

En la Asamblea luego de un intercambio de opiniones, se resolvió apoyar la moción del delegado del Centro de Corredores, Adelqui Stoisa, quien propuso que se escogiera un representante por cada una de las instituciones presentes a fin de entrevistarse con el gobernador de la provincia para solicitarle la remoción del jefe de policía, Ricardo Caballero.<sup>20</sup>

Por otra parte, se determinó que la Comisión que iría a Santa Fe sería designada en una reunión el día 23 de noviembre y de no conseguir ser atendidos por el gobernador, se le solicitaría una audiencia al presidente de la República. Sin embargo, la siguiente sesión no contó con la participación de la mayoría de las entidades que habían concurrido con

<sup>18</sup> *La Capital*, 15/11/1928.

<sup>19</sup> Fueron convocados a este encuentro: la Cámara Sindical de Comercio de la Bolsa de Comercio, Cámara del Yute, Mercado de Consumo y Abasto, Centro de Corredores de Cereales, Centro de Exportadores, Federación Agraria Argentina, Centro Cabotaje del Litoral, Centro Rural de Cerealistas, Unión Abastecedores, Centro “La Propiedad”, Centro Unión Almaceneros, Sociedad Rural, Compañía de Navegación, Rotary Club, Cámara de Comercio Francesa, Cámara de Comercio Española, Cámara de Comercio Italiana, Centro de Ingenieros, Arquitectos y Constructores, Cámara Sindical de Fruteros y Anexos, Centro Productores de Leche, Centro Marítimo, Centro Consignatarios Productos del País, Centro Martilleros de Hacienda, Sociedad Industrial Gráfica de Rosario y Centro Patronos de Panaderías.

<sup>20</sup> FG, *Actas del CD*, N° 98, 20 de noviembre de 1928.





anterioridad, sólo estaban presentes los representantes del Centro de “La Propiedad” y del Centro de Patronos de Panaderías.

Las principales corporaciones que habían acudido en su momento como el Centro de Corredores y Consignatarios de Cereales y el Centro Marítimo<sup>21</sup> optaron por encauzar sus reclamos a los poderes públicos por intermedio de la Bolsa de Comercio, alegando que esta era la institución eminentemente representativa del comercio cerealista de la región y todos sus socios formaban parte de ella.<sup>22</sup>

Por su parte la Sociedad Rural no concurrirá al encuentro, ya que había acordado facultar a su presidente para que, en unión con la BCR, concurriera a una entrevista con Yrigoyen para informarle la situación que se vivía en la ciudad.

El cambio de opinión de estas instituciones tiene su razón de ser en la decisión de la Bolsa de Comercio de realizar gestiones frente al primer mandatario con prescindencia del movimiento iniciado por la FG, marcando un claro límite a su representatividad en el ámbito corporativo de la ciudad.

Tal como hace notar uno de los socios de la Federación, Carlos Pérez Orozco, la ausencia de delegados de diversas casas comerciales que concurren a la reunión anterior, se debía a que la BCR había resuelto enviar a una Comisión para entrevistarse con el presidente de la República y opinaba que “la Federación debía actuar por sus propios medios prescindiendo de esa representación” (FG, *Actas del CD*, N° 98, 20 de noviembre de 1928).

Entre los socios de la FG surgió cierto descontento, puesto que sostenían que la Bolsa solo se limitaría a “exponer la situación creada a los agricultores y pedir garantías para el levantamiento de la cosecha, prescindiendo así de lo que interesa realmente al comercio y a la industria”

<sup>21</sup> Institución fundada en 1906, nuclea a agentes marítimos, empresarios del sector marítimo y portuario.

<sup>22</sup> Centro de Corredores y Comisionistas de Cereales (1929). Memoria, 1º de Octubre de 1928 – 30 de Septiembre de 1929. Rosario: Talleres Gráficos F. Lufft.

(FG, *Actas del CD*, N° 98, 20 de noviembre de 1928), el presidente de la FG Nicolás Boero señaló:

“La finalidad de la Bolsa de Comercio no es distinta a la de la Federación (...), por cuanto ambas instituciones corren paralelos en sus gestiones ante los poderes públicos. La Federación Agraria también se ha adherido a lo que motiva a esta entidad. La Sociedad Rural ha enviado en la sesión anterior un delegado y no creo posible por lo tanto que la comisión que se designe dentro de esas instituciones para entrevistarse con el Señor Presidente de la República hagan sólo mención de la campaña, cuando el mal está en Rosario, extendido hoy por la obra del Gefe (*sic*) de Policía de la Provincia” (FG, *Actas del CD*, N° 98, 20 de noviembre de 1928).

Dentro de la Federación la disputa con la Bolsa siempre estaba presente. Sin embargo, el presidente de la entidad utilizará un tono conciliatorio para referirse al accionar y a los intereses que encarnaba la primera corporación de la ciudad para indicar, que a pesar de reclamar por los hechos que acontecían en la zona rural ésta institución no podía dejar de lado la situación de Rosario, ya que otras asociaciones como la FAA y la SRR, que eran la expresión de los pequeños, medianos y grandes propietarios agrícolas-ganaderos se habían solidarizado con los reclamos de la Federación respecto de lo que ocurría en la urbe.

La FG concluye en lugar de concurrir a Santa Fe para entrevistarse con Gómez Cello, remitirle una nota en la que reiterarán sus reclamos para la remoción del jefe de policía y le comunicarán la resolución de dirigirse al presidente de la Nación, “para que interponga su alta influencia política y, utilizando las facultades que acuerda la Constitución, devuelva a esta ciudad las libertades y garantías a las que tiene derecho” (FG, 1928: 3).

Es posible inferir que, si bien todas las solicitudes realizadas con anterioridad ante el gobierno de la provincia habían sido infructuosas, esta decisión de enviar sólo una comunicación escrita y apresurar su encuentro





con Yrigoyen puede tener sus orígenes en la necesidad de recuperar el protagonismo que habían adquirido días antes, ya que la determinación de la Bolsa de realizar gestiones frente al gobierno nacional había minado el apoyo corporativo que había sabido obtener la institución.

La Comisión designada<sup>23</sup> se reúne con el primer mandatario el 26 de noviembre, donde le presentan una serie de fotografías que ilustraban los hechos ocurridos durante las huelgas en la ciudad junto con un memorial en el cual sostenían, que habían “agotado todos los recursos para solicitar la modificación del estado de las cosas” (FG, 1928:14), sin ser atendidos por el gobierno provincial y que la actitud de las autoridades provinciales había sido reprobada de manera elocuente en las elecciones para el Concejo Deliberante rosarino, en las que el caballerismo ocupó un segundo puesto detrás de los radicales yrigoyenistas. Solicitando a Yrigoyen el “amparo” que el gobierno de la provincia no les había otorgado.

### **Un gobernador y un jefe político acorralados: entre la presión de las corporaciones y el gobierno nacional**

En el ámbito corporativo para el día 23 de noviembre ya era conocida la noticia que tanto la Bolsa de Comercio como la Sociedad Rural de Rosario<sup>24</sup>, se entrevistarían con el presidente de la Nación para interiorizarlo de la situación y solicitarle que interpusiera su influencia a fin de garantizar la libertad de trabajo en la ciudad y en la campaña.

En este contexto uno de los personajes más cuestionados por las corporaciones era el jefe de policía de Rosario, Ricardo Caballero. Pero

<sup>23</sup> Estaba integrada por: Nicolás Boero, Enrique Villamajó, José G. Ortiz, Ernesto Daumas, Agustín Pujals, Carlos Pérez Orozco, Carlos U. Perret, Antonio Stáble, Antonio Manzini, Juan Losno, R. de Dominicis, Joaquín Balseáis, José Reinoldi, Eduardo Cattáneo, Andrés Fontana, José A. Torriani.

<sup>24</sup> Los presidentes de ambas entidades, Manuel Ordóñez y Leopoldo Uranga, poseían una doble pertenencia institucional. Ordóñez como presidente de la Cámara Sindical de la Bolsa y también en su condición de propietario en el hinterland rosarino formaba parte de la Sociedad Rural de Rosario, siendo miembro de su Comisión Directiva entre 1909 y 1910. Mientras que Leopoldo Uranga integraba la CS de la Bolsa como vocal titular para el año 1928.

en estos momentos éste buscó términos más conciliatorios para referirse al problema que afectaba a la zona rural, probablemente por el encuentro de los delegados de la Federación Gremial del Comercio e Industrias con el presidente de la República y por la proximidad de la reunión de los representantes de la BCR y la SRR con esta figura. Así, cuando el 26 de noviembre se entrevista con el presidente de la Sociedad Rural de Cerealistas<sup>25</sup>, Pablo Baiocchi, al preguntársele si tenía conocimiento de la situación que amenazaba con producirse en la zona rural, y qué medidas adoptaría en caso de que peligrara el levantamiento de la cosecha, este contestó que “ya las había adoptado, a pesar de que no existía conflicto alguno, en todo el Departamento, que afectara el levantamiento de la cosecha” (Caballero, 1928: s/p).

Caballero, les manifestó que también que había tenido conversaciones con Santiago Beristain<sup>26</sup> para que le transmitiera su pensamiento al presidente de la Bolsa de Comercio, a quien sabía de viaje a Buenos Aires con objeto de conferenciar con Yrigoyen:

“Que, si existiera en realidad peligro para el levantamiento de la cosecha que aún quedaba en pie, por la presentación de pliegos de condiciones en el momento del corte, la cosecha debía ser levantada con el apoyo de todas las fuerzas que fueran necesarias, ya fueran nacionales o provinciales” (Caballero, 1928: s/p).

Asimismo, aseguró que se habían enviado fuerzas al Departamento General López y a uno o dos distritos del Departamento Caseros lugares donde, según informaciones periodísticas, el movimiento estaba adquiriendo carácter de suma gravedad.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Surge en 1905 bajo el nombre de Centro de Acopiadores de Cereales y en 1920 cambia su designación a Sociedad Rural de Cerealistas.

<sup>26</sup> Uno de los socios fundadores del Centro de Corredores y Comisionistas de Cereales, socio de la Bolsa de Comercio de Rosario.

<sup>27</sup> *Santa Fe*, 30/11/1928.





Este interés de Caballero por hacerle llegar a los representantes de la Bolsa su pensamiento, constituía un intento desesperado por lograr influir en los informes que entregaría la delegación que se iba a entrevistar con Yrigoyen, ya que era evidente que no tendrían palabras de alabanza para con su gestión.

Cuando la conferencia de las corporaciones con el presidente de la Nación ya era un hecho y eran conocidos los términos del Memorial que sería presentado ante él, puesto que una copia del mismo había sido adjuntada en un telegrama que se remitió a modo de respuesta al gobierno provincial el 27 de noviembre. Esto marcará un claro indicio del cambio de vocabulario de Ricardo Caballero al referirse a la Bolsa.

Mientras el jefe político de Rosario continuaba intentando contener una situación que parecía salirse de control, se entrevistará con delegados de la Unión Sindical Argentina (USA). Reunión en la cual les recrimina que si ellos habían sido quienes aconsejaron la presentación de pliegos en las regiones donde aún no había sido levantada la cosecha, habían procedido sin orientación ya que prácticamente la cosecha estaba casi toda levantada y, en segundo lugar, la recolección no admitía dilación ni discusión de pliegos. Esta actitud sólo llevaría a dar:

“Apariencia de verdad a la mentira pública que agita en el ambiente la Bolsa de Comercio de Rosario, cuyos representantes esperan obtener del presidente de la República el envío de fuerzas del ejército, que ellos presentarán, después, no con el sentido de una cooperación del gobierno de la nación al respetable cimiento de las disciplinas del trabajo, si no como la prueba de un cambio fundamental en las orientaciones sociales del mismo.” (Caballero, 1928: s/p).

El descontento de Caballero respecto del accionar de los sindicatos adheridos a la USA será reforzado por la aparición de una nota en el periódico *El Nativo*<sup>28</sup>, vocero extraoficial de la facción radical encabezada

<sup>28</sup> El periódico *El Nativo* se había convertido en el vocero extraoficial de Ricardo Caballero, más

por Caballero, en la cual se buscará mostrar una actitud de apoyo hacia los colonos objetando las tácticas empleadas por los braceros, sin dejar de reconocer la vida miserable de estos, mostrando su desacuerdo con sus reclamos y apoyando las medidas implementadas por el gobierno de Córdoba y Santa Fe para garantizar la recolección de la cosecha.

En pos de reforzar esta postura, entrevistarán al secretario de la FAA, Antonio Rialto, y destacaban:

“Los braceros no tienen ningún derecho, ni moral, ni legal de no permitir que el colono levante su cosecha con la ayuda de sus hijos. En cambio, tienen la obligación moral i patriótica, de arrebatar de cualquier forma la tierra que tienen acaparada los estancieros a quien ellos aún no han exigido nada en sus pliegos” (*El Nativo*, 1/12/1928).

Sin embargo, la UOL rosarina (adherida a la USA) no aceptaba como ciertas las declaraciones y posturas del jefe de Policía que habían aparecido en el diario *La Capital*<sup>29</sup> y no concebían cómo los criterios de derecho de asociación, de reunión y de huelga por parte de los trabajadores era distinto en su aplicación de la ciudad a la campaña y exhortaban a los trabajadores del campo a continuar en sus luchas.<sup>30</sup>

El cambio de actitud de Caballero respecto del conflicto urbano y el rural podría explicarse en relación a las crecientes presiones que este experimenta en diversos frentes; por un lado, la creciente presión por parte de las corporaciones ante el desplazamiento de la conflictividad hacia la zona rural; por otro, la oposición partidaria ejercida por el principal rival del radicalismo, el Partido Demócrata Progresista y las agrupaciones antipersonalistas y al mismo tiempo, por la oposición interna dentro del par-

---

allá de la existencia o no de una relación material entre estos dos actores. Sin embargo, se puede constatar una evidente relación ideológica (Müller, 2009).

<sup>29</sup> La nota es verídica ya que cuando Caballero presenta su renuncia al cargo de jefe de policía en su Memorial aparecen reproducidas dichas declaraciones.

<sup>30</sup> *El Nativo*, 1/12/1928.





tido radical ejercida por “El Núcleo”. Sumándose a lo anterior, los desempeños electorales de la elección de concejales de noviembre en las cuales el Caballerismo obtuvo un segundo lugar.

Adrián Ascolani (2009: 50) sostiene que el fenómeno huelguista que se inició en la campaña tuvo su origen en un fenómeno complejo en el que colaboraron numerosos actores externos: los sindicatos adheridos a la USA a partir de la estrecha relación de esta central y los sindicatos de estibadores rurales, quienes a su vez cimentaron las bases de organización de otros gremios en la zona, materia en la que también colaboró la Unión Obrera Local de Rosario. Otro de los actores fueron los anarquistas, tanto foristas como antorchistas, quienes colaboraron favoreciendo el traslado de la agitación portuaria de la ciudad de Rosario hacia las zonas rurales económicamente conectadas.

Por su parte la Comisión<sup>31</sup> encomendada por la Bolsa y la SRR para reunirse con Hipólito Yrigoyen, efectivizará su encuentro el 28 de noviembre. Durante la entrevista entregarán un informe en el cual explicaban la situación de la ciudad y la provincia, reforzando los informes presentados por la FG días antes, y solicitaron la inmediata intervención de los poderes nacionales.<sup>32</sup>

Como consecuencia de las reuniones que mantuvieron las diferentes corporaciones de la ciudad con el presidente, y luego de considerar la situación agraria de la provincia junto con el ministro del interior, Elpidio González, este último mandó un enérgico telegrama al gobernador de la provincia de Santa Fe:

“Nuevos sucesos de distinta índole, pero igualmente graves y de pública notoriedad colocan al presidente en el caso de tener que llamar otra vez la atención al Señor gobernador desde que, y a pesar del tiempo transcurrido no ha adoptado ninguna me-

<sup>31</sup> Conformada por Manuel Ordóñez, Germán Pessán, Juan Muzzio y Pablo Baiocchi por la Bolsa de Comercio, y Leopoldo Uranga, Joaquín Marull, Federico G. Covertón por la Sociedad Rural de Rosario.

<sup>32</sup> BCR. *Memoria 1928*, s/e, Rosario, 1929 y *Boletín Oficial 1928*, N° 405, s/e, Rosario, 1928.

dida con el fin del reestablecer la normalidad funcional del trabajo.

El movimiento de opinión del cual ha emergido el gobierno de V.E. se sentiría defraudado en sus ideales más puros si pudiera suponerse que la libertad de trabajar, que es la condición básica de todas las sociedades bien constituidas, se viera trabado por dificultades que deben ser resueltas con un superior pensamiento, de armonía y justicia.

Si V.E. no se sintiera capacitado o no creyera, tener medios apropiados, sírvale poner en conocimiento de este gobierno que él adoptará las medidas conducentes.” (*Santa Fe*, 1/12/1928, p.1)

El telegrama del ministro del interior constituye una amenaza casi explícita de intervención de la provincia, revelando la tensión creciente entre el gobierno provincial y nacional, la cual se fue gestando desde antes de la concreción de las elecciones comunales del mes de noviembre.

Esta confrontación política había empezado tempranamente. En el mes de junio, el gobernador Gómez Cello, comenzará a experimentar una creciente oposición por parte de los Radicales Unificados, quienes constituían mayoría en la Legislatura. Para contener esa situación tomará la resolución de proceder al cierre del Parlamento por parte de las fuerzas policiales, justificando esta acción sobre la base de que la mayoría de los integrantes de ese cuerpo habían sido electos recurriendo al fraude.

A lo anterior vinieron a sumarse las divergencias presentes dentro del propio partido de gobierno que se acentuarán a mediados del mes de julio, cuando aparezca el “Núcleo” como una rama escindida del partido que buscando contrarrestar la influencia de Caballero.

Gómez Cello se encontraba en una encrucijada, al enfrentamiento político entre miembros de su partido, la presión ejercida por las asociaciones de interés de la ciudad de Rosario, la campaña emprendida en su contra por los principales órganos de la prensa, ahora venía a sumarse el gobierno nacional.

Sin embargo, la respuesta enviada al poder central firmada conjun-





tamente por el gobernador y su ministro de gobierno, no intentó aplacar los ánimos, sino que los exacerbó aún más al refutar todas las acusaciones realizadas por Elpidio González.<sup>33</sup>

El 2 de diciembre Yrigoyen ordenó por decreto la intervención militar de la provincia por intermedio del Regimiento 8 de Infantería Montada al mando del teniente coronel Conrado Szyrle. También envía al director general de Agricultura y Defensa Agrícola, Enrique Varaona, y al inspector del Departamento Nacional del Trabajo, Eduardo Argerich, para investigar la situación.

La decisión de intervención militar por parte del primer mandatario, no fue comunicada oficialmente al gobernador de la provincia. Claramente, esta tenía un trasfondo de conflicto político que excedía la agitación agraria. Sin embargo, no se ordena la intervención del Poder Ejecutivo provincial (tal como era costumbre), preservando la figura de Gómez Cello, pero evidentemente constituía un acto político de flagrante vulneración de la autonomía provincial y que llevó al debilitamiento de la autoridad de Caballero como jefe de policía y de Gómez Cello, su principal aliado.

Ahora bien, los argumentos esgrimidos por el presidente para fundamentar la intervención eran una recapitulación de los reclamos realizados por los empresarios rosarinos, cargando todas las responsabilidades al gobierno de Santa Fe por su “pasividad complaciente” que había “estimulado a elementos perturbadores extraños a las actividades agrícolas a agitar a los braceros en una campaña ajena a los verdaderos intereses de estos”, poniendo en peligro la cosecha (BCR, 1929: 23).

La BCR mostró su beneplácito ante la llegada de funcionarios y tropas del ejército esperando que ello bastara “para dar la sensación de la autoridad que requiere el orden y el trabajo” (BCR, 1929: 23) Mientras que la FG atribuyó esta intervención a las gestiones emprendidas por la

<sup>33</sup> *El Orden*, 02/12/1928.

institución, lo que se reflejará en la edición del mes de diciembre de su *Boletín*:

“La nefasta influencia y dañina complacencia de los encargados de hacer obra de gobierno y no política demagógica, con simulacros redentorista para la clase obrera, hizo que esta Federación del Comercio e Industrias, promoviese en nuestra sede social las reuniones de los distintos representantes de las fuerzas laboriosas de esta ciudad para acordar la actitud a asumir frente al estado disolvente y anarquizado en que se desenvolvían las relaciones entre capital y trabajo” (FG, 1928: 1).

Así mismo, los principales órganos de la prensa local y nacional, llenaron sus páginas de acusaciones contra el gobernador de la provincia y al jefe de policía de Rosario, manteniendo la actitud asumida en meses anteriores durante la coyuntura de huelgas urbanas.<sup>34</sup>

Con la llegada de las tropas a la ciudad, Ricardo Caballero se dirigirá a Santa Fe en una visita fugaz para conferenciar con Gómez Cello e Irineo de Anquín. Durante los días siguientes estos funcionarios se reunieron con frecuencia; se rumoreaba que estos encuentros habían tenido como objetivo persuadir al gobernador para que no presentara su renuncia en señal de protesta (Korzeniewicz, 1993).

Ese mismo día Caballero, retribuyó la visita de cortesía al general Marcilese y al señor Varaona, que recientemente habían arribado a la provincia, y se refirió ante ellos sobre la misión que se les había confiado:

El decreto en virtud del cual ustedes se encuentran aquí, en uno de sus considerandos que el motivo urgente de su envío reside en que la cosecha peligra al no ser levantada en oportunidad. Estoy hablando con ustedes el día 3 de diciembre. En estos momentos y usted lo sabe –dije al Señor Varaona– como viejo empleado del Ministerio de Agricultura, la cosecha de trigo y lino ha sido ya levantada en todo el Norte de la Provincia (...)

<sup>34</sup> *La Capital*, 03/12/1928.





Por lo que se refiere al Sud, en este Departamento de Rosario, no hay ni ha habido conflicto agrario. (...) Hago estas referencias, les dije, para que en el cumplimiento de la misión que van a desempeñar, reduzcan a sus verdaderos términos las exageradas informaciones llevadas ante el Excmo. Sr. Presidente de la República por los representantes de la Bolsa de Comercio, de la Sociedad Rural y de la Federación de la Industria y el Comercio, que han presentado a esta Provincia en un estado de peligro y de anarquía que los hechos que van a comprobar desvirtuarán con mayor eficacia mis palabras (Caballero, 1928: s/p).

Los informes remitidos por el director general de agricultura luego de intervenida la provincia, indicaban que la huelga agraria se encontraba completamente paralizada desde la llegada de las fuerzas nacionales<sup>35</sup> y del mismo modo así también lo aseguraba la FAA<sup>36</sup>. Paralelamente, representantes de la USA se entrevistaron con Yrigoyen y le manifestaron su extrañeza por el envío de tropas del Ejército a la provincia de Santa Fe.<sup>37</sup> Por su parte el presidente, sostuvo que el envío de tropas no estaba dirigido contra los obreros y les aconsejó que presentaran un memorial con los cargos que deseaban hacer.

Mientras las presiones sobre el gobernador de Santa Fe aumentaban día a día, el diario *El Orden*, en su edición del 4 de diciembre se expresaba en estos términos:

El mal consejo es el que ha perdido al Señor Gobernador de la Provincia. La palabra del doctor Elías de la Puente (que desde el mes de mayo no ha sido visto en la sede del Poder Ejecutivo de la Provincia), interpreta la opinión del pueblo, que se mantiene a la expectativa. Si el señor Gobernador ha llegado al triste extremo en que se encuentra, por su culpa, quédale, aunque con menos méritos que hace 48 horas (y a cada hora que transcurre con menos honra), el gesto final. "Salve su

<sup>35</sup> *El Orden*, 05/12/1928.

<sup>36</sup> *La Tierra*, 04/12/1928.

<sup>37</sup> *El Orden*, 05/12/1928.

dignidad hombre”: dícele el vice gobernador doctor de la Puente. “Salve su dignidad de hombre”, equivale a decir: si no tiene ánimo racional para sobreponerse a las contingencias de la hora presente, retírese del gobierno y evite así la agonía lenta y poco airosa que le espera. (*El Orden*, 04/12/1928)

Este periódico atribuye los malos consejos que llevaron a la penosa situación en la que se encontraba la provincia a Ricardo Caballero, y exculpaba de las responsabilidades al vicegobernador, ya que como aclaran desde el mes de mayo, cuando asumió el gobierno y comenzaron los conflictos laborales, no había concurrido a la Casa de Gobierno. Evidentemente esto revela una operación ideada por los órganos de la prensa para que una vez obtenida la renuncia de Gómez Cello, la cual era vista como inminente, el que asumiera el poder de la provincia fuera el mismo De la Puente, un claro enemigo de Caballero.

Para reforzar esta maniobra, el 5 de diciembre aparecen publicadas en ese mismo diario las cartas que remitió este funcionario al gobernador en las que le reitera su equivocación al designar al jefe de policía de Rosario y lo previene de las tendencias que estaban surgiendo dentro del partido liderada por Caballero, le pide que rompa “cualquier vinculación personal en beneficio de un interés mayor, como es el partido y la provincia” (*El Orden*, 05/12/1928).

Luego de la publicación de estas misivas, De la Puente se entrevista con Yrigoyen en un intento para justificar la presentación de dichas cartas al público, evidentemente para asegurarse que toda la opinión pública conociera su desvinculación de las políticas llevadas adelante por Gómez Cello y Caballero, así como también para presentarse como el candidato para suceder en el poder al gobernador.

Mientras tanto los pedidos de intervención amplia de la provincia eran recurrentes en la prensa y entre los partidarios del radicalismo yrigoyenista, como era el caso del senador nacional Armando Antille, quien alegaba que si se decretaba una intervención federal el gobierno de





Gómez Cello se enfrentaría a una elección cuyos resultados serían la derrota total para dicha tendencia, “en proporción igual al total fracaso electoral que tuvo en las recientes elecciones comunales de Rosario” (*El Orden*, 07/12/1928).

Si bien es cierto que el Caballerismo perdió las elecciones comunales de la ciudad de Rosario frente al radicalismo yrigoyenista su derrota no había sido tan rotunda como pretende hacer notar Antille, la diferencia por la cual ganaron las elecciones fue por 1173 votos.<sup>38</sup> No podemos dejar de notar que con una diferencia de seis meses respecto de las elecciones anteriores, en esta coyuntura las orientaciones de izquierda como el Partido Socialista Independiente que había obtenido representación en el Concejo Deliberante pierde su banca y el Partido Comunista no logra sumar votos para incrementar su representación en el Cuerpo. Sin embargo, esto no supone que haya habido un retroceso en las opciones discursivamente favorables a la clase obrera, en este sentido la magnitud del voto Caballerista en un contexto claramente atravesado por la conflictividad obrera, no puede más que interpretarse como ejemplificación de una extensa opinión obrerista en la ciudad (Videla, 2019).

Al mismo tiempo, los informes que llegaban por intermedio del director general de agricultura indicaban que la tranquilidad en la zona agrícola estaba asegurada, por lo tanto el motivo que había llevado a la intervención militar por parte del gobierno nacional se encontraba totalmente controlado, evidenciando que el envío de estas era sólo un pretexto para resolver las tensiones existentes entre el gobierno nacional y provincial, y principalmente saldar cuentas con el jefe político de la ciudad de Rosario, que a esta altura era visto como un adversario por el presidente de la república.

<sup>38</sup> “Fue batido el oficialismo en Rosario” 12936 Irigoyenistas, Demócratas 10431, Caballeristas 11763. *El Orden*, 17/11/1928.

## El jefe político se despide: El memorial de Ricardo Caballero

El 11 de diciembre es presentado al ministro de Gobierno de la provincia el anunciado Memorial del Dr. Caballero, a modo de respuesta a los que fueron presentados por la Bolsa de Comercio, la Sociedad Rural de Rosario y la Federación Gremial del Comercio e Industrias al primer mandatario.

Caballero atribuía, no sin razón, toda la campaña de descrédito entablada contra su persona a los cerealistas que tenían una fuerte representación en la Bolsa, la cual tuvo sus inicios en su negativa de emplear la fuerza contra los trabajadores en huelga.

Al mismo tiempo, tras los informes que fueron presentados por las corporaciones al presidente de la Nación, se puede ver en ellos una operación destinada a evitar el alza de los salarios que se pagarían por la cosecha, ya que uno de los argumentos esgrimidos por la Bolsa era que solicitaban la intervención del Estado a fin de “que no se sumaran nuevos factores de encarecimiento a los ya elevados costos de producción” (Caballero, 1928: s/p).

Sumado a esto, la operación que fue elaborada desde la prensa tanto local como nacional en desprestigio del gobierno de la provincia y del jefe político de Rosario, era palpable y contribuyeron a la justificación de las medidas tomadas por el gobierno federal.

En su defensa, Caballero incluye una detallada descripción de todos los movimientos obreros ocurridos en la ciudad y los sucesos en la campaña, finalizando con el ofrecimiento de la renuncia a su cargo. En este memorial subyacen puntos fundamentales del ideario “caballerista”, que se alejaban en gran medida de la concepción del radicalismo que tenía Yrigoyen. Esta particular visión de lo que debía ser la misión del partido, llevó a que ambas figuras se distanciaran.

Caballero consideraba que, con la aplicación de la Ley Sáenz Peña, que garantiza la libertad del voto, se habían dado los primeros pasos hacia





una renovación política, la cual debía ser complementada con una renovación social, que implicaba la lucha por la libertad económica de los individuos y que traería los cambios necesarios para la solución de los problemas sociales que aquejaban a la población. Uno de los medios fundamentales para alcanzar la “libertad económica” era el desarrollo de una legislación laboral que incluyera el establecimiento de un principio jubilatorio, el seguro social y una reglamentación del trabajo, permitiendo asegurarle al trabajador su tranquilidad económica. Al mismo tiempo, las diferencias entre patrones y obreros debían ser resueltas por la senda de la armonía social, ya que era imposible imponer la solución de problemas sociales por medio de la fuerza (Monserrat, 2005:101).

La decisión de intervenir la provincia con las tropas nacionales era un claro indicio de la negativa del Yrigoyenismo de prestarle su apoyo a la política laboral que Caballero venía desplegando en la ciudad de Rosario, poniéndole coto a las aspiraciones políticas de esta figura.

Con la ida de Ricardo Caballero, ya se comenzaban a barajar nombres de su reemplazante, entre los que se encontraba Arturo Gandolla, quien finalmente ocuparía dicho cargo.

Mientras tanto, los partidarios del Núcleo continuaban insistiendo en la necesidad de una intervención amplia de la provincia, con un nuevo ímpetu ya que habían ganado el departamento San Lorenzo, sosteniendo que Yrigoyen debía ahorrarle al gobernador de Santa Fe una derrota electoral en toda la provincia y la posibilidad de un juicio político, ya que al gobierno nacional le convenía que la intervención se produjera en esos momentos y no más tarde, puesto que así podía atribuir sus debilidades a la luz de los acontecimientos que han tenido lugar en el seno del partido.<sup>39</sup>

Finalmente, la crisis política santafesina fue solucionada sobre la base del cambio total de ministros y con la continuación del Dr. Gómez Cello en el poder, quien perdió toda injerencia en los problemas laborales.

<sup>39</sup> Santa Fe, 12/12/1928.

## Consideraciones finales

La llegada de las tropas federales a la provincia de Santa Fe se presenta como el cierre de una etapa en la cual se fueron desatando y profundizando una serie de cuestiones, que se habían iniciado en el mes de mayo con la asunción del gobierno de la provincia por Pedro Gómez Cello y con la posterior designación de Ricardo Caballero como jefe político de Rosario.

Durante este período la ciudad y más tarde las zonas rurales, se vieron conmovidas por los movimientos huelguísticos de los trabajadores en reclamo por mejoras, probablemente alentados por el ideario de estos líderes políticos que vinieron a instaurar nuevos términos en la relación entre patronos y obreros.

La acumulación de presiones y protestas de la prensa, sumándose a estas las de las corporaciones rosarinas, principalmente de la Bolsa de Comercio y la Federación Gremial, en contra el jefe de policía y el gobierno provincial, se iniciaron en dicho mes con las primeras huelgas encabezadas por el proletariado de la urbe debido a la falta de garantías a la libertad de trabajo, atribución que hasta entonces había sido asegurada por los poderes públicos. En el impulso llegaron, incluso, a canalizar estas protestas hacia el gobierno nacional en busca de una solución efectiva.

El inicio de la agitación agraria, revela la existencia de una serie de dificultades estructurales en el agro pampeano, el fin de la expansión del área sembrada y la mecanización de los trabajos que reducía la necesidad de mano de obra, llevó a que la constitución de sindicatos se convirtiera en la opción para mantener los salarios y los puestos de trabajo. Proceso que fue sostenido gracias al traslado de la agitación portuaria de la ciudad de Rosario, en buena medida por la estrecha relación entre sindicatos con sede en la urbe con las organizaciones de los obreros rurales, pero mucho también debe haber contribuido la movilidad estacional que posiblemente hizo que una parte de los huelguistas fueran los mismos en el campo que en la ciudad.





Desde mediados de año la FAA comenzará a alzar su voz respecto de la agitación rural en la campaña y las demandas esgrimidas por los sindicatos obreros. Endureciendo su discurso hacia comienzos de noviembre cuando comience a peligrar la recolección de la cosecha.

La aparición de estos conflictos en el agro activó con mayor intensidad la protesta de la principal corporación de la ciudad, la BCR, a la que se sumaron la SRR y la FAA, frente al peligro que representaban estos movimientos para la recolección de la cosecha. Mientras, que la FG se limitó a reclamar por las huelgas que aún seguían produciéndose en la ciudad.

Al mismo tiempo, las nada fáciles relaciones intercorporativas entre la Federación y la Bolsa de Comercio reflejan ciertas particularidades en este período. La Federación percibe este momento como una nueva oportunidad para poner a prueba su capacidad para encauzar las protestas del comercio de la ciudad, iniciando tempranamente acciones a fin de reunir voluntades corporativas para ejercer presión en las esferas de gobierno.

Si bien en un principio, esta convocatoria tuvo adherentes, lo hizo porque en ese momento la postura de la BCR no brindaba a sus socios los incentivos suficientes como para recibir su apoyo, pero cuando esta corporación pudo redefinir los intereses individuales de sus asociados en pos de un interés común, al tomar en sus manos la iniciativa de recurrir al gobierno nacional, instituciones como el Centro de Corredores y Consignatarios, y el Centro Marítimo, recurrieron a la identidad forjada como miembros de la BCR al reconocer representados sus intereses, legitimando el accionar de esta corporación y dejando a la FG sin apoyo.

Si bien la BCR elige darle mayor relevancia a los llamamientos por la pacificación de la campaña, obedeciendo a los intereses cerealistas que confluían en ella, no por ello deja de insistir en la situación de conflictividad que vivía la ciudad y así lo expone ante Yrigoyen.

A pesar de esto ambas asociaciones de interés parecen encontrar en este punto, un instante en el cual suavizan los términos de la disputa en pos de un objetivo común, lograr la intervención de las tropas federales.

Como hemos visto, las capacidades de las corporaciones empresarias en la definición de políticas constituyen una fuerza suficientemente importante como para llegar directamente al Poder Ejecutivo Nacional. Sin embargo, esta encontrará sus límites al no alcanzar su máximo objetivo que era lograr para finales de año la intervención completa de la provincia.

Ahora bien, en noviembre, los vínculos entre el gobierno nacional y provincial entraron en una etapa de creciente rigidez, acentuadas por la estrecha relación entre Gómez Cello y el jefe político de Rosario, y sobre todo por los resultados que había obtenido el caballerismo al presentarse con una lista propia en las elecciones comunales de ciudad, ya que permitió cuantificar el apoyo real con el que contaba Ricardo Caballero, quien a pesar de haber logrado un segundo puesto detrás de los radicales yri-goyenistas, demostraba que el capital que había logrado a través de sus políticas laborales lo perfilaba como un serio adversario para las políticas del presidente de la República y por tanto muy alejado de una lealtad que proclamaba pero evidentemente no ejercía.

La circunstancia marcó un cambio en el ambiente político de la urbe y reveló un proceso de aglutinamiento en las fuerzas que disputaban un lugar en el Concejo Deliberante a diferencia de la importante fragmentación que presentaron los comicios del mes de abril. Al mismo tiempo, se observa que los partidos Socialista Independiente y Comunista, quienes poseían un fuerte discurso obrerista no lograron el suficiente respaldo como para alcanzar nuevamente una banca en dicho cuerpo.

La llegada de las tropas federales, no sólo tiene por objetivo desactivar el conflicto en la campaña sino también minar la autoridad del gobernador y de Caballero, desatando una crisis política que sólo será solucionada con la renuncia del jefe de policía de Rosario, con el cambio total de ministros pero con la continuación de Gómez Cello en el poder, quien perderá toda injerencia en los problemas laborales.





## Bibliografía

Alarcón, N. (2017) “Capital extranjero, corporaciones y política en Rosario. El caso de la huelga de los obreros de la Unión Telefónica del Río de la Plata a fines de los veinte”. *Coordenadas. Revista de Historia Local y Regional* 4 (2). [online] Disponible en <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/coordenadas/article/view/12157>

\_\_\_\_\_ (2019) “Corporaciones empresarias y conflicto obrero. La huelga de los estibadores del Puerto de Rosario (1928)”. *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, N°15. [online] Disponible en <https://estudios-maritimossociales.org/remss/remss15/alarcon.pdf>

\_\_\_\_\_ (2020) “Conflictividad social y servicios públicos: El caso de la huelga de 1928 de los obreros de la Compañía General de Tranvías Eléctricos de Rosario (Argentina)”. *Izquierdas*, 72, (49). [online] Disponible en <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-50492020000100272>

Ascolani, A. (2009) *El sindicalismo rural en la Argentina. De la resistencia clasista a la comunidad organizada (1928-1952)*. Bernal: UNQ.

Cesaretti, F., Mauro, D. y Uliana, H. (2005) Representaciones, prensa y conflicto social. Estrategias complejas en el diario La Capital, mayo – julio de 1928”. M. Bonaudo (dir.), *Imaginario y prácticas de un orden burgués. Rosario, 1850 – 1930, Los actores entre las palabras y las cosas* (pp.125-145). Rosario: Prohistoria.

Horowitz, J. (2015). *El Radicalismo y el movimiento popular, (1916-1930)*, Buenos Aires: Sudamericana.

Karush, M. (2002). *Workers or Citizens: Democracy and Identity in Rosario Argentina, (1912-1930)*. Albuquerque: University New Mexico Press.

\_\_\_\_\_ (2006). Radicalismo y conflicto obrero urbano 1912-1930. O. Videla (comp.), *Nueva historia de Santa Fe* (pp. 39-84). Rosario: Prohistoria ediciones- La Capital, *Tomo IX. El siglo XX. Problemas sociales, políticas de Estado y economías regionales: 1912-1976*.

Korzeniewicz, R. (1993). “The Labor Politics of Radicalism: The Santa Fe Crisis of 1928”, en *Hispanic American Historical Review*, 73 (1). Durham, Duke University Press.

Malamud Rickles, C. (1997). *Partidos políticos y elecciones en la Argentina: la Liga del Sur (1908-1916)*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Menotti, P. y Videla, O. (2013). “Las huelgas de los estibadores portuarios en el sur santafesino en 1928”. *Sociohistórica*, 32. [online] Disponible en

[https://www.sociohistorica.fahce.unlp.edu.ar/article/view/SH2013n32a04/html\\_4#:~:text=El%202%20de%20mayo%20de,por%20su%20agitaci%C3%B3n%20y%20violencia](https://www.sociohistorica.fahce.unlp.edu.ar/article/view/SH2013n32a04/html_4#:~:text=El%202%20de%20mayo%20de,por%20su%20agitaci%C3%B3n%20y%20violencia).

Monserrat, M. A. (2005). La cuestión Social y el Radicalismo en el pensamiento de Ricardo Caballero, 1925-1928. O. Videla y E. Zanella (comp.), *Historia y Política, cuestión social, radicalismo y revisionismo* (pp. 91-107). Buenos Aires: Imago Mundi.

Müller, M. (2009). El Nativo de Rosario. Periódico antiimperialista, obrero, nacionalista y radical. Los sentidos del Nacionalismo en los confines de los años 1920. S. Fernández y O. Videla (comp.), *Ciudad Oblicua: aproximaciones a temas e intérpretes de la entreguerra rosarina* (pp. 39-54). Rosario: La Quinta Pata y Camino.

Piazzesi, S. (2014). La institucionalización del conflicto en Santa Fe durante la década de 1930". M. Lobato y J. Suriano (comp.), *La Sociedad del Trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)* (pp. 199-219). Buenos Aires: Edhasa.

Pons, A. (2010). La huelga tranviaria de 1928/9 en Rosario. Entre la coacción y el consenso. Ponencia II Jornadas Internacionales de Problemas Latinoamericanos Contemporáneo. Córdoba, Noviembre de 2010.

Pons, A. y Videla, O. (1991). "Una corporación frente a la cuestión social: la Bolsa de Comercio de Rosario ante los conflictos obreros a principios del Siglo XX". *Anuario* 15. Rosario.

Sartelli, E. (1993). Mecanización y conflicto social en la llanura pampeana. Santa Fe y la huelga de braceros en 1928. A. Ascolani (comp.) *Historias del sur santafesino*. Rosario: Ed. Platino.

\_\_\_\_\_ (2009). La sal de la tierra. Clase obrera y lucha de clases en el agro pampeano (1870-1940), Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras.

Scocco, M. (2009). *Representaciones de la huelga de portuarios. Rosario, mayo de 1928. Una perspectiva desde el acontecimiento*, Seminario Regional, Escuela de Historia. Rosario, UNR.

Simonassi, S. y Badaloni, L. (2009) Asociacionismo empresario y conflictividad social en la Rosario de Entreguerras S. Fernández y O. Videla (comp.), *Ciudad Oblicua: aproximaciones a temas e intérpretes de la entreguerra rosarina*(pp.177-200). Rosario: La Quinta Pata y Camino.

Videla, O. (2019). "Elecciones, partidos y conflicto social a finales de los años veinte del siglo XX en Rosario" *Secuencia*, 104 [online] Disponible en <https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i104.1392>.





## Fuentes

*El Nativo* (Rosario)

*El Orden* (Santa Fe)

*La Capital* (Rosario)

*La Tierra* (Rosario)

*Santa Fe* (Santa Fe)

3° Censo Nacional (1916), levantado el 1° de Junio de 1914. Buenos Aires: Talleres Gráficos de L. J. Rosso y Cía.

4° Censo Municipal de la ciudad de Rosario de Santa Fe (1935), Levantado el 21 de octubre de 1926, bajo la dirección de Domingo Dall' Anese. Rosario: s/e.

Bolsa de Comercio de Rosario (1928). *Boletín Oficial* 1928, N° 405. Rosario; s/e.

Bolsa de Comercio de Rosario (1929). *Memoria* 1928. Rosario; s/e.

Caballero, R. (1928) Los conflictos sociales de la ciudad de Rosario y su zona agrícola 1928, *Memorial elevado al gobierno provincial el 11 de diciembre de 1928*. Rosario: s/e.

Centro de Corredores y Comisionistas de Cereales (1929) *Memoria*, 1° de Octubre de 1928 – 30 de Septiembre de 1929. Rosario: Talleres Gráficos F. Lufft.

Federación Agraria Argentina (1912). *Estatutos*. Rosario: s/e.

Federación Gremial del Comercio e Industrias, *Actas del CD*, N° 98, 20 de noviembre de 1928.

Federación Gremial del Comercio e Industrias, *Boletín* N° 14, Año II, Diciembre de 1928.



Revista Conflicto Social - Año 17 N° 30 - Julio-Diciembre 2023

## Organizarse para resistir, resistir para existir. La acción colectiva de las comunidades mapuche frente al extractivismo hidrocarburífero en Vaca Muerta, (Neuquén, Argentina)

Organize to resist, resist to exist. Collective action of Mapuche communities against hydrocarbon extractivism in Vaca Muerta, (Neuquén, Argentina)

María Gisela Hadad\*

*Recibido: 20 de noviembre de 2023*

*Aceptado: 21 de diciembre de 2023*

**Resumen:** El artículo busca focalizar en la acción colectiva protagonizada por las comunidades y organizaciones mapuche que disputan el territorio frente al avance extractivista hidrocarburífero en Vaca Muerta (departamentos de Añelo y Confluencia, Neuquén, Argentina). Nuestro interés es analizar su trayectoria de movilización -repertorio de acción colectiva-, para lo cual proponemos un abordaje de tipo cualitativo en el que se sistematizan momentos relevantes de su lucha de los últimos 10 años, se muestran sus vinculaciones con formas arquetípicas de acción de protesta en la provincia y se destacan las modalidades que se incorporan, lo cual permite inscribir la acción colectiva analizada en el marco de una tipología de movimientos sociales según su repertorio de acción.

**Palabras clave:**

Acción colectiva; Mapuche; Hidrocarburos; Extractivismo; Vaca Muerta.

**Abstract:**

The article seeks to focus on the collective action carried out by the Mapuche communities and organizations that dispute the territory against the hydrocarbon extractive advance in Vaca Muerta (departments of Añelo and Confluencia, Neuquén, Argentina). Our interest is to analyze their trajectory of mobilization - repertoire of collective action -, for which we propose a qualitative approach in which relevant moments of their struggle of the last 10 years are systematized, their links with provincial archetypal forms of collective action are shown and the modalities that are incorporated are highlighted, which allows the collective action analyzed to be inscribed within the framework of a typology of social movements according to their repertoire of action.

\*Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) / Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. Argentina. ORCID: 0000-0002-6354-2910. giselahadad@hotmail.com, giselahadad@conicet.gov.ar

**Keywords:** Collective action; Mapuche; Hydrocarbons; Extractivism; Vaca Muerta.

## Introducción

En este trabajo tomamos como premisa la idea expresada por Raúl Zibechi (2003), según la cual

...los movimientos sociales se nos hacen visibles a través de la estela que va dejando su acción. Esa estela son sus formas de lucha; pero como toda estela, es engañosa: su forma, su textura, su trama interna y su visibilidad cambian según pasa el tiempo, el lugar de observación, el tipo de mirada y el tiempo durante el cual la mantengamos... (Zibechi, 2003: 21)

De este modo, nos interesa focalizar en las instancias de acción colectiva del movimiento mapuche, entendiendo que las formas que asume la lucha representan una de las dimensiones centrales para comprender al movimiento. En el accionar de las organizaciones sociales podemos encontrar claves de lectura acerca de sus objetivos y expectativas de logros, sus alianzas y articulaciones, sus estrategias y proyecciones; sobre todo cuando el abordaje supone un recorte temporal, al menos, medianamente prolongado en el tiempo.

De este modo la propuesta es tomar el decenio que se inicia en 2013 con la firma del acuerdo entre la empresa argentina Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y la multinacional norteamericana Chevron. La finalidad del mismo era desarrollar, a través de técnicas de extracción de hidrocarburos no convencionales –conocida como fractura hidráulica o *fracking*–<sup>1</sup> el área de Loma Campana, departamento de Añelo (García Za-

<sup>1</sup> El *“fracking”* consiste en la fractura masiva de rocas y arenas compactas que contienen partículas de hidrocarburos (gas o petróleo) a través de perforaciones en profundidad y el uso de grandes cantidades de agua, sustancias químicas y arenas de sílice inyectadas a presión que empujan los hidrocarburos hacia la superficie (proceso denominado como inyección inversa).

notti, 2017). A lo largo de los 10 años que transcurren desde ese momento hasta la actualidad, la transformación del territorio y la vida de quienes lo habitan ha sido notable (Acacio y Svampa, 2017; Trpin y Rodríguez, 2019; Palmisano, Wahren y Hadad, 2022). De hecho, la propia denominación territorial parece haber trasmutado: Vaca Muerta es ahora la referencia toponímica que remite a este vasto espacio geográfico, soslayando antiguas -pero aún vigentes- referencias tradicionales: parajes, aguadas, bardas, territorios comunitarios de antiguas familias pobladoras, etc., en una operación lingüística performativa que coadyuva a la transformación espacial. “Ahora le llaman Vaca Muerta...”, apunta Melisa Cabrapan Duarte (2023), reflexionando sobre la preexistencia de las comunidades mapuche<sup>2</sup> al descubrimiento de las riquezas del subsuelo y la configuración territorial.

En este trabajo centraremos nuestra atención en la dimensión político-organizativa de la acción colectiva que llevan a cabo algunas comunidades mapuche del territorio mencionado y una organización de carácter étnico-político que las nuclea. En el recorte que aquí se propone referiremos fundamentalmente a las comunidades (*lof*) Campo Maripe, Kaxipayiñ y Fvta Xayen<sup>3</sup>, en las que hemos tenido oportunidad de conversar con algunos de sus integrantes en el contexto de nuestras visitas a los territorios comunitarios. La organización en cuestión es la Confederación Mapuche de Neuquén (CMN), cuya Zonal Xawvn Ko nuclea a las comunidades de esta área.

La metodología de trabajo se basa en un abordaje fundamentalmente cualitativo a partir del análisis de entrevistas y observaciones hechas en el lugar de estudio entre los años 2017 y 2023<sup>4</sup>. En ese marco, se entre-

<sup>2</sup> La palabra “mapuche” se consigna en singular respetando la usanza de las comunidades, ya que su significado en mapuzungun es “gente de la tierra”.

<sup>3</sup> El recorte propuesto para esta indagación prioriza tomar los casos de las comunidades con las que se ha venido trabajando y conversando desde el primer trabajo de campo, realizado en 2017. Se espera incorporar otras comunidades en posteriores trabajos, como es el caso de la *lof* Wircaleo (ubicada en las proximidades de Sauzal Bonito, y más visible en los últimos tiempos a raíz de la sucesión de sismos que se vienen produciendo en la zona). Se debe mencionar también que no ha sido posible obtener una respuesta positiva de la comunidad Paynemil, que ha sido contactada en dos oportunidades, pero no consistió en recibimos.

<sup>4</sup> Las entrevistas que constituyen el corpus del estudio fueron realizadas por la autora y los colegas Dr. Juan Wahren y Dr. Tomás Palmisano, en el marco de tres trabajos de campo en la provincia





vistaron autoridades y miembros de las comunidades mapuche, referentes políticos (intendentes y delegados vecinales), representantes corporativos (de las áreas de relacionamiento con las comunidades, responsabilidad social empresarial y áreas técnicas), miembros de organizaciones no gubernamentales (ambientalistas, de desarrollo rural, entre otras), abogados especialistas en derecho indígena, delegados del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), productores rurales y vecinos de las localidades de la zona, entre otros. Asimismo, se trabajó con una selección *ad hoc* de notas periodistas de diversas fuentes realizada a los fines de reconstruir la cronología de los conflictos a los que nos referiremos.

## Marco teórico

La perspectiva que nos interesa asumir en este trabajo es la que se centra en la noción de movimientos sociales como concepto articulador del análisis. Al respecto, hemos realizado estudios previos donde damos cuenta en extenso de los distintos paradigmas que forman parte de este *corpus* teórico, sus alcances y limitaciones (Hadad, 2016). Por lo que, a los fines del estudio actual, tomaremos la definición de Alberto Melucci (1980) -uno de los principales referentes de la escuela de los Nuevos Movimientos Sociales y la teoría de la identidad– que consideramos apropiada por las dimensiones de análisis que supone.<sup>5</sup>

---

de Neuquén entre los años 2017 y 2023. Entre esos años se llevaron a cabo tres viajes a la zona de estudio (2017, 2022 y 2023) donde se visitaron las comunidades mapuche mencionadas en este trabajo y otras, que por razones de menor cercanía con el epicentro del conflicto, no se consideraron para este artículo (es el caso de las lof Newen Kura y Newen Mapu), pero sí firman parte de la investigación ampliada. Durante los trabajos de campo se realizaron entrevistas, observaciones participantes y no participantes y diálogos espontáneos con diversos actores sociales que habitan el territorio –o tienen alguna injerencia en el mismo–, seleccionados a partir del interés específico por el testimonio del grupo o sector que representa.

<sup>5</sup>Aunque no es el objetivo de este artículo el dar cuenta de la dimensión identitaria de los movimientos sociales, por el contrario, nos centramos en la dimensión de la acción “visible” del mismo, queremos destacar que consideramos al paradigma de la identidad como el abordaje más pertinente para el estudio de los movimientos sociales y, en particular, del movimiento mapuche, argumento que he desarrollado y defendido en trabajos previos (Hadad, 2016).

A lo largo de su obra Melucci ha aportado múltiples elementos para la caracterización de los movimientos sociales. Consideramos que la siguiente definición sintetiza sus ideas: "...defino analíticamente un movimiento social como una forma de acción colectiva, a) basada en la solidaridad, b) que contiene un conflicto, c) que rompe los límites del sistema en el que se produce la acción." (Melucci, 1980: 825).<sup>6</sup> El autor considera que dichas dimensiones analíticas deben converger para que una acción colectiva pueda rotularse bajo la denominación de movimiento social. Así, Melucci (1980) establece que la solidaridad es concebida como la capacidad de los actores de compartir una identidad, de reconocerse y ser reconocidos; el conflicto es entendido como la disputa entre actores opuestos por la apropiación de recursos valorados por ambos; y el quiebre de los límites del sistema implica que la acción realizada va más allá de lo tolerado por el sistema social, implicando el carácter disruptivo y/o disfuncional de la misma.<sup>7</sup>

Entendemos que los movimientos sociales son un tipo de acción colectiva, pero también es posible tomar en consideración a *la acción* misma, como uno de los momentos principales del devenir de los movimientos sociales. En este sentido Melucci (1994) explica que estos pasan por etapas de *latencia* y de *visibilidad*, donde tienen lugar distintos procesos y configuraciones, relacionados entre sí. En la fase de latencia se producen los (re)planteos y cambios en la construcción de significados, es decir, se generan códigos, distintos y hasta antagonicos a los instituidos socialmente, para interpretar la realidad social, a partir de los cuales será

<sup>6</sup> Traducción propia.

<sup>7</sup> Melucci también distingue otras dimensiones como características de los movimientos sociales, a saber, a) la definición del *conflicto* como de tipo *antagonista*; b) el objeto de la disputa no se centra en el sistema político, no intenta conquistarlo, sino plantear otras formas de poder; c) el accionar del movimiento se resuelve a través de la *participación directa* de sus miembros; d) se pone en juego una *dimensión instrumental* (medio para la consecución de fines) y una dimensión expresiva (un fin en sí mismo: la expresión de una identidad, de valores y expectativas compartidas); y e) el accionar del movimiento social responde a un *proyecto de orden social* de nuevo tipo, que supera las reivindicaciones y expectativas particulares, articulándose en torno a objetivos superadores de carácter universalista. (Véase, por ej, Melucci, 1980). Para este trabajo tomamos una definición sintética, ya que no es objetivo profundizar en estos aspectos.





posible una posterior etapa de movilización, y consecuente visibilidad del movimiento. La fase de movilización es una manifestación de la existencia del colectivo, la cual permitirá plantear abiertamente la lógica de pensamiento y acción que se había comenzado a elaborar en la fase previa, "...indica a la sociedad la relación existente entre un problema específico y la lógica dominante en el sistema..." y a su vez, "...muestra que son posibles modelos culturales alternativos..." (Melucci, 1994: 147). La importancia de estos dos momentos de la acción de los movimientos sociales reside en su interconexión. Ambos se retroalimentan y son una instancia necesaria en la configuración general de la acción colectiva.

La latencia hace posible la acción visible porque proporciona los recursos de solidaridad que necesita y produce el marco cultural dentro el cual surge la movilización. Esta última a su vez refuerza las redes sumergidas y la solidaridad entre sus miembros, crea nuevos grupos y recluta nuevos militantes atraídos por la acción pública del movimiento... (Melucci, 1994: 147).

La distinción propuesta por Melucci persigue, sobre todo, fines analíticos, ya que muchas veces ambos momentos se solapan, o bien, la instancia de visibilidad antecede a la latencia, y/o se van sucediendo ambos momentos a lo largo del tiempo en la trayectoria de los movimientos sociales.

En este trabajo proponemos un recorte que tome específicamente el momento de visibilidad del movimiento mapuche con el fin de analizar el repertorio de acciones que presenta en el período seleccionado. Retomando la idea de Zibechi (2003) acerca de la importancia de las formas de lucha de los movimientos sociales como aspecto visibilizador de su ideología, identidad, estrategia a largo plazo, etc., nos parece adecuado recurrir a la noción de *repertorios de acciones* de Charles Tilly (1978) para enmarcar este abordaje. El mencionado autor utiliza este concepto para referirse a los métodos y formas de lucha de las organizaciones sociales.

A su entender las formas de acción de los distintos grupos en los diferentes momentos y lugares expresan sus capacidades, sus recursos y habilidades para alcanzar sus objetivos de lucha. Son variables de un grupo a otro y de un espacio-tiempo a otro, y están arraigados culturalmente, siendo las posibilidades de cada colectivo bastante limitadas y poco cambiantes.

A partir de estas ideas, Marisa Revilla Blanco (2010) propone la construcción de una tipología de los movimientos sociales según su tipo de repertorio de acción. De acuerdo con la autora pueden distinguirse tres tipos básicos de repertorios según su relación con la política convencional, la probabilidad de alterar el orden público y la violencia que ejerzan en la acción. Un primer tipo es el *repertorio de acción colectiva contenida*, que es generalmente aceptado por las autoridades y la sociedad, ya que no implica mayores riesgos para la institucionalidad. Estas acciones son las campañas, mítines, firma de peticiones, marchas y huelgas, y forman parte del funcionamiento cotidiano de la sociedad. La acción de los movimientos sociales no se suele centrar en este tipo ideal de repertorio, sino de alguno de los dos siguientes. El segundo tipo es el *repertorio de confrontación* y presenta ciertos riesgos para quienes lo llevan a cabo, pudiendo implicar hasta algún grado de violencia contra la propiedad. En general son acciones novedosas que salen de la rutina y por lo mismo son inciertas en sus alcances. Muchas veces derivan en acciones de mayor grado de confrontación que el inicial. Son acciones de este tipo las huelgas de hambre, los boicots y campañas de desobediencia civil, las tomas de edificios y daños a las propiedades, los cortes de calles y rutas, etc. Finalmente, el grado mayor de confrontación daría lugar a *repertorios de violencia*, donde se aumenta la escala de esta para llegar a atentar contra las personas. Las acciones comprendidas en este tipo de repertorios son múltiples y son las usualmente empleadas por grupos terroristas, guerrillas y en la lucha armada de grupos de diverso tipo, e incluyen secuestros, torturas y asesinatos como principales hechos.

Tomando estos elementos como marco conceptual nos proponemos dar cuenta de la acción visible de las comunidades y organizaciones ma-





puche que se encuentran disputando el territorio de Vaca Muerta, intentando describir y analizar las dimensiones que componen dicha acción, sus alcances, sus anclajes, sus limitaciones, sus correlatos con el discurso y los sentidos que los actores le otorgan, entre otros aspectos. Asimismo, nos interesa comprender el tipo de repertorio de acción que se proponen y las implicancias de esta caracterización en el contexto sociopolítico y económico en el que se inscribe.

### **Extractivismo hidrocarburífero: contexto global, marco provincial**

Desde una perspectiva geopolítica global, se evidencia una tendencia creciente a la revalorización de los recursos naturales considerados estratégicos, en el marco de un modelo económico que definimos como extractivista (Acosta, 2009; Gudynas, 2009; Giarracca y Teubal, 2013; Leff, 2005; Seoane, Taddei y Algranati, 2013; Svampa, 2015; Teubal y Palmisano, 2012; entre otros). El modelo extractivo se caracteriza por la profundización de la desposesión territorial y de recursos naturales, un aumento de la dependencia económica de los países sujetos a esa lógica -en general, países del llamado Sur Global- y una creciente reprimarización de sus economías<sup>8</sup> (Svampa, 2012; Giarracca y Teubal, 2013). A su vez, en América Latina este proceso se encuadra en un escenario político y económico caracterizado por Svampa (2012) como consenso de los commodities, basado en la exportación de bienes primarios sin mayor valor agregado como base del crecimiento económico.

De este modo, nuestro abordaje se enmarca dentro de los estudios críticos sobre el extractivismo, ligado en Argentina -fundamentalmente- al agronegocio, la minería de gran escala y las actividades hidrocarburíferas convencionales y no convencionales (Giarracca y Teubal, 2013; Svampa,

<sup>8</sup> En un trabajo previo hemos desarrollado más profundamente esta caracterización (Hadad, Palmisano y Wahren, 2021).

2008 y 2019; Galaffassi, 2009; Svampa y Viale, 2014). Asimismo, se basa en los estudios que resaltan la importancia estratégica y geopolítica de los recursos naturales de América Latina para el desarrollo del propio sistema de acumulación hegemónico (Bartra, 2008; Leff, 2005; Svampa, 2009), donde la naturaleza es mercantilizada y resignificada como “recurso natural” (Scott, 1998).

Con respecto al extractivismo de los hidrocarburos, en las últimas décadas, los mismos han incrementado exponencialmente su valor de mercado y reforzado su importancia geoestratégica, al tiempo que las reservas comprobadas de estos recursos van disminuyendo a nivel global. Una consecuencia directa de estos incrementos fue la valorización de reservorios marginales de gas y petróleo que deben ser extraídos por métodos “no convencionales” y que, hasta entonces, por los altos costos de exploración y explotación, no eran rentables.

Estos métodos “no convencionales”, por un lado, se presentan como una ampliación de las reservas de hidrocarburos y como impulso al potencial desarrollo regional y nacional que éstas permitirían. Pero, por otro lado, abren la disyuntiva acerca de los costos sociales y ambientales que conllevan estas técnicas de explotación a través del *fracking*, en particular, sobre las napas de agua subterráneas, sobre los cursos de agua superficial y el territorio en general. Asimismo, los métodos “no convencionales” implican un proceso de ampliación de la frontera hidrocarburífera hacia territorios que históricamente tenían otros usos económicos, sociales y culturales: fruticultura, producción agrícola y/o ganadería de pequeña y mediana escala, viñedos, entre otros, para el caso de la provincia de Neuquén, así como hacia territorios anteriormente no valorizados por el capital (Bachetta, 2013; Di Risio, Gavaldà, Pérez Roig, y Scandizzo, 2012; Favaro 2005; y Svampa y Viale, 2014).

Precisamente, Neuquén encabeza la lista de provincias productoras de hidrocarburos con la explotación de la llamada Cuenca Neuquina (Di Risio *et al.*, 2012). En el marco del nuevo escenario económico y político de la primera década del presente siglo y del descubrimiento de la exis-





tencia de grandes reservas hidrocarburíferas no convencionales en la formación Vaca Muerta, la política energética del país se modificó substancialmente (Pérez Roig, 2012; OPSur, 2016). En efecto, la potencial explotación de recursos hidrocarburíferos no convencionales fue el motor de esta nueva etapa, presentándose desde el Estado como el sector productivo privilegiado para el desarrollo de la provincia, y como un importante aporte a nivel país por el potencial superávit energético que podría implicar la explotación de este yacimiento. La apuesta por los no convencionales es consistente con los números que presenta el sector. Según datos del Ministerio de Energía y Recursos Naturales de Neuquén, entre 2012 y 2022 la producción bruta de petróleo de la provincia pasó de 6.322.694 m<sup>3</sup> a 16.096.459 m<sup>3</sup>, manteniendo un incremento interanual sostenido a partir de 2018. Por su parte, la producción bruta de gas pasó de 19.460.479 de m<sup>3</sup> a 30.633.684 de m<sup>3</sup> en el mismo período. En 2022 la producción no convencional representó el 91% de la producción de petróleo y el 82% de la producción de gas en la provincia (Subsecretaría de Energía, Minería e Hidrocarburos, 2023).

A pesar de ser una provincia con larga tradición hidrocarburífera, en Neuquén la explotación de tipo no convencional ha despertado muchos cuestionamientos por los impactos sociales y ambientales que genera (Bertinat, D'Elia, OPSur; Ochandio, Svampa y Viale, 2014). En particular, las comunidades mapuche de los departamentos de Añelo y Confluencia conviven desde hace años con explotaciones petroleras (Balazote y Radovich, 2001; Gavaldà y Scandizzo, 2012; Radovich, 2013). Sin embargo, de acuerdo con un informe del Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas (ODHPI, 2013), esta actividad es la principal amenaza para la defensa de los derechos colectivos de los mapuche en Neuquén y es en este marco donde se despliega la mayor parte de los conflictos territoriales (Acacio y Wyczykier, 2021; Acacio y Svampa, 2017; Aguirre, 2017; Álvaro y Rifo, 2019; Maraggi, 2020; Singer, 2021; Trpin y Rodríguez, 2019; Hadad, Palmisano y Wahren, 2021 y Palmisano et al., 2022).

El departamento de Añelo, uno de los 16 que conforman la provincia de Neuquén, es el de mayor extensión (11.655 km<sup>2</sup>, el 12.4% del territorio provincial). Su población alcanza los 17.893 habitantes según los datos del Censo 2022 (INDEC, 2023a). Su principal actividad económica es la explotación de hidrocarburos, junto con las actividades comerciales y de servicios vinculadas a ésta, mientras que la agricultura y la ganadería no proveen grandes volúmenes de producción. El interés de las principales empresas hidrocarburíferas y afines en instalarse allí y el enorme crecimiento poblacional que esto trajo,<sup>9</sup> convierten a Añelo en la capital del *fracking* en Argentina.

La actividad hidrocarburífera se extiende también al lindero departamento de Confluencia, cuya ciudad cabecera es Neuquén, capital de la provincia. Esta jurisdicción posee una población total de 481.462 habitantes (INDEC, 2023a) y una gran diversificación productiva y comercial, ya que es la sede política y administrativa provincial. En ella se radican las oficinas centrales de gran parte de las empresas que operan en Vaca Muerta.

En las proximidades de la localidad de Añelo (ciudad cabecera del departamento) se encuentran, entre otras, las comunidades de Campo Maripe y Fvta Xayén (departamento de Añelo) y las comunidades Paynemil, Kaxipayiñ y Wircaleo (al norte del departamento de Confluencia). Conjuntamente con los pobladores criollos o crianceros, estas se presentan como las principales afectadas por la expansión del modelo en sus territorios y quienes vienen resistiendo este avance extractivo desde hace décadas.

<sup>9</sup> El departamento de Añelo tenía 4.668 habitantes en 1991, 7554 habitantes en 2001 (variación intercensal del 61%), 10.786 habitantes en 2010 (una variación intercensal del 42% en ese período) y 17876 habitantes en 2022 (INDEC, 2023b. Censos 1991, 2001, 2010 y 2022), indicando una variación intercensal del 65,7% en la última década, coincidente con el último período de auge de la actividad con la incorporación de la explotación no convencional de hidrocarburos.





## Cronología de los hechos

Sin desconocer los antecedentes de la lucha mapuche en Neuquén iniciada en décadas pasadas (Agosto y Briones, 2007; Radovich, 2013; Hadad, 2016 y 2017) tomamos como fecha clave del inicio del recorte temporal el año 2013, momento en que la actividad hidrocarburífera no convencional toma gran visibilidad y envergadura, ante la firma del acuerdo YPF-Chevron (García Zanotti, 2017) y la resistencia que este origina. Para dar cuenta del repertorio de acciones colectivas de las organizaciones y comunidades mapuche que se encuentran ubicadas en el territorio de Vaca Muerta nos parece relevante ese primer hito de resistencia al *fracking*. Luego tomaremos algunos momentos de mayor visibilidad de la acción de las comunidades que nos permitan ilustrar los argumentos que planteamos en el trabajo, sin pretensión de exhaustividad, sino de representatividad de la diversidad de acciones y recursos para la movilización.

Iniciando el período que tomamos como referencia, en julio de 2013 se manifiestan las primeras acciones visibles de comunidades mapuche contra el *fracking* en el territorio de Vaca Muerta. En esa oportunidad, miembros de la *lof* Campo Maripe junto con otras organizaciones sociales tomaron dos pozos petroleros operados por YPF en el área de Loma Campana y pararon las tareas de perforación, en rechazo a la firma del acuerdo YPF-Chevron que había tenido lugar el 16 de julio<sup>10</sup> (Gutiérrez Ríos, 2013; El Esquiú, 2013; Opsur, 2013). En aquel momento los principales reclamos ya evidenciaban lo que serían el núcleo de las demandas posteriores: el desconocimiento sobre los términos del contrato, la escasez de medidas de protección ambiental, la falta de especificaciones sobre una técnica de extracción de hidrocarburos que era cuestionada -y

<sup>10</sup> El mencionado convenio estipulaba el inicio de una relación comercial entre ambas partes para invertir en el desarrollo del área Loma Campana -de una extensión aproximada de 395 km<sup>2</sup>, en el departamento de Añelo- bajo la técnica de la hidrofractura o *fracking*. Para que la firma de este acuerdo fuera posible previamente la Corte Suprema de Justicia de la Nación dejaba sin efecto el embargo que la justicia civil había trabado contra Chevron Argentina en una causa que tramita

en algunos casos prohibida- en el mundo, el respeto por los territorios comunitarios indígenas.

Un mes después se produjeron graves incidentes con motivo del enfrentamiento entre manifestantes que se oponían a la ratificación de la firma del acuerdo YPF-Chevron por parte de la legislatura provincial y la policía de la ciudad de Neuquén (Svampa y Viale, 2014; Gutiérrez Ríos, 2014). Aquel 28 de agosto, más de 5000 personas se congregaban en las afueras del edificio legislativo en rechazo de lo que se preveía como el inicio de una nueva etapa extractiva en la provincia, ahora con consecuencias ambientales y territoriales inciertas. La policía llevó a cabo un fuerte operativo que dejó un saldo de decenas de heridos y detenidos producto de los gases lacrimógenos y las balas de goma. También se reportó un herido con bala de plomo. En esa ocasión la participación mapuche se visibilizó fundamentalmente a través de las declaraciones de miembros de la Confederación Mapuche de Neuquén (CMN)<sup>11</sup> que se hicieron presentes junto a otras organizaciones –sindicatos, partidos de izquierda, organizaciones sociales- con las que venían articulándose en espacios de difusión, concientización y lucha, como la Asamblea Permanente del Comahue por el Agua (APCA) y la Multisectorial contra la Hidrofractura de Neuquén<sup>12</sup> (Lavaca, 2013).

Las comunidades mapuche tienen una larga trayectoria de enfrentamiento con el extractivismo hidrocarburífero. En efecto, Neuquén inicia la extracción de petróleo y gas en la década de 1970 y ya desde entonces se vienen produciendo conflictos territoriales en distintos puntos de la pro-

---

Ecuador contra la casa matriz de la petrolera (Télam, 2013) y el Poder Ejecutivo firmaba el Decreto 929/13 que sellaba las condiciones exigidas por Chevron para la firma del mismo (exenciones impositivas, disponibilidad de un porcentaje de la producción para su cotización en el mercado internacional, etc.). (Gutiérrez Ríos, 2014; García Zanotti, 2017).

<sup>11</sup> La Confederación Mapuche de Neuquén aglutina desde fines de la década del setenta a la mayor parte de las comunidades mapuche de la provincia de Neuquén, conformándose en una referencia insoslayable en la región. (Maraggi, 2020).

<sup>12</sup> Ambas organizaciones son espacios de articulación política que se conforman ante la amenaza que representa el *fracking*. Fueron creadas en 2012 y 2013 respectivamente, y en ambos casos están conformadas por múltiples sectores: organizaciones sociales, políticas, gremiales, feministas, sindicales, ambientales, de derechos humanos, del pueblo mapuche, entre otras. (Riffo, 2016).





vincia. Algunos de los más emblemáticos han sido los ocurridos en Pulmarí, departamento de Aluminé, donde seis comunidades mantuvieron un largo conflicto territorial con el Estado nacional y provincial (Radovich, 2000). También fue muy difundido el caso de la comunidad Gelay Co, en Zapala, donde tuvo lugar una de las primeras perforaciones utilizando la técnica del *fracking* (Svampa y Viale, 2014). Allí se desarrolló un largo conflicto con la empresa Apache, denunciándose el impacto sobre el agua, el aire y la tierra que la extracción petrolera estaba teniendo.<sup>13</sup> Ya en la misma zona que aquí nos ocupa, las comunidades Paynemil y Kaxipayiñ, entre otras, llevan años denunciando la ocupación de su territorio y los daños ambientales que se generan. En el caso de esta última se destaca un serio conflicto por la construcción de una planta de procesamiento y separación gasífera, conocido como Proyecto Mega, entre los años 1996 y 1997 (Balazote y Radovich, 2001; Acacio, 2023).

Esto evidencia la gran experiencia de lucha que las comunidades y organizaciones –como la CMN– tienen contra actores sociales corporativos y estatales que apuestan al modelo extractivo, lo que les permite avanzar capitalizando sus aprendizajes políticos y sus vínculos previos con organizaciones y actores aliados. Cuando el *fracking* llega a los territorios de Vaca Muerta encuentra resistencias y cuestionamientos de múltiples sectores, siendo los provenientes del pueblo mapuche de los más tenaces.

Precisamente la tenacidad se pone de manifiesto cuando en 2014 varias mujeres de la Comunidad Campo Maripe se encadenan a una torre de perforación petrolera para plantear sus exigencias en materia de legitimación de sus reclamos<sup>14</sup> (Aguirre y Roche, 2021). El 9 de octubre de

<sup>13</sup> La comunidad adjudica a la contaminación con hidrocarburos la prematura muerte de la lonko (cacique) Cristina Lincopan, de 30 años, quien falleció en 2013 a causa de un paro cardíaco en el marco de un cuadro de hipertensión pulmonar (Gutiérrez y Millamán, 2016; Acacio, 2023).

<sup>14</sup> Es importante mencionar que un antecedente destacado a esta forma de acción directa se dio en el conflicto entre la comunidad Gelay Co y la empresa Apache, referido anteriormente, en el que varios miembros de la comunidad subieron a las torres petroleras y amenazaron con tirarse desde allí si no se resolvían favorablemente sus reclamos (Rebelión, 2011).

dicho año la protesta de esta *lof* –con el apoyo de la zonal Xawun Ko de la CMN y otras comunidades, como la *lof* Kaxipayiñ– se visibiliza en el área de producción de su injerencia, Loma Campana, cuando varios de sus representantes bloquean la producción del pozo en un acto que denota la determinación por lograr el otorgamiento de la personería jurídica de la comunidad y el reconocimiento de su territorio (ANRED, 2014). Como ya se ha mencionado en trabajos previos (Hadad et al., 2021 y Palmisano et al., 2022), la presencia de las comunidades en estos territorios ahora revalorizados (mercantilizados) data de fines del siglo XIX y principios del XX. En todo ese tiempo su emplazamiento no fue visto como problemático por quienes pretendían ocupar estas mismas tierras con otros objetivos, como es el caso de algunas familias criollas que llegaban al lugar con permisos otorgados por el gobierno de turno.<sup>15</sup> Sin embargo, a partir de las promesas del *fracking*, el estado provincial se muestra reticente a aceptar la preexistencia de estos pobladores y su condición étnica. Justamente esta demanda es una de las centrales de esta acción de protesta: que el gobierno otorgue la personería jurídica a la comunidad,<sup>16</sup> se avance con el relevamiento territorial y se cumpla el derecho a la consulta (Martínez, 2014).

Durante los años subsiguientes la comunidad Campo Maripe llevó adelante varios cortes de ruta y de caminos internos –picadas– impidiendo el paso de trabajadores y maquinarias y el avance de tareas de perforación e instalación de nuevos pozos en su territorio (Maraggi, 2018). Paralelamente avanzaba sobre esta y otras comunidades una política de criminalización y judicialización, al mismo tiempo que recrudecía el hostigamiento. En 2017 hubo dos hechos destacables que reafirman este derrotero. El primero tiene lugar el 21 de junio, cuando alrededor de cien efectivos de Gendarmería Nacional<sup>17</sup> ingresan sin orden judicial al territo-

<sup>15</sup> Por ejemplo, es el caso del conflicto que mantiene la comunidad Campo Maripe con la familia Vela (Hadad, et al., 2021).

<sup>16</sup> La misma fue otorgada el 24 de octubre de 2014 a través del decreto 2407/14 de la provincia de Neuquén.

<sup>17</sup> La Gendarmería Nacional es una fuerza de seguridad de naturaleza militar que cumple tareas de seguridad interior y defensa exterior.





rio de la *lof* Campo Maripe para escoltar a una cuadrilla de YPF que pretendía avanzar en las tareas de perforación de pozos en el área de Loma Campana (Aranda, 2017). Esta acción fue vivida por la comunidad como un acto de avasallamiento e intimidación, en un contexto nacional de creciente demonización y aumento de la retórica antimapuche.<sup>18</sup> Esta acción fue respondida por los mapuche al día siguiente, cuando se presentaron ante la sede provincial de la Gendarmería para exigir la documentación respaldatoria por la acción sufrida -que no fue proporcionada, ya que según testimonios de miembros de CMN no existía orden judicial, sino que se trataba de una “orden política” (Entrevista a L.N., 2017)- y encadenarse a los portones del edificio, como forma de visibilizar la situación.<sup>19</sup>

Ese mismo año, en septiembre, otra comunidad fue objeto de ataques y hostigamiento. Ocurrió en el paraje Tratayén, a 20 km de Añelo, donde casi un centenar de efectivos de Gendarmería, esta vez portando una orden judicial, y con la presencia de varios fiscales, intentaron desalojar un puesto (casa) de la comunidad Fvta Xayen, llevándose detenidos a tres miembros de la misma, dos de ellos menores de edad. Como agravante, las autoridades de la CMN denunciaron que les fueron “plantadas” armas y drogas, a fin de reforzar la idea de la existencia de un “maputerismo” que cobraba fuerza en la Patagonia (lavaca, 2017). Al momento en que ocurren estos hechos, la *lof* Fvta Xayen se encontraba en una situación muy precaria desde el punto de vista legal -al no poseer reconocimiento oficial por parte de la provincia- y su emplazamiento territorial era codiciado por el avance extractivista -el área de extracción “Loma Campana”, donde se ubican, pertenece a la concesión de la empresa

<sup>18</sup> Ese mismo año ocurren dos hechos trágicos emblemáticos de la represión contra los mapuche, las muertes de Santiago Maldonado -quien permaneció desaparecido más de dos meses después de una represión llevada a cabo por la Gendarmería Nacional en territorio mapuche en resistencia en el Pu Lof de Cushamen, provincia de Chubut- y Rafael Nahuel -mapuche asesinado por la espalda por miembros de la Prefectura Naval Argentina en el marco de un desalojo ordenado sobre su comunidad, Lafken Winkul Mapu, en las cercanías del lago Mascardi, Río Negro-.

<sup>19</sup> Meses después la Comunidad Campo Maripe denuncia penalmente a la por entonces Ministra de Seguridad de la Nación, Patricia Bullrich, al Jefe de Gabinete de dicho ministerio, Pablo Noceti, y a autoridades regionales de la Gendarmería, por el delito de abuso de autoridad e incumplimiento de los deberes de funcionario público (lavaca, 2017). El caso aún no se ha resuelto.

YPF-. Su condición de habitantes del lugar desde hace décadas, su parentesco con los miembros de familias mapuche de comunidades reconocidas desde hace tiempo -es el caso de la comunidad Kaxipayiñ y Paynemil-, el autorreconocimiento y la pertenencia a la CMN no parecen bastar para aceptar la legitimidad de sus reclamos.

Es importante mencionar que a pesar de la existencia de líneas de continuidad entre el gobierno de la coalición Cambiemos (2015-2019) y el del Frente de Todos (2019-2023) respecto de la política de extracción de hidrocarburos y la matriz económica extractivista privilegiada por ambas gestiones, en el primer caso el gobierno del Presidente Mauricio Macri sostuvo una constante retórica anti-mapuche, encarnada fundamentalmente por su Ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, que desplegó -tanto discursiva como materialmente en los territorios- múltiples dispositivos destinados a acosar y debilitar la lucha del pueblo mapuche. En ese contexto proliferaron la demonización de las acciones indígenas en defensa de sus derechos y los procesamientos penales a los/as dirigentes/as comunitarios/as. Por su parte, el cambio de gobierno significó un viraje en la política hacia las comunidades indígenas, y en particular, se abrieron canales de diálogo con los mapuche de Vaca Muerta, tendientes a intentar destrabar los conflictos territoriales.

De todas formas, ya hacia el final de la década que estamos considerando encontramos un escenario que no ha cambiado demasiado en términos de conculcación de derechos para las comunidades mapuche, frente a lo cual las mismas siguen recurriendo a acciones de protesta que amplifiquen los reclamos. En 2021 se destaca una acción conjunta entre varias *lof* que implicó un corte de accesos a los yacimientos en cuatro puntos neurálgicos de Vaca Muerta (OPSur, 2021b). El comunicado leído a las puertas de la sede de YPF en la capital provincial afirmaba:

Les hablamos desde el centro de esa contaminación, donde desde la madrugada de hoy hemos iniciado un conjunto de acciones directas: hemos bloqueado el acceso a distintos puntos de nuestros territorios, a saber: Fortín de Piedra (Lof Wirkalew





y Lof Campo Maripe), Loma la Lata, Ruta 51 (Lof Kaxipayiñ), Área Loma Campana (Lof Fvta Xayen), Puesto Hernández (Lof Newen Kura). Vamos a poner un límite al desastre que dejan a su paso los yacimientos, las torres de perforación, los basureros petroleros y las bases de las distintas operadoras, que han sido instalados en nuestros territorios comunitarios. Queremos denunciar nuevamente que hay responsables de tanto daño y desastre, y que continúan sin escuchar nuestra demanda... (Comunicado de la CMN, citado en Lavaca, 2021).

Aparecen aquí otros reclamos que se suman a los que llevan décadas, como es el caso de los sismos que empiezan a producirse en las zonas de Añelo y Sauzal Bonito, muy cercanas a los sitios de perforación y fractura, que exponen el enorme impacto que la actividad produce en toda su área de influencia (OPSur, 2021a). También se focaliza en la contaminación que produce la actividad, como ilustran los basureros petroleros y la falta de controles y/o la connivencia con la violación de las regulaciones y normativas ambientales que allí se producen (Bianco, Cabrera Christiansen, Martine, Esteban y Álvarez Mullally, 2021).

La profundización de la apuesta hidrocarburífera toma mayor impulso en 2022 ante la puesta en marcha de una obra de infraestructura que estimularía aún más la producción, como es la construcción de un gasoducto para agilizar el transporte del gas que se extrae de Vaca Muerta. El gasoducto Presidente Néstor Kirchner, cuya inauguración se llevó a cabo en julio de 2023, supone un paso importante en el objetivo de alcanzar el autoabastecimiento energético en los próximos años, reduciendo la dependencia de la importación de GNL (gas natural licuado) y disminuyendo la salida de divisas (Ámbito, 2023). La coyuntura económica y política de la Argentina vuelve perentorio esto último, que se reforzaría si en los próximos años se lograra volver a exportar gas, como prevén los analistas (Télam, 2022).

De este modo, cuando a mediados de abril de 2022 el presidente Alberto Fernández viajó a Neuquén para anunciar el lanzamiento de las obras, representantes de las comunidades y la CMN deciden visibilizar

sus reclamos. Por ello se acercan a la sede de la gerencia de YPF No-convencional en el yacimiento Loma Campana (Añelo), donde se llevaría a cabo el acto encabezado por Fernández al día siguiente, para manifestarse públicamente. Apuradas negociaciones entre el gobierno provincial y las autoridades mapuche hicieron posible el levantamiento de la acción, ante el compromiso de ser recibidos por el primer mandatario, hecho que efectivamente ocurrió el 22 de abril. Sin embargo, el principal logro de la medida de protesta fue haber conseguido la promesa del gobernador provincial, Omar Gutiérrez, para la realización de la consulta a las comunidades en los próximos meses (Río Negro, 2022). Hacia julio del mismo año, ante la falta de precisiones sobre esto último, los mapuche volvieron a presionar a las autoridades provinciales, que finalmente mostraron predisposición política para avanzar en la dirección en la que se habían comprometido meses antes (lavaca, 2022a).

De todas formas, finalizando el año los mapuche volvieron a salir a las rutas para cortar los accesos a los principales yacimientos de Vaca Muerta (Fortín de Piedra, Loma La Lata, Tratayen y Puesto Hernández) reclamando el incumplimiento de los acuerdos establecidos con la provincia –fundamentalmente el hecho de que el relevamiento territorial estaba entrando en un terreno de trabas burocráticas producto de “negociaciones” entre el estado nacional y el provincial, y a su vez, que se estaban desestimando los mapeos de las propias comunidades y su participación en el proceso- (ANRED, 2022). Una vez más, y como se observa a lo largo de la década que ha pasado desde que Vaca Muerta se convirtió en foco de atención del extractivismo hidrocarburífero en Argentina, las comunidades deciden visibilizar sus reclamos con medidas que provocan una fuerte reacción de los actores involucrados. Tanto las empresas como los distintos niveles del estado reaccionan ante la presión que se ejerce directamente sobre la explotación de los yacimientos. Así lo ratifican las palabras de Jorge Nawel, uno de los principales dirigentes de la CMN:

Lo único que hace que te presten atención es cuando le tocas





la matriz económica que es la explotación de Vaca Muerta. Somos conscientes de eso y cada vez que queremos ponernos en una posición firme tenemos que bloquear la producción (lavaca, 2022b).

Considerando algunas de las acciones más destacadas a lo largo del decenio que analizamos nos preguntamos por la elección del repertorio de acciones y la lectura del contexto que supone para las organizaciones y comunidades. ¿Por qué se eligen estas acciones y no otras? ¿Qué estrategias a mediano y largo plazo se trazan? Asimismo, resulta interesante indagar acerca de las posibilidades -en términos de avances políticos- de estas acciones y su contracara, las limitaciones que representan. A continuación daremos cuenta de estos aspectos.

### **Propuesta de análisis de un repertorio de acciones colectivas**

Recapitulando, a partir de la caracterización de algunas de las acciones de protesta que llevaron a cabo las comunidades y organizaciones mapuche en el territorio de Vaca Muerta en el período comprendido entre 2013 y 2022, encontramos un repertorio que incluye marchas y movilizaciones a sedes gubernamentales o corporativas, cortes de calles o caminos de acceso a zonas de explotación petrolera, cortes de ruta o “piquetes”, tomas del espacio público y privado (v.g. edificio de Gendarmería Nacional y sedes corporativas de YPF, respectivamente), entre otras. Como veremos, algunas de estas acciones tienen importantes antecedentes en el contexto histórico argentino. Es el caso de los cortes de ruta o piquetes, que en la historia reciente del país se asocian fuertemente con la crisis política e institucional de finales de los años 1990 y principios de los 2000, y que fueron una marca de época, junto con los “cacerolazos”.

Precisamente fue en las provincias de Neuquén, Salta y Jujuy donde tuvieron lugar los primeros piquetes de trabajadores, convertidos en “des-

ocupados”, contra el ajuste neoliberal y la desestabilización social que este implicó. Cutral-Có y Plaza Huincul (Neuquén) en 1996/7, junto con Gral. Mosconi y Tartagal (Salta) en 1997, son emblemas de una lucha que generó una nueva identidad –la piquetera- y una nueva forma de protesta –el corte de ruta- (Svampa y Pereyra, 2003). Esta forma de acción se ha replicado y resignificado desde entonces, tornándose frecuente en múltiples escenarios y a través del accionar de distintos actores sociales. Que las organizaciones mapuche decidan llevar a cabo esta forma de protesta puede responder justamente al hecho de que las acciones colectivas son aprendidas y reproducidas –aun con variaciones- en base a las tradiciones de lucha y movilización que los actores tienen. Estas últimas no se circunscriben a lo actuado exclusivamente por el actor colectivo en cuestión, sino que puede formar parte de su contexto espacio-temporal. Como señala Tricot “...los participantes de acción colectiva adoptan guiones que ya han actuado, o al menos observado antes (..) vuelven a trabajar sobre rutinas conocidas en respuesta a circunstancias actuales que enfrentan (Tricot, 2012: 3). Asimismo, McAdam, Tarrow y Tilly (2001) apuntan que “...rara vez (..) las formas innovadoras de acción adoptadas por [las] partes en el conflicto fueron realmente nuevas. Más bien eran modificaciones creativas o extensiones de rutinas familiares” (McAdam, Tarrow y Tilly, 2001: 49).<sup>20</sup> Asimismo, en la enumeración que hicimos en el apartado anterior encontramos acciones novedosas y menos frecuentes para el contexto en el que se inscriben, como es el caso del “encadenamiento” a las torres de perforación petrolera de las mujeres<sup>21</sup> de la comunidad Campo Maripe. Esta acción, replicada en el caso del encadenamiento a los portones del edificio de Gendarmería, no remite a una forma arquetípica de acción de protesta en la provincia o para el pueblo mapuche, pero tiene algunos antecedentes. Habrá que ver si, como dice Tilly (2002), a partir del “éxito” de esta acción, la misma se incorpora al repertorio permanente:

<sup>20</sup> Traducción propia.

<sup>21</sup> Queda pendiente para otros trabajos profundizar en un análisis de género que focalice en la relevancia del rol central de las mujeres mapuche en los conflictos territoriales antiextractivistas (al respecto, véase, por ej. Gómez y Trentini, 2020).





La mayoría de las innovaciones fracasan y desaparecen; en una forma dada de contestación los cambios son pocos, raros y a largo plazo. Las innovaciones duraderas surgen en general del éxito; entonces es cuando otros actores las adoptan rápidamente y luego se institucionalizan en una nueva forma de acción que constituye un visible progreso en las demandas de los usuarios” (Tilly, 2002: 9).

Retomando el análisis y la tipología propuesta por Revilla Blanco (2010) en el apartado teórico, vemos que en el caso que venimos estudiando ciertas acciones colectivas caracterizadas como contenidas (marchas, presentaciones judiciales, petitorios, etc.) están presentes a lo largo de la trayectoria de lucha, acompañando otras acciones que se distinguen como confrontativas. Estas últimas han sido habituales y han tomado la forma de cortes de ruta, bloqueos en el acceso a establecimientos y locaciones, “encadenamientos” a edificios y pozos, principalmente. Se puede afirmar que las comunidades y organizaciones mapuche parecen haber privilegiado acciones de tipo confrontativo y, en segundo lugar, las de tipo contenido, dejando de lado -en consonancia con las acciones del movimiento indígena en Argentina, y en general, otros actores sociales del país- las acciones de carácter violento.

Sin embargo, sería pertinente analizar la forma en que Revilla Blanco (2010) entiende la noción de violencia. En los hechos referidos en el apartado anterior se observan múltiples situaciones de extrema crudeza y brutalidad hacia las comunidades -como la muerte de varias personas, avasallamientos, represiones policiales, detenciones, desalojos- que pueden caracterizarse como formas de violencia directa, y que sin duda van condicionando sus acciones posteriores. Como ya analizamos en Hadad et al. (2021) existen, a su vez, otras formas de violencia, menos evidentes pero tanto o más perjudiciales, que podemos identificar como formas de violencia lenta -la violencia estructural, mercantil, ecológica, epistemológica, entre otras-. Las comunidades están atravesadas por las múltiples dimensiones de la violencia y algunas de sus acciones también la expre-

san –como el “encadenamiento” de mujeres y hombres mapuche a los pozos petroleros o al edificio de gendarmería provincial- pero no se trata de violencia hacia terceros actores, sino hacia sus propios cuerpos y su integridad. De este modo, creemos que sería provechoso incluir en la tipología propuesta por Revilla Blanco (2010) algún nivel que exprese la violencia que suponen ciertas acciones colectivas para los propios militantes de una organización, en tanto esa violencia es tangible y trae consecuencias para estos últimos.

Por otro lado, en su análisis sobre el devenir de los movimientos sociales en América Latina, Revilla Blanco (2010) apunta que las acciones colectivas contenidas se han desarrollado con mayor frecuencia y gozan de mayor aceptación social, al tiempo que tiende a rechazarse la acción violenta. Asimismo, señala que asistimos a una normalización de la protesta, donde ciertos tipos de acción colectiva se vuelven “aceptables” para la sociedad y el poder político, y quizás por eso, sea menor su efectividad. En tanto se vuelven normales ciertas prácticas, pierden su capacidad de alterar el orden establecido y mostrar otras formas de lo político y lo social.

Sin embargo, podemos apreciar que las organizaciones mapuche que analizamos han podido llevar a cabo acciones de distinto tipo –fundamentalmente confrontativas- con creciente éxito, el cual se puede medir en su capacidad de ir logrando objetivos a lo largo de estos años: reconocimiento de la personería jurídica, acceso al relevamiento territorial, cobro de derechos de servidumbre, y finalmente, la promesa de una próxima puesta en marcha de mecanismos de Consulta Previa, Libre e Informada (CPLI).<sup>22</sup>

Recapitulando y retomando los objetivos enunciados al principio del trabajo, podemos afirmar que las acciones colectivas llevadas a cabo por las organizaciones y comunidades mapuche que hemos referido poseen un anclaje histórico provincial, donde el repertorio de acciones de protesta se cimienta en los piquetes de los años '90 -emblema de la lucha de los

<sup>22</sup> Al cierre del presente trabajo se encuentra en etapa inicial la puesta en marcha el protocolo para la CPLI que se ha aprobado en la provincia de Neuquén a través del Decreto 108/2023.





trabajadores de la industria petrolera que eran expulsados de la actividad por la privatización y reestructuración de la empresa petrolera de bandera, YPF-. Paradójicamente, años después, estas mismas estrategias de lucha sirven para enfrentarse a la industria hidrocarburífera que expulsa del territorio a sus tradicionales habitantes.

Notamos también que las estrategias de acción colectiva tienen un alcance provincial con resonancias a nivel nacional. Cada vez más lo que ocurre en Vaca Muerta repercute a nivel país y forma parte de los debates centrales de la actualidad, logrando el cometido de ser una forma de presión exitosa.<sup>23</sup>

Como contraparte, algunas limitaciones del accionar mapuche pueden encontrarse en los tiempos dilatados que demandan las acciones y la obtención de resultados positivos. Esto puede ser un condicionamiento, pero al mismo tiempo considero que es una fortaleza, al reflejar la capacidad de resistencia y resiliencia, consistente con su identidad étnica y formas culturales de entender el tiempo, la historia y la vida.

Finalmente encontramos que la acción que llevan a cabo las organizaciones y comunidades cobra total sentido en su construcción de la identidad colectiva, siendo a su vez coherente en materia discursiva. La concepción de la lucha indígena que ostentan resalta la capacidad adaptativa y estratégica –a largo plazo– que los pueblos indígenas tienen, y en particular el pueblo mapuche, concibiendo la trayectoria de lucha -su historia- y la proyección de esta –su futuro– como dos momentos interconectados e inescindibles.

---

<sup>23</sup> Un análisis de los contenidos de la prensa nacional de los últimos años demuestra el lugar de creciente visibilidad que ocupan los temas referidos a Vaca Muerta, donde las protestas sociales tienen también amplia cobertura.

## Palabras finales

Al observar en perspectiva los procesos que se fueron dando a lo largo de la década analizada se evidencian avances en la situación de las comunidades mapuche. Ha habido cambios en las estrategias discursivas y de lucha que seguramente responden a distintas lecturas coyunturales, pero también a la necesidad de adaptarse a la inestable realidad argentina.

En los 10 años que Vaca Muerta lleva siendo el epicentro de la promesa del despegue argentino ha habido muchos momentos en los que los mapuche tuvieron que “ponerse firmes” para evitar retroceder en sus conquistas, aún en etapas políticamente adversas como fue el período 2015-2019 cuando el gobierno nacional de la coalición de centroderecha “Cambiamos” exhibió una política de criminalización y represión de las movilizaciones y demandas sociales, y en particular, de las acciones y protestas mapuche.

A pesar de que por momentos la situación del pueblo mapuche parece no avanzar hacia mejoras sustanciales en sus condiciones de vida, lo cierto es que visto en perspectiva los progresos han sido muchos. Nuestra conjetura es que esto tiene que ver con la capacidad de las comunidades de plantearse objetivos de largo alcance, producto de la forma en que conciben la vida y su propia historia como pueblo. Lejos de desalentarse ante los escollos, se rearmen y reafirman en sus convicciones que, en definitiva, forman parte de su identidad colectiva como pueblo.

## Bibliografía y referencias

Acacio, J. (2023). “Conflictos y demandas indígenas por el territorio frente al avance de la frontera hidrocarburífera en la provincia de Neuquén, Argentina.” *Razón Crítica*, 14. Memoria Académica. UNLP.





\_\_\_\_\_ y Svampa, F. (2017). "Hidrocarburos no convencionales y fracking: Estado, empresas y tensiones territoriales en la Patagonia argentina." *Cuestiones de Sociología*, (17). <https://doi.org/10.24215/23468904e038>

\_\_\_\_\_ y Wyczykier, G. (2021). "Territorios en conflicto: resistencia mapuche contra el fracking en Vaca Muerta." *Anales de antropología*, 55 (2).

Acosta, A. (2009). "La maldición de la abundancia: un riesgo para la democracia (Políticas Públicas)." *La Tendencia. Revista de Análisis Político*, (9). Programa anticrisis: Legitimidad y eficacia. Quito: FES-ILDIS.

Agosto, P. y Briones, C. (2007). "Luchas y resistencias Mapuche por los bienes de la naturaleza." *Revista del OSAL*, (22). Buenos Aires: CLACSO.

Aguirre, C. (2017). "Pueblo Mapuche, Estado, economía y tierras. Un conflicto en Vaca Muerta: Neuquén, 2010-2015." *Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades*, 0 (240).

\_\_\_\_\_ y Rocha Varsanyi, A. (2021). "Seguritización del reclamo mapuche en Vaca Muerta (Argentina). El discurso estatal neuquino sobre Campo Maripe." *Estudios Sociales Contemporáneos*, (26). IMESC-IDEHESI/CONICET, Universidad Nacional de Cuyo. DOI: <https://doi.org/10.48162/rev.48.038>

Álvaro, B. y Riffo L. (2019). "Abordajes Socio-Territoriales. De La extracción De Hidrocarburos No Convencionales En Vaca Muerta" (*Enclave Comahue. Revista Patagónica De Estudios Sociales*, (25).

Bacchetta, V. (2013). "Geopolítica del fracking. Impactos y riesgos ambientales." *Nueva Sociedad*, (244).

Balazote, A. y Radovich, J. C. (2001). "Proyecto Mega: disputa territorial y reconocimiento étnico en Kaxipayiñ" *Revista Relaciones*, Tomo XXVI. Sociedad Argentina de Antropología.

Bartra, A. (2008). *El hombre de hierro. Los límites sociales y naturales del capital*. México: Itaca/UACM/UAM.

Bertinat, P.; D'Elia, E.; OPSur; Ochandio, R.; Svampa, M. y Viale, E. (2014). *20 Mitos y realidades del Fracking*. El Colectivo: Buenos Aires.

Bianco, C.; Cabrera Christiansen, F.; Martine, E. y Álvarez Mullally, M. (2021). Informe "La basura del fracking en Vaca Muerta. COMARSA: contaminación, impunidad y connivencia estatal en el basurero petrolero más grande de la Patagonia". OPSur (Observatorio Petrolero Sur). Neuquén. <https://opsur.org.ar/wp-content/uploads/2021/06/La-basura-del-fracking-en-Vaca-Muerta.pdf>

Di Risio, D.; Gavaldà, M.; Pérez Roig, D. y Scandizzo, H. (2012). *Zonas de sacrificio. Impactos de la industria hidrocarburífera en Salta y Norpatagonia*. Buenos Aires: América Libre.

Favaro, O. (2005). "El 'modelo productivo' de provincia y la política neuquina" En Favaro, O. (Coord.) *Sujetos sociales y políticas. Historia reciente de la Norpatagonia Argentina*. Buenos Aires: La Colmena.

Galafassi, G. (2009). "Estudio contemporáneo sobre los movimientos sociales. Algunas reflexiones críticas." *Brumario*, (1). Córdoba.

García Zanotti, G. (2017). "El contrato entre YPF y Chevron: una forma desdibujada en la relación entre el Estado y el mercado." *Cuadernos de Economía Crítica*, (6). Sociedad de Economía Crítica.

Gavaldà, M. y Scandizzo, H. (2012). "Patagonia petrolera, el desierto permanente" En Di Risio, D.; Gavaldà, M.; Pérez Roig, D. y Scandizzo, H. *Zonas de sacrificio. Impactos de la industria hidrocarburífera en Salta y Norpatagonia*. Buenos Aires: América Libre.

Giarracca, N. y Teubal, M. (Coords.) (2013). *Actividades extractivas en expansión. ¿Reprimarización de la economía argentina?* Buenos Aires: Antropofagia.

Gómez, M. y Trentini, F. (2020) "Mujeres Mapuche en Argentina: acciones colectivas, formas de resistencia y esencialismo estratégico." En Ulloa, A. (Ed.) *Mujeres Indígenas haciendo, investigando y rescribiendo lo político en América Latina*. Universidad Nacional de Colombia-Escuela de Estudios de Género.

Gudynas, E. (2009). "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual." En AA.VV., *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CAAP/ CLAES.

Gutiérrez Ríos, F. (2014) "Acuerdo YPF-Chevron: Violencia física y simbólica en el contexto extractivista petrolero en la Argentina." *Anuari del conflicte Social*, Universidad de Barcelona.

Hadad, M. G. (2016). *Lucha por la identidad y el territorio indígena. Dinámicas urbano-rurales y articulaciones intergeneracionales en la construcción identitaria del pueblo mapuche (Región Andina de Río Negro, 1992-2012)*. (Tesis de doctorado no publicada). Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires.

\_\_\_\_\_ (2017). "La resistencia antiminera en Loncopué (Neuquén). Una lectura desde las teorías de los movimientos sociales." *RevIISE - Revista de Ciencias Sociales y Humanas*. 10(10). Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, UNSJ.

Hadad, M. G, Palmisano, T. y Wahren, J. (2021). "Socio-territorial Disputes





and Violence on Fracking Land in Vaca Muerta, Argentina” *Latin American Perspectives* 48(1). doi:10.1177/0094582X20975009

Instituto Nacional de Estadística y Censos. INDEC (2023a). *Censo nacional de población, hogares y viviendas 2022: resultados provisionales*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC.

\_\_\_\_\_ (2023b). *Censo nacional de población, hogares y viviendas 1991, 2001, 2010*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC.

Leff, E. (2005). “La Geopolítica de la Biodiversidad y el Desarrollo Sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza.” Ponencia presentada en Seminario Internacional REG GEN: Alternativas Globalização, Rio de Janeiro, Brasil UNESCO.

Maraggi, I. (2018). “Extractivismo petrolero y resistencia mapuche en los conflictos territoriales de Loma La Lata y Loma Campana, Neuquén.” Ponencia presentada en las Jornadas Platenses de Geografía y XX Jornadas de Investigación y de Enseñanza en Geografía. La Plata.

\_\_\_\_\_ (2020). “Conflictos territoriales y resistencia mapuche en Loma La Lata y Loma Campana, Neuquén, Argentina.” *Boletín Geográfico*, 1 (42).

McAdam, D.; Tarrow, S. y Tilly, C. (2001). Dynamics of Contention. *Social Movement Studies*, 2(1). <http://dx.doi.org/10.1080/14742837.2003.10035370>

Melucci, A. (1980). “The new social movements: A theoretical approach.” *Social Science Information*. 19 (2). London and Beverly Hills: SAGE.

\_\_\_\_\_ (1994). “¿Qué hay de nuevo en los ‘nuevos movimientos sociales’?” En Laraña, E. y Gusfield, J. (Eds.) *Los nuevos movimientos sociales: de la Ideología a la Identidad*. Madrid: CIS.

Observatorio Petrolero Sur (OPSur) (2016). *La tentación de Esquisto. Capitalismo, democracia y ambiente en la Argentina no convencional*. Buenos Aires: Ediciones del Jinete Insomne.

Palmisano, T.; Wahren, J. y Hadad, M. G. (2022). “Resistencias y Alternativas del Pueblo Mapuche frente al *Fracking* en Vaca Muerta (Neuquén, Argentina)”, en Ramos Filho Da Silva, E., Herrera, A. y Pereira, H. (Coord.) “La defensa del territorio, la cultura y la vida de las comunidades campesinas e indígenas de América Latina y el Caribe ante el avance del capital extractivista”. Asunción-Buenos Aires: CERI-CLACSO.

Pérez Roig, D. (2012). “Los dilemas de la política hidrocarburífera en la Argentina posconvertibilidad” En Di Risio, D.; Gavaldà, M.; Pérez Roig,

D. y Scandizzo, H. *Zonas de sacrificio. Impactos de la industria hidrocarburífera en Salta y Norpatagonia*. Buenos Aires: América Libre.

Radovich, J. C. (2000). "Identidad y conflicto en territorio mapuche: el caso Pulmarí." Ponencia presentada en el 50º Congreso Internacional de Americanistas (CIA).

\_\_\_\_\_ (2013). "Los mapuches y el Estado neuquino: algunas características de la política indígena." RUNA, 34(1). FFyL, UBA.

Revilla Blanco, M. (2010). "América Latina y los movimientos sociales: el presente de la rebelión del coro." *Nueva Sociedad*, (227).

Riffo, L. (2019). Conflictos sociales e hidrocarburos no convencionales en Neuquén. Análisis de las experiencias de resistencia de la Asamblea Permanente del Comahue por el Agua y de la Multisectorial contra la Hidrofractura. En Pérez Roig, D., Barrios García, G. y Acsebrud, E. (Comp.) *Naturaleza, territorio y conflicto en la trama capitalista contemporánea*. Ranelagh Extramuros Ediciones.

Scott, J. (1998). *Seeking like a state*. New Haven – Londres: Yale University Press.

Seoane, J., Taddei, E. y Algranati, C. (2013). *Extractivismo, Despojo y Crisis Climática. Desafíos para los Movimientos Sociales y los Proyectos Emancipatorios de Nuestra América*. Buenos Aires: Herramienta, El Colectivo.

Singer, S. (2021.) "Lof Campo Maripé: reclamo territorial y ejercicio del derecho a la protesta" *Revista Internacional de Derechos Humanos*, 11(2).

Subsecretaría de Energía, Minería e Hidrocarburos (2023). *Informe Diciembre 2022*. Subsecretaría de Energía, Minería e Hidrocarburos, Ministerio de Energía y Recursos Naturales. Neuquén. Recuperado de: <https://www.energianeuenquen.gob.ar/wp-content/uploads/2023/02/Estadistico-Enero-2023.pdf>

Svampa, M. (2008). *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI.

\_\_\_\_\_ (2009). "La disputa por el desarrollo: conflictos socio-ambientales, territorios y lenguajes de valoración." en Echave, J.; Hoethmer, R. y Palacios Paez, M. (Comps.) *Minería y territorio. Conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización*. Lima: Cooperación, Universidad Mayor de San Marcos, Conacami y Programme Démocratie et Transformation Globale.

\_\_\_\_\_ (2012). "Extractivismo neodesarrollista y movimientos sociales: ¿Un giro ecoterritorial hacia nuevas alternativas?" En AA.VV., *Más allá del desarrollo*. Ecuador: Fundación Rosa Luxemburgo.





\_\_\_\_\_ (2015). “¿El desarrollo en cuestión? Coordenadas del debate latinoamericano.” *Ensayos políticos, Debates en torno al poder, la organización y la etapa*. Buenos Aires: El Colectivo.

\_\_\_\_\_ (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Bielefeld, Germany: Bielefeld University Press.

Svampa, M. y Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio*. Buenos Aires: Ed. Biblos.

Svampa, M. y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Kats.

Teubal, M. y Palmisano, T. (2012). “Acumulación por desposesión: la colonialidad del poder en América Latina”. En: Massuh, G. (ed.). *Renunciar al bien común*. Buenos Aires: Mardulce.

Tilly, C. (1978). *From mobilization to revolution*. New York: Random House.

\_\_\_\_\_ (2002) “Repertorios de acción contestataria en Gran Bretaña: 1758-1834.” en Traugott, M. (Comp.) *Protesta social. Repertorios y ciclos de la acción colectiva*. Editorial Hacer, Barcelona.

Tricot, T. (2012) “Movimiento de estudiantes en Chile: Repertorios de acción colectiva ¿algo nuevo?” *Revista Faro*, (15). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Playa Ancha Valparaíso, Chile.

Trpin, V. y Rodríguez, M. D. (2019). “Transformaciones territoriales y desigualdades en el norte de la Patagonia: extractivismo y conflictos en áreas agrarias y turísticas.” *Albuquerque*, 10, 20. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Zibechi, R. (2003). *Genealogía de la revuelta. Argentina: la sociedad en movimiento*. La Plata, Buenos Aires: Letra Libre.

### Referencias periodísticas

ANRED (28 de noviembre de 2022). Neuquén: comunidades mapuche bloquean ingresos a Vaca Muerta ante el no avance del Relevamiento Territorial. <https://www.anred.org/2022/11/28/neuquen-comunidades-mapuche-bloquean-ingresos-a-vaca-muerta-ante-el-no-avance-del-relevamiento-territorial/>

ANRED (9 de octubre de 2014). Urgente/Neuquén: Mapuches se encadenaron en torres de fracking de Vaca Muerta. <https://www.anred.org/2014/10/09/urgente-neuquen-mapuches-se-encadenaron-en-torres-de-fracking-de-vaca-muerta/>

Aranda, Darío (24 de junio de 2017). Nuevos pozos a la fuerza. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/45989-nuevos-pozos-a-la-fuerza>

*El Esquiú* (16 de julio de 2013). Mapuches tomaron pozos petroleros en rechazo al acuerdo con Chevron. <https://www.lesquiú.com/sociedad/2013/7/16/mapuches-tomaron-pozos-petroleros-en-rechazo-al-acuerdo-con-chevron-116428.html>

Gutiérrez Ríos, Felipe (19 de julio de 2013). El controvertido acuerdo que revela la naturaleza extractivista del gobierno de Cristina Kirchner. *Rebelión*. <https://rebelion.org/el-controvertido-acuerdo-que-revela-la-naturaleza-extractivista-del-gobierno-de-cristina-kirchner/>

*Lavaca* (1 de diciembre de 2022b). Bloqueo a Vaca Muerta de comunidades mapuche y pobladores de Añelo que buscan dos cosas: derechos y agua. <https://lavaca.org/notas/bloqueo-a-vaca-muerta-de-comunidades-mapuche-y-pobladores-de-anelo-que-buscan-dos-cosas-derechos-y-agua/#>

*Lavaca* (11 de agosto de 2021). Vaca Muerta paralizada: la comunidad mapuche denuncia descontrol de fracking, 60 sismos en diez días, contaminación y sequía. <https://lavaca.org/notas/vaca-muerta-paralizada-mapuches-denuncian-el-descontrol-del-fracking-contaminacion-sequia-y-60-sismos-en-diez-dias/>

*Lavaca* (26 de julio de 2022a). Vaca Muerta, mapuches y la consulta sobre el gasoducto: los looks de otra avant premiere del racismo <https://lavaca.org/notas/vaca-muerta-mapuches-y-la-consulta-sobre-el-gasoducto-los-looks-de-otra-avant-premiere-del-racismo/#>

*Lavaca* (28 de agosto de 2013). Neuquén: represión a los que se manifestaron contra Chevron y el fracking, mientras se aprobó el acuerdo. <https://lavaca.org/notas/neuquen-represion-a-los-que-se-manifiestan-contra-el-fracking-en-vaca-muerta/>

*Lavaca* (30 de noviembre de 2017). Denuncia mapuche contra Bullrich y Noceti por allanamientos sin orden judicial. <https://lavaca.org/notas/denuncia-mapuche-contra-bullrich-y-noceti-por-allanamientos-sin-orden-judicial/>

Martínez, Danilo (28 de octubre de 2014). Neuquén. Triunfo mapuche en Vaca Muerta. *La izquierda diario*. <https://www.laizquierdadiario.com/Triunfo-mapuche-en-Vaca-Muerta>

OPSur (11 de agosto de 2021b). La Confederación Mapuche de Neuquén paralizó Vaca Muerta. <https://opsur.org.ar/2021/08/11/paralizan-vaca-muerta-con-cinco-bloqueos/>

OPSur (17 de julio de 2013). YPF denunció a los mapuche que se tomaron





pozos en Vaca Muerta. <https://opsur.org.ar/2013/07/17/ypf-denuncio-a-los-mapuche-que-se-tomaron-pozos-en-vaca-muerta/>

OPSur (27 de julio de 2021a). Vaca Muerta: sesenta sismos en diez días. <https://opsur.org.ar/2021/07/27/vaca-muerta-sesenta-sismos-en-diez-dias/>

*Rebelión* (6 de diciembre de 2011). Los mapuches amenazan con tirarse desde una torre de perforación en Argentina para oponerse a la explotación petrolera. <https://rebelion.org/los-mapuches-amenazan-con-tirarse-desde-una-torre-de-perforacion-en-argentina-para-oponerse-a-la-explotacion-petrolera/>

*Río Negro* (21 de abril de 2022). Alberto Fernández cerró su visita en Neuquén: «Tenemos una gran oportunidad como país». <https://www.rionegro.com.ar/energia/en-vivo-alberto-fernandez-en-neuquen-segui-minuto-a-minuto-la-agenda-2255971/>

*Télam* (5 de junio de 2013). Un fallo de la Corte Suprema permitirá a Chevron e YPF avanzar en Vaca Muerta. <https://www.telam.com.ar/notas/201306/20056-un-fallo-de-la-corte-suprema-permitira-a-chevron-e-ypf-avanzar-en-vaca-muerta.html>

*Télam* (22 de abril de 2022). Resaltan la importancia del gasoducto para el autoabastecimiento energético y la exportación de gas. <https://www.telam.com.ar/notas/202204/590307-gasoducto-autoabastecimiento-energetico-y-exportacion-de-gas.html>

Cabrapan Duarte, Melisa (10 de mayo de 2023). “Ahora le llaman Vaca Muerta”: fracking y resistencias de la vida cotidiana en territorio mapuche. *Climate Tracker*. <https://climatetrackerlatam.org/historias/ahora-le-llaman-vaca-muerta/>

*Ámbito* (11 de mayo de 2023). Gasoducto Néstor Kirchner: este viernes terminará su construcción. <https://www.ambito.com/economia/gasoducto-nessor-kirchner-este-viernes-terminara-su-construccion-n5721057>



# Infraestructura y luchas socioterritoriales: el caso de la represa Garabí-Panambí en el marco de IIRSA

Infrastructure and socio-territorial struggles: the case of the Garabí-Panambí dam in the context of IIRSA

Daiana E. Melón\*

*Recibido: 16 de noviembre de 2023*

*Aceptado: 18 de diciembre de 2023*

**Resumen:** El objetivo de este artículo es estudiar los proyectos de infraestructura física en Sudamérica delineados en la IIRSA, realizando un recorte temporal entre 2000 y 2014. En este marco, tomamos el caso de la represa hidroeléctrica de Garabí-Panambí, para analizar esta obra “desde arriba”, indagando en el rol de los Estados, las instituciones internacionales involucradas y las empresas; como “desde abajo”, analizando las resistencias, repertorios de acción y genealogías de lucha. Sin embargo, profundizamos en la mirada “desde abajo” para entender las disputas por los usos y apropiación del territorio, así como el cuestionamiento al modelo de desarrollo subyacente. Para llevar adelante este objetivo, implementamos las técnicas de revisión bibliográfica y documental y entrevistas en profundidad.

**Palabras clave:**

Infraestructura; Luchas socioterritoriales; Garabí-Panambí; IIRSA.

**Abstract:**

The aim of this article is to study the physical infrastructure projects in South America outlined in the IIRSA, with a time frame between 2000 and 2014. In this framework, we take the case of the Garabí-Panambí hydroelectric dam, to analyze this work "from above", investigating the role of the States, the international institutions involved and the companies; as well as "from below", analyzing the resistance, repertoires of action and genealogies of struggle. Nevertheless, we deepen the look "from below" to understand the disputes over the uses and appropriation of the territory, as well as the questioning of the underlying development model. To carry out this objective, we implemented the techniques of bibliographic and documentary review and in-depth interviews.

**Keywords:**

Infrastructure; Socio-territorial struggles; Garabí-Panambí; IIRSA.

\*Dra. en Ciencias Sociales y Lic. en Comunicación Social (UNLP). Investigadora del Instituto de Investigación para la Agricultura Familiar (IPAF) región Pampeana del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Argentina. ORCID N° 0000-0003-2074-0201 daianamelon@gmail.com



## Introducción

En la etapa actual del capitalismo, el territorio se ubica como un elemento central, dado que el poder de grupos capitalistas se estructura mediante la organización de una articulación de espacios y esta articulación se estructura bajo las lógicas de las cadenas globales de producción. En este marco, la infraestructura física se transforma en un elemento central tanto para conectar los centros de producción con los mercados internacionales, favoreciendo la circulación de los flujos, como para generar un potencial energético que permita sostener los niveles de crecimiento (Melón, 2023).

David Herrera Santana (2019) plantea el concepto de “poder infraestructural” para referirse a estos proyectos de gran escala. El autor sostiene que estas obras tienen un sentido fuertemente geopolítico, ya que permiten articular logísticamente lo que se encuentra fragmentado, así como también la apropiación territorial de áreas o regiones de alto valor estratégico por parte de diversos capitales para su reproducción.

Así, el objetivo de este artículo es estudiar la infraestructura física en la región sudamericana, centrando nuestra mirada en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y realizando un recorte temporal entre 2000 y 2014. En este marco, tomamos el proyecto de construcción de la represa hidroeléctrica de Garabí-Panambí, para analizar esta obra “desde arriba”, indagando en el rol de los Estados, las instituciones internacionales involucradas y las empresas involucradas; como “desde abajo”, observando las resistencias, repertorios de acción y las genealogías de las luchas de quienes resistieron ante el avance de Garabí-Panambí. Sin embargo, realizamos un análisis más exhaustivo de la perspectiva “desde abajo”, con la finalidad de entender las miradas en torno a los usos y apropiación del territorio tienen quienes llevan adelante resistencias contra estos megaproyectos, así como también los cuestionamientos que realizan a los modelos de desarrollo que este tipo de megaproyectos impulsan.

Para llevar adelante el objetivo que nos planteamos, partimos de una estrategia de tipo cualitativa, desarrollando un tipo de investigación multiparadigmática y multimetódica (Herrera, 2017), que busque entender una situación social como un todo, teniendo en cuenta sus propiedades y su dinámica (Bernal, 2010). Dado que nos interesa analizar la dimensión de la infraestructura tanto “desde arriba” como “desde abajo”, utilizamos diferentes técnicas de recolección de datos. Por un lado, para poder abordar las estrategias implementadas “desde arriba” utilizamos la técnica de revisión bibliográfica y documental (Valles, 1999), tomando tres fuentes principales: en primer lugar, los informes, estudios y programas realizados por los Estados, las entidades financieras, las instituciones internacionales y las empresas de ingeniería y energía; en segundo lugar, artículos periodísticos, que brinden información en relación al contexto y a los debates; y, en tercer lugar, la bibliografía académica y los artículos de especialistas en la temática. Por otro lado, para abordar las resistencias “desde abajo”, llevamos adelante entrevistas en profundidad semi-estructuradas, que no tienen los niveles de planificación de un cuestionario o sondeo, pero esto no se traduce en que se trate de una práctica totalmente anárquica (Piovani, 2007). Estas entrevistas fueron realizadas en el marco de la investigación doctoral.

Este trabajo se organiza de la siguiente forma. En primer lugar, abordamos la constitución de la Iniciativa para la IIRSA y los objetivos e intereses que esta instancia promovió, así como una evaluación tras veinte años de su implementación. En segundo lugar, profundizamos en torno a las evaluaciones de los potenciales energéticos existentes en la región y los proyectos para generación e interconexión de energía delineados dentro de IIRSA. En tercer lugar, analizamos el caso del proyecto de construcción de la represa hidroeléctrica de Garabí-Panambí, sobre el río Uruguay (entre Corrientes, Misiones y Río Grande so Sul), poniendo el foco en el rol que adoptaron los Estados y las empresas involucradas. Por último, desarrollamos las resistencias que se dieron por abajo, a partir de la movilización y rechazo del proyecto por parte de asambleas y organi-





zaciones a ambas orillas del río, poniendo especial atención en la constitución de la Mesa Provincial No a las Represas de Misiones (espacio que artículo a más de 40 colectivos contra la instalación de centrales hidroeléctricas).

### **IIRSA: ¿integración o interconexión?**

La integración de la infraestructura física en la región sudamericana comenzó a tornarse un tema clave a finales del siglo XX y principios del XXI. Esto se dio, sobre todo, a partir de que el por entonces presidente brasileño, Fernando Henrique Cardoso, empezó a plantear la necesidad de constituir una instancia de integración regional que se apoye en tres pilares: comercio, infraestructura física y energía (Giacalone, 2006), entendiendo que la integración de la infraestructura iba a favorecer el desarrollo de los países de la región.

Así, en el marco de la Reunión de Presidentes de América del Sur, realizada en Brasilia en el 2000, el ex presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias García, presentó un documento –realizado a pedido de Cardoso– que sirvió como base para la constitución de la IIRSA, creada en el marco de este encuentro. Esta Iniciativa tenía como objetivo llevar adelante un andamiaje de obras de conexión, de producción e interconexión energética, y de telecomunicaciones, tales como carreteras, oleoductos, gasoductos, hidrovías, puertos marítimos y fluviales, represas hidroeléctricas, tendidos eléctricos y de fibra óptica, integrando a la totalidad de los países sudamericanos.

Además, el documento realizaba un análisis de los déficits de infraestructura existentes en la región y planteaba los lineamientos que debían seguirse para evitar que “las limitaciones de la infraestructura física se conviertan en barreras para el desarrollo, la integración y una partici-

pación más efectiva en el proceso de globalización”.<sup>1</sup> Así, la IIRSA nació bajo la impronta de que el desarrollo de megaproyectos de infraestructura ayudaría a los países de la región sudamericana a mejorar su inserción en la economía internacional y a profundizar el lugar que ocupan en las cadenas globales de producción.

En esta línea, la IIRSA dividió al subcontinente en 12 Ejes de Integración y Desarrollo (EID), pensados como una franja de territorio “que incluye una cierta dotación de recursos naturales, asentamientos humanos, áreas productivas y servicios logísticos”.<sup>2</sup> Así, desde la iniciativa se planteaba que estos territorios debían ser articulados “por la infraestructura de transporte, energía y comunicaciones que facilita el flujo de bienes y servicios, de personas y de información”.<sup>3</sup>



---

<sup>1</sup> Discurso del presidente del BID, Enrique Iglesias García, durante la IRPAS realizada en 2000. Recuperado de [https://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rp\\_brasilia2000\\_declaracion\\_de\\_los\\_presidentes.pdf](https://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_brasilia2000_declaracion_de_los_presidentes.pdf)

<sup>2</sup> Web de IIRSA. Recuperado de <https://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=68>

<sup>3</sup> *Ibid.*



**Imagen I. EIDs de IIRSA**



Fuente: IIRSA, 2017.

Dentro de los EIDs, se construyeron una batería de proyectos de infraestructura, cuya sinergia favorecería, por un lado, la circulación de bienes y mercancías al interior de la región, y, por el otro, generarían un potencial energético capaz de abastecer a los principales centros productivos, interconectando energéticamente regiones. Este tipo de obras no pueden ser consideradas como neutras, ya que se constituyen como dispositivos espaciales del capitalismo moderno y de la penetración del capitalismo global en los territorios periféricos (Melón, 2022).

Durante los primeros años de la Iniciativa, la decisión en torno a cuáles eran los proyectos prioritarios estuvo en manos del BID, la Corporación Andina de Fomento (CAF)<sup>4</sup> y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA),<sup>5</sup> organismos que en ese momento formaban parte del Comité de Coordinación Técnica de la IIRSA. Sin embargo, en enero de 2009, se creó el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), durante la 3era Reunión de Jefes y Jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) realizada en Quito, Ecuador. El objetivo de este Consejo era discutir y repensar la dimensión de la infraestructura a nivel regional, incorporando los desarrollos impulsados a partir de la constitución de la IIRSA.

El traspaso de la Iniciativa a manos del COSIPLAN implicó un aumento de la cartera de proyectos en un 75%, pasando de 335 en 2004 a 600 en 2015, lo que generó que se cuadruplicara la inversión (Álvarez, 2018). Sin embargo, esto no se tradujo en una mayor integración de los países sudamericanos, sino que se continuó priorizando y profundizando la interconexión con los mercados internacionales. Esto quedó evidenciado en el impulso de los proyectos ligados a la salida hacia el océano Pacífico, tras la irrupción de China en la región como uno de los principales socios comerciales de algunos de los países (Melón, 2022).

A su vez, este traspaso implicó debates y discusiones al interior de la UNASUR. Por un lado, existía una postura, liderada por el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, que asociaban la IIRSA con un pasado neoliberal y planteaba la necesidad de una refundación de la Iniciativa a través del COSIPLAN. Por otro lado, un grupo de países planteaba la necesidad de retomar las herramientas desarrolladas en el marco de la

<sup>4</sup> Ahora llamado Banco de Desarrollo de América Latina, aunque conserva la sigla. Fue creada en 1966, con el objetivo de resolver los límites vinculados a la restricción externa, la deuda y la ausencia de financiamiento para los países que pertenecen a la región andina. Ha sido un organismo central en el financiamiento de infraestructura de integración.

<sup>5</sup> Creado por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1977. Su finalidad es financiar la realización de estudios, proyectos, programas y obras vinculadas a la integración física de la Cuenca del Plata (Álvarez, 2018).





IIRSA para ponerlas al servicio de este nuevo bloque. Esta última mirada fue defendida por Argentina y Brasil (Barrenengoa, 2019) y la que finalmente prevaleció.

A su vez, la IIRSA planteaba como un punto importante a considerar el involucramiento de la sociedad civil en la planificación de los proyectos de infraestructura y un plan de comunicación en torno a las obras a realizar. Sin embargo, esto no solo no se llevó adelante, sino que tampoco fueron consideradas las críticas que surgieron, en el caso de algunas obras, en comunidades que se verían perjudicadas ante el avance de los proyectos de infraestructura, los cuales generarían transformaciones territoriales que trastocarían los modos de habitar y reproducirse en el territorio.

De hecho, el propio presidente de Bolivia, Evo Morales, realizó una crítica en torno al cariz de la IIRSA. Previo a la realización de la Segunda Reunión de Presidentes de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN),<sup>6</sup> llevada adelante en Cochabamba en 2006, envió una carta a los presidentes de América del Sur, donde planteaba: “No podemos reducir a la Comunidad Sudamericana de Naciones a hacer proyectos de autopistas o de créditos que acaban favoreciendo a los sectores vinculados al mercado mundial”.<sup>7</sup> Además, subrayó la necesidad de realizar un replanteo de la IIRSA, dado que entendía que la integración física no podía pensarse únicamente como una vía de exportación (López, 2012).

Sin embargo, a lo largo de los 18 años en los que la IIRSA fue motorizada las obras que se priorizaron fueron aquellas que tenían un carácter estratégico en términos logísticos, para la conexión con los mercados internacionales. Se puede considerar que estas obras han promovido una “integración para la exclusión, que también podría ser vista como una integración desde arriba para una exclusión/desintegración de los de abajo” (Betancourt, 2014: 448), dado que estos proyectos de in-

<sup>6</sup> Fue creada en 2004 y renombrada como UNASUR en 2007.

<sup>7</sup> Eduardo Gudynas, “Evo Morales renueva las propuestas de integración regional orientándolas al «buen vivir»”, *Integración Sur*, 29/11/2006.

fraestructura no implicaron una integración real de las comunidades y pueblos, sino un refuerzo del lugar que ocupa Sudamérica en las cadenas globales de producción, como exportador de *commodities* y bienes intermedios. A su vez, tampoco significó un aumento del comercio intrarregional, ni la reducción de las asimetrías que existen al interior del subcontinente.



### **Proyectos energéticos en el marco de la IIRSA**

En la evaluación de la infraestructura realizada por el BID (2000), este organismo planteaba la importante capacidad de generación energética que existía en el subcontinente. Además, afirmaba que uno de los mayores problemas estaba centrado en la precaria interconexión al interior de la región. A su vez, este organismo subrayaba que la meta a perseguir en materia de integración energética era “la consolidación de las reformas estructurales y reguladoras emprendidas durante la primera mitad de esa década [del noventa], unificación de marcos regulatorios, apoyo al sector privado y la integración de los mercados energéticos” (Quintanar, 2013: 242).

Frente a ello, en el marco de la Cartera de Proyectos de IIRSA, se propuso el avance de proyectos de infraestructura que aumentasen la disponibilidad de energía. También, se afirmaba la necesidad de desarrollar algunas líneas de interconexión eléctrica con el objetivo de trasladar la energía desde los lugares de generación hacia los puntos clave de consumo. En la dimensión de la energía, uno de los objetivos centrales que se planteó fue la creación de un mercado libre regional unificado, considerando que esto traería aparejado el aumento de inversiones en términos de conexión, generación, transmisión y distribución (Desiderá Neto et al., 2015).

Así, en el marco de la Iniciativa se planteó la realización de 54 proyectos en el sector de energía. Por un lado, se buscaban impulsar 25 pro-



yectos de generación, de los cuales 11 proponían la creación de centrales hidroeléctricas. Por el otro, se delinearon 29 proyectos de interconexión. En conjunto con el sector carretero y el ferroviario, el de generación eléctrica fue uno de los que más financiamiento recibirían (Melón, 2022).

Las obras de infraestructura en materia energética que se plantearon al interior de la IIRSA se complementaron con los debates desarrollados en el Consejo Energético Sudamericano -integrado por lxs Ministrxs de Energía de los países de la UNASUR-. En el marco de estos debates, se intentó impulsar la idea de constituir una Empresa Grannacional de Energía Sudamericana que contase con la participación de todas las entidades estatales de los países del subcontinente y que desarrolle, de manera conjunta, los proyectos energéticos de interés para la región. Sin embargo, los acuerdos no llegaron a realizarse por la ausencia de consensos en algunos puntos (Quintanar, 2012).

Para 2017 –cuando se realizó el último informe de IIRSA-COSIPLAN-<sup>8</sup>, de los 153 proyectos concluidos: 8 están ligados a la generación energética y 17 a la interconexión. Entre los proyectos, si bien se planteaba avanzar en la construcción de múltiples represas hidroeléctricas, solo tres proyectos de construcción de nuevas represas pudieron avanzar (el complejo hidroeléctrico del Río Madeira, en Brasil; el Uribante Caparo, en Venezuela; y el Chontal, en Ecuador) y dos obras que implicaban la expansión de la generación de represas ya existentes (Itaipú y Yacyretá).

---

<sup>8</sup> En abril de 2018, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú decidieron suspender su participación la UNASUR por tiempo indefinido. En este marco, si bien muchas de las obras que estaban siendo llevadas adelante en el marco de la IIRSA continuaron, los últimos informes y noticias difundidas desde la iniciativa son de 2018.

## Garabí-Panambí “desde arriba”

Uno de los proyectos energéticos delineados en el marco de IIRSA fue la construcción de una represa hidroeléctrica de embalse ubicada en el límite entre Misiones y Río Grande do Sul, denominada Garabí-Panambí. Si bien el primer proyecto data de finales de los ochenta (el cual fue reactualizado y replanteado durante los noventa y 2000), se incorporó a la IIRSA en 2010.

En el 2008, los presidentes de Brasil y Argentina, Luiz Inácio Lula da Silva y Cristina Fernández, autorizaron a Electrobras<sup>9</sup> y Emprendimientos Energéticos Binacionales (EBISA)<sup>10</sup> el inicio de los estudios de factibilidad para la construcción de dos nuevas centrales en el río Uruguay. El 1 de septiembre de ese año, estas empresas firmaron un Acuerdo de cooperación para el desarrollo de estudios de inventario relativo al tramo del río Uruguay compartido entre ambos países.

Al año siguiente, el Consorcio CNEC-ESIN-PROA -formado por empresas brasileñas y argentinas- ganó la licitación<sup>11</sup> para llevar adelante el inventariado. Este estudio de inventariado se dio a conocer en el año 2010. Este determinaba la factibilidad de ambas centrales. Se explicitaba que Garabí se ubicaría en el kilómetro 863 del río Uruguay, a unos 6 kms. aguas abajo de las localidades de Garruchos (Argentina y Brasil). Por su parte, Panambí se localizaría a unos 10 kms. aguas arriba de las localidades de Panambí (Argentina) y Porto Vera Cruz (Brasil) (EBISA y Electrobras, 2010). Por último, se explicitaba que el costo de construcción estimado ascendería a los 5,2 billones de dólares.

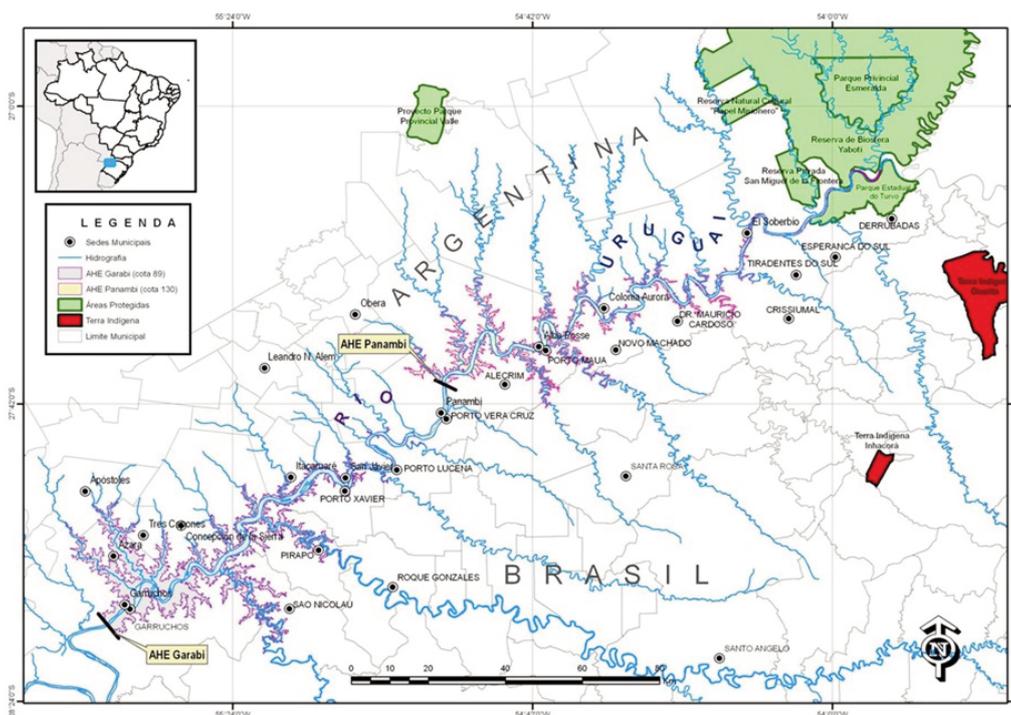
<sup>9</sup> Empresa nacional de energía de Brasil creada en 1954.

<sup>10</sup> Empresa estatal cuyas acciones pertenecen a la Secretaría de Energía (99%) y a Nucleoeléctrica Argentina S. A. (1%). Fue constituida en 1997, como la continuación de Agua y Energía, la cual había sido privatizada. Su propósito es acompañar y administrar los proyectos hidroeléctricos binacionales existentes en las fronteras del país (Soldateli Paim, 2016).

<sup>11</sup> Licitación Pública Internacional N° 1/2008.



**Imagen II. Mapa de la región y de los proyectos hidroeléctricos**



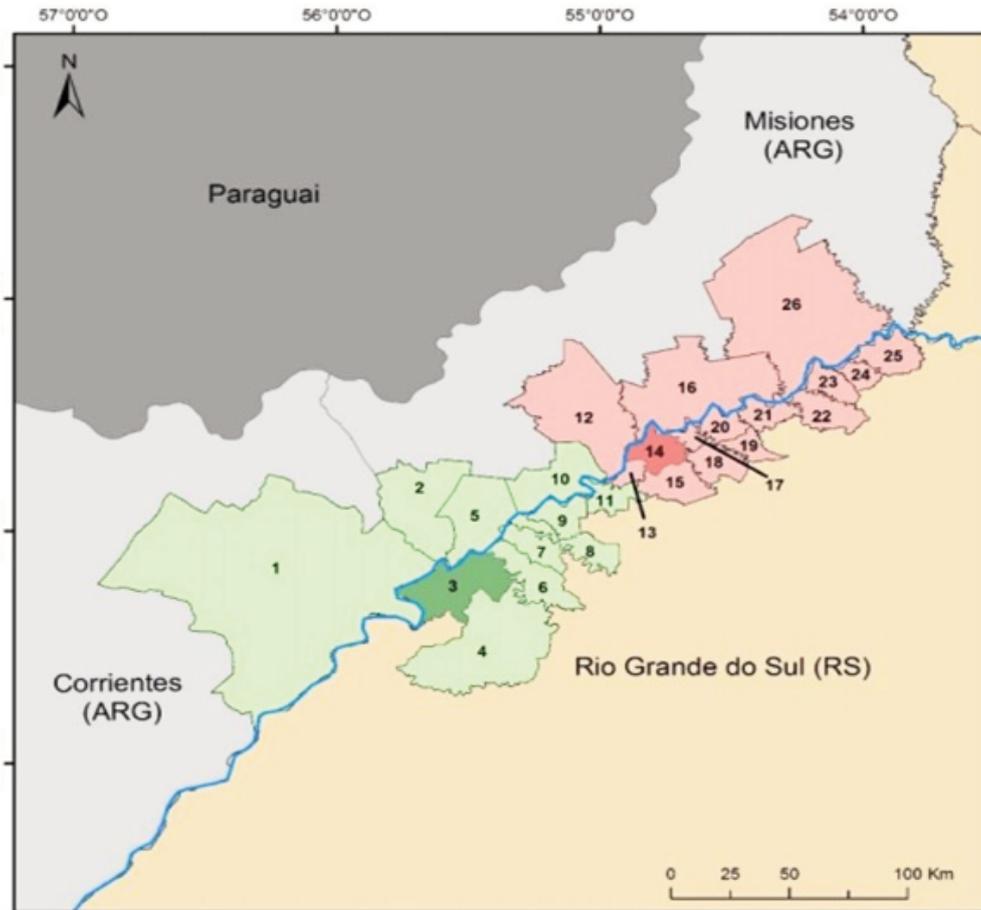
Fuente: Scheibner Zimmermann, 2015.

De esta forma, el proyecto fue lanzado públicamente de la mano de Electrobras y EBISA, incorporándose a la cartera de proyectos de la IIRSA en el marco del Eje MERCOSUR-Chile e introduciendo algunas modificaciones con respecto a los proyectos anteriores. La incorporación a esta iniciativa sudamericana se dio de forma desmembrada, es decir, planteando dos proyectos diferentes, Garabí, por un lado, y Panambí, por el otro, más allá de que para la realización de los estudios de factibilidad se tomaban en conjunto.

En este marco fue que se incorporó el proyecto de Garabí-Panambí. Tal como fueron planteadas las obras tendrían un impacto negativo a ambas orillas del río Uruguay. Así, se afectarían los municipios de Santo Tomé, Apóstoles, Garruchos, Santo Antonio das Missões, Concepción, São Paulo, Pirapó, Roque Gonzales, Porto Xavier, Porto Lucena, Oberá, Porto Vera Cruz, Alecrim, Santo Cristo, 25 de Mayo, Porto Mavá, Tupa-

rendi, Novo Machado, Dr. Mauricio Cardoso, Crissiumal, Tiradentes do Sul, Esperança do Sul, Derrubadas y Guaraní, tal como se observa en la imagen que se encuentra a continuación.

Imagen III. Mapa de los municipios que se verían afectados



- Legenda**
- Garruchos
  - Alecrim
  - Área de Influência UHE Panambi
  - Área de Influência UHE Garabi
- |                              |                          |
|------------------------------|--------------------------|
| 1. Santo Tomé                | 14. Alecrim              |
| 2. Apóstoles                 | 15. Santo Cristo         |
| 3. Garruchos                 | 16. 25 de Mayo           |
| 4. Santo Antônio das Missões | 17. Porto Mauá           |
| 5. Concepción                | 18. Tuparendi            |
| 6. São Nicolau               | 19. Tucunduba            |
| 7. Pirapó                    | 20. Novo Machado         |
| 8. Roque Gonzales            | 21. Dr. Mauricio Cardoso |
| 9. Porto Xavier              | 22. Crissiumal           |
| 10. San Javier               | 23. Tiradentes do Sul    |
| 11. Porto Lucena             | 24. Esperança do Sul     |
| 12. Otiré                    | 25. Derrubadas           |
| 13. Porto Vera Cruz          | 26. Guaraní              |



Fuente: Fonseca, 2017.





Una de las principales preocupaciones que existían entre las poblaciones que se emplazaban a ambos márgenes del río Uruguay se centraba en las implicancias que generaría en términos de relocalización. Si bien los estudios oficiales planteaban que el desplazamiento de población alcanzaría a 12600 personas, según estimó la Mesa Provincial contra las Represas de Misiones –una de las organizaciones que llevó adelante la resistencia contra el proyecto- las familias que deberían ser relocalizadas ascenderían a 17 mil aproximadamente.

En Misiones y en Río Grande do Sul eran conocidas las consecuencias que una central de embalse podía producir. En el caso argentino, uno de los impactos socioterritoriales más importantes que se ha dado en la región son los producidos por la Central Hidroeléctrica Yacyretá, ubicada sobre el río Paraná entre Argentina y Paraguay. Así lo repone el integrante de la Mesa Provincial No a las Represas de Misiones, Sergio Álvez:

Es como un rasgo distintivo de los procesos de construcción y demás de las grandes hidroeléctricas, acá se sintió muy fuerte, los desalojos fueron muy violentos, además hubo muchas estafas a las familias en lo que les correspondía en relación a un ajuste de indemnización, los sacaban de la costa del río donde pescaban, donde eran boleros, como le decimos acá a los fabricantes artesanales de ladrillos, lavanderas, un sinfín de oficios que se vieron truncados porque a las familias las sacaban violentamente de las costas para llevarlas a barrios de relocalizados se les dice, que estaban muy lejos, donde no tenían trabajo, donde en muchos casos ni siquiera llegaba el colectivo, no había salita de salud, todo un proceso de décadas muy duro, muy difícil, pero que fue gestando una consciencia muy clara en torno a lo que significa una represa hidroeléctrica.<sup>12</sup>

A su vez, del lado brasileño existen en funcionamiento cuatro represas sobre el tramo superior del río Uruguay: Itá, Machadinho, Passo Fundo y Barra Grande. Tal como se dio en Yacyretá, para la realización

<sup>12</sup> Entrevista realizada en el marco de la investigación doctoral en abril del 2020.

de estas represas se llevó adelante el desplazamiento de comunidades. Por otro lado, en la región se dio un proceso de retirada del Estado ante el avance de estos emprendimientos. Así lo describe Mariana Zobot, integrante del Movimiento de Afectados por Represas (MAB, por su sigla en portugués), organización que llevó adelante la lucha contra Garabí-Panambí en conjunto con la Mesa Provincial No a las Represas: “En la región de la frontera noroeste es una región mucho menos desarrollada, mucho más olvidada por el Estado, en aportes del Estado, entonces la educación es más precaria, la salud es más precaria.”<sup>13</sup>

Por otra parte, Garabí-Panambí no sólo traería aparejadas consecuencias en términos de desterritorialización, sino que también implicaría una afectación a nivel ecosistémico y ambiental. Según el propio inventario de la empresa, con el avance de la central de Garabí serían inundados 520 km<sup>2</sup>, teniendo un impacto en el 4.4% de áreas en el Parque Ruta Costera del río Uruguay y 82% del área de la Reserva Privada Santa Rosa; mientras que la de Panambí afectaría aproximadamente 19 mil hectáreas de vegetación nativa (FARN, 2014). A su vez, en el marco del estudio de factibilidad realizado se determinó que Garabí afectaría 11 de los 87 sitios arqueológicos identificados en la zona y ligados al pueblo indígena guaraní, que ancestralmente habita la región (EBISA y Electrobras, 2010).

A pesar de los impactos que la represa implicaría, en 2011, Dilma Rousseff y Cristina Fernández autorizaron a EBISA y Electrobras a iniciar los nuevos estudios de viabilidad. De esta forma, se llamó a un proceso de Licitación Pública Internacional para la Contratación de los Estudios de Ingeniería, Estudios Ambientales y el Plan de Comunicación Social.

En marzo del 2012, la licitación para la realización de estos estudios fue pre-adjudicada al Consorcio Energético del Río Uruguay. Éste estaba conformado por las empresas argentinas Consular Consultores Argentinos Asociados –consultora de ingeniería, en áreas de infraestructura y energía-; Grupo Consultor Mesopotámico –especialidad en estudios am-

<sup>13</sup> Entrevista realizada en el marco de la investigación doctoral en marzo del 2021.





bientales-; Asistencia Técnica Argentina Sociedad Anónima de Servicios Profesionales –con experiencia en grandes obras públicas y de infraestructura, contando entre sus principales clientes a EBISA y a Yacyretá-, y Latinconsult –especialista en ingeniería para infraestructura, energía y medio ambiente, y responsables del anteproyecto y la licitación del proyecto Garabí-Panambí-. Por parte de Brasil, lo integraban las empresas brasileñas Intertechne Consultores –activo en el área de infraestructura, energía, petróleo y gas- y Engevix Engenharia (Fonseca, 2017).

Por otro lado, dado el carácter binacional del proyecto, debían realizarse talleres informativos con las poblaciones de la región a ambas orillas del río Uruguay. Sin embargo, los talleres fueron interrumpidos, tal como plantea Sergio Álvez:

Empezamos a participar de las charlas abiertas que daba la gente del consorcio, iban los vecinos y al hacer las consultas no tenían ninguna respuesta concreta y, por lo general, se terminaba pudriendo la reunión y en un momento dejaron de hacer esas reuniones.

Ante los cuestionamientos llevados adelante por los movimientos socioterritoriales, el gobierno argentino planteaba la necesidad de generación energética como uno de los argumentos centrales para el avance del proyecto, dado que algunas regiones de la zona misionera no tienen acceso a la energía. Sin embargo, desde la Mesa Provincial No a las Represas realizaban otro tipo de análisis, tal como lo expone su integrante Eduardo Luján:

Se habla de la falta de generación y en realidad lo que está faltando son infraestructuras para transporte de energía. Y después toda la discusión, Energía para qué, para quién, cómo generarla, y enmarcada dentro de qué modelo productivo.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Entrevista realizada en el marco de la investigación doctoral en octubre del 2020.

A pesar de que los estudios fueron iniciados en 2010, para 2014 sólo habían sido realizados los estudios de ingeniería y del medio biótico de la región. A finales de 2014, se llevaron adelante reuniones de tipo informativo con las poblaciones que se verían afectadas en el margen brasileño. Sin embargo, para el 2015 sólo habían podido entrevistar al 10% de lxs pobladorxs del lado brasileño, dado que muchxs se negaban a hablar con la empresa conociendo los impactos que generaría la obra.

Por otro lado, los estudios de factibilidad técnica y ambiental de la central Panambí fueron suspendidos por causa de una medida cautelar interpuesta en el del 1er. Juzgado Federal de Santa Rosa (municipio de Río Grande do Sul), derivada de una acción civil pública ambiental impulsada por el Ministerio Público Federal en Santa Rosa y el Ministerio Público de Río Grande do Sul contra el Instituto Brasileiro de Medio Ambiente y de Recursos Naturales Renovables y Electrobras.<sup>15</sup> Esta decisión se basó en que los estudios de inventariado realizados en la cuota Pabambí podrían tener un impacto negativo en el Parque Estatal de Turvo, que se trata de una unidad de conservación de plena protección de la naturaleza brasileña ubicada en el noroeste del estado de Río Grande del Sur, municipio de Derrubadas por el río Uruguay, en la frontera del estado de Santa Catarina y la provincia de Misiones. La constitución de esta zona protegía busca preservar el bioma del bosque atlántico y fauna en peligro de extinción. La ley del Sistema Nacional de Conservación de Brasil impide la autorización de proyectos que provoquen inundación en áreas de este tipo (IBAMA, 2013). Frente a esta situación, se decidieron suspender también los estudios de factibilidad en torno a la central hidroeléctrica de Garabí (Losada, 2017).<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Argentina Forestal, "En Brasil inician acción civil pública ambiental para paralizar el proyecto de la represa Garabí-Panambí", 27/01/2015.

<sup>16</sup> Más allá de la paralización en la que se encuentra el proyecto, en junio de 2019, el actual presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, anunció en una visita que realizó a Argentina su intención de avanzar con la central de Garabí.





## Resistencias socioterritoriales a Garabí-Panambí

Tal como plantea Milson Betancourt (2021), la conflictividad social no es solo social, ni la económica solo económica, ni la ambiental únicamente ambiental, estas pueden englobarse bajo la noción de conflictividades territoriales, ya que en este concepto confluyen las múltiples dimensiones. De esta forma, el concepto de territorio habilita pensar el espacio construido como producto de vínculos de poder, dominación y resistencia (Torres, 2011), es el lugar donde se sintetizan relaciones de poder espacializadas (Manzanal, 2007), en un proceso dinámico y relacional (Halvorsen et al., 2019). Es resultado de la apropiación del espacio a través de diferentes estrategias políticas, las cuales coexisten, superpuestas e intrincadas (Halvorsen, 2020). Allí, se contraponen diferentes formas de entender la apropiación y uso de este territorio, es decir, las territorialidades. Así, los conflictos que se desatan surgen por la tensión entre territorialidades contrapuestas: por un lado, de dominación (Ceceña, 2007), y, por el otro, de resistencia.

Así, el avance de la territorialidad capitalista sobre regiones periféricas ha sido catalizador, en muchos casos, de disputas y luchas de movimientos que se conglomeran para defender territorios y modos de reproducción de la vida. De esta forma, estos colectivos que se articulan pueden denominarse socioterritoriales, ya que el territorio es su razón de ser, su característica definitoria (Halvorsen et al., 2021). Frente a ello, para alcanzar sus objetivos estos movimientos

construyen espacios políticos, se espacializan y promueven espacialidades. La construcción de un tipo de territorio significa, casi siempre, la destrucción de otro tipo de territorio, de modo que la mayor parte de los movimientos socioterritoriales se forman a partir de procesos de territorialización y desterritorialización (Mançano Fernandes, 2005: 24).

De esta forma, los colectivos que se articularon para resistir el avance de megaproyectos de infraestructura, tales como Garabí-Panambí, han luchado contra la desterritorialización que estas obras iban a generar, contra la destrucción de lazos comunitarios, modos de subsistencia y economías regionales. Así, las territorialidades de resistencia que se desataron en torno a este proyecto configuraron un proceso de disputa por el territorio y un cuestionamiento a los modelos de desarrollo que subyacen a las obras.



### **Una historia signada por la lucha contra represas**

El concepto de genealogía, tal como lo plantea Michel Foucault (2003), supone pensar la historia no como algo lineal, ni como un proceso de búsqueda de un origen. Implica percibir la singularidad de los sucesos, captar su retorno, no para trazar una evolución, sino para reencontrar las escenas en las que dichos sucesos han jugado diferentes papeles. Partiendo de esta idea, nos interesa analizar cómo las luchas socioterritoriales previas se conectan e interrelacionan con la conflictividad desatada por el intento de avance de Garabí-Panambí, y cómo se recuperan en los relatos de quienes se involucraron en esta disputa. Específicamente, nuestro énfasis está puesto en indagar cómo esta historia es releída y relatada, cómo puede haber servido para tejer lazos socio-comunitarios previos, y cómo se vinculan estas resistencias pasadas con los repertorios de acción involucrados en este caso, es decir, cómo esta historia vuelve cada vez que se narra el presente.

Misiones tiene una historia social ligada a la lucha contra represas hidroeléctricas. Esto se debe a que uno de los impactos más importantes que se ha dado en la región es el producido por la instalación de Yacyretá. En este caso se dio un profundo proceso de desterritorialización de comunidades costeras, es decir, el forzado abandono del territorio por parte de familias ubicadas en las márgenes del río. Si bien la entidad binacional



reconoce la relocalización de 40 mil personas, algunxs estiman que ese número puede ascender a los 100 mil.<sup>17</sup>

Estas relocalizaciones constituyeron el germen de la lucha contra el avance de represas y fueron gestando territorialidades de resistencia. A su vez, muchas de las personas que sufrieron estas expulsiones no sólo perdieron sus hogares, sino también, en muchos casos, sus medios de subsistencia, dado que gran parte de estos sectores dependían de la conexión con el río para reproducir su vida.

De esta forma, los impactos socioterritoriales que produjo Yacyretá han dejado una huella en la historia reciente de la población misionera. En palabras de Eduardo Luján:

Se vio fuerte impacto de Yacyretá en varios aspectos, en lo ambiental, en la formación del río, en tema salud cuando empezaron a aparecer enfermedades como la fiebre amarilla, el dengue fundamentalmente y creo que en ese momento lo que más impactó fue la parte social, el desarraigo de miles y miles de pobladores que vivían y trabajaban a orillas del río, lugares de esparcimiento de los lugareños que fueron totalmente inundados, que los perdimos totalmente, industrias que había a la vera del río, muchas madereras que estaban al lado del puerto, al lado del ferrocarril llegaba acá había un ferry que cruzaba a Paraguay. Todo eso quedó bajo agua y eso impactó mucho, sobre todo porque la ciudad dependía mucho de esa mirada al río.<sup>18</sup>

El avance de la construcción de esta represa tuvo impactos en múltiples dimensiones. A nivel ambiental, se perdieron numerosas especies protegidas y población ictícola, la calidad del agua disminuyó y se produjeron cambios en la dinámica hídrica (Carrizo y Brunstein, 2010). En la dimensión económica, implicó la destrucción de algunos modos de

<sup>17</sup> Lavaca. (18/04/2007). Las víctimas de Yacyretá. Recuperado de <https://lavaca.org/notas/las-victimas-de-yacyreta/>

<sup>18</sup> Entrevista realizada en el marco de la investigación doctoral en octubre del 2020.

subsistencia, como la pesca, la ganadería y la agricultura, así como también la afectación de infraestructura de transporte, como carreteras, caminos y redes ferroviarias. En el aspecto socioterritorial, los efectos negativos no solo se tradujeron en la desterritorialización de miles de familias que habitaban las márgenes del río, sino también en el menoscabo de lazos comunitarios, de modos de reproducción de la vida en esos territorios y en la identidad de quienes dependían “de esa mirada al río”.

Por otro lado, los procesos de desterritorialización de las comunidades se llevaron adelante a través de algunos mecanismos violentos. Tal como plantea Sergio Álvarez:

Los desalojos por Yacyretá fueron muy violentos, además hubo muchas estafas a las familias en lo que les correspondía en relación a un ajuste de indemnización, los sacaban de la costa del río donde pescaban, donde eran boleros, lavanderas, un sinfín de oficios que se vieron truncados, porque los sacaban violentamente de las costas para llevarlas a barrios de relocalizados, que estaban muy lejos, donde no tenían trabajo, donde en muchos casos ni siquiera llegaba el colectivo, no había salita de salud, todo un proceso de décadas muy difícil, pero que fue gestando una consciencia muy clara en torno a lo que significa una represa hidroeléctrica.

Así, este proceso de traslado y relocalización de comunidades fue gestando un conocimiento social en torno a lo que implicaba la construcción y operación de una represa hidroeléctrica, el cual se activó ante los sucesivos intentos de impulsar obras de este tipo en la región. Como explica Álvarez: “ahí hubo algo incipiente, un germen de lo que luego sería el movimiento antirrepresas en la provincia”.

Años más tarde, otra lucha importante fue la que se llevó adelante contra Corpus Christi, un proyecto hidroeléctrico binacional, que se localizaría sobre el río Paraná, entre Argentina y Paraguay. Los sectores que pujaban por el rechazo al proyecto eran grupos y asambleas socioambientales, partidos políticos y diversas organizaciones sociales.





Ante el masivo rechazo social que el proyecto generó, en 1995, el gobierno de Misiones sancionó la ley N° 3220, que establecía la participación social –de toda la provincia- en la decisión en torno a la instalación de Corpus Christi, a través de un plebiscito de carácter obligatorio y vinculante. Ante ello, quienes luchaban contra el avance de la represa, iniciaron una campaña de difusión, a través de folletos, pasacalles y afiches, brindando información en torno a los efectos que la construcción de la represa acarrearía. Finalmente, el 14 de abril de 1996, se realizó el plebiscito, en el que se impuso el rechazo a la construcción con el 88,63% de los votos, habiendo votado el 62,5% del padrón electoral.

A pesar de la confirmación de la ausencia de licencia social, a inicios de la década del 2000, hubo un nuevo intento de reactivar el proyecto. El gobierno de Misiones propuso realizar una nueva consulta popular alegando que se habían realizado modificaciones al proyecto que reducirían significativamente el impacto ambiental. Sin embargo, los movimientos socioterritoriales se negaron, argumentando que en la consulta de 1996 se había rechazado el proyecto sin importar el lugar de su emplazamiento.

Frente a la resistencia popular ante los intentos de avance de represas, en 2011 fue presentado un proyecto de ley a nivel provincial, que establece la plenitud del dominio imprescriptible e inalienable de la provincia sobre sus bienes naturales hídricos, la consulta a lxs misionerxs (a través del mecanismo de Plebiscito obligatorio, vinculante e irrenunciable) y la intervención activa del Estado provincial ante el avance de alguna nueva represa hidroeléctrica. El 30 de octubre de ese mismo año, la ley fue promulgada.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Ley N° 56. Nueva coparticipación económica para Misiones: la soberanía energética. Proceso decisional del patrimonio natural de los misioneros.

## Aquellxs que luchan

Con el paso del tiempo, la resistencia contra el avance de represas hidroeléctricas no sólo aglutinó a afectadxs directxs, sino también a otros sectores sociales. En la provincia de Misiones, tras la lucha contra Corpus Christi, se conformó la Mesa Provincial No a las Represas en Misiones. Este espacio logró convocar a asambleas socioambientales, organizaciones sociales, indígenas, sindicales, iglesias, estudiantiles, barriales, periodistas y personas independientes que no sólo habitaban las regiones costeras, sino a otrxs que entendían que los impactos ambientales vinculados al avance de las centrales de embalse afectarían a una región más amplia.

Cuando se conoció la intención de avanzar con el proyecto de Garabí-Panambí este espacio de articulación se hallaba ya constituido y en una situación de alarma permanente ante la posibilidad de instalación de nuevas represas. De esta forma, este espacio de articulación se reactivó con una gran fuerza. Así lo explica su integrante, Sergio Álvez:

Empezaron a abrir oficinas y ahí creció la angustia de la gente que estaba en la costa del río Uruguay viviendo hace décadas sin saber que le estaban diciendo, qué iba a pasar y ahí hubo una demanda muy grande de organización y de salir a resistir.

En los momentos más álgidos de la resistencia, la Mesa llegó a convocar a más de 50 organizaciones. En la actualidad, si bien la presencia mermó continúan con este espacio de articulación, reuniendo a las siguientes organizaciones: Ríos de Vida, de 25 De Mayo; Misiones Sin Represas, de Oberá; Asociación De Trabajadores Del Estado –ATE Misiones; Central De Trabajadores Del Estado– CTA Misiones; Servicio De Paz Y Justicia; Asociación Civil Nativos, de Puerto Rico; Instituto Nacional de Estudios Sociales, de San Pedro; Barrios de Pie, de Posadas; Asociación de Comunidades Del Pueblo Guaraní, de San Ignacio; Grupo





Ecologista Cuñá Pirú, de Aristóbulo Del Valle; Autoconvocados De Puerto Azara; Centro De Estudios Municipales Y Provinciales; Jóvenes Del Alto Uruguay, de El Soberbio; Red De Agricultura Orgánica De Misiones; Justicia, Paz e Integridad de la Creación; Asamblea Ciudadana Misionera; Asociación Nee Porá, de San Ignacio; y Madre Tierra, de Eldorado. A partir de la construcción horizontal y asamblearia, estos sectores sociales constituyeron una posición política de resistencia contra el avance de Garabí-Panambí una vez que se conoció el impacto que esta represa iba a generar.

La articulación más fuerte en la lucha contra la represa se dio con el MAB de Brasil. Este es un movimiento nacional con una historia centrada en la lucha contra represas hidroeléctricas. Nació en la década del ochenta, a través de experiencias de organización local y regional de afectados por represas, y, con los años, ha ido aumentando su margen de influencia.

Así, el vínculo entre el MAB y la Mesa se articuló rápidamente, coordinando acciones en ambos lados de la frontera. Esta relación se estableció a partir de entender que la afectación y la desterritorialización sería similar independientemente de la frontera política que divide Brasil y Argentina, tal como lo explica Sergio Álvarez:

Estamos separados por un río, o sea que a unas pocas brazadas o en cinco minutos de cualquier canoa estamos conectados con las familias de pueblos como Porto Mauá, Alecrim, Vera Cruz y otros pueblos que están acá nomás y que iban a ser afectados y que, si bien tienen realidades por ahí diferentes, producen cosas distintas, es otra política, etc., fue muy natural encontrarse con ellos.

De esta forma, las acciones llevadas adelante fueron coordinadas no sólo desde la Mesa, sino también desde el MAB, apostando fuertemente a la integración de ambas regiones en una lucha conjunta, con una mirada regional. Así lo explica Mariana Zabot: “somos una región ahí en

la frontera, porque es apenas un río de hecho que divide (...) el MAB siempre tuvo la intención de construir una cosa colectiva, internacionalista”.

## Repertorios de acción

A su vez, la resistencia que llevan adelante los movimientos sociales se traduce en repertorios de acción colectiva (Tilly, 2002). Estos repertorios son entendidos como un conjunto de rutinas que son aprendidas, compartidas y ejercitadas mediante un proceso de selección relativamente deliberado. A través de estas rutinas, determinados grupos sociales formulan colectivamente reclamos al Estado (Auyero, 2002), en su rol como mediador en las conflictividades sociales.

Estos repertorios de acción son creaciones culturales que surgen de la lucha y de la resistencia. Quienes participan en la acción colectiva adoptan guiones que ya han actuado, o al menos observado previamente. Estos modos de accionar colectivamente constituyen la forma en la cual estos movimientos son vistos y leídos por “lxs otrxs”. Al mismo tiempo, estas acciones colectivas responden a la historia particular de cada grupo (Tokichen Tricot, 2012).

Así, en nuestro caso de estudio, tras conocer el intento de avance de la represa Garabí-Panambí, las primeras acciones llevadas adelante por la Mesa No a las Represas buscaron visibilizar la problemática entre la sociedad civil y poder incidir en la agenda mediática provincial. De esta forma, durante los primeros momentos se llevaron adelante acciones, como marchas, movilizaciones y festivales, sobre todo en la capital provincial, buscando también establecer instancias de diálogo con el gobierno misionero. Sin embargo, no obtuvieron ningún tipo de respuesta.

Esto llevó a que la Mesa continué con sus acciones en las calles, movilizándolo y realizando festivales para difundir la situación en la que se





encontraba el avance de Garabí-Panambí. También de la otra orilla del río Uruguay, en Brasil, se llevaron a cabo manifestaciones para exigir la paralización de los estudios necesarios para la realización de la obra.

Mientras tanto, la Mesa iba formándose en torno a lo que implicaba la IIRSA. Se realizaron charlas informativas en torno al modelo de desarrollo detrás del avance de estos proyectos de infraestructura a gran escala, ligándose con otras luchas que se articulaban a través de los Ejes de Integración y Desarrollo y los corredores de conexión que se planteaban en el marco de la Iniciativa. Así lo relata Eduardo Luján:

Uno de los principios que sostiene el funcionamiento, de alguna manera, de la Mesa es entender de que el tema de la represa no es un tema aislado, que responde a esto que tanto hablamos a veces en la UAC sobre un modelo productivo, generador energético, extractivista, que responde, de alguna manera, al proyecto COSIPLAN o IIRSA (...) Venían unos compañeros a dar algunas charlas sobre el tema del proyecto IIRSA, porque no teníamos conocimiento y nunca se habló. Nunca se habló y eso es lo llamativo, porque en la provincia hay obras que dependen de IIRSA. El puerto que existe en Posadas<sup>20</sup> es una obra que está dentro del proyecto IIRSA. Tal es así que nosotros siempre nos preguntamos para qué se hizo el puerto porque nunca fue utilizado y ya fue inaugurado hace 2 años. Lo que pasa es que está dentro de ese Proyecto que va mucho más allá de la represa.

En este marco, desde la Mesa se fue informando a la población en torno a la IIRSA, los efectos que traerían las obras a realizar en la provincia y los intereses detrás del avance de determinados proyectos.

Además de estas charlas informativas en torno a la IIRSA, una de las principales acciones llevadas adelante por la Mesa, en múltiples oca-

---

<sup>20</sup> La reconversión del Puerto de Posadas se incorporó a la IIRSA en el marco del Eje de la Hidrovía Paraná-Paraguay, en un proyecto conjunto con la reconversión del Puerto de Santa Ana. Las obras para la reconversión del puerto de Posadas fueron llevadas adelante, mientras que las del Puerto Santa Ana fueron abandonadas.

siones, fueron las “remadas” por los ríos. El objetivo de estos eventos era plantear la defensa de los cursos de agua, su uso popular en términos de navegabilidad y la identidad regional ligada al río Uruguay. El mensaje de estos encuentros era plantear a la sociedad que el represamiento de las fuentes de agua implicaría una pérdida también en términos recreativos para la población.

Por otro lado, el día 8 de agosto de 2012, representantes de la Mesa tuvieron una cita con Maurice Closs, por entonces gobernador de Misiones; con el presidente de la empresa Energía de Misiones, Sergio Freyre; el ministro de Educación, Ciencia y Tecnología, Luis Jacobo; y el subsecretario de Ciencia y Tecnología, Carlos Galián. En este encuentro la Mesa presentó el documento “Plataforma Escenarios Energéticos Argentina 2030”, que planteaba el desarrollo energético alternativo a las mega-represas y las centrales nucleares. Ese mismo día, se realizó un encuentro abierto en la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Misiones, donde informaron a la sociedad civil en torno a esta plataforma y a las múltiples alternativas energéticas existentes. De esta forma, buscaban no quedarse en una posición de rechazo a la construcción de nuevas centrales hidroeléctricas, sino poder plantear sus visiones y lineamientos en torno al desarrollo energético futuro. Sin embargo, la Plataforma no fue considerada por el gobierno, que siguió manteniendo la postura de avanzar con Garabí-Panambí.

Frente a esto, la Mesa buscaba recordar a la población misionera que los mismos argumentos fueron utilizados para promover el avance de Yacretá y muchos de ellos fueron incumplidos. Otro de los puntos centrales de sus comunicados y exposiciones fue plantear que, a pesar de que esta represa se encuentra operando, existen lugares en la provincia que aún no cuentan con el acceso a la energía eléctrica. Con este último punto, se buscaba cuestionar también el interés real detrás de la producción energética y los sectores a los que se destinarían los excedentes.

Por otro lado, la Mesa presentó un proyecto de Ley en la Legislatura provincial para que se realice la consulta popular que establece la Ley





Nro. 56 ante el avance de represas. Se fijaba el día 14 de abril de 2014 como fecha límite para la realización del plebiscito. Sin embargo, este proyecto no recibió tratamiento por parte del poder legislativo.

Frente a ello, se decidió llevar adelante la Marcha por los Ríos Libres, que constituyó uno de los hitos de la lucha socioterritorial. Esta se realizó entre el 23 y el 29 de septiembre de 2013. Muchxs integrantes de la Mesa y de otras organizaciones recorrieron a pie 150 kilómetros, desde Panambí hacia Posadas, con el objetivo de exigirle al gobierno provincial que realice la consulta popular. En relación a la importancia de dicha marcha, Sergio Álvez plantea:

Sirvió para concientizar acerca de lo que estaba pasando a una escala un poco más importante de lo que se venía haciendo en ese momento, la modalidad la verdad que fue muy exitosa, porque en cada pueblo la gente salía a recibir a los manifestantes, a quienes nos estábamos movilizandando y el último día, al llegar a la ciudad de Posadas, a la casa de gobierno, a la plaza central, con un reclamo conciso que era que se convoque a un plebiscito nuevamente para ver si el pueblo quería realmente o no está represa, había más de cinco mil personas ese día y la verdad que fue un hecho político muy importante.

Esta marcha constituyó uno de los primeros eventos realizados por la Mesa que logró llegar a algunos medios de comunicación de carácter nacional.<sup>21</sup> A pesar de la importancia que tuvo, Maurice Closs aseguró -el 30 de octubre en el marco de una entrevista realizada por la radio Tupa Mabaé- que no tenía intenciones de realizar la consulta popular durante el 2014.<sup>22</sup>

Por otro lado, el día 28 de mayo de 2014, algunas familias de Alecrim, en Brasil, que se verían afectadas por Garabí-Panambí, tomaron la oficina del Consorcio Energético Río Uruguay. El objetivo de esta acción

<sup>21</sup> Darío Aranda, "Marcha por los ríos libres", *Página /12*, 28/09/2013.

<sup>22</sup> Inforber, "Closs aseguró que no tiene intenciones de convocar un plebiscito por Garabí – Panambí", 30/10/2013.

fue reclamarle a las empresas el cese de los estudios de viabilidad y la cancelación de las charlas informativas que el Consorcio se encontraba llevando adelante.

Así, a ambas orillas del río, la movilización iba creciendo a medida que avanzaban los estudios de factibilidad y los censos realizados por el Consorcio. Frente a esto, ante la ausencia de respuesta por parte del gobierno de Misiones a los reclamos realizados, en marzo de 2014 la Mesa decidió convocar a una consulta popular autogestiva para el 20 de octubre. Durante esos meses, informaron a la población en torno a lo que implicaba la participación en el plebiscito y cómo poder emitir su voto.

De esta forma, entre el 20 y el 26 de octubre se llevó adelante la consulta popular. Para ello, se fijaron mesas con urnas en plazas, centros culturales, escuelas, universidades, centros barriales y sindicatos de diferentes puntos de la provincia. Tal como recupera Eduardo Luján:

Nosotros garantizamos la presencia de urnas en toda la provincia, o sea, que fue una movilización muy muy importante porque cada una necesitaba tener por lo menos un par de personas que estén permanentemente, aparte algunas eran móviles, otras se colocaban un día, otro día, las colocábamos en las plazas, en las escuelas, en la Iglesia, haciendo una movilización impresionante de gente, en toda la provincia. Anécdotas infinitas de gente que salió por las colonias, rutas de tierra, para que la gente pueda votar.

Para la realización de la consulta, la Mesa estudio las normas vigentes en relación a la realización de un plebiscito, buscando darle el marco de legalidad necesario para que sea reconocido por el gobierno provincial. La Mesa convocó veedorxs nacionales e internacionales, e invitó a la empresa y al gobierno provincial a participar. Sin embargo, no solo no fueron parte de la consulta, sino que el gobierno provincial decidió desconocerla.

Finalmente, el 6 de noviembre de 2014, lxs integrantes de la Mesa presentaron, en el marco de una conferencia de prensa realizada en Po-





sadas, los resultados del escrutinio. Tal como informaron, 120418 personas participaron de la consulta, de las cuales 116598 votaron en contra del avance de nuevas represas (96%), 3506 por el Sí (2.91%) y debieron ser anulados 323 votos (0.27%).

La realización de esta consulta popular fue un hito importante y los resultados que arrojó le brindaron un marco de legitimidad a la lucha anti-represas llevada adelante en numerosos puntos de la provincia. Tal como plantea Sergio Álvarez:

Esa consulta popular sobre represas de 2014 fue un poco la respuesta a eso también, decir 'bueno ustedes no cumplen con la ley, no dan la participación necesaria a la ciudadanía, lo vamos a hacer nosotros', esa movida fue muy contundente también, terminó ese año y ya después a partir de ahí se empezó a desactivar, el Consorcio Energético del río Uruguay desapareció de la provincia, cerró las oficinas que tenía.

Por otro lado, el 8 de julio de 2015, la Mesa presentó un proyecto de Ley en la legislatura provincial. Este proyecto, denominado de Ríos Libres, declara a la provincia de Misiones libre de nuevas obras de represamiento sobre el río Paraná, Uruguay e Iguazú. A su vez, establece a estas fuentes de agua como "bienes de la naturaleza y recursos naturales de especial interés para su cuidado, conservación y aprovechamiento sostenible, en particular a lo referido a la calidad de aguas, cantidad y distribución y uso jerarquizado, así como el sustento de la biodiversidad". Sin embargo, el proyecto nunca fue tratado y perdió estado parlamentario.

Dado el bloqueo judicial obtenido en Brasil, el proyecto logró ser congelado, a pesar del avance de los estudios de factibilidad y de la inversión realizada para la realización de estos y del plan de comunicación. Hasta el día de hoy, Garabí-Panambí no fue retomado, a pesar de que, posteriormente, hubo intentos por parte de ambos gobiernos nacionales, durante la administración de Mauricio Macri y de Jair Bolsonaro, de reactivarlo. Frente a esto, tanto el MAB como la Mesa se han mantenido

en estado de alerta, y manifestándose contra el avance de nuevos represas en la región.

## Conclusiones

En la etapa actual del capitalismo, la infraestructura física se transforma en un elemento central para conectar los puntos de producción con los mercados internacionales, favoreciendo la circulación de los flujos, así como también la generación de un potencial energético que permita sostener los niveles de crecimiento. Estos proyectos a gran escala se desarrollan apropiándose de grandes porciones de terreno y expulsando comunidades.

En este contexto, la IIRSA tuvo un rol central en las políticas exteriores de los estados sudamericanos durante la primera década del siglo XXI. Esta Iniciativa tuvo como finalidad favorecer la conexión entre los centros productores de commodities sudamericanos y los mercados internacionales, articulando territorios y buscando resolver las “barreras naturales” presentes en la región.

En el marco de la IIRSA, a su vez, se buscó promover el desarrollo de proyectos de generación e integración energética para sostener los niveles de crecimiento que la mayoría de los países estaban experimentando en esos años. Una de las obras de infraestructura energética clave fue el proyecto de construcción de la represa hidroeléctrica Garabí-Panambí. De esta forma, los gobiernos y organismos internacionales intentaron promover esta represa invisibilizando las resistencias y luchas que se estaban llevando en los territorios.

Sin embargo, estas luchas se tornaron en un elemento clave. La lucha socioterritorial en ambas orillas del río Uruguay logró establecerse rápidamente dada la historia de lucha contra represas hidroeléctricas que existía en la región, así como también las conexiones entre los pueblos





de dos naciones diferente, pero unidas por la identidad y las territorialidades ligadas al río. Así, esta historia previa también fue clave no sólo en términos de la conciencia existente en relación a las consecuencias que una represa hidroeléctrica de embalse trae aparejadas, sino también en términos de los repertorios de acción que se llevaron adelante en el marco de esta lucha.

Si bien la IIRSA planteaba instancias de consulta con las comunidades, las resistencias a Garabí-Panambí fueron desoídas por los gobiernos provinciales y nacionales. A pesar de ello, las poblaciones lograron demostrar que no existía licencia social para el avance de la obra y que la idea de desarrollo que subyacía a la IIRSA implicaba la destrucción de lazos comunitarios, economías regionales, modos de subsistencia, identidades y territorialidades ligadas al habitar en las márgenes del río Uruguay.

## Bibliografía

Álvarez, A. (2018). *La Iniciativa para la Integración en Infraestructura Regional Suramericana. Estudio del Eje Hidrovía Paraguay-Paraná a partir del proyecto de reconversión del puerto de Santa Fe*. Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.

Auyero, J. (2002). Fuego y barricadas. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática. *Nueva Sociedad*, 179, 144-162.

Barrenengoa, A. (2019). “¿Mudar para valer? Estado y clases dominantes en los entramados de la integración suramericana. Brasil en el COSIPLAN-UNASUR (2003- 2011)”. Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.

Bernal, C. (2010). *Metodología de la Investigación*. Bogotá: Pearson.

Betancourt, M. (2021). Colonialidad territorial, relaciones sociedades-naturaleza y violencias a escala global-local: desafíos para la paz territorial en Colombia (y el Mundo). En P. López y M. Betancourt (Coords.) *Conflictos territoriales y territorialidades en disputa: Re-existencias y horizontes sociales frente al capital en América Latina* (pp. 145-173). Buenos Aires: CLACSO.

BID. (2000). *Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur*.

Carrizo, S. y Brunstein, F. (2010). La represa de Yacyretá en el desarrollo energético y territorial. *Ci. & Tróp.*, 34 (2), 389-406.

Ceceña, A.; Aguilar, P. y Motto, C. (2007). *Territorialidad de la dominación. Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)*. Buenos Aires: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica.

Desiderá Neto, W.; Passini Mariano, M.; Padula, R.; Carvalho Metanias Hallack, M. y Silva Barros, P. (2015). *Relações do Brasil com a América do Sul após a Guerra Fria: política externa, integração, segurança e energia*. Rio de Janeiro: Ipea.

EBISA y Eletrobras. (2010). *Estudio de inventariado hidroeléctrico*.

Fonseca, L.L. (2017). O complexo hidrelétrico Garabí-Panambí (RS): A inserção do COSIPLAN-IIRSA em território histórico missioneiro. Tesis de Maestría, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.

Foucault, M. (2003). *Microfísica del poder*. México D.F.: Octaedro.

Giacalone, R. (2006). "La Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿una alianza entre izquierda y empresarios?". *Nueva Sociedad*, 202, 74-86.

Halvorsen, S. (2020). El Territorio en disputa: estrategias políticas y movimientos socioterritoriales. *Punto Sur*, 3, 131-152.

Halvorsen, S.; Mançano Fernandes, B. y Torres, F. (2019). Mobilizing Territory: Socioterritorial Movements in Comparative Perspective. *Annals of the American Association of Geographers*, 109, 5.

Halvorsen, S.; Mançano Fernandes, B. y Torres, F. (2021). Movimientos socioterritoriales. Casos de América Latina y Europa. *Geograficando*, 17 (2).

Herrera, J. (2017). *La investigación cualitativa*.

IBAMA. (2013). *Processos Licenciamento Ambiental Garabi*. Brasilia: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

IIRSA-COSIPLAN. (2017). *Cartera de Proyectos 2017*.

López, R. (2012). Nuevo instrumento de regionalismo. Resultados de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). En R. Bernal-Meza y S.V. Quintanar (comps.) *Regionalismo y orden mundial: Suramérica, Europa, China* (pp. 217-239). Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.

Mançano Fernandes, B. (2005). Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais. *Revista Nera*, 8 (6), 14-34.

Manzanal, M. (2007). Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la construcción del territorio. En M. Manzanal, M. Arqueros y B.





Nussbaumer (Comps.) *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto* (pp. 15-50). Buenos Aires: CIC-CUS.

Marini, R.M. (1992). *América Latina: dependência e integração*. San Pablo: Brasil Urgente.

Melón, D. (2022). Estado, conflictos y resistencias socioterritoriales. El caso de los proyectos hidroeléctricos Garabí-Panambí e Inambari en el marco de IIRSA y de la expansión regional de Brasil (2003-2011). Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.

\_\_\_\_\_ (2023). El movimiento antirrepresas en Misiones: el caso de la “Mesa Provincial No a las represas”. *(En)clave*, 28, 284-310.

Piovani, J. I. (2007). La entrevista en profundidad. En A. Marradi, N. Archenti y J.I. Piovani *Metodología de las Ciencias Sociales* (pp. 215-226). Buenos Aires: Emecé Editores.

Quintanar, S.V. (2012). Convergencias y divergencias en las estrategias de integración y cooperación energética regionales de Venezuela y Brasil. En R. Bernal-Meza y S.V. Quintanar (comps.) *Regionalismo y orden mundial: Suramérica, Europa, China* (pp. 241-283). Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.

Scheibner Zimmermann, M. (2015). Impactos socioambientais do Complexo Hidrelétrico Garabi-Panambi no Município de Porto Mauá/RS. Tesis de Grado, Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul, Río Grande do Sul, Brasil.

Soldatelli Paim, E. (2016). Complejo Hidroeléctrico Garabí: un análisis de los intereses políticos y económicos que posibilitan la reactivación del proyecto en la frontera de Argentina y Brasil durante el 2007-2015. Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

Tilly, C. (2002). Repertorios de acción contestataria en Gran Bretaña: 1758-1834. En M. Traugott (Comp.) *Protesta social. Repertorios y ciclos de la acción colectiva*. Barcelona: Editorial Hacer.

Tokichen Tricot, V. (2012). Movimiento de estudiantes en Chile: Repertorios de acción colectiva ¿algo nuevo?. *Revista F@ro*, 15.

Torres, F. (2011). Territorio y lugar: Potencialidades para el análisis de la constitución de sujetos políticos: El caso de un movimiento de desocupados en Argentina. *Geograficando*, 7 (7), 209-238.



Revista Conflicto Social - Año 17 N° 30 - Julio-Diciembre 2023

## **“Ganhemos as ruas... lutemos por nossos direitos”. Las acciones estudiantiles en los primeros años de la dictadura brasileña. Belo Horizonte, 1964-1967<sup>1</sup>**

**“Ganhemos as ruas... lutemos por nossos direitos”. Student actions in the early years of the Brazilian dictatorship. Belo Horizonte, 1964-1967**

**Sabrina Grimi\***

*Recibido: 23 de noviembre de 2023*

*Aceptado: 29 de diciembre de 2023*

**Resumen:** Desde un estudio situado sobre el movimiento estudiantil universitario de Belo Horizonte, este trabajo aborda el período comprendido entre 1964 y 1967 con el propósito de identificar y analizar los principales conflictos que se registraron en el ámbito de las universidades, los debates generados al interior del estudiantado respecto de la política educativa y la propia dictadura y las acciones contestatarias llevadas a cabo en esa coyuntura que tensaron el camino hacia la radicalización de 1968..

**Palabras clave:** movimiento estudiantil; dictadura; conflictos; universidad; Brasil.

**Abstract:** From a study of the university student movement in Belo Horizonte, this paper deals with the period between 1964 and 1967 with the purpose of identifying and analyzing the main conflicts that took place in the universities, the debates generated within the student body regarding educational policy and the dictatorship itself, and the protest actions carried out at that juncture that led to the radicalization of 1968.

**Keywords:** student movement; dictatorship; conflicts; university; Brazil.

<sup>1</sup> Una versión anterior de este trabajo ha sido presentada en la XI Jornadas de Trabajo de Historia Reciente (Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, septiembre de 2023). Agradezco los comentarios, sugerencias y observaciones de coordinadores/as y comentaristas.

\*Investigaciones Socio Históricas Regionales – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) / Universidad Nacional de Rosario (UNR). Argentina. ORCID: 0000-0002-4980-1170. sabri\_grimi@hotmail.com.



## Introducción

El año 1968 representa un jalón indiscutible en la historia de los movimientos estudiantiles universitarios a escala mundial y se ha constituido en un símbolo y emblema, en tanto condensó una oleada de revueltas que estallaron contemporáneamente en ambos hemisferios hacia fines de la década del sesenta. Ese ciclo de revueltas estudiantiles se asentó en un clima general permeado por la irrupción de la juventud en la escena política, social y cultural, y denotó una dimensión global. No obstante, el proceso se vio acompasado por dinámicas particulares y factores internos que le imprimieron al mismo ciertas especificidades en las diferentes coordenadas geográficas, y permiten destacar elementos comunes en relación a las luchas internacionales pero también reivindicaciones de carácter más bien regional o nacional. Los estudios sobre “los 68” en América Latina podrían inscribirse en esas coordenadas (Bonavena y Millán, 2018), entendiendo a dicho año no como una fecha del calendario caracterizada por la emergencia de protestas estudiantiles simultáneas en algunos países, sino como síntesis de un conjunto de problemáticas y debates que transversalizaron a los movimientos estudiantiles latinoamericanos en las décadas del sesenta y setenta (Dip, 2023).

En Brasil fue efectivamente en 1968 cuando la radicalización estudiantil alcanzó su ápice en una lucha abierta contra la dictadura militar que fue drásticamente reprimida. Pero esa radicalización no emergió de manera aislada; le antecedieron múltiples movilizaciones y protestas que se acumularon y confluyeron en los primeros cuatro años de gobierno militar. En tal sentido, resulta fundamental reponer la relevancia de esa activación estudiantil creciente que se volvió constitutiva de los sucesos de 1968, detectando las prácticas contestatarias que se llevaron a cabo así como las demandas y factores que las motorizaron. Este trabajo se proyecta en esa dirección y aborda el período comprendido entre 1964 y 1967 desde un estudio situado sobre el movimiento estudiantil de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG). Allí identifica y analiza los prin-

cipales conflictos que se registraron en el ámbito universitario, los debates suscitados al interior del movimiento estudiantil respecto de la política educativa y la propia dictadura y las acciones desplegadas en esa coyuntura. La casa de estudios ubicada en Belo Horizonte, uno de los grandes centros urbanos de Brasil capital del estado de Minas Gerais, representa una de las instituciones más antiguas de enseñanza superior en el país.<sup>2</sup> En los primeros años sesenta, ostentaba una importante matrícula de alumnos/as y una fuerte presencia de un movimiento estudiantil en el que actuaban diversos grupos u organizaciones de izquierda, entre ellas *Ação Popular* (AP), fundada en dicha ciudad en 1962. Fue justamente por su importancia en términos políticos, pero también académicos e intelectuales, que se constituyó en una de las universidades más vigiladas y controladas por la dictadura militar.

El artículo se sostiene sobre un conjunto de fuentes escritas entre las que destacan publicaciones estudiantiles, recortes periodísticos y comunicaciones de diverso tipo entre la rectoría, las agencias de información y las fuerzas de seguridad, todas ellas resguardadas en el archivo de la *Assessoria Especial de Segurança e Informação* (AESI) de la UFMG,<sup>3</sup> junto con algunas leyes, normativas y decretos de carácter nacional vinculados al área educativa o al despliegue represivo.

## El movimiento estudiantil en los primeros sesenta

A principios de la década del sesenta, el clima universitario brasileño se vio permeado por los aires reformistas. Si bien la reforma de 1918 en

<sup>2</sup> Data de 1927.

<sup>3</sup> Se trata de la oficina de inteligencia que funcionó en dicha universidad durante la dictadura militar. El archivo resguardado en la Biblioteca Central de la UFMG está compuesto por 39 cajas que contienen documentación producida desde 1964 hasta 1981, es decir, comunicaciones que existieron entre la rectoría y los diversos órganos de información desde incluso antes que se instale la AESI a principios de los años setenta.





Argentina se proyectó y expandió paulatinamente por los países de América Latina, en Brasil, sus consignas impactaron relativamente tarde. El movimiento estudiantil, cuya constitución como tal también se dio de forma tardía en comparación con sus pares latinoamericanos (Martins Filho, 1986), acumulaba para ese entonces más de dos decenios de experiencia organizativa.<sup>4</sup> *La União Nacional dos Estudantes* (UNE) había surgido en 1937 y durante los años siguientes fue afianzando su rol como organismo representativo, asumiendo un interesante papel en la vida política y social mediante intervenciones en asuntos de carácter nacional e internacional.<sup>5</sup>

No obstante, fue hacia fines de la década del cincuenta y principios de los sesenta cuando la UNE alcanzó un notorio protagonismo a partir de las luchas por la reforma universitaria, que exhibieron su punto más álgido durante el gobierno de João Goulart.<sup>6</sup> Las demandas por una transformación estructural del sistema universitario se inscribieron en una

<sup>4</sup> La consolidación del estudiantado universitario como "movimiento" supone su organización y movilización con el propósito de alcanzar reivindicaciones que los afectan como colectivo (Dip, 2023). De acuerdo al análisis de Foracchi (1969) centrado en la juventud y el estudiantado brasileño, el movimiento estudiantil no tiene capacidad de movilización permanente sino que "irrumpe por 'vuelos rápidos', en un ritmo de ascenso y descenso que no es otro que el propio ritmo de las tensiones a lo largo de las cuales se forma. No se trata entonces de una característica "que surge de la condición misma transitoria de estudiante sino de la peculiaridad del contexto en el cual este se incluye" (617-618). De allí la necesidad de situarlo históricamente, examinando sus actuaciones en cada coyuntura histórica para comprender las formas y los contenidos que esas movilizaciones asumen.

<sup>5</sup> Como las acciones en "defensa del petróleo" contra la concesión de yacimientos a empresas extranjeras a finales de los cuarenta, o la ocupación en 1942 de la sede del club *Germânia* en Río de Janeiro, reducto de militantes nazi-fascistas, en rechazo al régimen de Hitler. Poco después, ese predio sería concedido por el presidente Getúlio Vargas para constituirse en la sede de la UNE. Véase al respecto el sitio web de la entidad: [www.une.org.br](http://www.une.org.br). Para ampliar, se sugiere consultar Fávero (2009) y Martins Filho (1986).

<sup>6</sup> Entre 1961 y 1963, la dirección de la UNE estuvo liderada por la izquierda católica. Aldo Arantes, electo presidente en 1961, estudiaba en la Universidad Católica de Río de Janeiro y militaba en la Juventud Universitaria Católica (JUC), pero en las elecciones fue acompañado por dirigentes comunistas en un frente único. La situación avivó una serie de confrontaciones con la jerarquía de la iglesia que determinaron la expulsión del dirigente estudiantil de la JUC en 1962. Tras romper con la jerarquía católica, militantes de la JUC conformaron la organización *Ação Popular* (AP), de la cual saldría el próximo presidente de la entidad, Vinicius Caldeira Brant, estudiante de Economía en la UFMG. La AP formalizó su fundación en 1963 cuando aprobó el documento base en el congreso nacional realizado en Salvador. Allí asumió la presidencia de la UNE José Serra, estudiante de Ingeniería Civil en São Paulo y también integrante de las filas de la AP. Véase para ampliar Martins Filho (1986) y Araujo (2007).

agenda más general que discutía la necesidad de transformar las estructuras sociales del país. Esas demandas se aglutinaron en torno a la pregunta *“Universidade para quem?”*, consigna medular de los Seminarios Nacionales de Reforma Universitaria realizados consecutivamente en 1961, 1962 y 1963, este último realizado en Belo Horizonte. Las discusiones que avivaron tales encuentros así como las conclusiones arribadas se sistematizaron en tres documentos, la *Declaração da Bahia*, la *Carta do Paraná* y *Luta atual pela reforma universitária*. A nivel general, allí se delineaban los contornos de un modelo de universidad acorde a la realidad brasileña: una universidad comprometida con las necesidades del pueblo y al servicio del pueblo, en la que se democratice la enseñanza y se amplíe el acceso a los sectores populares (Fávero, 2009). Algunos de esos lineamientos fueron implementados con éxito en la recién creada Universidad de Brasilia (UnB) bajo el liderazgo del profesor Darcy Ribeiro, conformándose como institución “modelo” de la Reforma Universitaria. Asimismo, las llamadas “huelgas de 1/3” promovidas por la UNE y desarrolladas durante 1962, en reclamo a la incorporación del estudiantado a los consejos universitarios en una proporción de un tercio, movilizaron a estudiantes de todo el país y generaron impacto a nivel nacional.

En un análisis posterior al golpe de Estado que hacía el movimiento estudiantil de la UFMG en su boletín oficial, consideraba como un acontecimiento de carácter reciente la constitución del movimiento estudiantil universitario como fuerza política. Ello no le quitaba mérito a la participación estudiantil en las movilizaciones reivindicatorias de “inspiración nacionalista”, acaecidas en los años cuarenta y cincuenta, pero si se advertía que en ese período no se contaba todavía con una organización y circunstancias suficientes que permitiesen el reconocimiento social de la participación política del estudiante. Tal proceso se aceleró en la década del sesenta en tanto dicha participación ya era evidente, y se manifestaba no solo mediante los congresos de la UNE sino también a partir de las acciones conjuntas llevadas a cabo con otras fuerzas políticas, fuese en términos de movilización colectiva para presionar sobre las estructuras





de poder o en términos de solidaridad internacional. Siguiendo el diagnóstico estudiantil, ese derrotero fue interrumpido por el golpe de Estado que llegó para alterar radicalmente las estructuras vigentes; desde entonces, el estudiantado se reorganizaría en torno a la lucha contra la dictadura.<sup>7</sup>

## Las universidades tras el golpe militar

El golpe de Estado que azotó Brasil en 1964 se instituyó en una respuesta de las clases dominantes temerosas de perder el *status quo* frente al ascenso y la radicalización de las luchas políticas populares.<sup>8</sup> La auto-proclamada "Revolución" se presentó como una defensa de las instituciones liberales y democráticas, de la patria y de los valores nacionales, supuestamente amenazados por el avance comunista y el gobierno de Goulart. El expurgo de las izquierdas y la lucha contra el "enemigo común" se constituyeron en el único elemento unificador de los heterogéneos sectores que dieron sustento a la intervención militar. Sobrevino a esta un período de oscilación entre algunas "operaciones limpieza" y el respeto por las instituciones liberales; la represión política "legal" amparada en los

<sup>7</sup> Mosaico, Revista del Directorio Central de los Estudiantes/UFMG, n° 5, abril-mayo 1967. Archivo *Assessoria Especiais de Segurança e Informações*/Universidad Federal de Minas Gerais, División de Colecciones Especiales, Biblioteca Central, UFMG-BH (en adelante, Archivo AESI/UFMG), caja 06, carpeta 01.

<sup>8</sup> El golpe de Estado brasileño abrió el ciclo de las dictaduras de "nuevo tipo" en el Cono Sur, donde fueron las propias Fuerzas Armadas como institución las que tomaron el poder y ocuparon el aparato del Estado, apoyadas por las clases dominantes y el capital financiero. Le siguieron la dictadura argentina de 1966, los regímenes chileno y uruguayo instaurados en 1973 y la última dictadura argentina de 1976. Varios autores han destacado la existencia de ciertos elementos comunes entre aquellas dictaduras en relación a su especificidad y a su carácter novedoso que hacen posible caracterizarlas y entenderlas en conjunto, aunque sin soslayar las diferencias en cuanto a su contenido y longevidad. Enarboladas bajo el fundamento ideológico de la Doctrina de la Seguridad Nacional, las Fuerzas Armadas latinoamericanas se erigieron como las únicas capaces de "salvaguardar" los valores nacionales frente al avance del "peligro subversivo-comunista". Y al tiempo que construyeron su propio marco legal, otorgaron una particular centralidad a un aparato represivo que se diseñó y ejecutó a escala nacional y mantuvo una coordinación supranacional (Garretón, 1984; Ansaldi, 2004).

*Atos Institucionais (AI)* se combinó con una represión clandestina que se agudizó hacia fines de los sesenta, con el acceso de los militares de la "línea dura" a los puestos de gobierno. Esa dimensión autoritaria y conservadora convergió con una faceta de corte modernizador y desarrollista, instaurando un modelo político-económico que potenció la articulación entre desarrollo económico y seguridad interna y externa.<sup>9</sup> Como ha señalado Motta (2014 a), las universidades ocuparon un lugar fundamental dentro de ese esquema por el rol que jugaban en la formación de profesionales necesarios para la gestión económica y de líderes intelectuales, pero además porque constituían el principal ámbito de acción del movimiento estudiantil, un actor trascendental en esa coyuntura. Siguiendo al autor, se convirtieron en un escenario privilegiado para el despliegue de lógicas represivas así como para la puesta en marcha de ciertas estrategias conciliatorias, de acomodación y negociación; fueron "instituciones que el régimen militar procuró simultáneamente modernizar y reprimir, reformar y censurar" (Motta, 2014 a: 84).

En la madrugada del 1 de abril de 1964, al tiempo que se materializaba el golpe de Estado, la sede de la UNE en Río de Janeiro fue invadida, saqueada e incendiada por las fuerzas represivas, y casi todas las entidades estudiantiles fueron intervenidas o bien destituidas las direcciones. El directorio de la UNE se dividió entre quienes debieron exiliarse fuera del país y quienes se refugiaron en la clandestinidad (Araujo, 2007). En paralelo, agentes del *Departamento de Ordem Política e Social* (DOPS)<sup>10</sup> junto a la Policía Militar y el Ejército invadieron algunas facultades de las universidades de São Paulo, Río de Janeiro, Recife, Río Grande do Sul y Minas Gerais, entre otras, destruyendo materiales diver-

<sup>9</sup> A modo general, la *Doutrina de Segurança e Desenvolvimento* postulaba que la insurrección popular estaba estrechamente relacionada con el subdesarrollo, es decir, que sin desarrollo no habría seguridad nacional (Ansaldi, 2004).

<sup>10</sup> Creado en la década del veinte, la concepción del DOPS recaía en la prevención y el combate de crímenes de orden político y/o social que pusieran en riesgo la seguridad nacional. Formado por las policías estatales y subordinado a las Secretarías de Seguridad Pública, durante la dictadura se volvió un órgano fundamental en el esquema represivo; torturas, detenciones ilegales y ejecuciones formaban parte de la rutina de este organismo (Fico, 2001).





sos e instalaciones y efectuando detenciones arbitrarias de docentes y estudiantes (Martins Filho, 1986; Motta, 2014 b; Fernandes, 2016). A nivel federal, las actividades académicas y administrativas fueron suspendidas, retornando progresivamente a su desarrollo al cabo de varios días. Rápidamente, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) emitió una primera ordenanza que disponía la creación de comisiones para que investigasen en el ámbito universitario posibles "crímenes contra el Estado", entendiéndose como tales a las "actividades contrarias a la seguridad del país, al régimen democrático y a la administración pública". La notificación llegó a la UFMG mediante el aviso n° 705 del 22 de abril de 1964. Allí el ministro Suplicy de Lacerda "sugería" al rector la instauración de los *inquéritos* administrativos que considerase necesarios para la inmediata determinación de responsabilidades y el establecimiento de una severa vigilancia sobre cualquier actividad que pudiese comprometer la "paz social". En correspondencia con las disposiciones ministeriales, el rectorado de la UFMG constituyó tal comisión integrada por cuatro docentes, miembros del Consejo Universitario, y un estudiante, quienes en un corto plazo de cinco días debían elevar al mismo un informe conclusivo sobre sus investigaciones.<sup>11</sup> Las actuaciones de estas comisiones se combinaron con los *Inquéritos Policial-Militares* (IPM's), interrogatorios llevados a cabo con periodicidad con el propósito de evaluar el carácter "subversivo" de determinados hechos, acciones u opiniones. Ambas disposiciones dieron como resultado la expulsión de un número considerable de alumnos/as y docentes que asistían a las casas de estudios. En su conjunto, las acciones mencionadas exponían la centralidad que el movimiento estudiantil y sus espacios afines representaron en el orden de preocupaciones del régimen militar, constituyendo uno de los blancos en que destinaría mayores "esfuerzos".

Conforme a Martins Filho (1986), la represión inicial sufrida por las universidades y las organizaciones estudiantiles debe entenderse como

<sup>11</sup> Archivo AESI/UFMG, caja 1, carpetas 5 y 22.

parte de la ofensiva general de las fuerzas golpistas contra el movimiento popular y sus medios afines. Pero, cumplida esa etapa, el régimen no demoró en definir una estrategia de mayor duración para el movimiento estudiantil. En julio de 1964, el ministro de educación Suplicy de Lacerda envió al presidente Castelo Branco un anteproyecto de ley en el que sugería la extinción de la UNE y de todas las organizaciones estudiantiles que existían en los Estados, lo que efectivamente se concretó en el mes de noviembre mediante la promulgación de la ley 4464, más conocida como "ley Suplicy". Allí se reconocía como órganos de representación estudiantil a los Directorios Académicos (DA's) en facultades y escuelas, al Directorio Central de Estudiantes (DCE) en el ámbito de cada universidad, al Directorio Estadual de Estudiantes (DEE) en cada capital de Estado o distrito federal y el Directorio Nacional de Estudiantes (DNE) con sede en la capital federal.<sup>12</sup> De tal manera, la ley mantenía la continuidad de algunos órganos de representación ya existentes, como los DA's y los DCE's,<sup>13</sup> mientras que a otros los sustituía por entidades nuevas; ese fue el caso de las Uniones Estaduales de Estudiantes (UEE's) y la UNE, reemplazadas por los DEE's y el DNE, respectivamente. De acuerdo a Fávero (2009), la legislación buscaba destruir la autonomía y la representatividad del movimiento estudiantil, intentando transformar las entidades en órganos dependientes del MEC.

Motta (2014 b) señala que en los primeros años del gobierno militar el MEC denotó fragilidad, indefinición y falta de claridad respecto de las políticas a adoptar en el nivel superior. La gestión de Suplicy y, en particular, su política de choque con los líderes estudiantiles atrajeron las críticas no solo del estudiantado sino también de la prensa y hasta de los diplomáticos norteamericanos afines al gobierno de Castelo Branco. Tras su salida del cargo a principios de 1966, el ministerio quedó a cargo de Pedro Aleixo por unos meses para luego asumir Raimundo Moniz de Ara-

<sup>12</sup> *Diário Oficial da União - Seção 1* - 11/11/1964.

<sup>13</sup> Aunque no en todas las universidades brasileñas había DCE; en algunas existía la figura de una Federación estudiantil.





gão. Fue bajo su gestión en los inicios de 1967 que la ley 4464 fue derogada por una supuesta "versión mejorada", representada en el decreto ley n° 228. La nueva legislación limitaba más aún la participación estudiantil al eliminar los órganos de representación en el plano estadual y nacional dispuestos por la ley anterior (DNE y DEE que, en la práctica, habían constituido un fracaso) y mantener únicamente como tales a los DA's a nivel de escuelas y facultades y a los DCE's en cada universidad. Y, en simultáneo, vedaba para los mismos la posibilidad de ejercer cualquier acción o manifestación de carácter político partidario, racial o religioso, derivando la no cumplimentación de ese artículo en la suspensión o disolución de tales entidades.<sup>14</sup>

### **“¡Abaixo a lei suplicy!” La oposición estudiantil**

El exilio forzado de quienes integraban la dirección de la UNE no se tradujo en una paralización de la actividad política de la entidad sino más bien en una reorganización de la misma. Y ello quedó en evidencia frente a las disposiciones inauguradas por la ley n° 4464, ampliamente resistidas por el arco estudiantil mediante una serie de movilizaciones callejeras, declaraciones públicas y acciones de boicot. Para el estudiantado nucleado en la UNE, los órganos creados por la nueva normativa denotarían su ligazón al MEC y estarían desvinculadas de las bases, funcionando más bien como un instrumento burocrático sin finalidades específicas más que el silenciamiento del movimiento estudiantil. De hecho, el plebiscito nacional promovido por la UNE mostró que el 92, 5% de las y los universitarios se posicionaban en contra de la ley. A principios de agosto de 1965, la entidad realizó en São Paulo su XXVII Congreso del cual participaron 313 representantes, y resolvieron adoptar al 16 de agosto como

<sup>14</sup> *Diário Oficial da União - Seção 1 - 28/2/1967.*

"Dia Nacional de Repúdio à Lei Suplicy".<sup>15</sup> De acuerdo a lo estipulado por esta norma legal, en esa fecha se debían efectuar las elecciones para los DA's y los DCE's, por lo que el rechazo a la misma se explicitaría mediante la no realización de los comicios así como por manifestaciones diversas o ausencias colectivas.

Anoticiado sobre ello, las agencias regionales del *Serviço Nacional de Informações* (SNI)<sup>16</sup> encaminaron oficios a las rectorías universitarias donde solicitaban saber si en sus respectivas universidades se había convocado a elecciones y, de ser así, cómo había transcurrido el proceso, cuál fue la asistencia y si existió algún tipo de "agitación". Caso contrario, requerían justificativo por el no cumplimiento de las disposiciones legales. A su vez, señalaba que según la circular del Director de Enseñanza Superior se consideraban válidas las elecciones ya realizadas de acuerdo con la ley Suplicy, incluso antes de que fuese reglamentada. A este argumento apeló el rector de la UFMG, Aluísio Pimenta, para responder por qué el 16 de agosto no tuvieron lugar los comicios para el DCE y los DA's, en tanto ya se habían efectuado bajo la vigencia de ley 4464 y, por ende, se mantenían los mandatos hasta su término reglamentario.<sup>17</sup>

Por su parte, las y los estudiantes de Minas Gerais decidieron en Asamblea General desconocer a la DEE y seguir reconociendo a la UEE como su legítimo órgano representativo en el plano estadual. Tal postura fue refrendada cuando los directorios y centros académicos eligieron a las autoridades de la UEE-MG para el período 1965-1966 y, por el contrario, se negaron a formar y elegir a la dirección del DEE. De hecho, poco más de un año después tuvo lugar en las instalaciones del DCE/UFMG

<sup>15</sup> En el mismo Congreso fue electo presidente Antonio Xavier Altino Dantas, militante del Partido Socialista Brasileiro (PSB) y anterior director de la UEE de São Paulo.

<sup>16</sup> Una de las primeras y más significativas acciones ejecutadas por la dictadura brasileña en su faz autoritaria fue la reorganización del servicio de inteligencia federal, frente a la necesidad de disponer información estratégica y útil a las prácticas del gobierno. En ese esquema, en 1964 el régimen dispuso la creación del SNI que debía funcionar, según su concepción original, como un organismo de inteligencia. Para ampliar, véase Fico (2001).

<sup>17</sup> Archivo AESI/UFMG, caja 03, carpeta 06.





la realización del XX Congreso Estadual de Estudiantes, promovido por la UEE de Minas Gerais.<sup>18</sup>

En medio de todo ello, el DCE/UFMG sacó a relucir el “pasado corrupto” del ministro de Educación. La acusación remitía a una investigación del año 1940 que comprobaba actuaciones irregulares de Suplicy de Lacerda cuando cumplía funciones como inspector de tráfico, recibiendo beneficios ilícitos por favorecer la firma de sus hermanos. La publicación tuvo lugar en el órgano de prensa oficial de la entidad estudiantil, *Tribuna Universitária*, y fue reproducida por el periódico *Última Hora* de Río de Janeiro. Rápidamente, el ministro se dirigió al rector de la UFMG para anunciarlo acerca de una publicación de carácter “ofensiva” y “mentirosa”. Asimismo, le remitió sus “averiguaciones” acerca del origen de los medios que disponía el *journal* estudiantil para llevar adelante “campañas de difamación y subversión”.<sup>19</sup>

La preocupación por las repercusiones de la ley 4464 y por el hecho de que las entidades estudiantiles se ajustasen a sus preceptos quedó expuesta en numerosas comunicaciones fechadas entre 1965 y 1967 entre los organismos de información, la rectoría y el Consejo Universitario. Como se ha referido anteriormente, el DCE de la Universidad de Minas Gerais no realizó elecciones el 16 de agosto de 1965 dado que se consideraron válidas las efectuadas con anterioridad a esa fecha pero bajo la vigencia de la ley Suplicy. Sin embargo, como la entidad no presentó su reglamento adaptado a esta ley –tal como lo establecía el decreto que la reglamentaba- el 17 de septiembre el Consejo Universitario definió sancionarlo y suspender provisoriamente su representación, aunque sin el cierre de instalaciones. El mismo órgano de deliberación designó una co-

<sup>18</sup> *Tribuna Universitária*, órgano oficial del DCE/UFMG, septiembre de 1965, Archivo AESI/UFMG, caja 03, carpeta 13; Archivo AESI/UFMG, caja 04, carpeta 6.

<sup>19</sup> Entre otras precisiones, allí se señalaba que el periódico se imprimía en las oficinas del diario católico *O Diário*, que el último número había tenido una tirada de 3000 ejemplares, sin anuncios, y que de los 68 puestos de venta de periódicos existentes, *Tribuna Universitária* fue encontrada en 21, habiendo recibido cada puesto 50 ejemplares con una comisión de venta del 30%. Archivo AESI/UFMG, Caja 03, carpeta 13.

misión para proceder a la respectiva adaptación que fue aprobada en marzo de 1966. La suspensión de la representación fue revocada dos meses después, luego de que tuvieron lugar las elecciones. No obstante, el nuevo presidente de la entidad, José Mateus Pinto Filho, declaró ante el Consejo no considerar ni aceptar el nuevo reglamento por estar los estudiantes en contra de lo propuesto por la ley 4464. Ello le valió una nueva suspensión que recién se levantó en enero de 1967 cuando el DCE finalmente aceptó el reglamento aprobado por el Consejo Universitario.<sup>20</sup>

Con la entrada en vigencia del decreto 228, el texto sufrió otra modificación en función de adecuarse a los nuevos términos y tras realizarse las elecciones, ahora de manera indirecta, quedó constituido el nuevo directorio bajo la presidencia de Jorge Batista Filho, un estudiante de la Facultad de Filosofía que había integrado el directorio anterior como 4° vicepresidente. Al respecto, es preciso consignar que aún cuando al interior de la UNE siempre primó la oposición a la ley, también existieron ciertos debates o contrapuntos respecto de cómo posicionarse contra ella. De acuerdo a Fávero (2009), algunos grupos entre los que se encontraba la dirección de la UNE se manifestaban a favor del boicot total, mientras que otros defendían una cierta adaptación argumentando que el movimiento no podía adoptar una postura más radical.

En julio de 1966 tuvo lugar en Belo Horizonte el XXVIII Congreso de la UNE, ya como entidad ilegalizada. Allí fue electo presidente Jorge Luis Guedes, estudiante de Medicina en la UFMG, presidente del DA de dicha Facultad y militante de AP. Según la publicación del DCE/UFMG, en esa ocasión la ciudad se vio sitiada por la movilización de efectivos de la policía, el Ejército, la guardia civil y agentes del DOPS que, en un intento frustrado, intentaron impedir su realización. En dicho encuentro, se definió la adopción de una línea táctica inflexible que postulaba una "total desmoralización" de la ley Suplicy así como una denuncia total de la dicta-

<sup>20</sup> Archivo AESI/UFMG, caja 04, carpetas 06, 07, 08; caja 05, carpetas 2 y 18. José Mateus Pinto Filho era estudiante en la Facultad de Derecho y representaba la lista "Liberdade".





dura. Desde entonces, el movimiento estudiantil “dejaba los muros de las Universidades para ganar las calles”.<sup>21</sup>

La escalada represiva desplegada por el régimen militar para contrarrestar la creciente agitación estudiantil no hizo más que multiplicar las manifestaciones en las grandes ciudades del país, profundizando el repudio contra la dictadura. Hacia fines de 1966 y durante 1967, surgieron otros enfrentamientos a raíz de la firma de una serie de convenios, consultorías y negociaciones entre el MEC y agencias norteamericanas que determinaron la injerencia de estas últimas en los asuntos educativos brasileños.

### La intervención norteamericana en la educación superior

En el contexto de la guerra fría y pos triunfo de la revolución cubana, la política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina se intensificó notoriamente mediante programas de ayuda económica y el impulso de reformas sociales con el propósito de impedir el avance del comunismo en la región. Esa influencia norteamericana convergió en Brasil con una tradición anticomunista que databa de varias décadas atrás y tuvo períodos de menor y mayor eclosión en los que intervinieron factores externos pero, más aún, cuestiones de orden interno (Motta, 2019). La presencia estadounidense en el sector educativo brasileño debe enmarcarse en esa trama más amplia aunque no se explica únicamente por esta. De acuerdo a Motta (2014 b), la *United States Agency for International Development* (USAID)<sup>22</sup> y las agencias que la precedieron venían actuando en el área educativa brasileña desde los años cincuenta, pero fue tras el inicio de la dictadura que las operaciones aumentaron considerablemente, formali-

<sup>21</sup> *Manifesto*, periódico del DCE/UFMG, año I, n° 0, edición de lanzamiento, julio de 1967 y año I, n° 1, agosto de 1967, Archivo AESI/UFMG, caja 06, carpeta 02.

<sup>22</sup> Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

zándose en una serie de acuerdos que alcanzarían al sistema educativo nacional en su conjunto.

Los convenios entre el MEC y la USAID, doce en total, se firmaron entre 1964 y 1968, pero los que referían particularmente al nivel superior tuvieron lugar entre 1966 y 1967, bajo el supuesto de establecer “bases sólidas para una rápida expansión y una profunda mejoría del actual sistema de enseñanza brasileña”. Es que el proyecto de modernizar la educación superior no solo alcanzaba al movimiento estudiantil sino también al gobierno militar, dado su importancia estratégica para los intereses del régimen; la polarización radicaba en el modelo de universidad que aspiraba uno y otro. En líneas generales, los acuerdos proponían implantar el modelo norteamericano en las universidades de Brasil mediante una profunda transformación del sistema universitario vigente que incluía una modernización de la administración universitaria así como un importante financiamiento que abultaría las arcas del gobierno militar (Motta, 2014 b). Para la formulación de esa nueva política educativa, aquellos preveían la conformación de un equipo integrado por asesores y técnicos extranjeros y brasileños que estarían a cargo de un conjunto de funciones, entre las que destacaban exponer los tipos de organización y de procedimientos administrativos del nivel universitario, indicar las formas de contratación del personal administrativo y docente, y determinar los lineamientos curriculares, las metodologías didácticas, los programas de investigación y los servicios de orientación estudiantil que permitiesen alcanzar la “mayor eficiencia” en la formación universitaria.<sup>23</sup>

La firma de los convenios se mantuvo en reserva durante algunos meses hasta que, forzado por las presiones principalmente del estudiantado, la noticia adquirió estado público a fines de 1966 (Fávero, 2009). Tan cautelosa fue la reserva que, al parecer, ni siquiera se produjo una comunicación oficial sobre su contenido a las rectorías de las universida-

<sup>23</sup> *Mosaico*, Revista del DCE/UFMG, n° 5, abril-mayo 1967, Archivo AESI/UFMG, caja 06, carpeta 01.





des ni tampoco a las agencias de inteligencia. Ello quedó expuesto cuando en junio de 1967, en el marco de una serie de manifestaciones estudiantiles y comentarios surgidos en la prensa sobre el acuerdo MEC-USAID, la Agencia Belo Horizonte (ABH) del SNI requirió con urgencia al rector de la UFMG una copia de los referidos acuerdos para cotejar si lo que venía siendo difundido por el movimiento estudiantil se correspondía con el texto oficial. En respuesta al oficio, la autoridad informó que ya había solicitado esa copia al secretario del MEC de modo que, al recibirla, sería rápidamente remitida, lo que demuestra que la propia universidad no contaba con el documento en cuestión, o al menos no en ese entonces.<sup>24</sup>

Pero las negociaciones con la USAID no fueron las únicas que expusieron la injerencia norteamericana sobre las cuestiones educativas. En junio de 1965, en paralelo a la firma de los primeros acuerdos, el Ministerio de Educación contrató los servicios del consultor estadounidense Rudolph Atcon para que realizase un diagnóstico sobre las condiciones de la universidad en Brasil. Atcon, que desde hacía varios años venía prestando consultorías en América Latina sobre temas vinculados al planeamiento y la gestión universitaria, visitó varias instituciones del país y, en base a ello, elaboró un informe final conocido como *Relatório Atcon*. En él explicitaba el atraso de las universidades brasileñas y la ineficiencia del antiguo modelo y sugería una serie de propuestas modernizadoras que serían similares a las de la USAID y buscaban implantar un nuevo modelo basado en una estructura empresarial: eso abarcaba, entre otros puntos, la realización de una reforma administrativa que la acercaría a un sistema "tipo empresa privada" transformando, de hecho, la universidad en una "fundación privada", la conformación de centros y departamentos en reemplazo de cátedras y facultades, la diversificación de fuentes de financiamiento y el arancelamiento de la matrícula.<sup>25</sup> Los acuerdos no ter-

<sup>24</sup> Archivo AESI/UFMG, caja 05, carpeta 12.

<sup>25</sup> *Mosaico*, Revista del DCE/UFMG, n° 5, abril-mayo 1967, Archivo AESI/UFMG, caja 06, carpeta 01.

minaron de afianzarse por algunas discrepancias entre el gobierno estadounidense y el brasileño y el apoyo financiero comenzó a disminuir aceleradamente hacia la década del setenta (Motta, 2014 b).

No obstante ello, la intromisión norteamericana en las políticas dirigidas al nivel superior no pasó desapercibida en un contexto en el que la cuestión de la reforma universitaria avivaba sendas discusiones. Concebidos como "instrumentos de penetración ideológica del imperialismo", los acuerdos MEC-USAID así como el informe Atcon motorizaron numerosas acciones de protesta por parte del movimiento estudiantil nucleado en la UNE. A ello se sumaron las críticas por la situación internacional, como la guerra de Vietnam o la intervención militar en República Dominicana, replicando un rechazo que se expresaba en diferentes partes del mundo. Así, el sentimiento "antiimperialista" fue *in crescendo* entre el estudiantado, abonado por factores internos y externos.

### **Contra "a infiltração imperialista no ensino brasileiro"**

Los cuestionamientos estudiantiles hacia la intervención de Estados Unidos en la educación universitaria comenzaron a manifestarse entre mediados y fines de 1966, pero fue durante el año siguiente que aquellos se amplificaron causando mayor impacto en la esfera pública. La preocupación por discutir el contenido de los convenios se verificó en la realización de un seminario específico de la UNE en febrero de 1967. Allí se aprobaron una serie de conclusiones que luego se compilaron en un extenso boletín y fue difundido entre las bases universitarias por los DCE's, con el fin de profundizar los debates sobre dicha problemática y, de esa manera, fundamentar las luchas del movimiento estudiantil. A nivel general, las *teses* señalaban que la interferencia directa del imperialismo en el sistema educativo se orientaba hacia la transmisión de una ideología clasista y alienante, como parte de una estrategia de dominación del pueblo





brasileño. En esa estrategia se integraría la universidad mediante un plan educativo diseñado para América Latina.<sup>26</sup>

Siguiendo esa dirección, el documento de la UNE se explayaba en una caracterización de la orientación del gobierno militar así como la visión que este tenía respecto de la política educativa. Para el estudiantado, la educación era concebida por la dictadura como un instrumento de dominación encuadrado en la teoría de la seguridad nacional, base ideológica del régimen, y su eficiencia era medida de acuerdo a la formación de personal para el mercado de trabajo. Esa estructura de poder que se sostenía sobre la alianza de tecnócratas y militares se enmarcaba en una estrategia internacional imperialista que, en el sistema educativo, trascendía el simple financiamiento para intervenir en la orientación misma de la enseñanza universitaria. La reforma universitaria de la dictadura, calificada como "pseudo-reforma", no era más que la entrega de la universidad al imperialismo, y los acuerdos firmados entre el MEC y la USAID resumían una muestra de ello.<sup>27</sup>

Tras exponer los principales supuestos de los convenios así como las recomendaciones del *Relatório Atcon*, el boletín suscrito por la UNE proponía un programa mínimo de lucha que enfatizaba algunos aspectos centrales, entre los que destacaba la denuncia de todos los "instrumentos de infiltración" en el sector educativo así como la realización de acciones de boicot y manifestaciones diversas contra los organismos y el personal técnico que interviniese en su aplicación; la lucha por una reforma universitaria que significase una transformación total, en la que las universidades abrieran sus puertas al pueblo y haya gratuidad en todos los niveles; la denuncia de todos los instrumentos utilizados por el imperialismo para actuar entre la sociedad brasileña en los diferentes ámbitos, más allá del educativo; y la conformación de grupos de auto defensa del movimiento universitario para no exponerse a una represión más violenta. Asimismo,

<sup>26</sup> UNE. Teses de Seminário Nacional sobre infiltração imperialista no ensino brasileiro. DCE/UFMG. Archivo AESI/UFMG, caja 06, carpeta 15.

<sup>27</sup> Ibid.

el plan de lucha situaba la actuación del movimiento estudiantil dentro de un programa revolucionario más amplio en el que convocaba a todos los pueblos subdesarrollados sometidos así como a todas las clases explotadas, particularmente la clase trabajadora. Sin abandonar las reivindicaciones específicas del estudiantado, se proyectaba más bien vincularlas con problemáticas generales de la realidad brasileña bajo el propósito de alcanzar una transformación profunda y radical de las estructuras sociales.<sup>28</sup>

Las conclusiones del Seminario de la UNE se divulgaron en la universidad de Minas Gerais a mediados de mayo de 1967. Un mes antes, se publicó la edición n° 5 de *Mosaico*, revista semestral del DCE local que, tal como postulaba en su presentación, buscaba profundizar la discusión en función de promover una "participación más consciente de los estudiantes en la lucha por derribar la dictadura". Para ello, recuperaba las conclusiones expuestas en el documento de la UNE y desarrollaba un amplio análisis sobre la "infiltración imperialista" en Brasil y, particularmente, en la educación superior. En primer lugar, ofrecía una caracterización del imperialismo así como de sus planes y programas de dominación en el mundo y en América Latina para luego señalar a la dictadura brasileña como síntesis de la integración del país en la estrategia global imperialista. En ese esquema, exponía su visión sobre la intervención norteamericana en el sistema universitario y ahondaba en la lista de "instrumentos de penetración imperialista", enfatizando en los acuerdos MEC-USAID y el informe Atcon, con igual contenido que el enunciado en las tesis de la UNE. Tras ello, *Mosaico* se sumergía en el significado del Seminario de la UNE sobre la "infiltración imperialista" desde dos aspectos básicos. Por un lado, como respuesta a la necesidad de una fundamentación constante: la denuncia sobre la articulación del régimen brasileño con la estrategia internacional de Estados Unidos debía ir acompañada de una profunda discusión interna de la problemática que revistiese de

---

<sup>28</sup> Ibid.





una amplia participación. Por otro, como continuidad de la política de masas, en función de una participación conjunta con otras fuerzas políticas.<sup>29</sup>

En el mes de junio, el DCE/UFMG también dedicó dos páginas del boletín *Debates Universitários* a denunciar específicamente, mediante un texto más breve y conciso pero de similar argumento a los anteriores, lo que implicaba en términos prácticos el convenio entre el MEC y la agencia norteamericana. Y, al mismo tiempo, resumía el principal objetivo pretendido a largo plazo por esta última, aliada al gobierno militar: mantener intacta la estructura de dominación, reduciendo o bien eliminando el potencial revolucionario de la juventud brasileña. Frente a ello, tres consignas combinaban las demandas particulares con las más generales y emergían como bandera: “abajo el acuerdo MEC USAID”, “abajo la dictadura”, “abajo el imperialismo”.<sup>30</sup>

Realizadas las asambleas y los encuentros que analizaron, estudiaron y discutieron el carácter de los convenios, el enfrentamiento abierto contra la intervención norteamericana continuó en las calles mediante numerosas protestas que colmaron las grandes ciudades del país, principalmente durante 1967. A pesar de que el presidente Costa e Silva había anunciado iniciar su mandato apostando al diálogo con los estudiantes, las acciones estudiantiles fueron contrarrestadas con una serie de medidas represivas adoptadas por el gobierno. Según lo denunciado por el DCE/UFMG, el 2 junio, declarado por la UNE como “*Dia Nacional de Repúdio ao acordo MEC-USAID*”, las autoridades policiales montaron “el mismo espectáculo que se empeñan en presentar cada vez que los estudiantes salen a la calle”, con el despliegue de las fuerzas represivas en los principales Estados del país. Conforme al relato estudiantil, en Belo Horizonte se dispuso la salida de cinco mil policías equipados con revól-

<sup>29</sup> *Mosaico*, Revista del DCE/UFMG, n° 5, abril-mayo 1967, Archivo AESI/UFMG, caja 06, carpeta 01.

<sup>30</sup> *Debates Universitários*, DCE/UFMG, edición n° 1, 02/06/1967, Archivo AESI/UFMG, caja 06, carpeta 11.

veres, ametralladoras, bastones, bombas y camiones hidrantes para hacer frente a "tres mil estudiantes armados de carteles y gritos que reclamaban por un Brasil para el pueblo brasileño". Jóvenes, niños, adultos y hasta mujeres embarazadas fueron alcanzados por el agua impulsada desde los hidrantes y por los efectos de las granadas de estruendo y gas lacrimógeno. Se produjeron decenas de detenciones y varios de los detenidos fueron golpeados en los sótanos del DOPS para luego ser puestos en libertad. En paralelo, se abrieron IPM's para determinar "las responsabilidades de los estudiantes que ahora están siendo amenazados de encuadramiento en la llamada Ley de Seguridad Nacional".<sup>31</sup> Poco tiempo después de esos acontecimientos, la subdelegación regional de la Policía Federal así como la comandancia de la Región Militar n° 4 remitieron al rector de la UFMG, Gerson de Brito Melo Boson, una nómina de 29 alumnos/as que habían infringido aquella ley por estar involucrados en "actividades subversivas", entre los que se encontraban los presidentes actual y anterior del DCE.<sup>32</sup>

Tras efectuarse en São Paulo el XXIX Congreso de la UNE en el mes de agosto, personal del *Departamento Federal de Segurança Pública* (DFSP) invadió la sede administrativa del DCE de Minas Gerais. De acuerdo a la denuncia presentada por Batista Filho y el consejero Marco Antonio V. de Souza ante el Consejo Universitario, diez agentes armados y sin orden judicial ingresaron al inmueble de forma violenta, derribaron puertas y abrieron por la fuerza archivos y cajones para finalmente llevarse una diversidad de documentos (fichas, boletines, periódicos, informes, etc.). El acto constituía una violación a la "autonomía" universitaria porque afectaba a uno de sus órganos legalmente reconocidos, y en esos términos se expuso frente al máximo órgano de gobierno de la universidad, proponiendo de su parte un pronunciamiento oficial para repudiar la acción y exigir las explicaciones correspondientes. El Consejo dio curso

<sup>31</sup> *Manifesto*, periódico del DCE/UFMG, año I, n° 0, edición de lanzamiento, julio de 1967. Archivo AESI, caja 06, carpeta 02.

<sup>32</sup> Archivo AESI, caja 6, carpeta 17.





al pedido estudiantil y definió solicitar ante el DFSP un esclarecimiento urgente de lo acontecido así como publicar en la prensa una nota de protesta contra el acto violento "que vino, sin dudas, a herir la autonomía de la Universidad". Ello le valió un pedido de explicaciones de parte del jefe de la ABH/SNI que debió ser atendido por el rector.<sup>33</sup>

A las críticas por la infiltración imperialista en la educación superior y el reclamo por la nulidad de los convenios MEC-USAID, se plegaron otras reivindicaciones estudiantiles que demandaban un incremento del financiamiento para las casas de estudios, la cancelación del pago de anualidades y una mayor cantidad de vacantes para atender la situación de los "excedentes", es decir, aquellas/os aspirantes al ingreso que aprobaban el examen pero no podían matricularse por falta de cupos. Este último problema venía siendo debatido por el movimiento estudiantil desde los primeros años sesenta, en el marco de las discusiones sobre el carácter y el contenido de la reforma universitaria, y recobró fuerza en las manifestaciones de 1967, impulsando huelgas en solidaridad. De acuerdo a los datos de Cunha expuestos por Martins Filho (1986), el número de inscriptos redobla con creces la cantidad de vacantes disponibles: 183.150 contra 79.630, respectivamente, dando como resultado un total de 103.520 "excedentes", es decir, un 56,5% de los inscriptos.

En diciembre de ese mismo año, el gobierno militar dispuso la constitución de una "comisión especial" bajo la órbita del MEC para "proponer medidas relacionadas con los problemas estudiantiles", y fue presidida por el coronel Carlos de Meira Mattos, de la Escuela Superior de Guerra.<sup>34</sup> Algunos meses después crearía el *Grupo de Trabalho da Reforma Universitária*, con el ministro de Educación Tarso Dutra al frente del mismo. Ambos equipos elaboraron informes finales en los que analizaban de forma exhaustiva la situación universitaria y definían una serie de lineamientos recuperando algunas de las sugerencias provistas por la USAID

<sup>33</sup> Archivo AESI/UFMG, caja 05, carpeta 16.

<sup>34</sup> *Diário Oficial da União - Seção 1* - 29/12/1967.

y el *Relatório Atcon*. Esos textos sirvieron de base y sustento para la legislación definitiva de la Reforma Universitaria aprobada en noviembre 1968, en la que convergerían una dimensión modernizadora con otra faceta conservadora y autoritaria (Motta, 2014 a). Pero entretanto ello se discutía, las protestas estudiantiles se radicalizaban y alcanzaban su punto más álgido, poniendo en jaque la legitimidad del régimen militar.<sup>35</sup>



### 1968, del ápice a la fragmentación. A modo de cierre

El asesinato a manos de la policía militar del estudiante Edson Luís en la protesta por mejores condiciones del restaurante *Calabouço*, en Río de Janeiro, desencadenó el estallido de movilizaciones callejeras en varios Estados durante algunas semanas. Su funeral fue acompañado por más de cincuenta mil personas. Según la comunicación entre la *Divisões de Segurança e Informações* (DSI)<sup>36</sup> y el rector de la UFMG, las y los estudiantes de Belo Horizonte organizaron marchas de protesta con “serias amenazas a la tranquilidad pública y a la normalidad del desarrollo de las actividades” en los establecimientos universitarios.<sup>37</sup> Algunas unidades académicas, como Ciencias Económicas y Medicina, fueron ocupadas por estudiantes. En ambos casos, las reivindicaciones exigían la liberación de los colegas presos, el fin de los IPM’s que involucraban al movimiento

<sup>35</sup> En esa coyuntura, se incrementó el accionar de la izquierda revolucionaria, armada o no, mediante la revitalización o la emergencia de grupos u organizaciones en las que participaban militantes estudiantiles. En el ámbito de la ciudad de Belo Horizonte, actuaron, además del *Partido Comunista Brasileiro* (PCB) y AP, la *Organização Revolucionária Marxista – Política Operária* (POLOP), los *Comandos de Libertação Nacional* (COLINA) y la *Corrente Revolucionária de Minas Gerais* (CORRENTE), que luego se fundió con la *Ação Libertadora Nacional* (ALN). En IPM’s iniciados por el Comando de la 4° Región Militar sobre las actividades de las organizaciones armadas COLINA y CORRENTE fueron acusados varios estudiantes de la UFMG. Archivo AESI/UFMG, caja 12, carpeta 10.

<sup>36</sup> Hacia 1967, el aparato de informaciones fue reestructurado y ramificado con la creación de DSI en los Ministerios Civiles, dependientes del SNI. La DSI del MEC se creó el 25 de febrero de 1967, y tenía por finalidad asesorar de forma directa a dicho Ministerio en los asuntos correspondientes a la seguridad nacional. Archivo AESI/UFMG, caja 20, carpeta 17: Decreto-Ley n° 200, 25/02/1967.

<sup>37</sup> Archivo AESI/UFMG, caja 07, carpeta 15.



estudiantil y la condena a la violencia policial, así como la demanda de pronunciamientos por parte de las direcciones de las Facultades en contra las detenciones de sus propios alumnos y a favor de la lucha estudiantil. En Medicina, la situación adquirió mayor tensión cuando se definió impedir la salida de docentes que se encontraban dentro del predio. Finalmente, el desalojo se produjo luego de una violenta irrupción de la policía y la detención de decenas de estudiantes.<sup>38</sup>

De acuerdo a Valle (1997), la capital *mineira* fue el escenario de un "clima de terror" debido a la gran cantidad de prisiones y torturas sufridas por los estudiantes que durante varios meses hicieron desfiles y ocuparon las instalaciones académicas, desafiando la represión policial. La cada vez mayor militarización del conflicto y la consecuente escalada represiva dio lugar a una de las manifestaciones más relevantes del período, la *passata dos cen mil*, que si bien se llevó a cabo en territorio carioca, cosechó la solidaridad del estudiantado de las principales ciudades del país, entre ellas, Belo Horizonte.

Fue en esa coyuntura que el régimen endureció su posición, viró drásticamente hacia el autoritarismo y, en diciembre de 1968, promulgó el *Ato Institucional* n°5,<sup>39</sup> dando paso a una violencia creciente que aplastó cruentamente las movilizaciones existentes, en tanto los organismos represivos se reestructuraron, ampliaron y sofisticaron. A principios de 1969, se sancionó el decreto-ley 477, uno de los instrumentos más estrictos dirigidos al área educativa, pues definía qué acciones ejecutadas por profesoras/es, alumnas/os y empleadas/os de las universidades se consideraban una infracción disciplinaria. Con base en el decreto, una gran cantidad de estudiantes y docentes fueron sumariados y objeto de procesamientos arbitrarios e irregulares. Los reglamentos internos de

<sup>38</sup> Archivo AESI/UFMG, caja 07, carpetas 13 y 15.

<sup>39</sup> La sanción del AI-5 significó prácticamente la eliminación de la Constitución. Se disolvió el Congreso, se permitió la intervención de los Estados y Municipios sin las garantías constitucionales y la suspensión de los derechos políticos de cualquier ciudadano por diez años, junto con el cese de mandatos electivos federales, estatales y municipales. También se suspendieron los recursos de hábeas corpus.

cada universidad también representaron otra herramienta jurídica que sirvió para justificar la expulsión de alumnos y alumnas en tal contexto.

Desde entonces, sobrevinieron los “años de plomo”, un período profundamente reactivo. El recrudecimiento de la represión repercutió considerablemente en el movimiento estudiantil que ingresó en una etapa de fragmentación y reflujo hasta mediados de la década del setenta, cuando empezaron a manifestarse públicamente signos de su rearticulación.<sup>40</sup> De todas maneras, la situación mostró algunos matices en los espacios locales; en la UFMG, el DCE se mantuvo activo y en funcionamiento, aún en plena escalada represiva.

Sin dudas, 1968 instituyó un punto de inflexión en la historia del movimiento estudiantil brasileño, en tanto fue durante ese año que la radicalización política llegó a su cumbre. Fue también el momento en que la represión de la dictadura expresó su cara más feroz contra este. Pero, ¿cómo llegó el movimiento estudiantil brasileño a 1968? Lo acontecido en Belo Horizonte permite trazar algunas proyecciones que bien podrían tener un carácter, si se quiere, más general. No obstante, ello no oculta ni soslaya las particularidades que el proceso denotó en dicho espacio, en tanto si bien el DCE de Minas Gerais inscribió su accionar en la línea política de la UNE, esas acciones también estuvieron tensadas por la intervención de otros factores, como las tradiciones políticas de la entidad local, los perfiles de los líderes estudiantiles, los vínculos entre el DCE y los DA's, las relaciones con las autoridades universitarias o el propio despliegue represivo dispuesto por las fuerzas de seguridad.

A contrapelo de las aspiraciones del gobierno militar, las políticas adoptadas en el ámbito universitario durante los primeros años del régimen lejos estuvieron de desarticular al movimiento estudiantil; más bien

<sup>40</sup> En 1976, la DSI/MEC informó directamente a los rectores sobre el “crecimiento alarmante y exponencial” que venía experimentando el movimiento estudiantil a lo largo y a lo ancho del país entre dicho año y el anterior, a partir de una rearticulación que se venía gestando desde 1972, con manifestaciones estudiantiles aisladas, en una marcha “hacia el encuentro de un fenómeno subversivo semejante al de 1968”, cuyo último fin se constituiría en la reconstrucción de la UNE. Archivo AESI/UFMG, caja 33, carpeta 17.





lo potenciaron. A grandes rasgos, se podría decir que las manifestaciones estudiantiles entre 1964 y 1967 en Belo Horizonte se concentraron en torno a la política educativa pero también contra la violencia policial y la represión ejercida por la dictadura.<sup>41</sup> En cuanto a las cuestiones educativas, resaltan dos conflictos que nuclearon las principales protestas y denuncias del período. El primero fue la promulgación de la ley Suplicy, que rápidamente concentró la oposición del estudiantado. El sostenimiento de la UNE y la UEE como entidades representativas más allá de su ilegalización, el desconocimiento de las entidades definidas por la nueva legislación y la reticencia a adaptarse a los lineamientos dispuestos por la ley, evidenciada en los “atajos” burocráticos adoptados por el DCE que le valió, incluso, la suspensión de la representación, son constataciones de ese repudio que, en simultáneo, se defendió en las calles.

Hacia fines de 1966 y durante 1967, la intervención norteamericana en los asuntos educativos brasileños, sintetizada en los acuerdos MEC-USAID y el informe Atcon, constituyó otro punto de conflicto. El problema de la “infiltración imperialista” en Brasil y, particularmente, en la educación superior, activó profundos debates al interior del estudiantado nucleado en la UNE, más aún porque el tema de la reforma universitaria ocupaba una gran centralidad en la agenda de reivindicaciones estudiantiles, pero no cualquier reforma ni tampoco a cualquier costo. Y en ese sentido, las consultorías y los convenios con los Estados Unidos que delineaban los contornos de la reforma de la dictadura no representaban otra cosa más que la entrega directa de la universidad brasileña a los intereses del imperialismo.

Ahora bien, si los contactos con la USAID ya existían desde los años previos a la dictadura, ¿por qué concentraron tanta atención en ese período y avivaron un foco de conflicto estudiantil? Es cierto que fue tras el golpe de Estado que aquellos lazos se fortalecieron y adquirieron una formalidad institucional que, con proyección nacional, alcanzaba a todos los

<sup>41</sup> Para ampliar sobre las manifestaciones estudiantiles en otras ciudades, pueden consultarse los datos expuestos por Martins Filho (1986).

niveles educativos. Pero ello solo no lo explica; más bien, podrían intervenir otros factores. Por un lado, la situación de Estados Unidos en la escena internacional y las críticas crecientes por sus intervenciones militares en otras regiones, particularmente la Guerra de Vietnam, que rápidamente aglutinó en el movimiento estudiantil un sentimiento de “solidaridad antiimperialista” que se reflejó de maneras diversas en numerosos países del mundo. Por otro, las dimensiones, el carácter y el sentido que había adquirido la demanda por la reforma universitaria en esa coyuntura para el estudiantado. Los reclamos específicos vinculados a problemas de carácter educativo se enmarcaron en una lucha más general que buscaba transformar estructuralmente las bases sociales del país. Y las conclusiones arribadas en los debates estudiantiles funcionaron como anclaje y fundamento de las protestas llevadas a cabo en la ciudad. Eso permite advertir que existió una articulación entre las prácticas institucionalizadas, aquellas que se llevaron a cabo dentro de las universidades o en el marco de los organismos y acciones legalmente reconocidas en el ámbito universitario y esas otras prácticas más radicales que se efectuaron en las calles.

Pero si la ley Suplicy y las protestas contra la “infiltración imperialista” emergieron como los grandes ejes de conflicto, otras demandas consustanciales sobre temas que hacían a la educación universitaria se hilaron a estos y movilizaron también la acción estudiantil: el problema de los “excedentes”, el pago de anualidades, el presupuesto universitario. Para 1967,<sup>42</sup> tal como explicitaba la frase citada en el título de este trabajo,<sup>43</sup> la lucha por los derechos había ganado las calles, desafiando una escalada represiva cada vez más cruenta y en rápido ascenso.

<sup>42</sup> De acuerdo a Foracchi (1969: 615), fue durante ese año que el movimiento estudiantil brasileño se reorganizó “como la única fuerza no institucionalizada de oposición política” a la dictadura y, en términos de actuación, llegó “a extrapolar los límites sociales de su clase de origen; o sea, las aspiraciones de ascensión [sic] al canalizar y elaborar las tensiones en el ámbito de la Universidad según un criterio de participación que la misma práctica estudiantil ayuda a forjar”. En ese sentido, “apenas está comprometido con reivindicaciones universitarias en la medida en que los factores que lo impulsan abarcan la sociedad dependiente como unidad”. Fue entonces cuando se produjo el pasaje de una lucha reivindicativa hacia a una lucha política contra la dependencia.

<sup>43</sup> La frase proviene de un cartel estudiantil sin firma que data de las manifestaciones de 1967 en Belo Horizonte. Archivo AESI/UFMG, caja 06, carpeta 14, anexo 27.





Por último, hay que señalar que no se han podido advertir aquí los contrapuntos, disputas y discusiones que se conjugaron en esa oposición estudiantil a la dictadura, a la vista “homogénea”, representada particularmente por la UNE y las entidades regionales y locales que adscribieron a esta, pero efectivamente existieron y deben ser consideradas. Tampoco ha sido posible detectar si en Belo Horizonte se manifestaron muestras de adhesión, apoyo o respaldo a las políticas dictatoriales aquí abordadas. En tal sentido, es preciso profundizar los análisis que cuestionen o relativicen la imagen que le atribuye de modo general a todo el movimiento estudiantil brasileño un carácter combativo, revolucionario y de izquierda, erigiéndose como un “opositor nato” a la dictadura. Es que durante el período también tuvieron lugar otras prácticas y posicionamientos estudiantiles que lejos estuvieron de contrariar o resistir las acciones del gobierno militar en el ámbito universitario. Como ha demostrado Lima (2017), a la par del crecimiento y radicalización de las izquierdas estudiantiles durante los años previos al golpe, estudiantes universitarios de derecha se agruparon con el propósito de combatirlas. De esa manera, se mostraron opositores a la UNE y a las entidades locales alineadas a esta y acompañaron la destitución de Goulart constituyendo, aunque no sin contradicciones a lo largo del tiempo, una base de apoyo y sustento para el régimen militar junto a otros sectores sociales. Eso llevó a que adoptaran otras posturas frente a algunas políticas dictatoriales que fueron duramente cuestionadas por la izquierda del movimiento. Matizar ciertas imágenes cristalizadas puede conducir a un abordaje más complejo sobre las acciones estudiantiles en esa coyuntura.

## Referencias bibliográficas

Ansaldi, W, (2004). *Matriuskas* de terror. Algunos elementos para analizar la dictadura argentina dentro de las dictaduras del Cono Sur. En A. Pucciarelli (coord.), *Empresarios, tecnócratas y militares, la trama corporativa de la última dictadura* (pp. 27-49). Buenos Aires: Siglo XXI.

- Araujo, M. P. (2007). *Memórias estudantis. Da fundação da UNE aos nossos dias*. Río de Janeiro: Belume Dumará, Fundación Roberto Marinho.
- Bonavena, P.; Millán M. (2018). *Los '68 latinoamericanos: movimientos estudiantiles, política y cultura en México, Brasil, Uruguay, Chile, Argentina y Colombia*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IIGG-CLACSO, UBA.
- Dip, N. (2023). *Movimientos estudiantiles en América Latina. Interrogantes para su historia, presente y futuro*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Fávero, M. L. (2009). *A UNE em tempos de autoritarismo*. Rio de Janeiro: UFRJ.
- Fernandes, L. A. V. (2016). *Professores universitarios na mira das ditaduras: A repressão contra os docentes da UFMG (Brasil, 1964-1969) e da UTE (Chile, 1973-1981) no contexto das reformas do ensino superior*. (Tesis de Maestría). Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas, Universidad Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- Fico, C. (2001). *Como eles agiam. Os subterrâneos da ditadura militar: espionagem e polícia política*. Río de Janeiro: Récord.
- Foracchi, M. (1969). 1968: el movimiento estudiantil en la sociedad brasileña. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 31, n° 3. Disponible en <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/58516>
- Garretón, M. (1984). Proyecto, trayectoria y fracaso de las dictaduras militares del Cono Sur: un balance. *Revista Alternativas*, n° 2, pp. 5-23. Santiago de Chile.
- Lima, M. da F. C. (2017). *A direita estudantil universitária no Rio Grande do Sul: entre a democracia e a ditadura (1961-1968)*. (Tesis de Doctorado). Universidad do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo.
- Martins Filho, J. (1986). *Movimento estudantil e militarização no Brasil (1964-1968)*. (Tesis de Maestría). Departamento de Ciencias Sociales del Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas, Universidad Estadual de Campinas, Campinas.
- Motta, R. P. (2014 a). Universidades, ditadura e cultura política. *Interseções*, v. 16, n° 1, pp. 69-89. Río de Janeiro.
- \_\_\_\_\_ (2014 b) *As universidades e o regime militar. Cultura política brasileira e modernização autoritária*. Río de Janeiro: Zahar.
- \_\_\_\_\_ (2019). *En guardia contra el peligro rojo. El anticomunismo en Brasil (1917-1964)*. Traducción de Alejandro Lorenzetti. Los Polvorines: UNGS.
- Silva, I. S. R. (2017). *Memórias sobre a UFMG: modernização durante a*



Sabrina Grimi

"*Ganhemos as ruas... lutemos por nossos direitos*". Las acciones estudiantiles en los primeros años de la dictadura brasileña. Belo Horizonte, 1964-1967

*ditadura militar*. (Tesis de Maestría). Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas, Universidad Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

Valle, M. R. (1997). *O diálogo é a violência: movimento estudantil e ditadura militar em 1968*. (Tesis de Maestría). Facultad de Educación, Universidad Estadual de Campinas, Campinas.





## El *ethos* de las armas.<sup>1</sup> El zapatismo y los usos de la violencia

Guns's ethos. Zapatism and the uses of violence

Leandro Rubertone\*

*Recibido: 3 de noviembre de 2023*

*Aceptado: 20 de diciembre de 2023*

**Resumen:** El presente artículo intenta aportar a la discusión acerca del uso de la violencia en los movimientos sociales respecto del Estado. Estudiamos el discurso del Comité Clandestino Revolucionario Indígena - Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (CCRI-CG EZLN), organización civil y política que se mantiene armada. El trabajo recorre el periodo que va desde la salida de la clandestinidad del movimiento en 1994, hasta el retiro del subcomandante Marcos de su rol como vocero, en 2014. Indaga cómo este actor piensa la política en relación a los distintos tipos de usos de la violencia: la estatal, la guerrillera, la terrorista. Estudia también el lugar que esta representación le otorga al Estado, y al poder judicial en particular, todo lo cual es contrastado con el proyecto político zapatista a nivel nacional.

**Palabras clave:** Discurso; CCRI-CG-EZLN; Autonomismo; Estado; usos de la violencia.

**Abstract:** In the current article we attempt to contribute to the discussion about violence usage in the social movements regarding the State. We study the discourse of Comité Clandestino Revolucionario Indígena - Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (CCRI-CG EZLN). The work analyzes the period that goes between 1994, when the movement comes out of the underground, and 2014 when subcomandante Marcos retires as spokesman. It explores how this actor thinks politics in relation to the state, terrorist, and guerrilla's violence. It also studies the way this discourse thinks the State and judiciary specifically, all of which is contrasted with the zapatist national project.

**Keywords:** Discourse; CCRI-CG-EZLN; Autonomism; State, uses of violence.

<sup>1</sup> El presente trabajo es parte de la Tesis de Maestría "Zapatismo. Un análisis de los posibles usos de la violencia para la construcción política de los movimientos sociales", pronta a ser defendida en la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales -IDAES UNSAM-.

\*Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales, Argentina. ORCID: 0009-0008-6315-7335. leandro.rubertone@gmail.com



## Introducción

Metodológicamente el trabajo se propone analizar el *ethos* de las armas zapatista, considerando *ethos* según la idea planteada por Amossy (2000), como el efecto de una identidad que un agente construye a través de la palabra y del mundo que hace surgir con ella dentro del cual se representa; es también la comunicación verbal que despierta la sensibilidad del lector. El *ethos* permite reflexionar sobre el proceso general de adhesión de los sujetos a cierto posicionamiento. En lo referente a la imagen de Marcos y de quienes hablan en nombre del CCRI CG es válido traer el análisis de Amossy (2010) a este respecto, quien plantea la idea de un “Ethos dicho” y un “Ethos mostrado” que provienen de lo que el locutor dice de sí mismo, aunque siempre son el resultado del decir, y aparecen a través de los argumentos en la construcción de la imagen que contribuye a proyectar. A su vez, existe aquí una necesidad de comprender no únicamente el contenido del discurso, sino del contexto que el actor comprende y que a él también afecta, así como la imagen que él busca dar en cada uno de los escenarios considerados. Para esto incorporamos la idea de Maingueneau (2004) de “*Situación de comunicación*” refiriendo a la finalidad del texto acorde su género discursivo, el status de los participantes, el conjunto de saberes que le corresponden a cada uno según su lugar, las circunstancias, las nociones de momento o de lugares requeridos, sus alcances, y el medio a través del cual se da el texto.

La organización del artículo está dividida en dos partes, en cada una de las cuales se realizan análisis de entrevistas o publicaciones de los representantes del zapatismo. La primera referida a la identidad política, la segunda aborda los distintos usos de las violencias y ensaya una lectura de la concatenación entre la visión política y el perfil militar de la organización, cerrando con un comentario acerca del retiro de Marcos como vocero de la organización.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Este trabajo afirma mostrar una línea discursiva en el movimiento zapatista que puede ser confrontada con variados otros textos que, de igual manera, no ser corren de los posicionamientos

## Primera Parte. Ética para la práctica política

En este primer apartado indagamos en el discurso zapatista qué busca su práctica política y cuál fue su relación con el sistema formal en el surgimiento de la organización a nivel público.



### El trotskismo parlamentario y el ejercicio del poder. 1997, Polémica con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)

Primeramente observamos la polémica con el PRT respecto a la formación del Frente Zapatista de Liberación Nacional. En esta discusión es conveniente marcar una diferencia respecto del resto de los análisis; aquí –excepcionalmente– se tomó un cuerpo de textos en donde no participa el CCRI-CG EZLN en concreto, sino el Frente Zapatista de Liberación Nacional. Así es que los mandatos del actor analizado se verán a través de su sombra, reflejada en la voz de este frente nacional que buscó una movilización política a gran escala. Y las críticas a estos direccionamientos políticos se verán a través del PRT, partido mexicano trotskista.

Para Pérez Ruiz (2006), luego de los fracasos de la reforma electoral de 1996 el movimiento chiapaneco apuntó al Frente Zapatista de Liberación Nacional ya no como fuerza legal, sino con el objetivo de generar una movilización social en su defensa.

Los textos que aquí analizaremos relevan la discusión acontecida en 1997, entre el FZLN y el PRT. Se dieron en el contexto de la marcha zapatista y el congreso fundacional del FZLN. Ya habían pasado dos años de los acuerdos de San Andrés<sup>3</sup> que planteaban el reconocimiento de los

---

aquí abordados. Para esto agregamos en el final del apartado Bibliografía, una serie de referencias para tales objetivos.

<sup>3</sup> Foro Especial para la Reforma del Estado en el marco de la Mesa II de Negociación de San Andrés sobre democracia y justicia. Los Acuerdos de San Andrés de Larráinzar –Chiapas–, firmados entre el EZLN y el gobierno federal mexicano en febrero de 1996, se comprometían a la modifica-



derechos y cultura indígena –el gobierno de Zedillo se había negado a tramitar los acuerdos–, había sido aprobada la reforma agraria y estaba en marcha la autonomía municipal zapatista. Según relata Viento Sur (Cuadra, Zabala, 1997), los pueblos pidieron al EZ que se retire de las sesiones. Al mismo tiempo, el movimiento sufría la represión del Estado, las guardias blancas y los paramilitares. El zapatismo marchó a la capital, con más de cien mil personas que los recibieron, promovió el primer congreso del FZLN como propuesta civil y pacífica, afirmando que no formaría parte de él, reivindicándose como organización armada rebelde y clandestina. A este espacio solo podrían conformarlo organizaciones hermanas. Dentro del FZLN, los delegados del Congreso Nacional Indígena impulsaban la campaña de movilización para que los Acuerdos de San Andrés se hagan realidad.

En la entrevista con Viento Sur, Sergio Rodríguez (Cuadra, Zabala, 1997), representante del frente, defendió las formas democráticas –que combinaban las prácticas directas e indirectas– del FZLN, y la existencia de una coherencia entre lo propuesto para la sociedad y el funcionamiento interno. Al mismo tiempo, marcó que la posibilidad de la doble militancia se había votado y ese triunfo del “No” por un 78% era el fundamento de aquella decisión. Por otra parte, sostuvo que el FZLN se rehusaba a la lucha por el poder, definió el frente como un sector militante que resistía al poder. En ese sentido también reconoció que no existía una orientación política precisa en aquel momento. La lucha, para el representante del frente, era por la paz, la ley del trabajo y la reforma constitucional de la propiedad de la tierra.

La lectura del FZLN era, evidentemente, un mensaje claro al sistema político formal. Al igual que en gran parte del discurso del zapatismo, cuando se critica al poder o a la política a secas, en realidad se está cues-

---

ción de la Constitución reconociendo derechos de autonomía a los pueblos indígenas de México. <https://enlacezapatista.ezln.org.mx/1995/09/10/declaracion-que-presento-el-ezln-en-la-plenaria-de-san-andres-sacamchen-de-los-pobres-con-relacion-al-tratamiento-de-los-temas-de-caracter-nacional-en-el-dialogo-de-san-andres/>

tionando el poder parlamentario. De ahí también la aparición, ya en 1997, de la reivindicación de las prácticas democráticas directas e indirectas a partir de una militancia hija de una movilización social por fuera del sistema de partidos, lo que luego sería la bandera del autonomismo.

A este respecto tomamos la respuesta de Edgar Sánchez, del PRT. El representante del partido trotskista sostuvo que en ese momento se había generado un aislamiento del EZLN por la provocación de Zedillo de no reconocer los Acuerdos de San Andrés y por la línea del EZLN de no participar políticamente durante el período de campaña electoral. Sin embargo, remarcó que con la marcha de los 1111 del EZLN sobre el Distrito Federal (DF), y apoyados por el Congreso Nacional Indígena, se había logrado romper el aislamiento. El Partido de la Revolución Democrática (PRD) había ganado el DF, con lo que se abrían nuevas chances. Pero el apoyo en las marchas no se tradujo en militancia dentro del FZLN, que fue muy pequeño: “No participamos porque no queremos disolvernarnos en el EZ”, decía Sánchez. Y agregaba que: “no participar en elecciones te condena a la marginalidad, las condiciones no están dadas para un doble poder nacional” (Cuadra, Zabala, 1997: 22).

En la lectura del PRT se debían organizar alianzas para un nuevo poder. A este respecto Sánchez señalaba que: “... si hubiera sido un frente de Partidos entrábamos, pero Marcos dijo no, es un frente de organizaciones. (...) El FZ significó desaprovechar una oportunidad de potenciar una nueva fuerza de Izquierda independiente revolucionaria en México (Ídem)”.

En suma, vemos dos críticas al EZLN que nos parecen pertinentes: en primera instancia la decisión del FZLN, que el PRT le adjudica a Marcos, de no permitir el ingreso de partidos, que marca claramente el referente al cual el EZLN busca interpelar en aquel entonces, la sociedad civil. El EZLN no considera como vía válida de capitalización del momento político el hecho de presentarse a elecciones dentro de un frente. Mientras el PRT suponía que era un tiempo histórico favorable para forzar un cambio relevante a partir de forjar alianzas, y por eso recuperaba el triunfo del





PRD como un signo positivo; el zapatismo, sin embargo, se alejó del sistema político formal, marcó distancia, lo criticó, y se separó, no solo del PRD, sino también de cualquier chance de aliarse con otro partido de izquierda como el PRT. Por otro lado, el segundo punto de la crítica de Sánchez se desprende de la anterior, y es respecto de la visión del poder zapatista. Un proyecto político nacional no impide que se hagan alianzas con partidos de izquierda, el problema no es ese, sino la forma de desarrollarlo. Lo que está demandando en este momento el zapatismo es la reforma del Estado y el derecho indígena a autoorganizarse, es decir, la autonomía política reconocida de forma legal, que implica otras formas de organizar las relaciones de poder. Para lograr sus demandas intenta buscar el apoyo del arco político de izquierda. A cambio, al EZLN se le pide algo de ese capital político construido a partir del levantamiento de 1994, que tanta aprobación social había generado; lo cual significa la conformación de un frente político que participe en elecciones. A lo que el EZLN se rehúsa, justamente porque no forma parte de la concepción política de lo que es el poder ni con su proyecto político nacional.

El cierre del frente, anunciado en 2005 (Enlace Zapatista, 20 de noviembre de 2005), reafirma la idea de que el zapatismo intenta una construcción con la sociedad civil desde su aparición pública a partir de una visión autonomista y territorial.

### **La construcción más allá del progresismo. 1994-2001 Ruptura con PRD**

El proceso de acercamiento, negociación, alianza y ruptura del EZLN con el PRD dura desde los primeros meses de 1994 hasta 2002. Como vimos, existen relativas divergencias respecto de las razones que condujeron al EZLN a aliarse al partido de izquierda así como respecto de su ruptura. Según Juan Diez (2009), a lo largo de la relación, el PRD –con el

apoyo del EZLN— fue aumentando su notoriedad pública, sobre todo respecto de las demandas de democratización de México, a pesar de rechazar la lucha armada de aquel. Al mismo tiempo, a medida que el partido fue alcanzando puestos ejecutivos, fue alejándose del EZLN hasta desentenderse definitivamente, a finales de 2001. El EZLN apoyó al PRD en las campañas de 1994 a través de la Convención Nacional Democrática, y también en el siguiente año. Sin embargo, las consignas de movilización en contra del sistema parlamentario promovidas por el EZLN, denunciando los fraudes electorales no fueron apoyadas por el partido, y tampoco el intento del EZLN de lograr un frente opositor al PRI en 1996.

En general existe un acuerdo respecto de que la primera gran fractura de la relación está marcada por la participación del PRD en la Mesa del Diálogo Nacional para la Reforma del Estado, producto de la cual se alcanzó una reforma electoral que beneficiaría al propio PRD, negando las demandas del EZLN construidas en el Foro Especial para la Reforma del Estado, en el marco de la Mesa II de Negociación de San Andrés. El quiebre final se produciría en abril de 2001 con la sanción de la reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas, apoyada por el PRD y fuertemente rechazada por el zapatismo a través de una marcha a DF.

Para Miralles (2004), los objetivos zapatistas eran mucho más profundos y radicales que los del PRD, y su caminar conjunto pudo avanzar poco justamente por esa razón. El PRD estaba, probablemente, mucho más preocupado por alcanzar cargos ejecutivos y legislativos, antes que por instaurar un “gobierno de transición” y conformar un “nuevo Constituyente”, como proponía la Convención Nacional Democrática y como podía leerse detrás de todas las demandas zapatistas de movilización.

Nos resulta necesaria la reposición de este contexto porque observaremos las publicaciones del EZLN luego de la ruptura final en 2001. Y porque podremos analizar lo que centralmente nos atañe, los límites del EZLN en su período de mayor apertura en relación al sistema político formal.

Yañez Muñoz, representante del EZLN en las negociaciones con el ejecutivo federal, afirma que a partir de septiembre de 2002 comienza a





verse con mayor claridad la crítica del movimiento chiapaneco al PRD, en la carta que Marcos escribe, publicada en el diario La Jornada bajo el título *La práctica política y cultural está plagada de mitos* (Enlace Zapatista, 1 de septiembre de 2002). Allí el vocero señala su malestar ante la hipocresía de la política parlamentaria formal. Marcos diferencia al rebelde, categoría dentro de la cual se ubica, respecto del partidario de izquierda, y afirma que: “Cuando la izquierda institucional se ve al espejo del Poder y se dice: ‘soy una izquierda responsable y madura’, en realidad está diciendo ‘soy una izquierda agradable a la derecha’” (Enlace Zapatista, 2002).

En enero de 2003 (Enlace Zapatista, 1 de enero de 2003) es el comandante Tacho quien realiza una referencia concreta al PRD respecto de la ley de reforma de los derechos indígenas. Allí denuncia al PRD por no haber apoyado a la ley Comisión de Concordia y Pacificación (CO-COPA),<sup>4</sup> emanada de los acuerdos de San Andrés y defendida por todo México, señalando un cierto miedo en el partido a “perder sus clientes”. Tacho afirma que el PRD necesitaba frenar la búsqueda del EZLN de convertirse en una organización política abierta por el peligro de que le quitara su lugar dentro de la política mexicana.

Las afirmaciones del EZLN son mucho más claras cuando discute sobre las formas de hacer política y de entender el poder, que cuando lo hace en relación a los objetivos para los cuáles hacer política y ejercer el poder. En torno a los objetivos últimos, ciertamente pareciera existir una búsqueda más profunda respecto de las propuestas de cambios, de carácter estructural en el caso del EZLN, a diferencia de los partidos políticos

<sup>4</sup> La Comisión de Concordia y Pacificación fue una comisión legislativa bicameral, conformada en marzo de 1995, que tenía como objetivo la reforma constitucional mexicana para el reconocimiento de los derechos indígenas. Allí se presentaron los consensos alcanzados en los Acuerdos de San Andrés. El gobierno de Vicente Fox modificó la presentación sustancialmente, luego de que no fuera aprobada por el Congreso. En 2001 se aprobaría una reforma que nada tuvo que ver con los acuerdos de San Andrés y fue rechazada por el zapatismo. Vale agregar que el EZLN recibió un ataque en el territorio en febrero de 1995, cuando se suponía que las armas estaban depuestas por la negociación, y se intentó la captura de sus líderes militares. [https://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/pregunta.php?num\\_pre=50](https://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/pregunta.php?num_pre=50)

formales. Pero las fracturas se dieron a partir de búsquedas de construcción política inmediata en contextos en los cuales había direccionamientos acordados. Allí el EZLN siempre promovió la movilización por fuera del sistema formal. Las reivindicaciones respecto de democratización del sistema político mexicano, los derechos indígenas, la propiedad de la tierra y la refundación de la política mexicana mediante un nuevo Congreso Constituyente recibieron aprobación desde la sociedad civil, organizaciones indígenas, civiles y partidos políticos. Sin embargo, fue la práctica la que alejó al zapatismo de muchos de estos actores, especialmente los partidos políticos formales. Vale recordar que aún apoyando electoralmente al PRD, el EZLN nunca cambió cualitativamente sus características definitorias ni sus prácticas internas, nunca se presentó a elecciones, incluso impulsó al FZLN sin involucrarse territorialmente. Se observa siempre una urgencia en el zapatismo respecto de sus prácticas políticas. Es decir, no se puede esperar un proceso político formal de largo alcance para ver los resultados de una alianza; si la práctica no es la que el EZLN desea para sí, si no incluye la movilización, rompe. Por otro lado, su propia práctica, hija de su ética política, y visible en todos sus ámbitos de acción —y así reconocida por el propio movimiento—, demanda procesos de largo alcance temporal en relación a los objetivos, para los cuales el zapatismo sostiene tener una paciencia que las organizaciones del mundo occidental no poseen ni comprenden, sumidas dentro de la lógica electoral.

El movimiento dio por cerrada esta etapa, reafirmando el uso de las armas, sin involucrarse en el sistema político formal, y tomando la figura del autonomismo como elemento definitorio de su identidad. Lo que el EZLN reclamaba en la Ley COCOPA era justamente ese autonomismo por derecho, así como la democratización del sistema a través de una reforma constitucional. Se lo pide al Estado, y para ello reclama el apoyo de otras organizaciones políticas, pero solo representando a sus propias bases, ya que se negó a la representación del movimiento indígena mexicano en su conjunto (Pérez Ruiz, 2006). La ley de reforma de los derechos indígenas le hubiera dado un poder legal al zapatismo para su





construcción autónoma que, por otra parte, llevó adelante, de todas maneras. Es decir, esa relación con la construcción democrática –directa e indirecta– está presente desde siempre en el zapatismo como demanda y búsqueda. Y de allí en adelante el autonomismo será un concepto clave en la construcción de legitimidad y discurso para su proyecto nacional, que se avizora a partir de 2003 con la inauguración de las Juntas de Buen Gobierno. No necesariamente debemos hablar de dos zapatismos o de un cambio de estrategia, sino quizás de táctica; lo único que se cerró en 2002 es la búsqueda de apoyos por parte de la política formal.

### **La identidad zapatista. Octubre de 2003**

En este último fragmento del apartado, y como cierre, incorporamos la discusión respecto de la identidad. Entrevistado por Gloria Muñoz (2004) en el contexto histórico de la presentación de las Juntas de Buen Gobierno, donde el zapatismo abiertamente muestra los logros de su autonomismo, Marcos discute la representación del movimiento. Responde respecto de la identidad zapatista, históricamente en tela de juicio dada la constitución del movimiento, con una Comandancia General compuesta por militares blancos y una élite indígena, que dirigen bases indígenas. El vocero reivindica al zapatismo como un actor esencialmente indígena y con una visión política nacional desde 1994. Afirma que:

... algunos sectores han dicho que el EZLN agarra la lucha indígena después del alzamiento, ya avanzado el movimiento. Según esta versión, de manera oportunista, dice por ejemplo la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía, cuando el EZLN se da cuenta de que lo indígena está pegando, empieza a reorientar su discurso hacia ese rubro. La acusación es ridícula, como todo lo que hace Asamblea Nacional Indígena. Si uno toma en cuenta el acto fundamental del primero de enero de 1994, en el discurso de la Primera Declaración de la Selva Lacandona se explica quiénes somos, y se dice:

“somos producto de 500 años de luchas y etcétera”, y no hay ningún grupo social que pueda decir eso en México más que el indígena: ni obreros, ni campesinos, ni intelectuales pueden decir eso de estar 500 años... (Gloria Muñoz, 2004: 295).

Agrega, además, que una vez conformado el CCRI-CG, el discurso que se busca promover es nacionalista, evitando quedar atrapados en un planteo del tipo indios contra mestizos, y marca que el movimiento nunca pretendió hablar en nombre de todos los pueblos indios de México. Sostiene que, en una segunda etapa, los Acuerdos de San Andrés fueron contruidos por todos los movimientos indígenas mexicanos, y no por el EZLN solamente, ya que este rehusó a ser vanguardia de aquellos. Y en una tercera etapa, esos derechos demandados al Estado y nunca reconocidos, fueron puestos en práctica. Pero esta práctica le cabe solo al zapatismo, y no al resto de los pueblos indígenas mexicanos, que no necesariamente los apoyan.

Llegado este punto hay varias cosas para subrayar, primeramente que el zapatismo afirma que sus luchas cambian la problemática indígena en México y permiten avances históricos. Sin embargo, a la hora de mostrarse como el representante de la lucha indígena, el movimiento decide no hacerse cargo, y aún más, se distingue de aquella remarcando ser el único actor en lograr el autonomismo en la práctica. Este valor conceptual será entonces el definitorio para la representación del movimiento en el discurso de Marcos, porque le sirve para sostener el carácter indígena de su organización y también para distinguirla del resto. Pero, al mismo tiempo y sobre todo, para contrarrestar la imagen de blanco que dirige a los indios en busca de un proyecto nacional marxista encubierto. La construcción de la autonomía del movimiento zapatista en Chiapas le sirve para la construcción de su objetivo nacional. Marcos logra así unir el plano interno del movimiento con el objetivo nacional, que excede la organización de base en Chiapas. Es decir, a partir de 2003 hay una realidad material que le da legitimidad política al discurso zapatista.





Este comentario de Marcos tiene como referencia la crítica a la dirección del zapatismo como elemento ajeno a las bases, la cual buscaba invalidar el autonomismo y entonces presentaba la toma del discurso indígena o autonomista de modo utilitario, que Marcos refiere hacia Asamblea Nacional Indígena. Afirmaciones que parecen también referir a la tesis de Pérez Ruiz (2006), quien sostiene que existió un proyecto de toma del poder que se encontró con la oposición de la sociedad civil, y por esto mismo el zapatismo cambió su discurso por uno indígena. Para la autora, lo principal del EZLN fue su carácter revolucionario y nacional, pero niega que pueda ser un movimiento indígena y de liberación nacional al mismo tiempo. Según esta lectura, existe una tensión histórica entre ambas representaciones que no pudo ser resuelta, el EZLN toma un discurso indigenista, en la debilidad, y nacionalista y revolucionario cuando se piensa más fuerte. Pérez Ruiz ubica el cambio hacia demandas étnicas y autonómicas luego del fracaso de 1994, que lo dejó atrapado en una contradicción discursiva a la hora de definirse y le impide construir alianzas con la izquierda y los movimientos indígenas. La crítica encubierta que podría pensarse que está detrás de aquellas interpretaciones se relaciona más con implicar la existencia de una cúpula dentro del movimiento –que es independiente del zapatismo territorial y que unilateralmente todavía anhela un proyecto nacional cercano al marxismo tradicional– y quizás no tanto con el discurso. Por esto mismo quizás, con tanto ahínco Marcos buscar defender el carácter autonomista del zapatismo, mostrar los logros de las Juntas de Buen Gobierno, marcar que el poder está en las bases, que son indígenas, y señalar que el zapatismo es rebelde, y no revolucionario. Porque allí se encuentra su legitimidad política y el argumento para mostrar “*otra política*” a nivel nacional.

## Segunda Parte. Los usos de las violencias

En este segundo apartado revisamos el discurso zapatista en relación a los usos de las violencias y su perfil militar.

### Organización militar para la vanguardia o para la política. Agosto de 1996, La diferenciación respecto del Ejército Popular Revolucionario (EPR)

Dentro de la etapa de apertura con respecto a la política formal mexicana, el EZLN buscó mostrar que no era una guerrilla, y para esto eligió criticar al EPR. Estas críticas vertidas hacia el EPR nos sirven antes para entender al zapatismo y delimitarlo, con el objetivo de derivar en la indagación respecto de su proyecto nacional, que para profundizar una polémica con el otro actor.

A fines de agosto de 1996 el EZLN (Enlace Zapatista, 30 de agosto de 1996) dirige dos textos, el primero de ellos a la sociedad civil y el segundo al EPR, del cual el movimiento busca diferenciarse. En el texto referido a la sociedad civil, Marcos menciona al EPR remarcando la propuesta política. Señala: “El EPR busca poder, se declaran nuestros dirigentes, nos invitan a seguirlos. –Y agrega que–: el EZLN es un proyecto delirante y radical, es una nueva política práctica que no va por la toma del poder sino por la organización de la sociedad civil” (Enlace Zapatista, 1996).

En el otro de los textos (Enlace zapatista, 29 de agosto de 1996), titulado *Al EPR: Sigán ustedes su camino y déjenos seguir el nuestro. No nos salven ni nos rescaten*, profundiza lo planteado en el anterior. Marcos señala que el EZLN no busca ningún enfrentamiento con el EPR, al cual no considera como enemigo, pero afirma que el zapatismo no precisa apoyo del EPR, ni político ni militar, ya que cuenta con sus propias armas





y combatientes. El objetivo, señala el vocero del EZLN, es la auto organización de la sociedad civil, de ser posible de forma pacífica. No tomar el poder, sino ejercerlo. No son los dirigentes políticos los que dan legitimidad, sino las bases a sus dirigentes. Subraya que las bases tienen más importancia que los dirigentes. Se ríe de la acusación de ser un grupo terrorista “setentista” proveniente de agrupaciones universitarias que se insertaron entre los indígenas. Critica al EPR por querer quedarse con las bases del EZ cuando este hace consultas internas, por hacer el juego al gobierno federal que busca enfrentar a la guerrilla buena con la guerrilla mala, y cierra señalando que “ustedes luchan por tomar el poder. Nosotros por la democracia, libertad y justicia. Aunque ustedes conquisten el poder nosotros seguiremos luchando” (Ídem).

Aquí aparece algo ya mencionado por Marcos respecto de lo que debería significar para la política la caída del muro de Berlín; la evidente crítica a la idea de vanguardia revolucionaria marxista tradicional, específicamente en relación a las bases a las que dicen representar. Cuando Marcos, casi al pasar e irónicamente, se ríe de que los zapatistas son acusados de ser un grupo de universitarios “setentistas” infiltrados entre los indios, encontramos dos operatorias discursivas; primeramente la diferenciación respecto de una imagen de guerrilla tradicional latinoamericana que sería la vanguardia revolucionaria guiando al actor indígena, y en segundo orden la atribución al propio EPR de ser una guerrilla que busca efectivamente desempeñar ese rol. Por eso mismo él rescata la importancia de las bases, es decir, no son ellos –el grupo militar del EZLN– los que están dirigiendo a un grupo de indígenas, sino que es al revés. Se observa entonces, aún siendo 1996, la referencia hacia una búsqueda de construcción política de base, donde la representación política de las sociedades industriales –capitalistas o comunistas– es repudiada. No es solamente una crítica a la izquierda tradicional, sino también al sistema capitalista en general.

Por otra parte, y no menos importante, está el hecho de que Marcos subraya que no siente que el EPR y el EZLN sean necesariamente ene-

migos, y que no busca enfrentarlos. Es decir, probablemente aquí encontremos, a priori, una diferenciación entre práctica e ideología. Marcos no ve que los objetivos últimos de cambio radical del sistema sean muy distintos entre el EPR y el EZLN, sin embargo es la práctica y la construcción política la que hace que ambas organizaciones armadas no puedan aliarse. Se ve con mayor claridad el peso respecto de la práctica política cuando Marcos dice “aunque ustedes conquisten el poder, nosotros seguiremos peleando”. Esta crítica, que utiliza al EPR para diferenciar al zapatismo de la izquierda que defendió los gobiernos soviéticos, marca una ideología donde la práctica es la propia política, y donde la representación es su esencia y su razón. Es ese factor determinante en el zapatismo, donde lo militar y lo político son dos componentes necesarios de una misma estrategia, la construcción política de base que, por ocupar un lugar primordial, termina haciendo imposible distinguir el objetivo final del medio para conseguirlo.



### **Las razones del uso de la violencia y para no dejar las armas. Enero de 2001**

En enero de 2001, en una entrevista realizada por Hermann Bellinghausen y Monsivais, Marcos se dirige al presidente Fox señalando que: “Queremos garantías; no nos tragamos eso de que todo cambió” (Enlace Zapatista, 1 de agosto de 2001). Marcos explica que en la *Primera Declaración de la Selva Lacandona*<sup>5</sup> se ve la lucha de planteos de la organización militar urbana y el factor indígena. Reconoce la mencionada disputa inicial al interior del movimiento que lo define en su acto fundacional en enero de 1994, y un mensaje que podría no ser del todo claro, en el que pueden encontrarse contradicciones no resueltas. Y reafirma que nunca

<sup>5</sup> Comandancia General del EZLN (1 de Enero de 1994) Primera Declaración de la Selva Lacandona. Enlace Zapatista. En <https://enlacezapatista.ezln.org.mx/1994/01/01/primera-declaracion-de-la-selva-lacandona/>



se planteó la toma del poder del Estado. Esta es, evidentemente, la línea que sostiene el EZLN respecto de aquel accionar a modo general:

No salimos a la guerra para hacer la guerra, sino para salir del círculo del oprobio, sobrevivimos por la sociedad civil, no por lo militar, ni por la política, ni por las comunicaciones. (...) El EZ no tiene otra opción que las armas, queremos acabar con la guerra, pero el ejército federal, los grupos paramilitares, las guardias blancas nos lo impiden. (...) Las armas son un obstáculo, pero no las quitaremos a cambio de nada; no nos dejan dejarlas; las armas se reproducen más allá de nosotros (Enlace Zapatista, 2001).

Las armas tienen dos funciones, al menos en el sentido inicial; primero como elemento que permite dar vida al movimiento y obtener trascendencia como actor político a nivel nacional, y en segunda instancia, como elemento necesario para la supervivencia, dado el contexto geográfico en el cual se desenvuelve la organización.

### **Hijos rebeldes de las guerrillas revolucionarias. *Marzo de 2001, Marcha sobre D. F.***

La pregunta respecto de la significación política del uso de las armas puede pensarse mejor en el siguiente momento considerado; la entrevista realizada a Marcos el día 10 de marzo de 2001 por Julio Scherer García, en Ciudad de México, y transmitida a la madrugada del sábado 10 por el Canal 2, perteneciente a la empresa de televisión mexicana Televisa (Enlace Zapatista, 10 de marzo de 2001). La misma se desarrolló durante la marcha sobre el DF que hizo el zapatismo para reclamarle al gobierno de Vicente Fox un diálogo que permitiera la institución de los Tratados de San Andrés de Larráinzar y la desmilitarización de las zonas tomadas por el EZLN. El movimiento marchó desde Chiapas, el 24 de febrero de 2001,

hasta el zócalo de Ciudad de México DF, a donde llegaron el día 11 de marzo. El 28 de abril de 2001 se aprobó la ley indígena impulsada por Fox, rechazada en los estados con mayor población indígena y por el EZLN. El 30 de abril, el EZLN suspendió de manera indefinida su contacto con el gobierno federal, e hizo un llamado al Congreso Nacional Indígena para organizar formas de resistencia en todo el país.

En esta oportunidad Marcos define al EZLN como hijo de las organizaciones guerrilleras de la década de 1970, y remarca que la propia existencia zapatista es la señal de triunfo histórico de aquellas:

La guerra sucia está perdida. De una u otra forma, nuestra presencia y la persistencia de los procesos en América Latina quieren decir una cosa que nadie se atreve a reconocer: la guerra sucia la perdieron los de arriba, los que la hicieron, que finalmente no pudieron acabar con los movimientos armados, porque siguen resurgiendo. (...) Si nosotros fracasamos en la vía del diálogo, y nos estamos refiriendo al EZLN y a Fox, la señal va a ser clarísima para los movimientos más radicales, por lo que se refiere a su posición frente al diálogo y la negociación, pues esto para ellos significa arriar banderas, significa venderse, significa traicionar (Enlace Zapatista, 2001).

Marcos hace clara referencia a los movimientos armados de la época, dentro de los cuales se ubica y para los cuales, evidentemente, el uso de las armas se entiende como algo legítimo. Entiende que el zapatismo tiene los ojos del país encima, aunque se deslinda de la responsabilidad de ser la vanguardia de aquellos. Le sirve esta referencia en los momentos de alta exposición pública como elemento de presión, así como en los de retroceso remarcará que no los estaba representando porque el zapatismo solo se hace cargo de su accionar. Este juego se dará a lo largo de toda la línea discursiva del zapatismo, y sucederá lo mismo respecto de las organizaciones indígenas. Y justamente, a la hora de diferenciarse, vuelve a ubicarse como perteneciente a un grupo rebelde, no a uno revolucionario:





El zapatismo es un movimiento social que, ante la posibilidad de la lucha armada, optó por el diálogo y la negociación, y hasta ahora ha fracasado. En el caso de los movimientos de rebelión, gana el que no muere, el que persiste, no el que gana. Y en el lado del gobierno, solo puede ganar si aniquila al contrario. Pero sería una guerra a largo plazo.

Mi destino no es convertirme en un político, no soy revolucionario, soy rebelde. El revolucionario transforma desde arriba, el rebelde desde abajo. Un militar es un hombre absurdo, irracional: no deben gobernar. Los que mandan aquí son los jefes indígenas (Enlace Zapatista, 2001).

Así, se podrían encontrar dos elementos fundamentales; uno respecto de los objetivos últimos, la postura de izquierda considerando a la política como una arena dentro de la cual la violencia es un elemento constitutivo y el EZLN es hijo de las guerrillas de la década de 1970. Y otro respecto de la práctica, donde se reconoce una crítica a la vanguardia revolucionaria de izquierda, corregida a partir de una organización donde la política es más importante que el plano militar y se privilegia el peso de las bases, visible aquí en la idea de un pasaje de revolucionarios a rebeldes.

Este último punto ha habilitado a sostener que esta posición es únicamente hija de la necesidad de supervivencia. Pensarlo así implicaría suponer que es el cambio revolucionario lo que estaría marcando la estrategia zapatista, y que en vistas a la correlación de fuerzas imperante lo que el movimiento habría hecho es modificar su discurso mientras espera que las condiciones objetivas le sean favorables, sobre todo cuando el propio Marcos admite haber aprendido la lección de la historia respecto de no generar una heroica pero trágica escalada de violencia que concluya con la propia organización. Esta discusión reaparece continuamente en el discurso, y se lo ve a Marcos referir implícitamente a esta acusación que significaría la falsedad del discurso zapatista. Es, en sí mismo, el encasillamiento epistemológico del cual el EZLN quiere ser quitado:

Los movimientos del mundo moderno tendieron al fundamentalismo, raza, etnia, lengua, creencia religiosa, entonces existe un corpus que articula un movimiento armado que empieza un proceso de selección, eliminación del otro. (...) El EZLN construye un discurso incluyente, porque detrás de la hegemonía está la trampa, es decir, repetir la historia. No es posible la homogeneidad (Enlace Zapatista, 2001).



La posición de negación a la eliminación del otro como enemigo se afirma como otra capitalización de ese aprendizaje histórico, y termina siendo una característica política de la organización en sí misma. En concreto, esto significa que no es únicamente el intento de evitar una espiral de violencia que acabaría con el zapatismo lo que los hace rehusar del intento de la toma del poder del Estado. Es, en todo caso, terminar con el revolucionario que quiere imponer su revolución universalista, aunque sea de izquierda:

Construimos política, las armas no nos definen. Pero no queremos diluirnos por ser un grupo político. No creemos en la política parlamentaria. No podemos ser interlocutor sino por las armas. A menos que la gente se levante y construyamos otra política (Ídem).

Las armas en el zapatismo no deben ser consideradas únicamente en el plano militar, porque como elemento estratégico son más importantes en el aspecto político. Son el elemento que los ha sostenido en la arena política como interlocutor válido sin ser digeridos por el sistema formal.



### **Terrorismo y Estado de Excepción. 2003, Polémica con la ETA y el juez Baltasar Garzón**

En los inicios de 2002 el EZLN fue vinculado con la ETA del país vasco, y si bien la información fue desechada posteriormente debido a su falsedad, en derredor a estas publicaciones se dio una discusión entre la ETA y el EZLN, que incluyó también al juez español Baltasar Garzón. El intercambio y los planteos aquí vertidos por el EZLN nos servirán para entender sus posicionamientos en relación al funcionamiento del Estado, el poder judicial, y los usos de las violencias estatales, revolucionarias, terroristas y rebeldes.

El 27 de marzo de 2002, el diario La Reforma publicó que un ex EZLN reveló vínculos con ETA (Sipaz, 1 de marzo de 2010). Según este relato –que no precisaba fechas– los vascos habían entregado setecientos cincuenta mil euros, en una ocasión, y trescientos cincuenta mil, en otra, en La Garrucha (campo militar más grande del EZ). Para esto, supuestamente, un exzapatista había proporcionado fotos y datos de armas. El 12 de octubre del mismo año Marcos escribió celebrando la apertura de un Aguascalientes en Madrid (MAREZ, Municipio Autónomo Revolucionario Ejército Zapatista). Allí, entre otras cosas, mencionó al país vasco y calificó a Baltasar Garzón como payaso mediático con vocación fascista que declara ilegal la lucha en el país vasco y que le da vacaciones pagas a Pinochet. (Enlace Zapatista, 12 de octubre de 2002).

El 3 de diciembre de 2002 llegó la respuesta de Baltasar Garzón. Allí, el juez afirmó que Marcos representaba una falsa rebeldía, violencia, mentira, desconocimiento, falta de escrúpulos y de ética. Señaló, al mismo tiempo, que ochocientos cincuenta y tres personas fueron muertas por la ETA. Acusó:

¿Dónde están en su carta unas palabras tan solo algunas palabras para esas víctimas del terrorismo? No están en ningún lado, porque usted (en su fundamentalismo represor, pleno de

autoritarismo y de soberbia) destila odio hacia esas víctimas, y hacia todos los que no somos o pensamos como usted.

Y defendió a las instituciones democrático burguesas sosteniendo que:

Así no se hace Estado, ni Democracia ni se forma un país, ni se conquista el corazón de los ciudadanos. Así lo único que se consigue es sembrar la maldad de un planteamiento político deformado y muerto desde su inicio, amén de traicionar a aquellos que dice defender, y, que merecen el máximo respeto. Con actitudes así, usted perderá incluso a quienes siguen el espejismo del futuro que usted les ha ofrecido. La causa indígena se ve gravemente amenazada por las actitudes de intolerancia extrema que usted ha adoptado (Baltasar Garzón, 06 de diciembre de 2002).

Además, instó a Marcos a abandonar las armas y lo acusó de defender a los terroristas de la ETA, para cerrar agregando que en España “todos tienen libertad para separarse, sin violencia claro” (Ídem).

El 7 de diciembre de 2002 Marcos le respondió a Baltasar Garzón. Escribió al juez buscando generar un episodio político a través de un debate público, a realizarse en las Islas Canarias, respecto de la liberación del país vasco de España. Propuso la formación de una mesa de discusión respecto de la problemática y remarcó que debían debatir únicamente los vascos. Para esto señaló que pediría una tregua a la ETA de ciento setenta y siete días para la negociación y exhortaría a la población civil a que se movilice presionando al gobierno para el encuentro. Y afirmó que, en caso de ser vencido, entonces Baltasar Garzón podía desencaucharlo. Pero, si Baltasar Garzón caía derrotado, entonces debería asesorar jurídicamente al EZLN en el reconocimiento de los derechos indígenas ante el gobierno mexicano en relación a las demandas de delitos de lesa humanidad contra Zedillo y Felipe González por su complicidad en Acteal. Marcos le pidió al juez que demuestre que la justicia





internacional no solo sirve para avalar guerras y solapar criminales. Al mismo tiempo, escribió a la sociedad vasca para avalar su derecho de separarse de España. Y se diferenció de la ETA debido a la práctica terrorista que le endilgó:

Nosotros pensamos que algo debe hacerse para cambiar la lógica criminal que se impone actualmente en todo el orbe. Que al terror se le puede combatir con terror, pero no se le puede vencer. Que los argumentos legales sirven para justificar torturas, desapariciones, asesinatos, pero no acaban con aquellos que, con argumentos ideológicos o religiosos, justifican la muerte de otros (Enlace Zapatista, 07 de diciembre de 2002).

En el cierre convocó a la movilización para demandar al gobierno español, y a la ETA, a un evento que llamó *Una oportunidad a la palabra*.

Por otra parte, en enero de 2003 Marcos le escribió a la ETA. El carácter del comunicado fue crítico. Además de afirmar el derecho del zapatismo de llamar a un diálogo para discutir la liberación vasca, igualó a la ETA con el poder judicial respecto de abogarse una representación del país vasco que ninguno realmente posee (Enlace Zapatista, 09 de enero de 2003).

El vocero zapatista acusó a ETA de hacer un negocio con la muerte, junto con la derecha, por responder con asesinatos a quienes los atacan con palabras: “Ustedes dicen que no les gusta ser parte de pantomimas, claro, prefieren tragedias”, afirmó. Y describió en la misma crítica el perfil político y militar del EZLN, apoyado en el autonomismo de base, sosteniendo que no alega ninguna representación, ni al pueblo mexicano, ni al indio, ni a la izquierda, ni a la lucha armada. Mientras que afirmó que el movimiento chiapaneco renunciaba al papel de vanguardia y defendió el uso de las armas para la propia defensa:

Nuestra lucha tiene un código de honor, heredado de nuestros antepasados guerreros, y contiene, entre otras cosas: el res-

petar la vida de los civiles (aunque ocupen cargos en los gobiernos que nos oprimen); el no recurrir al crimen para allegarnos de recursos (no robamos ni en la tienda de abarrotes); y el no responder con fuego a las palabras (por mucho que nos hieran o nos mientan).

Pudiera pensarse que al renunciar a esos métodos tradicionalmente «revolucionarios», renunciamos a avanzar en nuestra lucha. Pero, a la tenue luz de nuestra historia, parece que hemos avanzado más que quienes recurren a tales argumentos (más por demostrar su radicalidad y consecuencia, que por su efectividad para la causa).

Nuestros enemigos (que no son pocos ni solo están en México) desean que recurramos a esos métodos. Nada sería más agradable para ellos que el EZLN se convirtiera en la versión indígena y mexicana de ETA. De hecho, desde que hemos tomado la palabra para referirnos a la lucha del pueblo vasco, nos han acusado de eso (Enlace Zapatista, 09 de enero de 2003).

Finalmente en febrero de 2003, en el comunicado titulado *Diciembre: Distrito Federal, la duodécima estela* (Enlace Zapatista, 01 de febrero de 2003), Marcos explicó las razones del zapatismo en el inusual episodio que los enfrentó a Garzón y a la ETA. Allí describió que en 1995 gente del gobierno mexicano se reunió con Felipe González, presidente del gobierno español, y en esa reunión los españoles asesoraron a los mexicanos respecto de la forma de destruir la legitimidad del EZLN. La propuesta había sido construir una lucha entre indígenas. Agregó que los españoles mostraron el ejemplo de los GAL (Grupos Antiterroristas de Liberación), utilizados para contrarrestar el independentismo vasco, que matan a gente de ETA y realizan atentados que se atribuyen luego a la organización militar vasca, todo lo cual ayuda a presentarla como terrorista. Marcos sostuvo que, con esa receta, los españoles afirmaron que se podía signar públicamente al EZLN como terrorista: “Lo que hay que hacer es crear un





grupo armado de indígenas, hacer que se enfrente a los zapatistas, se pelean, hay muertos, entra el ejército a poner en paz a todos y ya” (Ídem). A cambio de aquel asesoramiento, los españoles pidieron al gobierno mexicano la extradición de supuestos etarras. Marcos interpretó la aplicación de este tipo de prácticas en el ataque del 22 de diciembre de 1997 en la comunidad tzotzil de Las Abejas, que luego sería conocido como la masacre de Acteal, donde cuarenta y cinco personas fueron asesinadas. Asimismo, agregó que Baltasar Garzón jugaba a favor de los GAL haciendo caza de brujas, y remarcó que en 2002 había defendido a Felipe González (Ídem).

En suma, consideramos relevante reparar en dos conceptualizaciones del zapatismo. En primera instancia, respecto del uso de la violencia encontramos una búsqueda de diferenciación entre guerrilla revolucionaria, terrorismo, y organización rebelde –donde el zapatismo elige ubicarse—. El EZLN no se define como guerrilla revolucionaria por su negación a la toma del poder del Estado en tanto aparato opresor, y no se define como terrorista por la estrategia respecto del uso de la violencia relacionada con el ataque a civiles. En segunda instancia, en la conceptualización de Marcos respecto del Estado y del sistema judicial se observa cómo piensa el sistema burgués representativo. Es una visión, diríamos, marxista o quizás foucaultiana; un instrumento de las clases dominantes que busca, además de generar comportamientos positivos a partir de la legislación, aislar o eliminar al enemigo del sistema. Podría caber también la visión de Agamben (2005) del Estado como institución que suspende la ley para actuar respecto del enemigo signado como terrorista, la *nuda vida*. En línea con esto puede pensarse la denuncia de Marcos sobre la búsqueda de transformar al EZ en un grupo terrorista a partir de la masacre de ACTEAL, y de abrir la posibilidad de legitimar su eliminación.

Aquí toma relevancia la estratégica construcción de legitimidad zapatista que busca evitar cuidadosamente caer dentro de estas categorías, que podrían acercarlo a ser signado como un grupo terrorista o guerrillero.

Este accionar que no utiliza las armas de forma ofensiva, pero no renuncia a ellas, es el escudo protector que impide ser acusado de terrorista y abrir paso a su eliminación. En el discurso de Marcos la lucha directa contra el Estado termina favoreciendo a este, que con sus resortes puede aniquilar al revolucionario. Criticado esto a la hora de referir al EPR, por querer la pelea entre la guerrilla buena y la mala, se repite en la discusión con la ETA, donde el uso de la violencia ofensiva –y terrorista– habilita al Estado, a través del aparato judicial, mediático, y luego militar, a perseguirla y buscar su eliminación. En suma, aquí también se demuestra que la estrategia militar zapatista es política; y marca la búsqueda por limitar al Estado en todas sus formas. Esto se complementa con la no intervención en la política formal, cortando las posibilidades de ser fagocitado a través del sistema electoral. Y abre paso al desarrollo autónomo del movimiento en la práctica y su capitalización política en el discurso, aunque por esto mismo también paga el precio con aislamiento.



### **Tercera Parte. Memoria y balance**

En este último apartado nos preguntamos acerca de la visión política de izquierda zapatista y el método de construcción nacional.

#### **Rebelde y anticapitalista. Mayo de 2006, lanzamiento de *La Otra Campaña***

En mayo de 2006, Marcos otorga una entrevista gráfica a H. Bellinghausen (2006), a propósito de *La Otra Campaña*, durante el recorrido del vocero del EZLN por todo el país para reunirse con variadas organizaciones de la sociedad civil. La *Sexta Declaración de la Selva Lacandona* había despertado más críticas que aprobaciones a nivel mediático, en-



tonces Marcos recurrió a un diálogo en un medio que no le era hostil –La Jornada– desde el cual pudo plantear con cierta claridad las lecturas políticas del movimiento. Aquí se verá el proyecto político nacional que apunta a una modificación de las estructuras mismas del sistema político y social mexicano.

Marcos señala que la estrategia es “*ir por abajo*” y más allá de los partidos políticos, buscando, además, mostrarse alejado de la lucha armada:

En varias partes donde se ha propuesto la lucha armada es el EZLN el que ha dicho que no, porque ésa es una opción excluyente, sólo entran los que pueden y tienen con qué, y la mayoría queda afuera o en medio, ni siquiera afuera. Hay que construir algo que sea incluyente (Marcos, en Bellinghausen, 2006).

Se observa aquí algo que fue marcado anteriormente, el rechazo a la figura de revolucionario. Y debe subrayarse la distinción porque en esta época el discurso zapatista se afirma abiertamente anticapitalista y hasta propone la toma de los medios de producción por parte de los trabajadores<sup>6</sup>, lo cual puede llevarnos a pensarlo como tradicionalmente se piensa a las vanguardias revolucionarias de izquierda.

Al mismo tiempo, en una visión crítica del panorama social mexicano, Marcos afirma que la movilización de la sociedad civil lo que debe buscar es derrocar al gobierno; y agrega que se opone a la destrucción total o la derrota por fragmentación y dispersión. Y en el mismo sentido sostiene que:

La izquierda política se tiene que definir frente al sistema y ser anticapitalista, tiene que definirse básicamente en términos de

<sup>6</sup> Hermann Bellinghausen y Carolina Gómez: *Llama el subcomandante Marcos a trabajadores a apoderarse de los medios de producción*. La Jornada, 02-05-2006.  
En: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=30874>

responsabilizar a un sistema, no a una administración. La otra campaña se está planteando sólo a nivel anticapitalista de izquierda, sin ir más allá. Por eso la otra campaña habla de rebelión, no de revolución (Marcos, en Bellinghausen, 2006).

Hay otra diferencia en el discurso de este momento respecto de la etapa previa a 2003 –más allá de la posición anticapitalista– y tiene que ver con el cómo de su proyecto político; y es haber dejado de esperar la respuesta mayoritaria de la sociedad civil. Por esto Marcos señala que *“La Otra Campaña no son los adherentes, es el trabajo que vamos a hacer todas las organizaciones civiles”* (Ídem). Es decir, de ese momento en adelante la construcción política del movimiento va a estar marcada por una búsqueda selecta de alianzas con organizaciones sociales ya movilizadas, dejando de lado a independientes e inorgánicos.

Nuevamente nos encontramos ante una búsqueda de alianzas políticas, pero habiendo cerrado el capítulo de la política formal, y sin utilizar el discurso indígena, el zapatismo se muestra, antes que nada, anticapitalista. No tiene los reflectores de la opinión pública encima, no al menos de una forma aprobatoria, ya que es el año del rechazo al apoyo al PRD en las elecciones nacionales. El proyecto político, que es nacional y de izquierda, deja al desnudo, su flanco más débil; el problema de evitar la derrota por fragmentación y dispersión promoviendo un proyecto anticapitalista para cambiar al sistema sin liderarlo, sin vanguardia. Consideramos que esto es algo que no refiere mayor investigación respecto del discurso, sino en todo caso reflexión. El zapatismo comprende, probablemente, que este ha sido el punto más débil de su planteo y de su construcción. Abandonó la búsqueda abierta de la movilización civil y la suplantó por una construcción con organizaciones sociales de base, con experiencia en la militancia política de izquierda. Y reivindica la construcción autónoma territorial, de la cual es arquitecto. Por lo cual queda la misma pregunta flotando que en el momento inicial, cómo promover una organización de base anticapitalista sin liderarla hegemónicamente. Necesariamente, aquí también debería poder pensarse la relación entre el





CCRI-CG y las comunidades de los territorios zapatistas, donde el Comité Clandestino fue protagonista de la construcción territorial de base.<sup>7</sup>

Entre los años 2009 y 2011 el EZLN se llamó a silencio, los pronunciamientos públicos fueron retomados a partir de la muerte de Samuel Ruiz donde la Comandancia General se expresó lamentando el hecho. A lo largo de 2011 se publicaron cuatro intercambios del subcomandante Marcos con el escritor Luis Villoro. A partir de enero de 2013 se da a conocer, en varias partes, un amplio comunicado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional titulado *Ellos y nosotros*, informando que iniciará una nueva etapa de acción con nuevos puentes hacia la sociedad. La línea discursiva del movimiento no fue modificada, se profundizó el camino marcado a partir de avanzar en la selectividad del movimiento respecto de las alianzas con otras organizaciones, desprendiéndose de aquellas respecto de las cuales el zapatismo no encontró el suficiente compromiso.<sup>8</sup>

En 2014, Marcos anuncia el abandono de su rol como vocero del movimiento por medio del texto *Entre la luz y la sombra* (Enlace Zapatista, 25 de mayo de 2014). Este texto se publica en el marco del asesinato de su compañero Galeano, el 2 de mayo, a partir de la agresión armada en contra de las Bases de Apoyo del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (BAEZLN) ocurrida en la comunidad de La Realidad, Municipio Autónomo Rebelde Zapatista<sup>9</sup>, con la colaboración de variadas organizaciones campesinas armadas y partidos políticos de la zona.<sup>10</sup> A propósito de este evento, y en honor a su compañero, pasó a llamarse Galeano.

El vocero en retirada procede a realizar un balance de sus más de treinta años en el zapatismo, del cual continuará siendo parte aunque en otras funciones. A lo largo de la exposición, Marcos sostiene la línea dis-

<sup>7</sup> Esta problemática fue abordada y publicada en otra parte de este mismo proyecto: <https://e-revistas.uca.edu.ar/index.php/COLEC/article/view/3700>

<sup>8</sup> Bellinghausen (29 de enero de 2013) *Desaparece la otra campaña*; anuncia el EZLN “cambios”. *La Jornada*. En: <https://www.jornada.com.mx/2013/01/29/politica/022n1pol>

<sup>9</sup> Gilly, A. (23 de mayo de 2014) Mataron a Galeano, el zapatista. *La Jornada*. En <https://www.jornada.com.mx/2014/05/23/politica/013a1pol>

<sup>10</sup> Subcomandante Insurgente Marcos (8 de Mayo de 2014) EL DOLOR Y LA RABIA. *Enlace Zapatista*. En <http://enlacezapatista.ezln.org.mx/2014/05/09/el-dolor-y-la-rabia/>

cursiva, parece hablarle a un público que supone propio, con el cual juega con humor respecto de aquellos que nunca lo entendieron. Define a la identidad zapatista como indígena, en tanto actor que viene padeciendo el poder hace siglos, lo cual otorga una legitimidad que no tiene ningún otro actor político en México. No se priva de afirmar que los críticos teóricos del zapatismo jamás pudieron entenderlo. Y agrega que fue a partir de esa interpretación errónea que construyeron —especialmente los medios de comunicación— la figura ilusoria de Marcos, el hombre blanco que dirige a los indios; lo que derivó en una distracción a la cual se le debe poner límite.

Realiza una defensa del camino político construido por el movimiento, reafirma y defiende todas las rupturas con la política formal, marcando al actor indígena no reconocido a nivel nacional como un igual.

Reivindica también los cambios acontecidos al interior del movimiento, primeramente en el relevo de las bases. Señala que un indígena será, a partir de ese momento, vocero y jefe del movimiento. Por otro lado, defiende a la violencia como un elemento que puede ser necesario y no por eso es menos válido. La guerra sigue apareciendo como la figura para salir del oprobio, para nacer y ser un actor político, y la pata militar como una columna fundamental del movimiento. Retoma la distinción respecto de la legitimidad de la violencia insurrecta del dominado, “desde abajo”, respecto de la violencia ejercida por el aparato estatal.

Muestra que para el zapatismo la violencia y lo militar en sí son dispositivos que no igualan actores, procesos, y menos que eso, relaciones de poder. El EZLN aparece en el discurso de Marcos como un ejército para la paz, graficado en la figura del rebelde, como referencia a la construcción política. La autonomía política conseguida en los territorios zapatistas no tiene menos valor porque haya sido diseñada por el CCRI-CG, sino por el contrario, le adeuda un reconocimiento que Marcos otorga. Hay una defensa de lo que implica la verticalidad militar dentro del zapatismo como costo necesario que permite los logros sociales subsiguientes para el movimiento. Finalmente, y por otro lado, se encuentran referencias





al aparato de Estado y al poder judicial como elemento sustancial de la construcción del poder que tanto se critica. Señalado aquí en el abordaje a la discusión con Baltasar Garzón, el aparato judicial es esencial en la construcción del enemigo subversivo a eliminar, junto con los medios de comunicación y el poder militar.

## Palabras Finales

En el recorrido del análisis discursivo se observa al CCRI-CG EZLN como reconocido creador –y quizás motor– del movimiento zapatista, y no necesariamente como órgano contrario a la autonomía. Nuestro foco está puesto en el Comité Clandestino porque, además de ser el vocero del movimiento, es el brazo armado. Lo que intentamos mostrar es la función del grupo político y militar que plantea un proyecto político nacional sin participar en el sistema político formal, y que construye un entramado territorial sin hacer una ocupación militar de ese territorio –post 2003-. En pocas palabras, nuestra tesis es que el particular uso de las armas es el factor habilitante de la construcción política y discursiva en el zapatismo. Es decir, el grupo militar entiende que no debe entregar las armas porque sería borrado del territorio por la fuerza –por lo cual pasa a ocupar una posición de vigilancia militar de las comunidades fuera de los caracoles, que son los gobiernos regionales-, y al mismo tiempo, utiliza ese posicionamiento estratégico y político para construir esa autonomía territorial de base que será la bandera política a partir de 2003. Esa estrategia, que habilita un desarrollo autónomo territorial, es su fundamento discursivo para la construcción del proyecto político nacional. Por eso mismo, para nuestra visión, la fecha clave de la periodización no es 2005, sino 2003 cuando el zapatismo inaugura los gobiernos regionales, los caracoles. Allí el Comité Clandestino cede poder político territorial a las bases –no exclusivamente zapatistas-, pero tomando aquella acción como insumo dis-

cursivo del proyecto político que se presenta luego, en 2005, con la Sexta Declaración de la Selva Lacandona.

A lo largo de este camino observamos un cambio en el discurso, en el que se abandona el llamamiento a la sociedad civil y se le da un valor más importante al autonomismo, ahora impulsado por la experiencia material de las Juntas de Buen Gobierno. El autonomismo pasó a ser la bandera principal de la legitimidad política del proyecto nacional. Y la existencia material de esa organización territorial es la que le da la legitimidad política al zapatismo para aquellos planteos. Incluso el autonomismo posiblemente haya pasado a ser es más importante que lo indígena dentro del discurso.

La visión zapatista del Estado, la política y el poder judicial, como herramientas de los sectores dominantes para aislar o eliminar a los desobedientes, constituye parte de la explicación de esa cosmovisión donde el uso rebelde y defensivo de la violencia que desactive a la otra, la estatal, es legítimo, y la construcción política es de base, sea en un nivel local o nacional.

Respecto del proyecto nacional puede decirse que bordea los lineamientos marxistas revolucionarios, aunque desde la idea de *rebelde*. Esto es, planteado por fuera del sistema político formal, más allá de la militancia inorgánica, contra el capitalismo, y de la mano de otras organizaciones sociales. Armado, pero sin apuntar a la toma del poder del Estado. Y aún más importante, dando por tierra con la pretensión universalista de la revolución marxista. Y vale decir que se defiende de la crítica respecto de la incapacidad de resolver la problemática que conlleva una propuesta de cambio estructural sin vanguardia y sin construcción hegemónica, afirmando que su reloj no es occidental.

## Bibliografía

Agamben, G. (2005). *Estado de Excepción*. Buenos Aires, Adriana Hidalgo editora.





Amossy, R. (2010). *La présentation de soi. Ethos et identité verbale*, Cap. 4: *Images de soi, images de l'autre. "Je" – "Tu"*. Paris, Presses Universitaires de France, Collection L'interrogation philosophique.

Amossy, R. (2000). *L'argumentation dans le discours*. Cap. 6: *El pathos o el rol de las emociones en la argumentación*. Paris, Nathan.

Bellinghausen, H. (2006). *Entrevista al Sub Comandante Marcos por Hermann Bellinghausen*. Chiapas, La Jornada. Revisado en marzo de 2022 en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=31276>

Diez, J. (2009). *Dilemas y desafíos de la nueva fase del movimiento zapatista*. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico Volumen 3 (1), Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Ediciones Del Intersticio.

Garzón, B. (2002). *Baltasar Garzón contesta al Subcomandante Marcos*. Ciudad de México, El Universal. Recuperado de <https://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/91386.html>

Mainguenu, D. (2004). ¿*"Situación de enunciación" o "situación de comunicación"*? Paris, Université Paris XII.

Miralles, S. (2004). *Formación del EZLN*. San Pablo, Revista Pegada Electrónica, Universidade Estadual Paulista 'Júlio de Mesquita Filho'.

Muñoz, G. (2004). *EZLN: El fuego y la palabra*. Buenos Aires, Tinta y Limón.

Pérez Ruiz, M. L. (2006). *El EZLN y su retorno a su propuesta radical*. Ciudad de México, Revista Cultura y Representaciones Sociales Vol. 1, N° 1.

Zabala, B. y Cuadra, S. (1997). *La marcha zapatista y el Congreso fundacional del FZLN*. Ciudad de México, Revista Viento Sur N° 35. Recuperado de [http://cdn.vientosur.info/Vscompletos/vs\\_0035.pdf](http://cdn.vientosur.info/Vscompletos/vs_0035.pdf)

## Documentos:

Enlace Zapatista –en línea–, consulta enero de 2022.

<http://enlacezapatista.ezln.org.mx/1996/08/29/al-epr-sigan-ustedes-su-camino-y-dejenos-seguir-el-nuestro-no-nos-salven-ni-nos-rescaten/>

<http://enlacezapatista.ezln.org.mx/1996/08/30/a-la-sociedad-civil-lo-que-nos-hace-diferentes-es-nuestra-propuesta-politica/>

<http://enlacezapatista.ezln.org.mx/2001/01/08/subcomandante-marcos-entrevista-con-carlos-monsivais-y-hermann-bellinghausen/>

<https://enlacezapatista.ezln.org.mx/2001/03/10/subcamandante-marcos-entrevista-con-julio-scherer/>

<http://enlacezapatista.ezln.org.mx/2001/04/29/la-reforma-constitucional-aprobada-en-el-congreso-de-la-union-no-responde-en-absoluto-a-las-demandas-de-los-pueblos-indios-de-mexico-del-congreso-nacional-indigena-del-ezln-ni-de-la-sociedad-civil/>

<https://enlacezapatista.ezln.org.mx/2002/09/01/al-arquitecto-fernando-yanez-munoz-sobre-el-proyecto-de-la-revista-rebeldia/>

<https://enlacezapatista.ezln.org.mx/2002/10/12/a-angel-luis-lara-alias-el-ruso-sobre-la-inauguracion-del-aguascalientes-en-madrid/>

<https://enlacezapatista.ezln.org.mx/2002/12/07/a-baltasar-garzon-sobre-debate-publico/>

<https://enlacezapatista.ezln.org.mx/2002/12/07/a-la-organizacion-politico-militar-vasca-euskadi-ta-askatasuna-eta-invitation-al-encuentro-el-pais-vasco-caminos/>

<http://enlacezapatista.ezln.org.mx/2003/01/01/comandante-tacho-palabras-para-los-politicos-mexicanos-y-los-intelectuales-de-derecha/>

<https://enlacezapatista.ezln.org.mx/2003/01/09/respuesta-a-la-organizacion-politico-militar-vasca-euskadi-ta-askatasuna-eta/>

<https://enlacezapatista.ezln.org.mx/2003/02/01/diciembre-distrito-federal-la-duodécima-estela-imagen-segunda-mexico-df-el-diciembre-de-acteal-o-el-porque-del-pais-vasco/>

<http://enlacezapatista.ezln.org.mx/2005/11/20/anuncio-de-disolucion-del-fzln/>

<http://enlacezapatista.ezln.org.mx/2014/05/25/entre-la-luz-y-la-sombra/>

## Bibliografía de consulta para confrontación

Aranda, J. (9 de febrero de 2005) Zedillo propuso el diálogo en 1995, pero lanzó al Ejército contra el EZLN. *La Jornada*. En <http://www.jornada.unam.mx/2005/02/09/index.php?section=politica&article=005n1pol>

Bellinghausen H., (29 de enero de 2013) Desaparece la otra campaña; anuncia el EZLN «cambios». *La Jornada*. En <https://www.jornada.com.mx/2013/01/29/politica/022n1pol>





Bellinghausen H., (9 de diciembre de 2013) Documenta el TPP la guerra de baja intensidad en Chiapas. *La Jornada*. En <http://www.jornada.unam.mx/2013/12/09/politica/020n1pol>

Comandancia General del EZLN (1 de Enero de 1994) Primera Declaración de la Selva Lacandona. *Enlace Zapatista*. En <http://enlacezapatista.ezln.org.mx/1994/01/01/primera-declaracion-de-la-selva-lacandona/>

Comandancia General del EZLN (10 de Junio de 1994) Segunda Declaración de la Selva Lacandona. *Enlace Zapatista*. En <http://enlacezapatista.ezln.org.mx/1994/06/10/segunda-declaracion-de-la-selva-lacandona/>

Comandancia General del EZLN (1 de Enero de 1995) Tercera Declaración de la Selva Lacandona. *Enlace Zapatista*. En <http://enlacezapatista.ezln.org.mx/1995/01/01/tercera-declaracion-de-la-selva-lacandona/>

Comandancia General del EZLN (1 de Enero de 1996) Cuarta Declaración de la Selva Lacandona. *Enlace Zapatista*. En <http://enlacezapatista.ezln.org.mx/1996/01/01/cuarta-declaracion-de-la-selva-lacandona/>

Comandancia General del EZLN (17 de Julio de 1998) Quinta Declaración de la Selva Lacandona. *Enlace Zapatista*. En <http://enlacezapatista.ezln.org.mx/1998/07/17/v-declaracion-de-la-selva-lacandona/>

Comandancia General del EZLN (17 de Julio de 1998) Sexta Declaración de la Selva Lacandona. *Enlace Zapatista*. En <http://enlacezapatista.ezln.org.mx/sdsl-es/>

Loret, Carlos. (25 de Diciembre de 2005). Entrevista al Subcomandante Marcos. *Primero Noticias*. En <https://www.youtube.com/watch?v=irLRvbl3qpc>

Febbro E. (9 de Enero de 2013) El comandante reapareció con su prosa. *Página 12*. En <https://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-211455-2013-01-09.html>

Subcomandante Insurgente Marcos (3 de agosto de 1994) Discurso del Subcomandante Insurgente Marcos, Aguascalientes, Chiapas, 3 de agosto de 1994. *Palabra EZLN*. En [http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/1994/1994\\_08\\_03\\_d.htm](http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/1994/1994_08_03_d.htm)

Subcomandante Insurgente Marcos (24 de Agosto de 2008) Palabras del TCI Moisés y del SIM Marcos en La Garrucha, 2 agosto 2008. *RED CONTRA LA REPRESIÓN Y POR LA SOLIDARIDAD*. En <https://contralarepresion.wordpress.com/2008/08/>



Revista Conflicto Social - Año 17 N° 30 - Julio-Diciembre 2023

# Conflicto armado y desplazamiento forzado en Colombia: 1950 - 2021

Armed conflict and forced displacement in Colombia: 1950 - 2021

Elizabeth Patiño Jaramillo\*

*Recibido: 11 de agosto de 2023*

*Aceptado: 20 de octubre de 2023*

**Resumen:** Aunque el conflicto armado en Colombia es complejo –y por esta razón es ardua la tarea de explicarlo– es necesario comprender el porqué de más de medio siglo de guerra y la relación de este con el desplazamiento forzado en un país denominado democrático; de no hacerlo otros países de la región corren el riesgo de no aprender de la experiencia colombiana y quizá repetirla. Así, se hace un acercamiento a algunas de las aristas, actores y factores más importantes del conflicto armado en Colombia, y su incidencia en el desplazamiento forzado, mediante una revisión documental y un análisis histórico que se presentan en dos apartados. En el primero se aborda la historicidad del conflicto, y se hace un análisis sobre los actores, factores y eventos más importantes de este. En el segundo se analizan los elementos relacionados con el desplazamiento forzado interno y las posibles causas de su surgimiento y permanencia en el tiempo, incluso años después de la firma de los acuerdos de paz con el grupo armado de las FARC.

## Palabras

**clave:** conflicto armado; desplazamiento forzado; Colombia.

**Abstract:** Although the armed conflict in Colombia is complex –and for this reason the task of explaining it is arduous– it is necessary to understand the reason for more than half a century of war and its relationship with forced displacement in a country called democratic; Otherwise, other countries in the region run the risk of not learning from the Colombian experience and perhaps repeating it. Thus, an approach is made to some of the most important edges, actors and factors of the armed conflict in Colombia, and its impact on forced displacement, through a documentary review and a historical analysis that are presented in two sections. In the first, the historicity of the conflict is addressed, and an analysis is made of its

\* Candidata a Doctora en Ciencias Sociales y Políticas en la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Magíster en Ciencia Política y Profesional en Gestión Cultural por la Universidad de Antioquia, Colombia. ORCID:0000-0001-5734-3002. elizabethepj@gmail.com



most important actors, factors, and events. The second analyzes the elements related to internal forced displacement and the possible causes of its emergence and permanence over time, even years after the signing of the peace agreements with the FARC armed group.

**Keywords:** armed conflicto; forced displacement; Colombia.

## **Conflicto armado en Colombia: surgimiento y persistencia**

El conflicto armado en Colombia se ha caracterizado más por las acciones violentas desplegadas hacia la población civil por parte de los grupos armados legales e ilegales que por las acciones entre combatientes (CNMH, 2013). De acuerdo con los datos reportados oficialmente en el Registro Único Nacional de Víctimas (RUV) hasta la fecha de esta consulta –abril del 2021– en Colombia hay 9.123.123 víctimas civiles del conflicto armado. Sin embargo, es probable que estos datos no reflejen la severidad de este. El Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH, 2013) manifiesta al respecto que hay muchos factores que pueden indicar un subregistro de las cifras reportadas oficialmente. Entre ellos están: que la recolección y el procesamiento de la información se inició de forma tardía debido a la falta de voluntad política para reconocer la existencia del conflicto, que existieron y existen múltiples obstáculos metodológicos y logísticos para capturar la información, y que la guerra implica en sí misma múltiples obstáculos para su investigación, como la extensión de esta en el tiempo, los cambios en los mecanismos de violencia de los actores armados y el entrecruzamiento de múltiples violencias. Adicionalmente, habría que mencionar que muchas de las víctimas no denuncian por miedo a las represalias de los diversos actores armados.

El conflicto armado en Colombia no ha sido lineal, ni homogéneo: al contrario, se ha caracterizado por la existencia de diferentes actores armado, víctimas, formas, repertorios y dinámicas en las diferentes zonas del país. Esta disparidad hace que analizarlo sea una tarea de grandes

proporciones y que, incluso, hoy sea difícil establecer consensos sobre cuáles fueron sus causas y cuáles son las razones de su persistencia. Sin embargo, en la mayoría de los informes y estudios realizados –González (1997), Peco y Peral (2006), Granda (2008), Brito (2010) Fernández y Sánchez (2010), González, A (2010), Yaffe (2011) y Grasa (2020)— se evidencia una relación entre el conflicto interno y la posesión de la tierra. Se calcula que un 70% de la tierra cultivable en Colombia está en manos de un 3% de propietarios (Peco & Peral, 2006) y que esta cifra va en aumento. De acuerdo con el CNMH (2013) a esto se suma una precariedad democrática que se expresa en la respuesta represiva y militar de los gobiernos para abordar conflictos sociales producto de los reclamos de la población frente a la misma problemática de la distribución de la tierra y otras relacionadas con la corrupción, el racismo, el clasismo, la pobreza y la desigualdad, entre otras. Así, se establece que el conflicto armado en Colombia de forma histórica ha estado relacionado con dos factores: la inequitativa distribución de la tierra y la negación de mecanismos participativos y democráticos para la solución de los diversos conflictos sociales. No obstante, la continuidad del conflicto en el país no solo obedece a estos factores. Otros, como el narcotráfico, las influencias y las presiones internacionales, los fracasos en diversos procesos de paz y la fragmentación territorial e institucional, son algunos de los que se pueden mencionar (CNMH, 2013).

La mayoría de las y los autores y de fuentes oficiales ubican los inicios de este conflicto armado en la década de 1950 y proponen algunas periodizaciones alrededor del mismo. En este artículo se asume la periodización propuesta por el Centro Nacional de Memoria Histórica<sup>1</sup> (2013) en el informe ¡Basta Ya!, que además de ser uno de los más completos que hasta ahora se han realizado reúne diversas voces –de autoras y autores y de víctimas, entre otros– en sus análisis. Este informe considera

<sup>1</sup> El Centro Nacional de Memoria Histórica fue creado en el 2011 mediante la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 1448. Una de sus funciones era diseñar, crear y administrar el Programa de Derechos Humanos y Memoria Histórica de que trata el artículo 144 de la misma Ley.





cuatro periodos del conflicto armado, que inician en 1958 y terminan en 2012. A partir de este año se propone –por la autora– otro periodo comprendido entre el 2013 y la actualidad, en el cual está enmarcado el Proceso y posterior Acuerdo de Paz entre las FARC y el Gobierno.

El primer periodo planteado en este informe se ubica entre los años 1958 y 1982. No obstante, es claro que a este periodo le anteceden diversos ciclos de violencia debido, entre otras cosas, a que, como lo dice Wills (2015) la conformación de Colombia como Estado y como comunidad nacional fue forjada por dos partidos políticos en disputa lo que generó a su vez debilidad institucional y a que durante el siglo XIX y una parte importante del siglo XX dichos partidos políticos tradicionales — Conservador y Liberal— recurrieron a acciones violentas para resolver las disputas por el poder, el territorio y, en particular, para lograr el dominio del aparato estatal. Estas disputas se intensificaron entre los años de 1940 y 1958, periodo conocido como “La Violencia”. Así, se entiende que, aunque el reconocimiento del conflicto armado en Colombia se sitúa generalmente a finales de la década de 1950, sus orígenes y tensiones son anteriores (Ríos citado en Niño, 2017).

En esta etapa de intensificación de la violencia hubo un incremento en la represión contra los movimientos que promovían una reforma agraria en el país –representados en su mayoría en el gaitanismo,<sup>2</sup>– los cuales se radicalizaron tras el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán, el 9 de abril 1948, evento que desató grandes protestas en el país que fueron conocidas como “El Bogotazo” (CNMH, 2013). Posteriormente en 1953, y para tratar de frenar la intensificación de la violencia, algunas élites partidistas dieron un “golpe de opinión”<sup>3</sup> que permitió que el General Gustavo Rojas Pinilla asumiera la presidencia hasta 1957, año en que los partidos políticos Liberal y Conservador hicieron un pacto denominado Frente Nacional para

<sup>2</sup> Movimiento político y social surgido desde la década del 1930, liderado por el caudillo liberal Jorge Eliecer Gaitán.

<sup>3</sup> Estrategia de las élites partidistas para terminar con el gobierno del conservador Laureano Gómez.

destituirlo, y acordaron alternarse cada cuatro años la presidencia y los diferentes puestos burocráticos del país. Aunque esta estrategia fue útil para repartir el poder no detuvo la violencia y tampoco ofreció mecanismos institucionales democráticos para la participación popular –movimientos agrarios, populares, indígenas y obreros–. Mucho menos ofreció alternativas de solución a los reclamos por la distribución inequitativa de la tierra.

De esta forma, el primer periodo del conflicto armado inicia en 1958. En este periodo hay un cambio de la violencia bipartidista a la subversión impulsada, entre otras cosas, por la represión militar –de la presidencia de Rojas Pinillas y siguientes, incluidos los periodos presidenciales del Frente Nacional– hacia los diferentes movimientos sociales y núcleos de autodefensas campesinas (CNMH, 2013). Así, el Centro Nacional de Memoria Histórica plantea el inicio del primer periodo del conflicto armado en Colombia con la creación de los grupos guerrilleros.

Durante los gobiernos del Frente Nacional (1958-1974) el componente militar tuvo gran importancia. Estos, de la mano del gobierno estadounidense, pusieron en práctica diversas estrategias de contención del comunismo que combinaban la represión militar hacia los reclamantes de políticas sociales y hacia los grupos insurgentes con una postura social reformista que no incluía a toda la población. Este proyecto fue el referente de seguridad que siguieron los gobiernos del Frente Nacional, lo que implicó la exclusión de diversas fuerzas políticas y sociales del poder en el país (CNMH, 2013) y agravó sustancialmente el descontento de la población hacia el gobierno. Muchos sectores percibieron esto como el cierre de oportunidades legales para la participación y el reclamo en el país, y ello justificó la opción de la lucha armada (CNMH, 2013). Como lo dice Ríos (citado en Niño, 2017) el Estado colombiano tuvo gran responsabilidad en el enardecimiento de su propio conflicto asumiendo posiciones represivas ante los episodios de violencia y negando mecanismos de participación a diversos sectores de la población.

Aunque durante algunos periodos presidenciales del Frente Nacional hubo intenciones de complementar la ofensiva militar con programas so-





ciales, estas fracasaron, en su mayoría, por la falta de consensos frente al diagnóstico del conflicto, las dificultades para responder a las víctimas, y los desacuerdos entre los gobiernos locales y el gobierno nacional (CNMH, 2013). Este tipo de fracasos y las presiones de los grandes terratenientes por la alternativa militar y las coacciones internacionales para aumentar la lucha en contra del comunismo hicieron renunciar a la vía social e intensificar la vía militar para recuperar el monopolio de la fuerza política en las diferentes regiones del país (CNMH, 2013). En medio de este conflicto los grandes terratenientes iniciaron una especie de revancha por las luchas campesinas de décadas anteriores y despojaron alrededor de 2.000.000 de hectareas de tierras a los campesinos (Oquist, 1978). Así, la crisis agraria por la que se iniciaron varios reclamos no solo se mantenía sino que se profundizaba cada vez más. Esto hizo que algunos grupos guerrilleros se radicalizaran aún más y optaran definitivamente por la vía armada.

En 1964 el Ejército de Liberación Nacional (ELN), cuyos antecedentes se remontan a 1962 con la brigada Jose Antonio Galán, es fundado oficialmente con la primera marcha guerrillera (Medina, 2010). En 1965 y como respuesta, según las mismas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), al ataque a campesinos en Marquetalia por parte del gobierno, ese grupo se declaró como una organización guerrillera. Sin embargo, y de acuerdo con el CNMH (2013) desde 1963 este grupo había reactivado la lucha guerrillera que tenía antecedentes en las guerrillas de la década de los '50 y, desde mayo de 1964 ya oficialmente se había declarado su fundación. En 1967 el EPL (Ejército Popular de Liberación) fue fundado debido a "las divergencias sino-soviética dentro del comunismo y al rechazo, según la percepción del grupo, a las tendencias reformistas y conciliadoras de la línea oficial del Partido Comunista (CNMH, 2013, p.125). Tanto el ELN como el EPL estaban conformados, en su mayoría, por jóvenes de ciudades con formación universitaria, radicalizados y con ideas comunistas (CNMH, 2013). Desde los comienzos de estas guerrillas su posición fue marginal. De acuerdo con el CNMH (2013) se ubicaban

en las periferias y el alcance de sus acciones no llegaba a las ciudades. Además, sus estructuras tanto políticas como militares eran bastante limitadas.

En los años '70 hubo, de nuevo, un incremento de la protesta social que buscaba una reforma agraria eficaz y la implementación de mecanismos de participación que incluyeran a otros grupos en la toma de decisiones más allá de los partidos tradicionales que tenían el poder desde la conformación del Frente Nacional. Estas protestas estimularon las tensiones ya existentes entre los grandes terratenientes, los gremios económicos, el Estado y los campesinos. La respuesta del gobierno a estos reclamos fue nuevamente la represión. Además, en este año también y como respuesta a irregularidades en las elecciones se crea la organización guerrillera Movimiento 19 de abril (M-19), una guerrilla que a diferencia de las anteriormente mencionadas operaba en las zonas urbanas (CNMH, 2013).

En 1974 se le da fin al Frente Nacional y empieza una etapa de transición, lo que generó en la población altas expectativas. Sin embargo, en esta nueva etapa la economía se desaceleró y la inflación empezó a crecer. Hubo un incremento del malestar social y, con este, de las protestas. En septiembre de 1977 las centrales sindicales llamaron a una huelga que paralizó el país, en la cual participó la guerrilla del M-19. Después de esto, las Fuerzas Militares entregaron un pliego de peticiones al gobierno mediante el cual exigieron medidas represivas contra las protestas que se estaban dando en el país, como una forma de combatir el comunismo (CNMH, 2013). Es en este momento que se incorpora al conflicto armado con mayor fuerza la posición de las Fuerzas Militares, que aunque debería ser una fuerza apolítica subordinada plenamente al Gobierno, ha tenido históricamente posicionamientos propios, y ha mantenido vínculos con diversos grupos políticos y de otra índole.

En coincidencia con este discurso del Ejército, a finales de los años setenta comenazaron a crearse grupos de autodefensas locales en distintas partes del país. Según declaraciones de los jefes paramilitares a





los fiscales de la Unidad de Justicia y Paz, todos estos grupos recibieron apoyo del Ejército con armas, municiones y entrenamiento militar (CNMH, 2013). Autores como Peco y Peral (2006) consideran que la creación de grupos paramilitares fue una respuesta del Estado para enfrentar a los grupos guerrilleros, pues mediante el Decreto-Ley 1699 de 1964 “Por el cual se dictan disposiciones sobre conductas antisociales” el Gobierno autorizó la creación de dichas autodefensas. Entra, entonces, otro actor a formar parte de la ya grande gama de protagonistas que hacían parte del conflicto y que, aunque en ese momento, era un actor secundario –como estrategia contrainsurgente de las Fuerzas Militares (CNMH, 2013)– posteriormente se convirtieron en uno de los actores más activos del conflicto. Adicionalmente, y en un contexto de alta represión a la protesta social y ofensiva militar a los grupos guerrilleros, estos últimos –principalmente la guerrilla de las FARC– iniciaron una etapa de expansión en el territorio nacional.

De acuerdo con lo anterior, este primer periodo (1958-1982) del conflicto armado en Colombia inicia con la creación de las guerrillas y termina con la expansión y fortalecimiento de estas en el territorio nacional. También, en el transcurso de este periodo, fueron creados por el gobierno y con apoyo del Ejército grupos de autodefensas que posteriormente se convirtieron en paramilitares. Además, este periodo se caracterizó por intentos de implementación de programas sociales e incluso de una reforma agraria –en el gobierno de Lleras Restrepo– que fracasaron. por diversos factores, entre ellos, las presiones de las Fuerzas Militares y las élites económicas y políticas, la falta del conocimiento de los gobernantes del país y las presiones internacionales a actuar ofensivamente contra el comunismo.

El segundo periodo comprende desde el año 1982 hasta 1996. Este inicia con la apuesta por un acuerdo de paz con las guerrillas –en el Gobierno de Belisario Betancur– en el que se proponía el otorgamiento de amnistías para los delitos de sedición y asonada, además de la vinculación de líderes de los grupos guerrilleros –que se habían fortalecido por

medio de acciones violentas como el secuestro y la extorsión a terratenientes— en la política por medio de su participación en el partido de La Unión Patriótica. Sin embargo, este proyecto encontró resistencia entre los mandos militares, los otros partidos políticos y las élites regionales, que lo identificaron como una amenaza a sus intereses en un momento en que la denominada izquierda estaba teniendo un avance electoral (CNMH, 2013).

Este periodo inició además con una fuerte polarización. Por un lado, las guerrillas se estaban expandiendo y militarizando, cambiando la estrategia defensiva por la ofensiva; y por el otro, aunque se iniciaban conversaciones de paz, el gobierno continuaba con la ofensiva militar (CNMH, 2013). También algunos sectores de las Fuerzas Militares y de la Policía, que consideraban que estaban perdiendo su autonomía en el manejo del orden público, iniciaron un sabotaje a los acuerdos de paz, y las élites regionales que consideraban que el gobierno los estaba dejando a merced de las guerrillas plantearon como medida para protegerse el fortalecimiento, por medio del financiamiento, de los grupos de autodefensas (Ramírez & Restrepo, 1989).

Así, a inicios de los años ochenta no solo se expanden las guerrillas, sino que los grupos de autodefensas también se fortalecen y se insertan con más fuerza en el conflicto armado. Adicionalmente, las Fuerzas Militares intensifican la guerra contra militantes de izquierda y muchos de estos terminan uniéndose y fortaleciendo a las guerrillas (Corporación Observatorio para La Paz, 2002). Por otra parte, se hacen evidentes, de acuerdo con el informe de CNMH (2013), las relaciones que tenían ciertos sectores de las Fuerzas Militares con los terratenientes y élites de las diferentes regiones del país —quienes financiaban algunas de sus operaciones debido a la falta de recursos del Gobierno Central—, y a su vez de estos con las autodefensas. Estas relaciones marcaron, así mismo, la forma en que las Fuerzas Militares se relacionaban con los sectores pobres estigmatizándolos como enemigos en contraste con el tratamiento a las élites como aliados (CNMH, 2013: 137).





Aunque posteriormente hubo otros intentos de diálogos –por parte del Gobierno de Virgilio Barco– con grupos guerrilleros para terminar con el conflicto armado, las élites y las Fuerzas Militares del país presionaron para que estos no fructificaran (CNMH, 2013). En 1987, y como parte de la estrategia para desestabilizar a la izquierda y los posibles acuerdos de paz de las guerrillas con el Gobierno fueron asesinados varios líderes políticos de la Unión Patriótica (UP)<sup>4</sup> (Bejarano citado en CNMH, 2013). Entre tanto los grupos de autodefensas se convertían rápidamente en grupos paramilitares, los cuales iniciaron brutales represiones contra la población civil mediante masacres y otros hechos victimizantes como tortura y asesinatos selectivos (CNMH, 2013).

Ante esta situación el gobierno tuvo que ordenar investigaciones a los grupos paramilitares y penalizar mediante los decretos 813 –“Por el cual se dictan disposiciones tendientes a combatir los escuadrones de la muerte, bandas de sicarios o grupos de autodefensa o de justicia privada, equivocadamente denominados paramilitares y se crea una Comisión Coordinadora y Asesora para este propósito”– y 814 –“Por el cual se crea el Cuerpo Especial Armando contra los escuadrones de la muerte, bandas de sicarios o grupos de autodefensa o de justicia privada, equivocadamente denominados paramilitares”– de 1989; la financiación, apoyo y conformación de grupos paramilitares.

A finales de la década de los ochenta se había entremezclado el narcotráfico en el conflicto armado, convirtiéndose en una fuente de financiación para los grupos paramilitares (García, 2000) y las guerrillas; además de permear la estructura estatal (García, 2000). En esta época se inicia una adquisición acelerada de tierras por grupos paramilitares y esferas del narcotráfico (Reyes, 1997) que profundizaron los ya graves problemas de concentración de la tierra y desigualdad en el país. La creciente importancia de este actor en el conflicto marcó el inicio del recru-

<sup>4</sup> Estos asesinatos se intensificaron posteriormente y dejaron un saldo de más de 1.500 personas asesinadas según Fallo de los Jueces de Justicia y Paz de diciembre de 2012.

decimiento de la guerra y de nuevas formas de violencia, como los atentados hacia la población civil. De acuerdo con en CNMH el conflicto se hizo cada más complejo y era difícil diferenciar entre la guerra y el crimen organizado. En medio de estos actores estaba la población civil que seguía sufriendo los embates de la desigualdad y la falta de mecanismos para la participación legítima y democrática, y además era blanco de los ataques de los grupos armados, quienes premiaban y castigaban supuestas lealtades de la población hacia los diferentes grupos armados. Así, a finales de los ochenta se intensifica la protesta social reclamando que la violencia generalizada terminara y que se abrieran nuevos caminos para atender la ya deplorable situación de desigualdad y abandono que sufría gran parte de la población. Estas protestas, entre otros factores, desembocaron en la constituyente del '91 (CNMH, 2013).

En respuesta a la movilización social surgida entre 1988 y 1992 y al creciente éxito político de la izquierda, grupos de autodefensas perpetraron masacres en contra de la población civil (Calderón, 2016) muchas veces en acuerdo con las Fuerzas Armadas y algunas élites tradicionales del país (Carvajal, 2014) como una forma de castigo. Esta época estuvo marcada también por los acuerdos de paz con las guerrillas del M-19, el EPL, el Quintín Lame y el PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores) que, al parecer, mostraban una salida negociada al conflicto.

Inicialmente el gran Pacto Nacional que fue la Constituyente de 1991 sirvió para el desmantelamiento de grandes carteles del narcotráfico, lo que se reflejó en la disminución de homicidios y de acciones bélicas. Sin embargo, fue solo coyuntural, pues los factores de la violencia seguían vigentes (CNMH, 2013). De acuerdo con el informe ¡Basta Ya! hubo tres elementos importantes en el posterior escalamiento de la guerra. El primero fue una descentralización del poder sin tener la institucionalidad para ello, lo que provocó que diversos grupos armados y caciques políticos cooptaran los gobiernos locales y se crearan y fortalecieran redes clientelistas que, además, aprovechaban los recursos del Estado. El segundo, fue la crisis política surgida por la filtración de dineros del narco-





tráfico en campañas políticas, entre ellas la campaña de Ernesto Samper (presidente de 1994 a 1998). Adicionalmente, en esta época el gobierno estadounidense presionaba para que se fortaleciera la lucha armada contra el narcotráfico. El tercero fue el incumplimiento de las expectativas que tenía la población en programas sociales como la dotación de tierras, en donde se incluían a las personas que habían sido desplazadas u obligadas a vender sus tierras en periodos anteriores al conflicto armado (CNMH, 2013). Aunque la normatividad estaba en la práctica, los campesinos y los sectores marginados no pudieron acceder de forma efectiva a estos programas. Adicionalmente, estos programas llegaron en medio de la apertura económica que privilegió la industrialización de los campos y las grandes concentraciones de tierra para poder responder las demandas económicas externas.

Esta apertura, sin planeación y estrategia, abrió las puertas a la expansión del narcotráfico y la apropiación de tierras por parte de diferentes grupos armados (Reyes, 1997). Al no poder responder a las exigencias del mercado internacional, los campesinos debieron vender sus predios y quienes no vendieron, en muchos casos, fueron desalojados por medio de la fuerza, amenazas, y otros mecanismos de presión como violaciones a mujeres o asesinatos de miembros de la familia (CNMH, 2013).

Por otra parte, la exclusión de la Constituyente de 1991 de las guerrillas como el ELN y las FARC<sup>5</sup> mantenían vivo el conflicto. Aunque posteriormente hubo una gran expectativa por los diálogos que se iniciaron con estas guerrillas, posiciones de los diferentes bandos impidieron llegar a acuerdos. Así, estas guerrillas y otros grupos armados ilegales empezaron a ocupar los territorios de las organizaciones que habían dejado las armas.

Este segundo periodo inició y terminó con un intento fallido de acuerdos entre las guerrillas y el gobierno. En medio de este, además, se ve la mutación de las autodefensas en paramilitares, la entrada del narcotráfico

<sup>5</sup> Las Fuerzas Militares pusieron una bomba el día de las elecciones para la Constituyente al Secretariado de las FARC.

como actor en el conflicto y los diversos intentos fallidos de estructurar una política social que disminuyera la desigualdad y contribuyera a una mejor distribución de la tierra. Este periodo se caracterizó, entonces, por la proliferación de actores del conflicto y el fortalecimiento armado de los mismos. Además, por las tensiones y fragmentaciones entre las Fuerzas Armadas y el gobierno, que permitieron que el primero llevara a cabo operaciones armadas bajo sus propios criterios y, muchas veces, en vínculos con las élites regionales del país y grupos al margen de la ley. Por esta razón, uno de los hechos políticos importantes que rodearon la Constituyente y su posterior implementación fue el nombramiento de una autoridad civil como Ministro de Defensa y jefe de las Fuerzas Militares, situación que no sucedía desde hacía más de medio siglo (CNMH, 2013).

Las cifras oficiales del RUV (2021) reportan que entre 1985 y 1996 hubo un total de 900.336 víctimas del conflicto, de las cuales 473.357 sufrieron desplazamiento forzado interno, es decir, que más de la mitad de las víctimas tuvieron que salir de sus lugares de origen, dejando su proyecto de vida y sus bienes para refugiarse de la violencia.

El tercer periodo comprende desde el año 1996 hasta el 2005. Este periodo estuvo marcado por el escalamiento de la violencia en todo el territorio nacional y el aumento de las acciones violentas de los grupos armados en contra de la población civil. De acuerdo con el RUV (2021) en este periodo hubo un total de 5.039.334 víctimas, lo que significa un aumento del 964,59%. De este total, 4.348.343 de personas sufrieron desplazamiento forzado interno.

Aunque la Constitución de 1991 y los acuerdos a los que se llegaron con algunas guerrillas parecían mostrar un nuevo comienzo, en escena continuaban varios actores armados que se estaban fortaleciendo y que, posteriormente, hicieron parte de uno de los periodos más crueles y sangrientos del conflicto armado en Colombia.

Uno de estos actores eran las guerrillas de las FARC y del ELN, que no fueron incluidas en la Constituyente del 91. Las FARC iniciaron la ampliación de su ejército hasta llegar a tener en el año 2002 alrededor de





30.000 hombres y presencia en 622 municipios, es decir, el 60% de los municipios del país (CNMH, 2013). También aumentaron las acciones violentas como el secuestro, asaltos a propiedades de terratenientes, extorsión, pillaje, golpes a las Fuerzas Militares y expansión de sus negocios con el narcotráfico (Niño, 2017). También ataques a la infraestructura vial y eléctrica, retenes ilegales, sabotaje a elecciones y tomas a diferentes municipios (CNMH, 2013). Por otra parte, el ELN, aunque con menor envergadura, también realizaba ataques a la Fuerza Pública, tomas de poblaciones y sabotaje a elecciones mientras ampliaban sus negocios con el narcotráfico.

Los paramilitares como otro actor importante en el conflicto no solo se expandieron, sino que aumentaron su ejército y dominio en el territorio. De acuerdo con el informe del CNMH (2013) hubo tres razones para que esto pasara. La primera es que el gobierno, ante su incapacidad para enfrentar el crecimiento de las guerrillas, reestableció el esquema legal de las autodefensas –estrategia que como ya se ha mencionado en periodos anteriores no solo fue un fracaso, sino que contribuyó a la profundización del conflicto– mediante el Decreto 356 de 1994, el cual tenía “por objeto establecer el estatuto para la prestación por particulares de servicios de vigilancia y seguridad privada”. Así surgieron las cooperativas de vigilancia y seguridad privada para la defensa agraria, o Servicios Comunitarios de Vigilancia y Seguridad Privada, conocidas como “Convivir”. Aunque posteriormente en el 1997 la Corte Constitucional declaró inexecutable los artículos de este Decreto que permitía el porte de armas y labores de inteligencia a civiles, ya se habían conformado 414 Convivir, que al perder su fundamento legal pasaron a formar parte de las filas de las organizaciones paramilitares.

La segunda razón considerada en el informe es que debido a los golpes militares propinados por las FARC el ejército se replegó y dejó en manos de las Convivir y de los paramilitares la lucha contra las guerrillas, y de la misma forma, el ejército omitió los delitos cometidos por estos grupos hacia la población civil e incluso en algunos casos actuaron en

acuerdo, como se evidencia en varias de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos como la masacre de Mapiripán, la masacre de la Rochela y la masacre de Pueblo Bello, entre otros (Carvajal, 2014).

La tercera razón es que hubo un proceso de reconfiguración interna de estos grupos, que anteriormente habían tenido oposiciones entre ellos. Además, se concentran en su propio fortalecimiento y no en la guerra que tenían con Pablo Escobar. Esta reconfiguración permitió que el 1995 en el Urabá se fundaran las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá y que en 1997 varios grupos de autodefensas se congregaran y formaran las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), las cuales tenían un carácter nacional y se unían bajo la definición de “Movimiento Político-Militar de carácter antsubversivo en ejercicio del derecho a la legítima defensa” (CNMH, 2013:160).

Para el año 2002 las AUC habían asumido el control territorial de Urabá, desplazando a la guerrilla de las FARC, y con ello iniciaban la conquista del control territorial de la zona norte del país (Suárez, 2007). También habían logrado que sus candidatos ocuparan una tercera parte del Congreso de la República, 250 alcaldías y nueve gobernaciones, además de incidir de forma importante en las elecciones presidenciales de ese año (CNMH, 2013).

Además del control político y la lucha contra las guerrillas, los paramilitares afianzaron sus negocios con el narcotráfico y expandieron su control territorial por medio de las armas. También actuaron como ejércitos privados para grandes terratenientes y narcotraficantes cuidando sus latifundios y expandiéndolos por medio del despojo de tierras a campesinos, asesinatos, amenazas y extorsiones a empleados públicos para que registraran las propiedades a nombre de los latifundistas, entre otros métodos (Peco & Peral, 2006). Incluso sirvieron de ejércitos a grandes empresas, principalmente en Urabá, atemorizando a los sindicatos y cambiando su carácter.

A finales de 1997 la confrontación armada pasó de ser regional a





convertirse en nacional. Para este momento los paramilitares ya controlaban buena parte de la zona norte del país y las guerrillas el sur. En medio de esto el carácter político y social que la guerrilla había querido mostrar se fue diluyendo y la estrategia de persuasión que había usado anteriormente se convirtió en amenazas y ataques.

Para 1998 el gobierno y la guerrilla de las FARC inician un nuevo intento de diálogo. Sin embargo, este no llegó a buen término. Son tres las razones que se exponen en el informe ¡Basta Ya! para su fracaso. Primero, que tanto el gobierno como la guerrilla continuaron desarrollando estrategias de guerra y acciones militares mientras se sostenían los diálogos. Segundo, que las FARC percibieron como una declaración de guerra la implementación del Plan Colombia,<sup>6</sup> pues las Fuerzas Militares se fortalecieron con la compra de aviones de guerra y helicópteros y les propiciaron varios golpes. Tercero, que los paramilitares presionaron al gobierno para que las negociaciones terminaran, secuestrando políticos, haciendo declaraciones abiertas de rebelión en contra del presidente Andrés Pastrana y amenazando con el crecimiento de las acciones armadas si las negociaciones no se interrumpían.

Los acuerdos finalmente se rompieron en febrero del 2002 cuando el presidente abandonó los diálogos por el secuestro por parte de las FARC de un senador de la República (CNMH, 2013). Al término de los diálogos la zona de San Vicente del Caguán, donde se estaban llevando a cabo las conversaciones, se convirtió en un territorio de guerra, en el cual la población civil fue la más afectada. Así mismo los intentos de diálogo con la guerrilla del ELN no tuvieron resultados positivos. En este caso, entre otras cosas, por la ofensiva armada de los paramilitares contra este grupo en medio de las negociaciones.

Después de los fracasos de una salida negociada al conflicto las FARC se consolidaron aún más en la zona sur del país, los paramilitares en la zona norte y el ELN, aunque debilitado, se concentró en algunas re-

<sup>6</sup> Acuerdo bilateral entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos para el fortalecimiento militar de Colombia y la lucha contra el narcotráfico.

giones de la zona nororiental, y en los departamentos del Valle, Cauca y Nariño (CNMH, 2013). Sin embargo, esta distribución territorial no fue estática: con los años y las dinámicas propias de la guerra se ha modificado y se sigue modificando; no solo por el valor estratégico a nivel militar de los territorios, sino por su valor económico. Pues, no hay que desconocer que desde principios de los ochenta una de las formas más importantes de financiación de la guerra fue el narcotráfico y con este sus rutas y territorios para su siembra.

En medio de todas estas disputas por el control territorial la desigualdad y la pobreza se profundizaron en el país. A los problemas ya existentes se sumaron otros como el aumento de los despojos de tierra y los desplazamientos forzados de campesinos ejercidos por los diferentes grupos armados, principalmente paramilitares, e impulsados por los grandes terratenientes y multinacionales dueñas de megaproyectos –mineros y energéticos principalmente– que vieron en el conflicto la posibilidad de acceder a territorios altamente valiosos por sus recursos naturales a costos muy bajos e incluso, a veces, sin ningún costo. Entre tanto, algunos campesinos que no fueron despojados tuvieron que recurrir para sobrevivir al cultivo de la coca, no solo porque necesitaban sustento económico, sino también por las políticas de industrialización que llevó a la precarización de la agricultura individual, y por la presencia de grupos armados en los campos que no dejaban alternativas. Muestra de ello fueron las protestas de los campesinos cocaleros entre 1995 y 1996. La población, principalmente la campesina, estaba arrinconada por el conflicto. Las luchas por una reforma agraria y en contra de la desigualdad se habían diluido en medio del conflicto, quedando como reclamo casi unánime e imperativo el cese de la violencia, que en este periodo había tomado un carácter masivo.

Este periodo se caracterizó no solo por los varios fracasos de acuerdos de paz, sino porque el resultado de estos fracasos y de las estrategias del gobierno para enfrentar el conflicto fue un elemento importante en el aumento exponencial del conflicto, y de las víctimas resultantes de este. Además, se evidenció nuevamente la incapacidad del Estado para hacer





frente a la diversidad de actores armados que formaban parte del conflicto, y su participación, directa o indirecta, en el fortalecimiento de algunos de ellos.

El cuarto periodo (2005-2012) estuvo marcado por la desmovilización de los paramilitares, una fuerte ofensiva por parte del gobierno contra las guerrillas, principalmente las FARC y el posterior inicio de los diálogos con esta guerrilla. Este periodo a su vez se puede dividir en dos subperiodos por las características de las visiones para asumir el conflicto. El primero corresponde al gobierno de Álvaro Uribe Vélez y el segundo al gobierno de Juan Manuel Santos. En el primer subperiodo la postura del gobierno fue la negación de reconocer a las guerrillas como actores ideológicos y políticos en el conflicto, y a su vez la existencia del conflicto armado interno, lo que de entrada negaba la posibilidad de diálogos con las diferentes guerrillas que operaban en el país a las cuales desde el gobierno se denominaban narcoterroristas (CNMH, 2013). Así, las estrategias más importantes del gobierno para enfrentar la guerra fueron dos. La primera, la recuperación militar de los territorios donde operaban las guerrillas y la profundización de la guerra contra estas, gracias a la implementación del Plan Patriota<sup>7</sup> que era una nueva versión del Plan Colombia. La segunda, la desmovilización de los paramilitares.

La primera estrategia se desarrolló en un contexto en el que las guerrillas extendían la guerra hacia las ciudades y pasaban de ser rurales para operar en las zonas urbanas. Las FARC, por ejemplo, acudieron a la implementación de secuestros, extorsiones y asesinatos a políticos, entre ellos, el secuestro de la candidata presidencial Ingrid Betancourt (El Tiempo, 2002), el asesinato del entonces gobernador de Antioquia, Guillermo Gaviria (Caracol Radio, 2003), y la masacre de los concejales de Puerto Rico, Caquetá (Revista Semana, 2005).

A pesar del avance de las guerrillas hacia las ciudades el enfrenta-

<sup>7</sup> Plan militar diseñado por el gobierno norteamericano y el colombiano, entre otras cosas, para el combate de las guerrillas.

miento militar con las Fuerzas Armadas terminó haciendo que aquellas se replegaran nuevamente hacia zonas rurales e incluso que fueran perdiendo el control de territorios que históricamente habían controlado (CNMH, 2013). Sin embargo, y a pesar del debilitamiento militar de las guerrillas, dicha estrategia no logró eliminarlas.

Por otra parte, los costos institucionales y sociales de la ejecución de esta estrategia fueron demasiado altos. Como parte del fortalecimiento de las Fuerzas Militares el gobierno optó por brindarles incentivos económicos y de otro tipo, como días de vacaciones, a los militares que dieran de baja a insurgentes. Adicionalmente, el gobierno presionó a los altos mandos de las Fuerzas Militares para que entregaran resultados en la lucha contra las guerrillas (Ministerio de Defensa Nacional, 2005). Lo anterior ocasionó comportamientos criminales y perversos como los falsos positivos (CNMH, 2013) que, según registros oficiales, dejaron 6.402 personas asesinadas, entre 2002 y 2008, por las Fuerzas Armadas para posteriormente presentarlas como bajas en combate (JEP, 2021).

La segunda estrategia implementada fue la negociación con los grupos paramilitares en el año 2004, que finalmente no contribuyó demasiado en la terminación del conflicto. Para llevar a cabo estas negociaciones el gobierno diseñó un proyecto de ley, en el cual se garantizaba la casi total impunidad de estos grupos armados. Los reclamos de organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales obligaron al gobierno a reorientar mínimamente la propuesta. Sin embargo, esta reorientación no fue muy bien recibida por los paramilitares (CNMH, 2013).

Según el informe del CNMH (2013) las negociaciones con los grupos paramilitares pudieron haber sido un hecho político importante en la salida negociada del conflicto. Sin embargo, ciertos problemas alrededor de este contribuyeron a que fracasaran. El primero es que a pesar de los intentos de unificación de los paramilitares en un solo grupo –las AUC– estos estaban muy fragmentados. Una parte de ellos se definían como una agrupación política, quienes estaban de acuerdo con llevar a término las negociaciones, y la otra iban por la línea de grupos armados narcotraficantes.





cantes. Otro problema fue que mientras se llevaban a cabo las negociaciones los paramilitares continuaban desarrollando y expandiendo sus actividades de narcotráfico, extorsión, masacres y despojo de tierras. El tercero fue que, en principio, los términos de negociación que les ofreció el gobierno no fueron los que pudo implementar, por la presión social y la intervención de la Corte Constitucional que obligó al ejecutivo a endurecer la ley con la supresión del delito de sedición de los acuerdos como un elemento negociable, y la imposición de que los desmovilizados confesaron de forma total sus crímenes (CNMH, 2013).

Así, se empezaron a profundizar las tensiones en las negociaciones, pues los paramilitares vieron la intervención de la Corte Constitucional como un sometimiento a la justicia. Aunque finalmente sí hubo una desmovilización de algunos frentes paramilitares, no todos se acogieron a lo pactado. Algunos paramilitares desmovilizados desde las cárceles seguían operando negocios ilícitos de narcotráfico, despojo de tierras y asesinatos, entre otras prácticas. Además, ordenaban la desaparición de pruebas de sus crímenes anteriores (CNMH, 2013).

Posteriormente, este grupo –los paramilitares– se rearmó y reestructuró (Londoño & Ramírez, 2008) y, además, afianzó su acción criminal. Adicionalmente, amplió sus negocios hacia la minería y fortaleció lazos con élites regionales y empresarios, lo que fortaleció sus ingresos y su control territorial (CNMH, 2013). No obstante, la desmovilización de los paramilitares sirvió para que se hicieran públicas las relaciones y asociaciones ilícitas que históricamente esta agrupación había tenido con empresarios, políticos, terratenientes y sectores de las Fuerzas Militares (Velásquez, 2007).

Ante la disyuntiva de no saber cómo nombrar a estos grupos el gobierno argumentó que los nuevos grupos eran solo organizaciones al servicio del narcotráfico, pero otros análisis como el de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) del 2007 advirtieron que se trataba de una tercera generación de paramilitares (CNMH, 2013) que siguen operando.

Por otra parte, en este periodo la política del gobierno frente al histórico problema agrario fue la radicalización de la liberalización económica, la reducción estatal, el incentivo de proyectos agroindustriales y la expansión latifundista, que según el informe ¡Basta Ya! dieron como resultado negativo la compra masiva de tierras y la legalización del despojo por parte de empresarios y grupos paramilitares que convirtieron el abandono de tierras y el desplazamiento producto de la guerra en una oportunidad de negocio.

El segundo subperiodo inicia en el año 2010 con el gobierno de Juan Manuel Santos. Este, aunque continúa con la ofensiva militar contra las guerrillas, ya debilitadas, adopta un discurso que aboga por una salida negociada al conflicto. Como muestra de su compromiso con dicho discurso en el 2011 se tramita en el Congreso de la República de Colombia la Ley 1448, Ley de víctimas y de Restitución de Tierras, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones” (Congreso de la República de Colombia, 2011).

Con esta ley, a diferencia del anterior gobierno, se reconoce la existencia de un conflicto armado interno y por lo tanto la existencia de las víctimas que este había dejado y seguía dejando, y la necesidad de una atención más allá de lo militar al problema. A su vez esto implicó el reconocimiento de las guerrillas como grupos armados que tenían un carácter ideológico y político. Ante este cambio de dirección en la política los grupos paramilitares incrementaron la violencia hacia la población civil, el despojo de tierras y los asesinatos a líderes de derechos humanos y reclamantes de tierra (CNMH, 2013). De acuerdo con el RUV (2021) en este periodo hubo un total de 2.536.520 víctimas, de las cuales 2.315.475 sufrieron desplazamiento forzado. Aunque estos datos muestran una disminución importante en las cifras con respecto al año anterior siguen siendo cifras demasiado altas para un país “*en democracia*”.

En este marco, y teniendo en cuenta que las anteriores ofensivas militares contra las guerrillas las habían debilitado y había permitido al





Estado cierta recuperación del control en los territorios, el gobierno inició, en el 2011, conversaciones con las FARC, que para el 2012 ya eran negociaciones oficiales, lo que marca el inicio hacia el quinto y último periodo abordado. Este quinto periodo a su vez puede analizarse en dos subperiodos de tiempo. El primero comprende desde el 2012 que se inician las negociaciones oficiales hasta el 2016, fecha en que finalmente se firman los Acuerdos, y el segundo transcurre desde el 2016 hasta la fecha –2021–.

En el primer subperiodo se hace evidente una disminución de la intensidad del conflicto armado. Según el RUV (2021) entre el 2012 y el 2016 la cantidad de víctimas del conflicto armado fue de 1.126.456, de las cuales 1.046.504 sufrieron como mínimo un desplazamiento forzado. Aunque este fue un periodo de relativa calma con la guerrilla de las FARC, no estuvo exento de tensiones. Por una parte, los grupos paramilitares seguían ejecutando acciones bélicas como despojo de tierras, desplazamiento forzado y masacres a campesinos y líderes sociales (El Universo, 2012), (El País.cr, 2015) y, por otra parte, las guerrillas –incluida las FARC– continuaban, aunque con menos intensidad, ejecutando acciones armadas que ponían en peligro los diálogos, como el ataques a poblaciones y un ataque contra un oleoducto en el año 2015 (El País, 2013) (El Universo, 2013) (El Universo, 2015).

En el 2014 el gobierno anunció la exploración de posibles diálogos con la guerrilla del ELN, considerada como la segunda fuerza guerrillera más importante del país (Revista Semana, 2014), lo que reafirmaba la orientación de este gobierno a la búsqueda negociada al conflicto.

Finalmente, y tras cuatro años de negociaciones, en agosto del 2016 se firmó en La Habana entre el gobierno y las FARC el acuerdo para la terminación del conflicto, el cual fue sometido a plebiscito el 2 de octubre de 2016 con un resultado negativo debido, entre otras cosas, a la campaña mediática en contra de los acuerdos liderada por el partido político del Centro Democrático. En una entrevista para La República el gerente de esta campaña Juan Carlos Vélez dijo que estaban «buscando que la

gente saliera a votar verraca», por lo que optaron por no explicar los acuerdos y lanzar mensajes concretos de indignación de acuerdo con cada estrato social por medio de redes sociales (El País, 2016). Por 50.000 votos el plebiscito no obtuvo la votación necesaria para ser validado socialmente. Así, el gobierno y las FARC iniciaron un proceso de re-negociación que introdujo varios cambios a los acuerdos iniciales y que se firmaron nuevamente el 24 de noviembre de 2016 en Bogotá (Grasa, 2020).

Aunque este acuerdo llevó a su fin una confrontación de más de cincuenta años con este grupo armado no significó la terminación de la violencia y el conflicto. En el país seguían y siguen operando las disidencias de las FARC, la guerrilla del ELN –con quienes se rompieron los diálogos en el 2019 en el gobierno de Iván Duque (El Colombiano, 2019)– y grupos de paramilitares. Estos grupos, además, aprovecharon la salida de las FARC del territorio y la falta de planeación e intervención del gobierno para asumir el control de estos (BBC, 2017).

No obstante, la salida del escenario de uno de los actores armados más importantes del conflicto significó para el país una disminución en la cantidad de víctimas y acciones armadas llevadas a cabo en los siguientes años. Según el RUV (2021) desde la firma de los acuerdos de paz en el 2016 hasta el 2019 –último año del que se reportan cifras públicas por esta entidad– la cantidad de víctimas es de 467.991, cifra que antes se podía reportar en un solo año. Esta disminución obedece a varios factores. El primero es que, este actor armado dejó de perpetrar acciones bélicas contra la población y el segundo es que al salir este del conflicto las disputas por el territorio se redujeron.

La implementación de los acuerdos con las FARC, por otra parte, ha sido bastante frágil. Se pueden identificar dos momentos, hasta ahora en esta implementación. El primero comprende desde el 2016 hasta el 2018 durante la finalización del gobierno de Juan Manuel Santos, y el segundo, del 2018 al presente –202– durante el gobierno de Iván Duque. En el primer momento, de acuerdo con Estrada (2019), aunque hubo un





compromiso general por parte del gobierno con los desarrollos normativos no hubo ni la suficiente voluntad ni la decisión política para que estos tuvieran una mayor eficacia. Entre las razones mencionadas para que esto no se diera fue el continuo cálculo político en el periodo electoral y la incapacidad del ejecutivo para garantizar las mayorías necesarias en el Congreso para la eficaz implementación de los acuerdos.

Por otra parte, se hizo evidente la incapacidad institucional del Estado para llevar a cabo las acciones concretas. Ejemplo de esto fue que 1) cuando los miembros de la guerrilla llegaron a las zonas destinadas para su rehabilitación estas eran lotes vacíos que los mismos guerrilleros debieron acondicionar (Estrada, 2019) y 2) el hecho de que el Estado no asumiera el control ni político, ni económico, ni militar de la mayoría de los territorios que antes ocupaba las FARC, los cuales fueron ocupados por otros actores armados.

El segundo momento inicia en el 2018 con el gobierno de Iván Duque (2018-2022), quien, asesorado por sectores de la derecha, especialmente del uribismo, durante su campaña electoral impulsó la idea de regresar a la confrontación militar para enfrentar el conflicto y, en este sentido, presentó los acuerdos a la opinión pública como “una innecesaria y traidora concesión al terrorismo y como imperio de impunidad” (Estrada, 2019:51). Este gobierno inició justo cuando se requería la implementación de la normativa por medio de acciones, medidas y políticas públicas concretas. A pesar de haber mostrado los acuerdos como traición para el gobierno fue inviable política y jurídicamente el desconocimiento total de estos, pues un sector importante de la sociedad apoyaba su continuación. Además, había una amplia presión internacional para su ejecución y un fuerte blindaje jurídico que los protegía y que obligaba a que cualquier cambio tuviera que pasar por el Congreso y la Corte Constitucional (Estrada, 2019).

En este sentido, Estrada (2019) propone que el gobierno asumió un doble discurso frente a los acuerdos. Por un lado, manifiesta que les da continuidad y que garantiza su implementación, y por el otro, ejecuta ac-

ciones y propone normativas que están en obvia contraposición con los mismos. Esto está haciendo que los acuerdos se vayan debilitando y que su incumplimiento lleve a que los contrainsurgentes regresen a las armas. Por otra parte, y aunado a lo anterior, el descuido institucional en el que el gobierno ha dejado algunos territorios ha hecho que las acciones violentas y las víctimas de estas parezcan ir nuevamente en aumento. Los paramilitares, la guerrilla del ELN y las disidencias de las FARC continúan presentes en un escenario altamente complejo y conflictivo. Prueba de esto es que según el último informe de la OCHA-ONU (2021) entre enero y febrero del 2021 el desplazamiento forzado interno ha crecido en un 84%. No se relaciona acá información oficial porque ya no aparecen datos asociados a los años 2020 y 2021, como se puede observar a la fecha<sup>8</sup> en las bases de datos de la Unidad de Víctimas. Esta desactualización en la información también ofrece una visión sobre la posición de este gobierno frente los acuerdos y su cumplimiento.

Adicional a esto, otras acciones como el nombramiento de Jorge Rodrigo Tovar, hijo del paramilitar Jorge 40<sup>9</sup>, como coordinador de la Unidad de Víctimas del Ministerio del Interior (El Tiempo, 2020) y el desmantelamiento paulatino de las instituciones creadas para implementar los acuerdos de paz causó indignación entre las víctimas y una parte importante de la población. Además, esto generó alertas de organismos internacionales como la ONU (Noticias ONU, 2021). También en este contexto han aumentado los asesinatos de líderes sociales y reclamantes de tierra –avalados por la Ley 1448 de 2011– en todo el país (El Espectador, 2020) (DW, 2021), sin que el gobierno Duque realizara, por lo menos aparentemente, acciones para detener esta situación.

En este sentido, es preciso no olvidar que muchas de las tierras que les fueron despojadas a los campesinos y comunidades indígenas en el

<sup>8</sup> 30 de abril de 2020.

<sup>9</sup> Jefe paramilitar de las AUC acusado de causar miles de desplazamientos forzados, homicidios, reclutamientos ilícitos a menores de edad, violación sexual a mujeres y niñas y apropiación de bienes y, que fue extraditado en 2008 a Estados Unidos por delitos asociados al narcotráfico.





país fueron apropiadas por empresarios, dueños de megaproyectos, multinacionales y paramilitares, lo que hace difícil no solo la restitución de estas, sino que parece poner en peligro nuevamente la vida y la integridad de quienes confiando en los acuerdos buscan recuperar sus territorios.

El conflicto armado en Colombia, como ya se anunciaba, no ha sido lineal ni responde a un único actor, ni factor. Por el contrario, está enmarcado en una gran complejidad que hace difícil delimitar tanto sus orígenes como sus alcances. Por ello, comprender el desplazamiento forzado interno como fenómeno que surge en este contexto es una tarea altamente compleja que sería imposible de asumir sin analizar primero, como se ha hecho hasta aquí, el conflicto. La anterior contextualización del conflicto permite como mínimo tres cosas. Primera, identificar algunas aristas del conflicto que sirven para acercarse a asuntos como la ambigüedad de los actores –tanto los ilegales como los legales– y las razones de la extensión y perdurabilidad en el tiempo de este. Segunda, comprender que el conflicto armado lo han sufrido en su mayoría las poblaciones más pobres como campesinos, comunidades indígenas y afrodescendientes, entre otras, y que, por el contrario, algunos sectores de las élites económicas y políticas del país y grandes multinacionales han encontrado en el conflicto una oportunidad para la acumulación de riquezas y la explotación de las poblaciones y de la tierra sin mayores inconvenientes y sin tener que dar mayores explicaciones. En este sentido, es claro que el conflicto armado en Colombia ha servido como herramienta para algunas élites para incrementar su dominio económico y político y al mismo tiempo como cortina de humo para ocultar dichos procesos ilegales y arbitrarios de acumulación y creciente desigualdad. No es difícil suponer, entonces, que estas élites tienen grandes intereses en que no haya un cese definitivo al conflicto armado en Colombia. Tercera, comprender que, aunque hubo un acuerdo de paz reciente, esto no significa que el desplazamiento forzado terminó –pues persisten en escena otros actores incluso legales que continúan victimizando a la población y que obedecen a estructuras profundas de desigualdad, oportunismo y violencia– o que las víctimas, tanto del

conflicto en general como del desplazamiento forzado en particular, hayan sido desagraviadas.

## **Desplazamiento forzado interno en Colombia: entre la esperanza y la desesperanza**

El desplazamiento forzado en Colombia “es un elemento estructural que caracteriza transversalmente su historia” (CNMH, 2015:23). Investigadores como Alfredo Molano (2000) y Fernández y Sánchez (2010), entre otros, plantean la existencia de este desde antes de que fuera un fenómeno totalmente visible, durante el periodo denominado “la violencia”, en la primera mitad del siglo XX, en el cual alrededor de once millones de personas se vieron obligadas a desplazarse de sus territorios, como se corrobora en el informe “Una Nación Desplazada” del CNMH (2015).

Sin embargo, esta problemática no fue abordada desde lo político ni lo jurídico hasta 1997, año en que se expidió la Ley 387 “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.” Es decir, que para que se asumiera una posición y, por lo tanto, el reconocimiento del desplazamiento como una problemática, tuvieron que pasar más de cuatro décadas y miles de personas expulsadas de sus territorios. Esta regulación surge en un contexto en el que se empieza a ver una insondable degradación del conflicto armado y de las formas de violencia ejercidas contra la población, entre ellas, el desplazamiento forzado. De acuerdo con cifras oficiales del RUV (2021) se pasó de tener en 1994 un registro de 56.111 personas por año expulsadas de sus territorios a tener un promedio a partir de 1995 de 168.514 personas por año; más del doble.

Este reconocimiento de la problemática, y por fin la confirmación legal del desplazamiento forzado interno representó un hito histórico para





el país y para las víctimas. Por primera vez en Colombia se planteó una estrategia general para abordarlo y, aunque de forma incipiente, se diseñó un plan institucional y normativo para atender a la población en situación de desplazamiento (CNMH, 2015). Esta Ley sirvió entonces para que la problemática se hiciera visible, y que se empezaran a alimentar las bases de datos oficiales con la información de las denuncias recibidas. Sin embargo, no frenó el desplazamiento forzado y, por el contrario, este fue en aumento hasta alcanzar un pico histórico en el año 2002 de 772.255 personas expulsadas de sus territorios (RUV, 2021). Solo pasados cinco años de la expedición de la Ley 387 fue aprobado un nuevo Código Penal en Colombia, en el cual se tipificó por primera vez, en sus artículos 159, 180, 415 y 441, el desplazamiento forzado como un delito (Congreso de la República de Colombia, 2000).

Inicialmente y hasta aproximadamente el año 2000 el desplazamiento forzado interno en Colombia estuvo vinculado casi exclusivamente con las zonas rurales del país. De acuerdo con el informe del CNMH (2015) el 87% de las personas de las que se tenían registro habían sido expulsadas de sectores rurales. Esto no solo muestra el impacto desproporcionado del conflicto armado en los campos y en su población, sino que también evidencia la disputa por los territorios estratégicos por parte de los grupos armados y otros actores vinculados al conflicto.

La guerra se ha librado mayoritariamente en el campo colombiano, en los caseríos, veredas y municipios, lejanos y apartados del país central o de las grandes ciudades. Es una guerra que muchos colombianos y colombianas no ven, no sienten, una guerra que no los amenaza (CNMH, 2013:22).

Sin embargo, en las últimas tres décadas se ha evidenciado que el desplazamiento forzado interno se ha incrementado sustancialmente en ciudades grandes e intermedias como Bogotá, Medellín y Cali. Este fenómeno ha sido denominado desplazamiento forzado intraurbano, el cual fue reconocido por la Corte Constitucional mediante sentencia T-268 en

el año 2003. Según Atehortúa (2009) el desplazamiento forzado intraurbano, es decir desde territorio urbano hacia territorio urbano, es una nueva tipología con la cual se hace necesario reconocer que el desplazamiento forzado es una realidad compleja y cambiante, en la cual además hay una vulneración continua de derechos humanos por parte de varios actores, incluyendo al mismo Estado. Esta autora plantea que un porcentaje importante de las personas que fueron desplazadas una vez, generalmente de las zonas rurales, posteriormente son desplazadas, nuevamente, en las zonas urbanas. Así, una persona o un grupo de personas puede ser desplazado y revictimizado una y otra vez sin encontrar un lugar donde establecerse y generar un proyecto de vida.

Que este hecho victimizante llegara y se profundizara en las ciudades se debe, principalmente, a que a pesar de que durante muchos años las ciudades estuvieron prácticamente aisladas del conflicto, los diferentes actores armados fueron interviniendo cada vez más en estos espacios, lo que llevó a que también en las ciudades se dieran disputas por el control territorial. Sea cual sea la forma de desplazamiento, de lo rural a lo urbano o de lo urbano a lo urbano, es claro que este hecho ha generado y genera múltiples y diversos impactos en las víctimas y en la sociedad colombiana, que se puede decir es “una nación desplazada” como ya lo afirmaba Molano (2000) y lo repitió el CNMH (2014), (2015).

El desplazamiento forzado interno ha sido altamente invisibilizado y muchas veces asumido solo como un daño colateral. Sin embargo, es el hecho victimizante más ejercido según la información oficial, desde que se alimentan las bases de datos, dejando al menos 8.254.461 de víctimas (RUV, 2021). Es coherente mencionar que esto es solo una aproximación –por el subregistro- y que, por lo tanto, no existe una certeza sobre el total de víctimas.

Aunque todos los actores armados, tanto legales como ilegales, han atacado a la población civil como una estrategia de guerra, no todos lo hicieron ni lo hacen de la misma forma, ni con la misma intensidad en los diferentes territorios del país y en los diferentes periodos. Dependiendo





de la posición del actor armado, sus objetivos y de la lógica y dinámica del conflicto los actores han desplegado de forma diferente sus acciones violentas en contra de la población.

No obstante, algunos informes, entre ellos los del CNMH (2013), (2014) y (2015), establecen que algunas formas de violencia fueron más usadas que otras por los diferentes grupos armados, lo que hizo que estas se hicieran distintivas de su accionar. Así, las guerrillas se distinguieron por usar formas de violencia como secuestros, extorsiones, pillajes, atentados y afectación a la propiedad privada; los grupos paramilitares, por otro lado, solían ejecutar acciones violentas en contra de la integridad física –como tortura, asesinato y violencia sexual– y desplazamiento forzado individual y masivo. Por otra parte, la Fuerza Pública solía realizar detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas, torturas y asesinatos selectivos (CNMH, 2013).

De acuerdo con lo anterior, fueron los paramilitares uno de los mayores causantes de desplazamiento forzado interno en el país. El CNMH (2013) plantea que, en efecto, a partir de 1995, un año después de que se volviera a incorporar a civiles a la guerra como actores armados con la reglamentación jurídica de las llamadas Convivir, se evidenció un aumento significativo en el desplazamiento forzado como se evidencia en la siguiente gráfica.

**Figura II: Personas en situación de desplazamiento**



Fuente: Registro Nacional de Información – Registro Único de Víctimas. Elaboración propia

Según un informe de CODHES en Colombia cada día de 1995 fueron desplazadas 195 personas, en su mayoría mujeres provenientes del campo, como consecuencia del accionar violento de grupos guerrilleros, Fuerza Pública y, principalmente, paramilitares (CNMH, 2015).

El desplazamiento forzado en Colombia no solo responde a un conflicto armado de alta complejidad y larga duración: también está vinculado con intereses económicos y políticos que inciden en el desalojo de la población civil de sus territorios. Aunque el desplazamiento forzado fue ejecutado por casi todos los actores de la guerra, los objetivos no eran los mismos. En el caso de los paramilitares estaban presentes, como mínimo, tres elementos: uno, la apropiación del territorio para la siembra de cultivos ilícitos y el control de las rutas; dos, las alianzas de estos grupos con grandes empresarios y élites económicas y políticas que tenían como uno de sus objetivos apropiarse de las tierras de los campesinos y comunidades indígenas para expandir sus latifundios y/o ejecutar grandes proyectos mineros, ganaderos y de energía y; tres, la expulsión de personas por supuestos nexos con grupos contrarios a sus criterios. En el caso de los grupos guerrilleros, operaban fundamentalmente el primer y tercer elemento antes mencionado: la siembra de cultivos ilícitos y la expulsión de





personas que brindaran ayuda o tuvieran supuestas fidelidades con otros grupos armados.

Por otra parte, muchas personas, aunque no tuvieran una amenaza directa contra sus vidas o su integridad, terminaban saliendo de sus territorios por los enfrentamientos entre los diferentes grupos armados o por miedo a convertirse en las próximas víctimas del conflicto.

Es preciso mencionar que, aunque el desplazamiento forzado fue mayoritariamente ejecutado por los paramilitares, el miedo de la población incluía la violencia ejercida por todos los actores incluyendo los legales; pues como se muestra en las siguientes cifras la victimización llegaba desde todos los actores. Entre 1981 y 2012 los reportes indican que se asesinaron 23.161 personas, de las cuales el 38,4% fueron asesinadas por grupos paramilitares, el 34,2% por actores armados no identificados, el 16,8% por las guerrillas, el 10,1% por miembros de la Fuerza Pública y el 0,4% por acciones conjuntas entre la Fuerza Pública y los paramilitares (CNMH, 2013).

Adicionalmente, en el caso de los paramilitares, las conocidas alianzas entre estos y las élites económicas y políticas y la Fuerzas Militares generaban una sensación adicional de miedo e impunidad, pues las instituciones que debían proteger a la ciudadanía terminaban siendo quienes dirigían y, en algunos casos, ejecutaban las acciones intimidatorias o violentas.

en el año 2001 (...) nos buscó un señor que trabajaba para el INCORA (...) nos puso una cita, nos reunió en el corregimiento donde asistió un paramilitar conocido como Megateo, nos dijo que iba a pagar a los que apareciéramos como titulares (...). En la reunión estaba Clímaco, era el intermediario o negociador, pero como para el lado de Megateo, pero a nosotros nos impusieron además que del dinero que nos iban a dar por nuestros derechos en la parcela, debíamos darle a Chamorro como una comisión, cada uno le dimos cien mil pesos (...) a mi (sic) me dio los dos millones en efectivo... ahí me entregaron un documento para que lo firmara, una hoja que no leí (...)

(Declaración citada en TSRT de Antioquia, radicado 2013-00369- de 2014) (CNMH, 2015: 390).

En este sentido, no hay que olvidar que el desplazamiento es resultado generalmente de otro hecho victimizante como la amenaza, la intimidación, el asesinato de un miembro de la familia, la tortura o el hurto, y en el caso de las mujeres la violencia sexual. Una de las modalidades que causó mayores desplazamientos forzados, usada por los paramilitares en ocasiones en alianza con las Fuerzas Militares, fue la conocida como “tierra arrasada”. Esta, según Romero (2009), era una táctica militar que consistía en golpear los diferentes “anillos de apoyo” de lo que se consideraba el soporte civil de las guerrillas. De esta forma, eran asesinados líderes y lideresas de organizaciones sociales y campesinas, activistas y simpatizantes de izquierda para, según ellos, aislar a los insurgentes.

Varios de los informes del Grupo de Memoria Histórica (GMH) reportan, además, que hubo una segunda fase del despojo y del desplazamiento forzado implementada por las estructuras paramilitares relacionada con la legitimación de los terrenos despojados por medio de conspiración con servidores públicos y entidades privadas como los fondos ganaderos y empresas de megaminería, entre otras. Una de las figuras a las que más se recurrió, según estos informes, fue la legalización de escrituras por parte de funcionarios de las Oficinas de Registros Públicos para legitimar la tenencia por parte de los victimarios de los terrenos obtenidos por medio de despojos, ventas forzadas, usurpaciones, apoderamiento indebido, arrebatamiento o abandono.

Esto ha hecho que para las víctimas que posteriormente denunciaron y reclamaron sus tierras se hiciera demasiado complejo demostrar su propiedad legal. Esto sin contar que, a pesar de las normativas expedidas en el 1997, en el 2011 y otros años, la burocracia ha generado cientos de tropiezos a las víctimas. Adicionalmente, las amenazas y asesinatos de reclamantes de tierra hicieron que muchas personas finalmente termina-





ran desistiendo del empeño en recuperar sus parcelas. No hay que olvidar que varios actores armados y sus alianzas continúan en escena. A esto se suma el contexto de vulneración y exclusión que las personas en situación de desplazamiento viven, pues no solo les fueron arrebatados sus bienes materiales, sino que también, en este proceso, perdieron sus estructuras de referencia (Patiño, 2015).

Así, las personas en situación de desplazamiento han ido de la esperanza que han producido en diferentes momentos procesos y acuerdos de paz, legislaciones y planes institucionales, a la desesperanza de encontrarse con un fuerte entramado burocrático, la incapacidad del Estado para responderles y protegerlos y la presencia continuada de actores armados y estructuras complejas que se han beneficiado históricamente del conflicto e imposibilitan en la práctica el reclamo o la pretensión de las víctimas al regreso a sus territorios.

## Conclusiones

Lo anterior permite entender: primero, que el desplazamiento forzado además de obedecer al conflicto armado también obedece a estructuras económicas complejas y a intereses rentistas, los cuales se entrelazan y conviven con el conflicto armado y responden a procesos de acumulación de tierras, poder y riquezas por medio de una violencia funcional a los poseedores de grandes capitales (CNMH, 2015). Segundo, que el Estado colombiano por acción u omisión ha sido responsable del desplazamiento forzado y su profundización en ciertos periodos y territorios, y que aún hoy la debilidad de su respuesta le sigue pasando factura a cientos de personas a quienes no les son restituidos sus derechos o a quienes hoy son despojadas de sus territorios. Tercero, que el desplazamiento forzado no solo afecta las capacidades materiales de las personas, sino que también rompe con sus proyectos de vida y les deja en un estado

de indefensión que muchas veces juega un papel importante en procesos de revictimización.

## Bibliografía

- Atehortua, C. (2009). Caracterización del desplazamiento forzado intraurbano. *Opinión Jurídica*.
- Brito, D. (2010). El desplazamiento forzado interno tiene rostro de mujer. *La manzana de la discordia*.
- Calderón, J. (2016). Etapas del conflicto armado en Colombia: hacia el posconflicto. *Latino América. Filosofía, Historia y Política*, 227-257.
- Carvajal, E. (2014). Los fallos de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos: Colombia y la mirada de la justicia Internacional. *Prolegómenos*, 103-120.
- Estrada, J. (2019). *Acuerdo de Paz en Colombia. Entre la perfida y la potencia transformadora*. Buenos Aires: CLACSO.
- Fernández, H., & Sánchez, J. (2010). Características del desplazamiento forzado en Colombia. *Revista LEBRET*, 105-127.
- García, M. (2000). Estado, derecho y crisis en Colombia. *Estudios Políticos*.
- González, A. (2010). *Viajeros de ausencias: desplazamiento forzado y acción colectiva en Colombia*.
- González, F. (1997). Poblamiento y conflicto social colombiana. En F. González, *Para leer la política. Ensayos de historia política colombiana*. Bogotá: Cinep.
- Granada, S. (2008). Caracterización y contextualización de la dinámica del desplazamiento forzado interno en Colombia 1996-2006. *Centro de Recursos para el Análisis del conflicto*, 2-23.
- Grasa, R. (2020). Colombia cuatro años después de los acuerdos de paz: un análisis prospectivo. *Documentos de trabajo*, 3-24.
- Londoño, L., & Ramírez, P. (2008). *La dominación de regreso a casa. Impacto de la reinserción paramilitar en la seguridad humana de las mujeres. Caso de Medellín, Bajo Cauca y Urabá*. Medellín: INER.
- Meertens, D., & Segura, N. (1997). Desarraigo, género y desplazamiento forzado interno en Colombia. *Nueva Sociedad*, 30-43.





- Medina, C. (2010). *FARC-EP y ELN: Una historia política comparada (1958- 2006)*. Tesis Doctoral, Universidad Nacional de Colombia.
- Molano, A. (2000). Desterrados. *Papeles de cuestiones internacionales*.
- Niño, C. (2017). Reseña: Breve Historia del conflicto colombiano. *Revista de Paz y Conflictos*, 327-330.
- Oquist, P. (1978). *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Bogotá: Instituto de Estudios Colombianos.
- Patiño, E. (2015). *Acciones colectivas y reconfiguración de ciudadanía. Mujeres jóvenes en situación de desplazamiento*. Tesis de maestría.
- Peco, M., & Peral, L. (2006). *El conflicto de Colombia*. Ministerio de Defensa.
- Ramírez, S., & Restrepo, L. (1989). Actores en conflicto por la paz. El proceso de paz durante el Gobierno de Belisario Betancur (1982-1986). *Cinep*.
- Reyes, A. (1997). La compra de tierras por narcotraficantes. En M. d. Cultura, *Drogas ilícitas en Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Romero, M. (2009). *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*. Bogotá: IEPRI.
- Salas-salazar, L. (2016). Conflicto armado y configuración territorial: elementos para la consolidación de la paz en Colombia. *Bitacoras*, 45-57.
- Suárez, F. (2007). La sevicia en las masacres de la guerra colombiana. *Análisis político*, 59-77.
- Utria, L. (2015). La mujer en condición de desplazamiento forzado. 7-27.
- Velásquez, E. (2007). Historia del paramilitarismo en Colombia. *HISTÓRIA, SÃO PAULO*, 134-156.
- Wills, M. (2015). *Los tres nudos de la guerra colombiana: un campesinado sin representación política, una polarización social en el marco de una institucionalidad fracturada, y unas articulaciones perversas entre centro y regiones*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica - Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas .
- Yaffe, L. (2011). Conflicto armado en Colombia: análisis de las causas económicas, sociales e institucionales de la oposición violenta. *Universidad ICESI*, 187-208.

## Otras fuentes

Auto 092, T-025/2004 (Corte Constitucional 14 de abril de 2008).

BBC. (20 de julio de 2017). *Los grupos armados que están ocupando los territorios abandonados por las FARC en Colombia*. Recuperado el 28 de abril de 2021, de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40646855>

Caracol Radio. (05 de 05 de 2003). La guerrilla de las FARC asesinó al gobernador de Antioquia, Guillermo Gaviria Correa a su Consejero de Paz, Gilberto Echeverri Mejía, y a ocho militares que tenía retenidos hace un año y dos semanas en las montañas del suroeste antioqueño. *Caracol Radio*. Obtenido de [https://caracol.com.co/radio/2003/05/06/nacional/1052172000\\_113560.html](https://caracol.com.co/radio/2003/05/06/nacional/1052172000_113560.html)

CNMH. (2013). *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Informe general Grupo de Memoria Histórica*. Bogotá: Imprenta Nacional.

CNMH. (2014). *La huella invisible de la guerra. Desplazamiento forzado en la Comuna 13*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.

CNMH. (2015). *Una nación desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: CNMH.

Congreso de la República de Colombia. (24 de julio de 1997). Ley 387. *Diario Oficial 43.091*.

Congreso de la República de Colombia. (24 de julio de 2000). Ley 599. *Diario Oficial 44.097*. Bogotá.

Congreso de la República de Colombia. (10 de junio de 2011). Ley 1448. *Registro Oficial 48.096*.

Congreso de La República de Colombia. (2011). *Ley 1448. Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras*. Bogotá.

Corporación Observatorio para La Paz. (2002). *Las verdaderas intenciones de los paramilitares*. Bogotá: Intermedio Editores.

DW. (19 de abril de 2021). *Más de 900 líderes sociales asesinados en Colombia desde 2016*. Obtenido de <https://www.dw.com/es/m%C3%A1s-de-900-l%C3%ADderes-sociales-asesinados-en-colombia-desde-2016/a-57257906>

El Colombiano. (18 de enero de 2019). *Duque rompe diálogos con el Eln y reactiva órdenes de captura*. Recuperado el 23 de abril de 2021, de [https://www.google.com/search?q=terminan+negociaciones+con+el+ELN&tbs=cdr:1,cd\\_min:2018,cd\\_max:2019&sxsrf=ALeKk03uSpv7SITUU9Q8QwWQga5D04BRfw:1619902664827&source=Inms&tbm=nws&sa=X&ve](https://www.google.com/search?q=terminan+negociaciones+con+el+ELN&tbs=cdr:1,cd_min:2018,cd_max:2019&sxsrf=ALeKk03uSpv7SITUU9Q8QwWQga5D04BRfw:1619902664827&source=Inms&tbm=nws&sa=X&ve)





[d=2ahUKEwidl6HXr6nwAhU5MIkFHSS3Aq0Q\\_AUoAnoECAEQBA&biw=1366&bih=625](https://www.elspectador.com/colombia2020/territorio/asesinato-de-reclamantes-y-lideres-la-violencia-se-recrudece-en-el-carmen-de-bolivar/)

El Espectador. (30 de junio de 2020). *Asesinato de reclamantes y líderes, la violencia se recrudece en El Carmen de Bolívar*. Obtenido de <https://www.elspectador.com/colombia2020/territorio/asesinato-de-reclamantes-y-lideres-la-violencia-se-recrudece-en-el-carmen-de-bolivar/>

El País. (7 de diciembre de 2013). *Un atentado de las FARC tensa el proceso de paz*. Recuperado el 19 de abril de 2021, de [https://elpais.com/internacional/2013/12/07/actualidad/1386438354\\_006882.html](https://elpais.com/internacional/2013/12/07/actualidad/1386438354_006882.html)

El País. (6 de octubre de 2016). *Las polémicas revelaciones de promotor del No sobre estrategia en el plebiscito*. Recuperado el 28 de abril de 2021, de <https://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/las-polemicas-revelaciones-de-promotor-del-no-sobre-estrategia-en-el-plebiscito.html>

El País.cr. (8 de noviembre de 2015). *Grupos herederos de paramilitares, principales violadores de DDHH en Colombia*. Recuperado el 21 de abril de 2021, de <https://www.elpais.cr/2015/11/05/grupos-herederos-de-paramilitares-principales-violadores-de-ddhh-en-colombia/>

El Tiempo. (25 de Febrero de 2002). *Así fue el secuestro de Ingrid Betancourt*. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1380000>

El Tiempo. (19 de mayo de 2020). *Nombran hijo de 'expara' como coordinador de víctimas de Mininterior*. Recuperado el 23 de abril de 2021, de <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/hijo-de-jorge-40-es-el-director-de-victimas-del-ministerio-del-interior-497072>

El Universo. (8 de noviembre de 2012). *Masacre a 10 campesinos revive terror paramilitar en Colombia*. Recuperado el 21 de abril de 2021, de <https://www.eluniverso.com/2012/11/08/1/1422/masacre-10-campesinos-revive-terror-paramilitar-colombia.html/>

El Universo. (10 de agosto de 2013). *Colombia atribuye a guerrilla de las FARC ataque en la frontera común*. Recuperado el 19 de abril de 2021, de <https://www.eluniverso.com/noticias/2013/08/10/nota/1267376/colombia-atribuye-guerrilla-farc-ataque-frontera-comun/>

El Universo. (28 de junio de 2015). *Atentado de las FARC contra oleoducto deja el «daño ambiental más grave» en Colombia*. Recuperado el 20 de abril de 2021, de <https://www.eluniverso.com/noticias/2015/06/28/nota/4991244/atentado-farc-contra-oleoducto-deja-dano-ambiental-mas-grave/>

JEP. (2021). *La JEP hace pública la estrategia de priorización dentro del Caso 03, conocido como el de falsos positivos*. Recuperado el 18 de Abril de 2021, de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP->

[hace-p%C3%BAblica-la-estrategia-de-priorizaci%C3%B3n-dentro-del-Caso-03,-conocido-como-el-de-falsos-positivos.aspx](#)

Ministerio de Defensa Nacional. (2005). *Directiva 029*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional de Colombia.

Ministerio de Defensa Nacional y Presidencia de la República. (11 de febrero de 1994). Decreto 356. *Diario Oficial* 41.220.

Noticias ONU. (18 de junio de 2020). *La cifra de desplazados en todo el mundo se dobla en apenas diez años*. Obtenido de <https://news.un.org/es/story/2020/06/1476202#:~:text=Colombia%20a%20su%20vez%20cuenta,casi%2080%20millones%20de%20personas>.

Noticias ONU. (26 de abril de 2021). *Preocupa el aumento de la violencia en territorios controlados por grupos armados ilegales y organizaciones criminales en Colombia*. Recuperado el 26 de abril de 2021, de <https://news.un.org/es/story/2021/04/1491312>

OCHA. (2021). *Colombia. Impacto y tendencias humanitarias entre enero y marzo de 2021*. ONU.

Presidencia de la República. (5 de agosto de 1964). Decreto-Ley 1699. *Diario Oficial* 31.430.

Presidencia de la República. (19 de abril de 1989). Decreto 813. *Diario Oficial* 38.785.

Presidencia de la República. (19 de abril de 1989). Decreto 814. *Diario Oficial* 38.785.

Revista Semana. (21 de 05 de 2005). Las Farc arremetieron contra concejales en Puerto Rico Caquetá. *Revista Semana*. Obtenido de <https://www.semana.com/noticias/articulo/las-farc-arremetieron-contraconcejales-puerto-rico-caqueta/72783-3/>

Revista Semana. (9 de septiembre de 2014). *Gobierno y ELN exploran proceso de paz*. Recuperado el 22 de abril de 2021, de <https://www.semana.com/nacion/articulo/santos-anuncia-dialogo-de-paz-con-el-eln/391102-3/>

RUV. (31 de Marzo de 2021). *Registro Único de Víctimas*. Recuperado el Abril de 2021, de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>





Revista Conflicto Social - Año 17 N° 30 - Julio-Diciembre 2023

# Vouchers educativos: la propuesta para la Argentina y las lecciones del caso chileno

Educational vouchers: the proposal for Argentina and the lessons from the Chilean case

Romina De Luca\*

*Recibido: 15 de noviembre de 2023*

*Aceptado: 23 de diciembre de 2023*

**Resumen:** Este artículo revisa críticamente la propuesta liberal clásica del sistema de bonos o cheques escolares (vouchers) y las adaptaciones que distintos autores hicieron para el caso argentino. Se examinan las contribuciones de Milton Friedman, Martín Krause y Alberto Benegas Lynch. El trabajo aporta al despliegue de las raíces locales de los aportes clásicos. En un segundo nivel, se analiza el caso chileno a través de distintos documentos internacionales para arrojar luz sobre las consecuencias que podría acarrear la introducción de tales políticas en Argentina.

**Palabras clave:** sistema de vouchers; educación; aportes locales; lecciones; Chile.

**Abstract:** This article analyzes the classic liberal proposal of the voucher system and the adaptations that different authors perform for Argentina. The contributions of Milton Friedman, Martín Krause and Alberto Benegas Lynch are examined in this article. The work contributes to the development of the local roots of the classic contributions. At a second level, the Chilean case is analyzed through different international documents to show the consequences that the introduction of such policies in Argentina could have.

**Keywords:** voucher system; education; local contributions; lessons; Chile.

\* Investigadora del Instituto Interdisciplinario de Estudios e Investigaciones de América Latina (INDEAL) / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA. ORCID: 0000-0003-3805-6512 rom.deluca@gmail.com

## Introducción

Dados los debates actuales en Argentina, este artículo se propone revisar el sistema de escuelas voucher a partir de tres dimensiones. En primer lugar, el análisis crítico del diseño teórico clásico tal como fue propuesto por Milton Friedman. En segundo lugar, se analiza la apropiación local que distintos intelectuales hicieron de ese modelo proyectándolo a nuestro país. En otras palabras: revisar la fundamentación de distintos intelectuales en el despliegue de esa propuesta para nuestro país. En este punto, se examinan los distintos trabajos elaborados por Martín Krause y de Alberto Benegas Lynch (h). En tercer lugar, se presenta evidencia empírica sobre la evolución de esta propuesta en Chile y sus consecuencias. El país trasandino fue referencia recurrente para el liberalismo argentino. Para ello se aportan estadísticas educativas de dicho país junto a elaboraciones de distintos organismos internacionales. De manera acotada, se realizan algunos paralelismos sobre la forma que adquirió el sistema en Chile y en Suecia. El trabajo de reflexión y análisis aquí propuesto busca contribuir a la discusión local que supone -equivocadamente- encontrar en dicho esquema de reforma una solución para la crisis educativa actual. Al margen de la forma que asuma la resolución de la coyuntura electoral que dan gran actualidad a este análisis se entiende que como distintos sectores sociales consensuan sobre estos procesos de reforma conviene examinarlos de manera crítica.

## Metodología

Este es un trabajo de reflexión crítica y análisis conceptual junto a evidencia concreta de un caso bajo estudio para observar las implicancias de las propuestas examinadas. Se estructura el trabajo en tres grandes apartados. En primer lugar, se realiza un análisis crítico de los aportes de





Milton Friedman para fundamentar la propuesta de escuelas voucher. Se la denomina aquí propuesta liberal clásica. Se examina el marco conceptual y teórico formulado por ese autor. En un segundo momento, se analiza también de manera reflexiva y crítica, las apropiaciones que en Argentina se hicieron de este pensamiento. Este segundo núcleo problemático fue poco elaborado hasta el momento siendo un déficit en el campo de la crítica educativa la elaboración de biografías intelectuales. En particular, se toman aquí los aportes de Martín Krause y de este autor junto a Benegas Lynch. Ambos adaptaron del planteo clásico del *voucher system* a nuestro país y sugirieron ya en los noventa que las reformas educativas debían concentrarse en este esquema. En este segundo eje, también se realiza un examen crítico y de reflexión, en un plano conceptual y teórico, de lo que se denomina aquí las “derivadas locales” del liberalismo clásico.

Como se indicó en la introducción, en la coyuntura actual, el ascenso del liberalismo al poder pareciera contradictoriamente convalidar pasivamente estas ideas. Paradójicamente, dentro de los electores de la fuerza vencedora un número no despreciable de votantes defendían la educación pública. Lo que permite problematizar el grado de relación entre decisiones electorales y el grado de alineación automática a ciertos planteos. Puede utilizarse aquí la noción de revolución pasiva, en los términos gramscianos, para analizar este cuadro: una serie de transformaciones más o menos radicales en una dirección que pareciera atacar a la educación pública emergen como resultado de la profunda crisis educativa que en nuestro país tiene décadas sumado al descreimiento electoral. En particular, la negación de la crisis educativa por el personal político que gobernó tras la crisis de 2001 pareciera favorecer la búsqueda de soluciones alternativas inclusive opciones no deseadas por los votantes.”

Se entiende que la crisis educativa es expresión de la crisis social y de las tendencias generales impuestas por la descalificación del trabajo. El consenso liberal que se estructura detrás de las propuestas de voucherización educativa encarnadas por el liberalismo, son de alguna ma-

nera expresión del nivel de conciencia y del estadio de la lucha de clases en un contexto específico.

En un segundo nivel, este artículo examina el proceso de implementación del sistema de vouchers en la educación chilena. Esto constituye el tercer eje de este trabajo. Resulta pertinente entonces cuáles fueron las tendencias recurrentes que esa reforma desencadenó en el país trasandino. Para ello, se revisan aquí documentos internacionales -de la OCDE y la UNESCO-, indicadores educativos, resultados de las pruebas PISA así como, en menor medida, la conflictividad estudiantil a la que dio lugar las consecuencias de la municipalización educativa.

### **Desarrollo. Voucher system en su planteo clásico**

Existe cierto consenso al establecer tres grandes formatos o modelos para ese único nombre de “escuelas voucher”. Por un lado, tal como lo expresaron Milton y Rose Friedman en *Libertad de elegir* (1983) en 1980, previamente lo hicieron en un artículo de 1955, un sistema de escuelas dirigidas por la demanda. Las primeras ideas de los Friedman aparecieron como capítulo de libro, recuperando algunos aportes de su libro *Capitalismo y Libertad*. Para ellos, se trataba de impulsar un cambio radical que terminara con los monopolios estatales en materia educativa.

La propuesta de los autores implicaba que se debía desnacionalizar la educación separando la legislación sobre escolarización obligatoria, la administración de las escuelas y su financiamiento. Esas tareas habían sido absorbidas por el Estado en su fase de conformación moderna, absorción que debió previamente expropiar a la comunidad que realizaba labores educativas. En la propuesta clásica, el Estado debía exigir un mínimo de escolarización, pero serían las familias las que, a través de un sistema de bonos, decidirían cómo y dónde efectivizar esa escolarización. El resultado de ese cambio: generar un mercado motivado por la demanda.





Existe un segundo modelo que se basa en el financiamiento a las escuelas de acuerdo a la matrícula que reciben. Este esquema toma la idea de que el financiamiento debe seguir a la demanda. Primero se debe producir la “libre” elección y luego, entonces, se recibe la asignación de recursos estatales para hacer frente a esa demanda.

Un tercer formato se basa en el subsidio a la demanda, pero donde la elección de escuelas de todas maneras resulta acotada. Como las que reciben los subsidios son las escuelas se habla también de subsidio a la oferta. Algunos consideran que estos son mecanismos “impuros” del “choice system” porque no empodera a las familias sino a las escuelas. De hecho, la propuesta clásica formulada por Milton y Rose Friedman constituye el primero de los modelos descriptos.

En estos esquemas, los costos operativos del sostenimiento de las escuelas recaen no sobre el Estado sino sobre los administradores de las escuelas. En general, implican la creación de un consejo escolar con o sin fines de lucro. Para el caso de Estados Unidos, por ejemplo, aparecieron movimientos de familias a favor del *voucher system*. Precisamente porque, en algunas de las propuestas, se convierten en dueñas de la escuela. El sistema permite y refuerza las escuelas de gestión privada que conocemos en Argentina (laicas o confesionales). Como se indicó más arriba, los esquemas de subsidio a la oferta son considerados esquemas impuros. Veamos, a continuación, el aporte de la teoría clásica.

¿Cómo funciona en el planteo clásico las escuelas vouchers? Como se dijo más arriba, las familias reciben un cupón, cheque o voucher para elegir la escuela para sus hijas e hijos. En el diseño de los Friedman el esquema voucher deriva fondos estatales directamente a las familias con el único destino de uso escolar. A través de este sistema, las escuelas sin regulación estatal, regidas por los principios de la oferta y la demanda de libre mercado, ofrecerían diversos servicios que luego serían validados –o no– por las familias. Se trataría de un sistema completamente descentralizado con el objetivo de garantizar libertad (de elegir), diversidad (de oferentes y servicios) y calidad (resultante de la libre

competencia). Precisamente, la exigencia de un buen servicio motorizaría la elección y el “cliente” se retiraría si no está de acuerdo con el mismo. La duda que surge reside en si esa lógica de desplazamiento permanente del cliente aplica o puede desplegarse en materia educativa: un proceso que necesita cierta continuidad y estabilidad en el tiempo para observar resultados.

En *Libre para elegir*, Milton y Rose Friedman señalan que el principal problema del sistema educativo residía en los pésimos resultados que producían las escuelas. Ello se expresaba en un malestar que atravesaba a docentes, estudiantes y familias. El ahogo estatal sobre la libertad individual había convertido a la escuela en un cuasimonopolio a manos del Estado lo que llevó al autor a compararla, por su grado de centralización, con una industria de tipo socialista (Friedman, 2003). El Estado había despojado a las familias de la gestión educativa que estaba antes en sus manos. Las familias elegían a sus docentes, seleccionaban contenido y sostenían esas escuelas. Pero el proceso moderno de centralización estatal colocó la administración y la toma de todas las decisiones en manos del estado: quiénes enseñarán, cómo lo harán, qué enseñarán, qué niños/as irán a la escuela por qué período de tiempo y dónde lo harían; todo eso se conformó como una competencia privativa del Estado.

Friedman argumentaba que este sistema perjudicaba, especialmente, a las familias pobres porque eran las que no tenían alternativa. Se generaba así una distorsión del mercado donde la gente pobre financiaba con sus impuestos la educación de gente que sí podría pagarla. La mayoría de los ejemplos a los que recurren, son de nivel superior, un dato no menor a la hora de analizar la posibilidad de implementar este esquema de manera masiva en el sistema educativo. Si bien los ejemplos refieren al nivel superior, el planteo clásico formulado por Friedman iba dirigido también a la educación básica (obligatoria).

Las escuelas pasarían a ser dirigidas por las familias y debía ser a ellas a las que respondiera el conjunto de la docencia. Ahora es “su” dinero el que financia las escuelas. Como se trataría de fondos particulares





o privados, se lograba así eliminar a la intermediación de la burocracia,<sup>1</sup> por ende, los recursos se destinarían allí donde se debía gastarlos. Según Friedman un sistema diseñado y controlado por sus clientes generaba beneficios para las buenas y malas escuelas: sencillamente todas se verían obligadas a mejorar. A decir suyo, el sistema centralizado no tiene forma alguna de generar interés personal para cada individuo. En cambio, las familias sí podían. En consecuencia, la centralización estatal destruía la base del progreso que no sería más que la experimentación. Acorde con su filosofía liberal y basado en los principios de Adam Smith, Friedman entiende que la competencia en el mercado es la forma más segura para mejorar la calidad y promover la creatividad en cualquier área de la vida social. Cabe señalar que la vida social no es más que la mera adición de individuos que, de alguna manera, no interfieren en sus decisiones los unos con los otros. El esquema clásico a favor del sistema de escuelas voucher propone, entonces, la mayor descentralización posible para el sistema educativo.<sup>2</sup>

Como se indicó más arriba, buena parte de este desarrollo conceptual toma como escenario el nivel superior donde más abiertamente aparecen las consecuencias de estas propuestas: la introducción de aranceles. En efecto, para educación superior Friedman argumenta que “siempre y cuando las y los estudiantes estén dispuestos durante o después (con ingresos mayores)” podrán pagar los gastos de su educación. El sistema de bonos abarataría el gasto total/familiar en educación porque ahora no debían sostener con sus impuestos escuelas o niveles que no eligen (o que no podrían pagar). Reconocían que para elegir se necesitaba información. Pero argumentaban que esta no debía provenir de las escuelas ni del Estado. A decir de estos autores, las familias tienen más información acerca de lo que les conviene a sus propios hijos/as que nadie más. Así, resulta muy clara una segunda consecuencia de este es-

<sup>1</sup> Friedman alude a la presencia tanto de la burocracia estatal como a la sindical como agentes que distorsionan el libre accionar del mercado.

<sup>2</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=\\_NainNRWk9Y](https://www.youtube.com/watch?v=_NainNRWk9Y)

quema: la concepción de las hijas e hijos como propiedad privada de las familias.

El sistema de bonos/vales permite, para Friedman, reestructurar radicalmente la escuela introduciendo en ella la lógica de la empresa privada con fines de lucro. La empresa privada en educación permitiría diversificar la oferta mejorando la calidad educativa. Friedman (1995) apunta a que su sistema de bonos sea universal y que permita costear una educación de calidad. Sin embargo, reconoce que su propuesta no ha sido implementada centralmente por el poder de bloqueo de las centrales sindicales docentes y la creciente centralización educativa. Es decir, una propuesta que solo lograría implementarse en algunos estados del país que la formuló aparece en nuestra coyuntura local como la solución a los problemas educativos. El diagnóstico que hacía Friedman era que las escuelas públicas a las que asistían las y los estudiantes norteamericanos eran más bien feudos privados de los funcionarios públicos y de los sindicatos. La tarea por encarar era forzarlas a reconvertirse con la lógica mercantil. El sistema de bonos proveía esa oportunidad para que los empresarios ingresaran rápidamente a la oferta educativa.

Lo cierto es que Friedman reconocía que su propuesta de voucher-system se implementó de manera muy limitada: vales destinados a escuelas estatales funcionan en Wisconsin, Ohio, Florida, Columbia. Entre 1993 y 2000 se intentó promulgar el sistema en California para superar su escala reducida. Algo similar ocurrió en Washington y Colorado. Según Friedman si el plebiscito que puso a consideración el sistema voucher a manos de las familias fracasó fue gracias a la propaganda sindical.

Tal como puede verse, en la propuesta liberal clásica los vouchers son una vía para la privatización educativa, más que para ello para la definición de subsidiariedad en materia educativa por parte del Estado. Son las familias los agentes naturales y primarios de la educación y por ende la forma organizativa que debe asumir la educación de masas debía recuperar esa lógica. Inclusive, como se mostró, la misma idea de obligatoriedad puede ser puesta en cuestión: el derecho a la educación es





también la libertad de no asumirlo. El esquema clásico elimina cualquier posibilidad de conflicto y funda su idea de calidad como el resultado esperado de la intervención mercantil.

### **El modelo argentino para el voucher**

En nuestro país fue Martín Krause junto Alberto Benegas Lynch (1994) quienes explicaron y fundamentaron hace décadas las bondades del esquema de escuelas voucher para Argentina. Algunos de estos debates se dieron en el contexto de discusión de la Ley Federal de Educación. En particular, Krause y Benegas Lynch publicaron un trabajo en 1994 sintetizando sus posiciones.

Conviene recordar que los debates que desembocaron en la sanción de la Ley Federal se dieron ya en el marco de una crisis del sistema educativo que la nueva ley prometía resolver. Como se señaló en otro lugar, el Congreso Pedagógico Nacional convocado por el alfonsinismo fue la usina de ideas donde se configuró la posterior Ley Federal. Incluso algunos documentos de la época sentaron las bases para la normativa posterior. Por ejemplo, en 1989, el documento “Política de Transformación Educativa”, documento emanado del Ministerio de Educación de la Nación establecía que las políticas educativas debían asegurar el logro de la meta de escolaridad básica de 7 años de estudio y el vincular al sistema con el mundo del trabajo a los efectos de superar la disociación entre el pensar y el hacer. La descentralización financiera y administrativa del sistema que avanzaba desde los sesenta debía profundizarse para:

...descentralizar las prestaciones educativas en todos los niveles para amoldarlas a requerimientos regionales y locales y reinstalar las conducciones educativas acerca de las diversas realidades, cuidando de no reproducir esquemas centralistas en pequeño sino de instituir modalidades de participación más

efectivas de docentes, alumnos y padres en las decisiones (Secretaría de Educación-Ministerio de Educación, 1989: 10)

También como se desarrolló en otro lugar, desde la década del sesenta se impulsan en nuestro país políticas de descentralización tanto en el plano administrativo como en el curricular. Pero es en los noventa cuando esos debates se hacen extensivos para el nivel. Los debates iniciados en el Congreso Pedagógico Nacional y el posterior debate de la Ley Federal habilitaron la discusión sobre el sistema de vouchers. En este contexto debe incluirse el aporte de Krause y Benegas Lynch con relación a la principalidad o subsidiariedad en materia estatal, lógica que atraviesa la discusión sobre los vouchers.

En efecto, según los autores, si se buscaba avanzar en mejorar la calidad de la educación debía modificarse la forma en la que se gestionaba el sistema para dar paso a un esquema operado por la libre elección de la demanda. Ello habilitaba los necesarios “incentivo(s) para incorporar nuevos métodos y tecnologías” ya que las escuelas deberían “competir para atraer alumnos”. (Krause y Benegas Lynch, 1994: 66). Directivos y docentes tendrían que pasar a administrar las escuelas y decidir, por ejemplo, su propio salario, el currículum y los métodos pedagógicos.

En el planteo de Krause y Lynch coexiste la misma crítica estructural que Friedman formulaba a la intervención estatal. Los teóricos locales también entendían que no existían mecanismos para que el Estado conozca las preferencias individuales de la población. Esa incapacidad daría lugar a una visión autoritaria de quien planifica, eso que denominan, autoritarismo centralizador, se impuso, entonces, en el diseño educativo. Desde su perspectiva, la planificación estatal era inexistente y se confundía con la imposición de las preferencias individuales del planificador sobre toda la población. Por eso, concluían: “lo único que podemos hacer es dejar que cada uno decida por sí mismo qué tipo de educación quiere para sí y para sus hijos” (Krause y Benegas Lynch, 1994: 25).

Krause y Benegas Lynch defendieron ya en los años noventa que el





currículum único y homogéneo debía erradicarse de la escuela. Entendían que obligatoriedad de la educación no implicaba, necesariamente, la definición de contenidos también obligatorios. Desde su perspectiva:

los contenidos de la educación y sus correspondientes valores deben ser elegidos por los educandos o por sus padres. La imposición de contenidos educativos constituye una falta de respeto a la persona a quien se somete a esa “educación” (Krause y Benegas Lynch, 1994: 33)

Ya en 1994, los autores cuestionaban la introducción de contenidos de “educación sexual” en las escuelas porteñas. Este aspecto, resulta consistente, entonces, con el ataque actual por parte de este sector a la enseñanza de la educación sexual integral dispuesta por la Ley 26.150.

Una primera reflexión que debe hacerse, entonces, es sobre las consecuencias de la introducción de estos principios. Al eliminarse la educación homogénea y dejarla en manos de las familias se produce una atomización completa en la formación de niñas, niños y adolescentes. Así, se renuncia a cualquier vocación colectiva y universal del conocimiento científico para consolidar los prejuicios e ideas de las propias familias de origen de las y los estudiantes.<sup>3</sup> Se construye una libertad fundada en la “tiranía” de las familias, hijas e hijos dejan de ser sujetos de derecho y pasan a ser posesión de sus tutores.

Asimismo, como se anticipó, la propuesta de los autores no cuestionaba únicamente la obligatoriedad de la currícula, sino la idea misma de fijar una cantidad de años de educación obligatorios. En ese punto, sostuvieron que la obligatoriedad de la educación no era deseable: “el “derecho” a aprender es la libertad de hacerlo o no, Y de hacerlo del modo que el ciudadano estime más conveniente” (Krause y Benegas Lynch,

<sup>3</sup> Las consecuencias de estos procesos fueron advertidas para el caso español por Fernández Liria, C, García Fernández, O y Galindo Fernández, O (2017). *Escuela o barbarie. Entre el neoliberalismo salvaje y el delirio de la izquierda*. Madrid: Akal.

1994: 50). Por ello, debía “eliminar(se) todo tipo de currículum y metodología de la educación obligatoria” (...) eliminar los certificados y títulos obligatorios”. Esto implicaba que cada institución fijaría las normas de ingreso, el currículum, las metas y objetivos y si éstos se cumplían o no. Más aún, entendían que los títulos podrían no ser obligatorios para el desempeño en alguna actividad -y daban ejemplos de médicos y abogados- y que la calidad bien podía ser certificada o por el cliente que contrataba y asumía los riesgos o por los colegios profesionales. Las implicancias de este proceso: una desregulación completa.

Se debe señalar, entonces, otra deriva de esta argumentación. En general, la propuesta realizada por ambos autores facilita esquemas del tipo homeschooling. La educación, guiada por las familias, puede circunscribirse a su mínima expresión: la “familiarización” o “homeschooling”, al mismo tiempo se alentaba, de ser posible, el uso de tutores uno a uno. De no ser posible, los autores proponían que cada escuela fuera una unidad autogestionada por las familias. Por eso, en 2022, Martín Krause entendía que los fondos públicos debían ser transferidos como cheques a las familias para que éstas decidan el destino de esos recursos. Una propuesta intermedia para virar el sistema educativo hacia su voucherización.<sup>4</sup>

Esa propuesta, para los autores incluso mejoraba la erogación de recursos como resultado de la desregulación y apertura completa de la actividad. En efecto, afirmaban que no existía ninguna relación entre mayor gasto y calidad: “no existe ninguna relación directa entre el mayor gasto y una mejor educación, mientras que, por otro lado, la administración y planificación estatales no garantizan ningún grado de eficiencia en el gasto realizado” (Krause y Benegas Lynch, 1994: 34).

En ese texto, también anticipaban los posibles rubros de ajuste salarial: los componentes “no monetarios”, es decir:

<sup>4</sup> *La Nación*, 25/1/2022. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/milei-vouchers-y-educacion-estatal-nid25012022/>





estabilidad en el cargo, la categoría, jerarquía y ubicación; las licencias con goce de sueldo; el cambio de funciones o asignaturas por merma o disminución de las aptitudes del docente; las licencias sin goce de sueldo para perfeccionamiento que no interrumpen la continuidad del servicio; los horarios reducidos; las vacaciones prolongadas; la jubilación privilegiada. (Krause y Benegas Lynch, 1994: 38)

Reconocían que las conquistas laborales eran un obstáculo al “trabajo” y más aún en el seno de un empleador “monopolista” como lo era el Estado que imponía un tope salarial y eliminaba la posibilidad que los trabajadores compitieran entre sí para obtener mejores salarios por parte de sus patrones directos (Krause y Benegas Lynch, 2014: 39). No extraña que, en otro trabajo abocado al análisis de otra problemática, Krause defiende la vuelta al espíritu del Código Civil redactado por Dalmacio Vélez Sarsfield (sancionado el 25 de septiembre de 1869) donde se fijaba que:

“La locación de servicios” es un contrato consensual, aunque el servicio hubiese de ser hecho en cosa que una de las partes debe entregar. Tiene lugar cuando una de las partes se obliga a prestar un servicio, y la otra a pagarle por ese servicio un precio en dinero. Los efectos de este contrato serán juzgados por las disposiciones de este código sobre las ‘Obligaciones de Hacer’ (Krause, 2013: 72)

Como se ve, la idea que recupera para los vouchers se funda en esta noción de la libertad contractual entre las partes y el consenso que deviene del acuerdo entre los implicados. Ese principio debe, entonces, erradicar los convenios colectivos de trabajo. La libertad contractual es clave para esta filosofía. En otro trabajo, Krause establecía:

para que los mercados funcionen es necesario que exista un marco jurídico de normas que permitan su funcionamiento. En términos básicos, son aquellas tres leyes fundamentales que señalara oportunamente David Hume: la estabilidad en la posesión (derecho de propiedad), su transferencia por consenti-

miento (libertad contractual) y el cumplimiento de las promesas (Krause, 2007: 3)

El autor argumenta a favor de la descentralización estatal como mecanismo de incentivos y de forma de respeto a los contratos particulares.

En relación a la coyuntura que Krause y Lynch examinaban a la hora de justificar su reforma educativa –los años noventa- reconocían que, aunque ineficiente por las excesivas regulaciones estatales, el sector privado brindaba una oferta más barata que la estatal en tanto ese sector no se encontraba asediado por los paros docentes (Krause y Benegas Lynch, 1994: 60). Esta propuesta es coherente con la filosofía liberal que también expresaba Milton Friedman: hay que eliminar todas las normas que regulan la actividad y destruir los convenios y el rol corporativo de los sindicatos. Para no dejar dudas, el documento afirma la necesidad de prescindir de cualquier marco normativo general para el conjunto del sistema educativo: dentro de las tareas a encarar se encontraba “la derogación de todas las normas educacionales que provienen de la órbita política” (Krause y Benegas Lynch, 1994: 70). En su propuesta, cada escuela podía decidir si se establecía como:

(...) sociedad con fines de lucro o institución sin fines de lucro; las políticas de ingreso, si será una institución arancelada o continuará siendo gratuita y buscará aportes; y otros aspectos de la tarea educativa. A partir de allí, las instituciones están sujetas a la competencia de instituciones similares, todas ellas ahora con carácter de instituciones privadas. (Krause y Benegas Lynch, 1994: 75).

Se eliminarían los subsidios al sector privado generalizando una lógica donde:

(...) los padres serían a partir de ese momento responsables directos de la educación de sus hijos, y tendrían la facultad de elegir el tipo de educación que esperan obtener para ellos. Los maestros pasarían ahora a ser copropietarios, y podrían mejo-





rar sus condiciones de trabajo todo lo que quisieran, para lo cual tendrían que convencer a los padres de los alumnos de que lo merecen (Krause y Benegas Lynch, 1994: 75-76)

Se elimina así la carga burocrática y administrativa del Estado y al mismo tiempo se desregulan las condiciones laborales. En términos más generales, los autores locales coinciden con el planteo realizado por Milton Friedman: el sistema educativo se estructuró como un cuasimonopolio estatal lo que ahoga al individuo, impide una gestión eficiente que realice el interés individual.

En resumen, en el momento en el que se debatía y se avanzó en una mayor descentralización del sistema educativo, a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación, los autores proponían pasar de una mayor provincialización a la familiarización de la educación. Como se vio en este acápite, en general, el liberalismo local en sus adaptaciones no agrega nuevos elementos: se discute la obligatoriedad escolar (tanto en lo que refiere a lo curricular como a la regulación de títulos y cantidad de años de estudio), se coloca a las familias como los agentes educativos que deben hacerse cargo de la educación, se cuestiona y combate el rol estatal en materia educativa así como la organización sindical, se propone libre contratación docente por parte de las escuelas administradas por las familias, proceso que va de la mano de una total desregulación laboral. La demanda y su accionar regulará la oferta y mejorará, gracias a las leyes mercantiles, la calidad recibida.

Hay que destacar que, en la coyuntura actual, estas propuestas se esgrimen en una sociedad profundamente degradada: los niveles de pobreza alcanzan a casi el 40% de la población, 1 de cada 2 personas recibe asistencia alimentaria por parte del Estado, dentro de la población económicamente activa, casi 6 de cada 10 trabajadores tienen empleos precarios, inestables o están desocupados,<sup>5</sup> siendo además mayor el impacto

<sup>5</sup> Salvia, A. (2023) "La Argentina de la Pospandemia: barreras estructurales, deudas sociales persistentes y desigualdades crecientes [en línea]". Jornada *"Un tiempo de diálogo, Mar del Plata"*

en los hogares sostenidos por mujeres y, en general, con presencia de niñas/niños y adolescentes. Además, un tercio de sus familias de chicas y chicos en edad escolar tienen secundario incompleto. Con ese capital cultural real cuentan para tomar sus decisiones. Conviene, entonces, examinar el caso chileno para observar cómo se desplegaron estas propuestas en el país transandino.



### El caso chileno. Promesas incumplidas

Chile fue el país modelo para los liberales locales. Conviene entonces examinar allí el proceso de implementación del sistema voucher y su colapso. En este país, la instauración del esquema de escuelas voucher se rastrea con el acenso de la dictadura militar en el país en 1973 y, en particular, con la sanción de la nueva constitución chilena en 1980. Allí, la constitución fijaba:

la libertad de enseñanza como (a) el derecho a abrir y mantener escuelas y (b) el derecho de los padres a escoger el establecimiento de sus hijos. Con la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) de 1989 los cambios se consolidan, destacando: (1) la municipalización de establecimientos públicos (2) la instalación de un sistema de subsidios estatales para establecimientos privados subvencionados y municipales según asistencia; y (3) la implementación de una prueba estandarizada nacional (Sistema de Medición de Calidad de la Educación, SIMCE) (Canals, Aguirre, Blanco et. al., 2019: 140)

La apertura de nuevas escuelas públicas se circunscribió a que no existieran particulares.

---

*hacia un desarrollo con inclusión*". 28 de febrero 2023. Disp. en: <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/16451> Para el mercado laboral también puede consultarse: Harari, I.; Villanova, N. y Sartelli, E. (2019). "Radiografía de la estructura laboral tras los gobiernos kirchneristas", Revista Kairos, Vol. 2, N° 2, (pp. 17-30)



Tal como se ve, el sistema inicia con una descentralización educativa extrema que ubica a los municipios como los principales agentes prestadores del servicio educativo. También coloca dentro de sus principios rectores el derecho de las familias a elegir los establecimientos educativos lo que implica que, en esta norma, constituyen los agentes primarios de educación. Esta filosofía –que se corresponde con la orientación liberal clásica– abona y profundiza el principio de subsidiariedad estatal. En este esquema las funciones estatales deben ser asumidas por los municipios como agentes descentralizados y asociados a las familias.

En lo que refiere a su estructura organizativa y administrativa, el sistema contaba con cinco tipos de ofertas: las escuelas municipales sin financiamiento compartido, las municipales con financiamiento compartido, las particulares subvencionadas sin financiamiento compartido, las particulares subvencionadas con financiamiento compartido y las particulares pagas. Confluyen entonces dos dimensiones: por un lado, la transferencia de la responsabilidad educativa a los ámbitos menores de gobierno (el estado municipal) y, por otro lado, la introducción de mecanismos de financiamiento diferenciados estimulando la apertura de escuelas privadas particulares o subvencionadas.

En un primer momento, se trataba de un cambio en la asignación del financiamiento y se impedía a las escuelas subvencionadas por el Estado –que traccionaba el uso de recursos edilicios particulares para la extensión/ampliación del sistema educativo– el cobro de cuotas. Sin embargo, ya a partir de 1993 se habilitó a los colegios particulares subvencionados el cobro de cuotas o matrículas. En 1995 se reformó también el Estatuto del Docente para fijar parte de sus remuneraciones vinculadas con el rendimiento académico, intervención que se asemejará a la ley *No Child Left Behind* de Estados Unidos. Ya desde fines de los '80 se estructuró el sistema de medición de la calidad que, originalmente, brindaría información a las familias para la toma de decisiones en el proceso de elección de escuelas.

En general, el voucher system es presentado como un esquema libre

que brinda información para la toma de decisiones. La elección de escuelas sería el resultado de maximizar información. Sin embargo, como se mostrará a continuación el proceso de elección tiene varios obstáculos, incluso los mismos límites fijados arbitrariamente por las escuelas. El problema cobró tal magnitud que luego de una gran oleada de movilizaciones la Ley General de Educación, sancionada en 2009, impidió a las escuelas particulares seleccionar su matrícula hasta sexto grado de la educación obligatoria (Ley 20.370/09). En 2009, también se estableció la Ley de Subvención Escolar Preferencial que otorgó un bono educativo extra para las “familias vulnerables” (es decir, para mejorar el acceso de familias obreras).

En el sistema chileno, las familias se postulan a los establecimientos y la entrega de los cupones están dirigidos a las escuelas de acuerdo a los niveles de asistencia. Es el Ministerio de Educación el que gira el presupuesto. También es el MINEDUC el que fija los diseños curriculares y provee la información del rendimiento en las pruebas de las escuelas, base sobre la que las familias pueden realizar sus elecciones. Sin embargo, a lo largo del proceso bajo estudio, esa tarea fue desregulada para luego adquirir una mayor regulación ministerial. En el ámbito municipal, los salarios docentes están regidos por el Estatuto del Docente no así en el ámbito privado donde el salario de determina de forma flexibilizada a través del mercado. Dentro del esquema clásico que se describió al inicio de este artículo, algunos sostienen que este modelo es híbrido o impuro: rige la libre oferta y demanda en el sector particular, pero en lo que refiere a las escuelas municipales las familias no reciben el financiamiento directamente: el Estado les transfiere fondos a las escuelas.

Un segundo aspecto por examinar es la magnitud del bono o cupón en función de los gastos educativos totales. El sistema chileno cubre la “colegiatura” y la alimentación, pero no así el transporte. Va de suyo que la posibilidad de traslado es algo que solo podrán afrontar las familias con recursos propios para afrontar ese gasto. Aparecen entonces distintos aspectos que, a priori, limitan la supuesta libertad para elegir.

Lo cierto es que la misma UNESCO aportó evidencia que examina





el caso Chile y muestra claramente los límites del modelo de escuelas voucher. El organismo se ocupó del país en dos grandes informes de 2012 y 2014. En ellos establecía que las consecuencias del modelo eran una marcada segmentación escolar:

(...) detrás de ese sistema que ofrece múltiples puertas de entrada hay una clara segmentación social. Como se verá más adelante, cada uno de los circuitos educativos que resultan de esta segmentación de la oferta terminan acogiendo a niños, niñas y adolescentes de sectores sociales bien diferenciados, aportando así a un claro proceso de segregación social (UNESCO, 2014: 57).

El estudio trabajaba con datos oficiales y mostraba la existencia de mecanismos de segregación ya sea por nivel socioeconómico o por habilidades en todas las escuelas. Incluso en las municipales, el 14% de las familias en promedio declaraba que las escuelas donde asistían sus hijas e hijos tenían mecanismos de selección por ingreso -allí donde los mecanismos de selección debían ser nulos. En las escuelas particulares subvencionadas sin financiamiento en el nivel de educación básica en promedio los mecanismos de selección fueron declarados por el 30% de las familias como un obstáculo para los ingresos libres. En las escuelas particulares que recibían financiamiento la selección de la matrícula trepaba al 42%. Dentro de los mecanismos de selección, el perfil religioso también se encontraba en poco más del 10% de los casos como mecanismos aplicados por las escuelas a la hora de establecer la selección y reclutamiento de su matrícula. En promedio, el 16,5% de las familias declaraba haber elegido la escuela de sus hijos porque era la más económica, porque no había otra escuela en su comuna o porque había sido rechazado en otra escuela. Sin embargo, ese dato tiene un claro sesgo de clase porque dentro del nivel BAJO la cifra crecía al 35% y dentro el nivel medio bajo suma otro 26,5%. ¿Qué implican estos números? Que más se la mitad de las familias elegían las escuelas en función de la oferta existente en el municipio de su residencia.

El informe detallaba los mecanismos de segmentación y segregación que facilitaba el esquema de escuelas vouchers:

Entre las familias cuyos ingresos familiares se agrupan en el 20% más bajo (quintil 1), 7 de cada 10 alumnos del nivel primario asisten a los establecimientos gratuitos, la gran mayoría a escuelas municipales. Las barreras al acceso existentes en los otros establecimientos –no sólo las económicas que se desprenden del pago, sino también aquellas que se ejercen a través de los diferentes tipos de selección que se realizan desde las escuelas– limitan severamente el espectro de instituciones a las cuales estas familias pueden enviar a sus hijos. En el otro extremo de la estructura social, entre los estudiantes que provienen del 20% más rico (quintil 5), 8 de cada 10 asiste a establecimientos pagados, la mitad de ellos a particulares no subvencionados (UNESCO, 2014: 60)

Algunos sostienen que la “segregación” puede, a través de la homogeneidad de la población que se atiende, incidir en los resultados mejorando la calidad obtenida. Eso no se verifica para el caso chileno. Las consecuencias sobre el clima escolar y el grado de insatisfacción de la docencia con su trabajo eran notables:

(...) nos permiten visualizar situaciones más complejas, con docentes menos satisfechos por sus prácticas y recursos y con un clima escolar menos favorable en las instituciones a las que asisten los niños y adolescentes que provienen de los sectores sociales más postergados. Por el otro lado, estos indicadores configuran un escenario más positivo en las instituciones de los sectores más acomodados. (UNESCO, 2014: 66).

Eso se malestar terminaba traducándose en mejores rendimientos de las y los estudiantes en las escuelas particulares pagas que en las municipales receptoras, en su mayoría, de estudiantes pobres.

Distintos estudios, también citados en el documento de la UNESCO, referenciaban cómo el factor económico de las familias era el de mayor





incidencia en sus “oportunidades” educativas. Y detallaban que aunque en el país existían subsidios estatales para el transporte (parcial), para la entrega de materiales y refrigerios se trataba de cuotas insuficientes o bien su diseño dificultaba el acceso. Por un lado, destacaban que:

(...) las familias deben destinar parte importante de sus recursos –costos de bolsillo– a este tipo de gastos, principalmente porque estos no son cubiertos totalmente (tarifa rebajada para uso del transporte público y uso del uniforme escolar) o bien la situación económica de las familias no califica para recibir el beneficio. (UNESCO, 2014: 75)

Los datos eran recopilados a partir de las Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN 2003, la Encuesta de Presupuestos Familiares y la encuesta para padres de los estudiantes que rindieron la Prueba del Sistema de Medición de la Calidad Escolar (SIMCE). Es decir, la misma evidencia oficial mostraba que capas enteras de la población hubiesen accedido a subsidios (para la cobertura total o parcial de determinados gastos) si hubieran calificado. El organismo indicaba un segundo factor que refería a las condiciones de vida y que operaba con mayor magnitud para el nivel secundario: el costo beneficio por el ingreso no recibido. ¿Cómo se traducía esto? Las familias de menores ingresos no solo evaluaban como insuficiente el costo de cobertura estatal de los gastos educativos, sino que también evaluaban el ingreso potencial que representaba para el grupo familiar el trabajo de menores y adolescentes: para los hogares de quintil 1 llegaba a constituir el 39%. Así, puede extraerse una conclusión para el caso argentino: ninguna propuesta de política educativa puede abstraerse del nivel de pobreza y trabajo informal en la sociedad actual que alcanza a por lo menos a casi el 40% de la población y 6 de cada 10 niñas, niños y adolescentes.

Retomando el ejemplo chileno, el informe de la UNESCO establecía que los mecanismos introducidos por las escuelas para seleccionar a la población acentuaban el impacto de la segregación territorial y económica

amplificando el problema. Esto fue observado también para el caso sueco por la OCDE (2015) en el año 2015.<sup>6</sup> De hecho, algunos autores trazaron paralelismos entre el modelo chileno y el implementado en el país nórdico (Zancajo, Fontdevila y Verger, 2022). En lo que refiere a Chile, la UNESCO establecía:

las escuelas están más segregadas que los barrios y que por lo tanto la interacción entre las preferencias de las familias y las barreras de entrada que establecen las escuelas (precios y requisitos de admisión) incrementan la segregación escolar por sobre el efecto que tiene el modo en que las escuelas se distribuyen en los diferentes escenarios educativos (...) invita a pensar que una parte importante de la segregación escolar no se debe a la disponibilidad o no de una oferta diversa en el territorio, sino más bien a las reglas de juego con las que esa oferta se relaciona con la comunidad. Este resultado va en contra de los argumentos de aquellos que plantean que la concentración de estudiantes de nivel socioeconómico (NSE) similar es simplemente un reflejo de la segregación residencial del Gran Santiago. Desde el punto de vista de las escuelas lo anterior implica que existen establecimientos cuya composición social es muy distinta a la composición social del barrio donde están localizados (UNESCO, 2014: 90-91)

El organismo concluía que las escuelas creaban sus propios mecanismos de segregación y que ello incluso se trasladaba por sobre la segregación residencial: las familias con recursos podían trasladarse, agruparse en escuelas distintas a los de sus lugares de residencia y bloquear a los “indeseables” aunque éstos fueran localmente residentes.

Cabe destacar que encontraban que en los extremos de la pirámide la dimensión económica resultaba crucial creando instancias de segregación que las escuelas luego reforzarían y potenciarían. Sostenían que en el resto de la escala social lo educativo reforzaba la determinación de la estructura social.

<sup>6</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2015). *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*. París: OECD.





De alguna manera, el documento concluía que: “la relación educación-cohesión social ocupa hoy un lugar relevante en el debate educativo del país”.

En general, se mostró en el primer apartado de este artículo cómo se suele asociar linealmente el modelo de escuelas voucher con la posibilidad de elección. En realidad, se trata de una discusión equivocada. Los mecanismos de elección existen en el sistema educativo con los límites que impone cada organización particular. Distintos trabajos, incluso para el caso argentino, pusieron de relieve esos mecanismos siendo clásicos los trabajos iniciados por Mariano Narodowski y equipo (Narodowski, 2000; Narodowski, Moschetti y Gottau, 2017; Gottau y Mayer, 2021). El punto está en determinar cuáles son las herramientas con las que cuenta cada fracción de clase o clase social a la hora de tomar sus decisiones. Para el caso chileno, la UNESCO reforzaba las evidencias de otras investigaciones:

a partir de su investigación sobre los procesos de selección de escuela, Thieme y Treviño (2011) afirman que los padres de diferentes niveles socioeconómicos prefieren elegir la escuela para sus hijos basándose en criterios académicos, buscando aquellas de más alto nivel. Estos hallazgos salen a discutir la idea de que los padres de bajo nivel socioeconómico no valoran los factores académicos al momento de elegir escuela. Según los autores, esto confirmaría hallazgos de investigaciones previas que indicarían que, si bien los padres pretenden más y mejor educación para sus hijos, no disponen de las herramientas necesarias para alcanzar estas expectativas. Se desprende de allí, según los autores, que el principal desafío está en la falta de correspondencia entre las preferencias de los padres y las opciones reales de aquellos que provienen de los sectores sociales más postergados. (UNESCO, 2014: 97)

No se trataba de sostener a favor de la “elección” de manera abstracta sino de ver las herramientas concretas para llevar adelante esas decisiones. El informe confirmaba entonces que la sumatoria de meca-

nismos de elección por parte de las escuelas, la falta de información de las familias o de capacidades propias para tomar decisiones fomentaba una sobresegregación. Esto implicaba entonces agravar los determinantes estructurales.

En lo que refiere a las condiciones de trabajo de la docencia, distintos estudios mencionados en el documento de la UNESCO concluyen que existen una serie de condiciones para la mejora:

disponer de condiciones de infraestructura y materiales adecuados; conocer cuáles son los logros que se espera de ellos; tener claros las reglas de selección y criterios de asignación; información sobre expectativas y avances; un trabajo continuo de diseño de estrategias de aprendizaje; autoridad para emplear su propio juicio en la determinación de estrategias; y políticas de incentivos que permitan retener los buenos docentes. Uno de los puntos más importantes radica en reconocer la relevancia de los salarios docentes para promover una mejor educación. En el caso chileno, según destaca el autor, los salarios docentes no estarían a la altura de otras profesiones equivalentes, los incentivos no habrían sido eficaces para lograr mejores desempeños y el Estatuto Docente no reconocería el conjunto de funciones profesionales que desempeñan los docentes (UNESCO, 2014: 103)

Buscaban así cuestionar la linealidad entre incentivo económico y mejora de la calidad. El condicionamiento estructural para la mejora educativa también aparecía mencionado en el informe no solo referido a las condiciones laborales sino a determinar de qué manera se traducía el acceso a la educación a la mejora en los niveles de ingresos. La UNESCO repone que los trabajos de:

Núñez y Miranda (2009 y 2011) analizan la movilidad intergeneracional del ingreso y de la educación en Chile en las últimas décadas y sostienen que la evidencia permite afirmar que en ese período ha habido un aumento de la movilidad educacional medida en años de escolaridad, pero no hay evidencia de mo-





vilidad intergeneracional de los ingresos. Ambos resultados indicarían que la movilidad educacional no se traduciría con igual intensidad en la movilidad del ingreso. (UNESCO, 2014: 107)

El organismo concluía que era el resultado de la creación de circuitos educativos diferenciados, aunque esto también puede pensarse al revés: se favorece la creación de circuitos educativos diferenciados porque precisamente son diferenciados los trabajos y los ingresos de buena parte de la población que accede a ingresos y trabajos bajos/degradados/des- calificados. En este punto, como hemos desarrollado en otros trabajos, la descentralización facilita esa adecuación. Esto se verifica tanto para el caso chileno como para el argentino.

### **Las dimensiones del problema educativo en Chile a la luz de algunos indicadores**

Para el año 2004, la educación general básica y secundaria de Chile registraba: 1.869.996 estudiantes en el sector municipal, 1.534.349 de estudiantes en el sector particular subvencionado, otros 284.257 en el sector particular puro (privado puro), 51.973 en el sistema de administración de corporación delegada contabilizando un total de 3.740.575 de estudiantes. Así las cosas: el sector municipal concentraba al 50% de las y los estudiantes. El sector particular subvencionado a otro 41% y el sector privado puro al 7,6%. Para 2018, las cifras eran de: 1.227.163 para el municipal, 1.927.242 para el subvencionado, 325.500 para el particular pago, 44.913 para la corporación de administración delegada y 57.533 para el servicio local de educación sobre un total de 3.582.351 estudiantes, lo que es un 5% menor respecto de la matrícula de 2004. En lo que refiere a la composición porcentual, ahora el sector municipal representaba el 34%, el sector subvencionado el 53% y el sector privado el 9%. Las otras formas representan el 4% del total (MINEDUC, 2019: 32). Cabe destacar que en

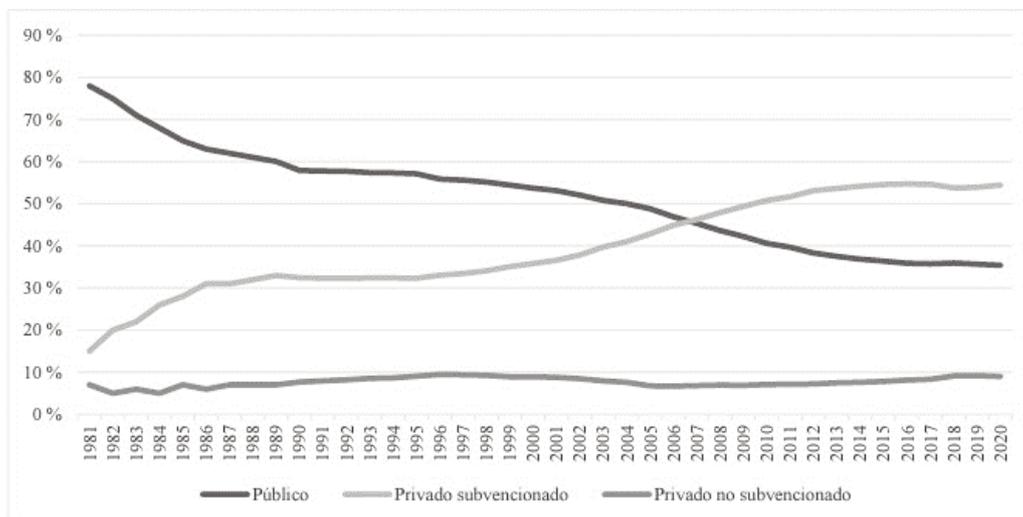
el país existen dos circuitos privados puros: el particular pago y el de corporación de administración delegada que, según el Decreto-Ley N° 3166-1980 “son financiados a través de convenios de administración suscritos especialmente con entidades de derecho privado, vinculadas al mundo empresarial e industrial”. Los particulares subvencionados son los que más propiamente encajarían en el esquema voucher.

En una seria histórica un poco más general, según los datos oficiales, si en 1990 la distribución porcentual de establecimientos era de 64,1% de establecimientos municipales, 27,5% de establecimientos subvencionados, 7,7% de establecimientos particulares pagados y 0,7% de escuelas a cargo de las corporaciones (también privadas), para 2001 los valores eran de 57,8% para la educación municipal, 32,0% para la educación subvencionada, 9,5% para la educación particular paga y 0,6% para la de corporaciones (MINEDUC, 2002: 33). Cabe destacar que el mayor crecimiento de las escuelas subvencionadas se dio en la década del ochenta cuando se pasó de “1.674 en 1980 (18,9% del total) a 3.343 (30,21%) en 1986. El 65% de estos colegios se ubicaban en zonas urbanas, especialmente en la región Metropolitana, Araucanía, Los Lagos, Biobío y Valparaíso. Desde 1987 comenzó una leve caída en el número de estos establecimientos” (Matamoros Fernández y Alvarez Vallejos, 2022: 159) aunque no de su matrícula que permaneció relativamente constante. En lo que refiere a la matrícula, esa distribución de estudiantes para 1990 era sobre un total de 2.963.139 estudiantes, 1.717.222 lo hacían en el sector municipal, 960.460 en el subvencionado, 228.205 en el sector particular y 57.252 en el sector corporaciones; para 2001 se trataba de un total de 3.559.022 estudiantes con 1.889.645 en el sector municipal, 1.302.010 en el subvencionado, 312.928 en el particular pago y 54.439 en corporaciones (MINEDUC, 2002: 45). La tendencia de largo plazo puede observarse en el siguiente gráfico para el nivel básico:





**Gráfico I: Chile. Evolución de la matrícula del nivel básico por tipo de gestión. En porcentajes.**



Fuente: elaboración propia en base a datos del MINEDUC.

En lo que refiere al nivel básico de educación se observaba una contracción del sector municipal con un gran peso ya que igual concentra a casi el 40% de la matrícula y una expansión del sector subvencionado. Pero lo cierto es que, a lo largo de los años 2000, la expansión del sector subvencionado y/o particular o corporativo pago no fue de la mano de una mejora generalizada de la calidad educativa como suele argumentar el ideario liberal que defiende e impulsa estas políticas. Como se vio en el acápite anterior, existe consenso acerca de la mayor segmentación y segregación del sistema educativo provocada por estas políticas. Lo que implica, al traducirlo con los porcentajes de matrícula anteriores, que casi 4 de cada 10 estudiantes están en el sector de baja calidad (municipal) existiendo otra franja similar, pero en las capas más empobrecidas del sector subvencionado. Resulta claro que el sector particular pago y corporativo recibe a las fracciones burguesas y/o pequeñoburguesas de la población y la lógica que organiza al sistema solo hace que se reproduzca esa desigualdad estructural y educativa.

Chile entre 2012 y 2015 tuvo que legislar específicamente para evitar medidas de discriminación/segregación de estudiantes por parte de las escuelas lo que da cuenta de lo instalado que se encontraba ese fenómeno. La segunda reforma institucional fue la Nueva Educación Pública (2017), que puso fin a casi cuarenta años de «municipalización» creando los servicios locales de educación con injerencia nacional. Como se verá a continuación, estos cambios en la normativa fueron el resultado de enormes movilizaciones estudiantiles previas.

En lo que refiere a las pruebas PISA<sup>7</sup> los rendimientos del país están más bien estancados. En lectura, desde 2006, la media oscila entre los 442-452 puntos, con un ligero aumento si se lo compara en relación a los guarismos del año 2000 (410 puntos). En matemáticas, sus resultados pasan de 411 a 423 entre 2006 y 2015 para ubicarse en 417 nuevamente en 2018; movimiento similar en ciencias donde el pasaje es desde los 438 a los 447 puntos. En lo que refiere a los últimos datos:

En Lectura (2018), el 32% de los estudiantes chilenos por debajo del nivel 2 (considerado «básico»); el 51% en Matemáticas (2018) y el 35% en Ciencias Naturales. Promedios de la OCDE: 23%, 24% y 22%, respectivamente. Aumento significativo en Lectura, Matemáticas y Ciencias en el periodo 2000-2009; no hay variación significativa en ningún área evaluada entre 2009 2018 (Muñoz y Bellei, 2021: 22).

Cierto es que en Suecia el estancamiento en los rendimientos observados a partir del año 2012, también puso en cuestión la efectividad del modelo voucher implementado a inicios de los noventa. Al observar la evolución de las pruebas PISA del país nórdico entre 2000 y 2012, los resultados en lectura caen de 516 a 483, recién en 2015 comienzan a recuperarse para alcanzar, en 2018, un puntaje total de 506. En lo que refiere a matemáticas, el país pasa de 509 puntos a 478 entre 2003 y 2012, re-

<sup>7</sup> Datos en: [https://pisadataexplorer.oecd.org/ide/idepisa/report.aspx?p=1-RMS-1-20183,20153,20123,20093,20063,20033,20003-PVREAD-TOTAL-CHL-MN\\_MN-Y\\_J-0-0-37&Lang=1033](https://pisadataexplorer.oecd.org/ide/idepisa/report.aspx?p=1-RMS-1-20183,20153,20123,20093,20063,20033,20003-PVREAD-TOTAL-CHL-MN_MN-Y_J-0-0-37&Lang=1033)





cuperándose también en los dos últimos testeos para ubicarse en 502 en 2018. En lo que refiere a ciencias, también pasa de 503 a 485 entre 2006 y 2012 para ubicarse en 499 puntos en 2018. Eso en lo que refiere a los datos globales.<sup>8</sup> En lo que refiere a los rendimientos más bajos en lengua y matemáticas –nivel menos 1, nivel 1 y nivel 2–, no se observan mejoras desde 2015 sino más bien estancamiento en los resultados luego de la caída. Como se ve, entonces, el problema trasciende al país trasandino y pone en cuestión la argumentación del liberalismo clásico. En Chile se suma, además, toda una serie de movilizaciones de estudiantes que pusieron en tensión la realidad de segregación que el esquema voucher profundizaba: a partir de abril de 2006 se produjo la movilización más importante de estudiantes en los últimos treinta años del país, proceso que se consagró bajo el nombre de “la rebelión de los pingüinos”. Distintos artículos en esta misma revista examinaron este proceso que fue precedido de distintas instancias organizativas. Por ejemplo, en sintonía con lo mencionado anteriormente los “mochilazos” por los pases se desplegaron entre 2000 y 2001. El eje de la denuncia se dirigía a lo anteriormente mencionado: el voucher no cubre la totalidad del pase, lo que carga el costo de los traslados hacia las escuelas sobre el presupuesto de las familias. Sin embargo, el proceso fue avanzando en calidad y encontró el origen de los problemas: las y los estudiantes denunciaban a la LOCE y a la municipalización de la educación como factores que explicaban la pobreza y los pésimos resultados educativos. La enorme movilización estudiantil abrió una agenda de debates de discusión y de reformas menores entre ese momento y 2009 con una nueva escalada de conflictos estudiantiles en 2008. La resolución de ese conflicto abrió una nueva serie de movilizaciones en el año 2011, entre abril y junio bajo la consigna “desmunicipalizar” la educación y nacionalizarla, agenda parcialmente incorporada luego de la sanción de la Ley 21.040 en noviembre de 2017 al crear el

<sup>8</sup> Los datos son accesibles a través de la página de la OCDE en: [https://pisadataexplorer.oecd.org/ide/idepisa/report.aspx?p=1-RMS-1-20183,20153,20123,20093,20063,20033,20003-PVREAD-TOTAL-SWE-MN\\_MN-Y\\_J-0-0-37&Lang=1033](https://pisadataexplorer.oecd.org/ide/idepisa/report.aspx?p=1-RMS-1-20183,20153,20123,20093,20063,20033,20003-PVREAD-TOTAL-SWE-MN_MN-Y_J-0-0-37&Lang=1033)

sistema de Educación Pública.<sup>9</sup> A partir de esa fecha, un mayor número de tensiones se trasladarían al nivel universitario.

Conviene entonces recopilar y extraer las conclusiones de este análisis.

## Conclusiones

Este trabajo analizó críticamente la teoría clásica que propone el sistema de vouchers educativos. Se examinó la propuesta liberal clásica fijada por Milton Friedman y, con mayor desarrollo, la apropiación y reformulación que de ella se hizo para el caso argentino. En este segundo aspecto, se trabajó con los escritos de Martín Krause y Alberto Benegas Lynch. El desarrollo local recupera ciertas marcas características de la noción clásica. En primer término, la subsidiariedad estatal en materia educativa y la asunción de esa tarea por parte de las familias que conforman los agentes primarios de educación. Esa cosmovisión combate entonces el rol del Estado, la obligatoriedad de la educación y de los contenidos. Entendiendo al hecho educativo como una actividad mercantil más que debe ser regulada por la libre oferta y demanda se propone la desregulación completa tanto en lo que refiere a los diseños curriculares, la regulación de títulos como los convenios laborales. Este desarrollo se realiza, desde por lo menos, mediados de los noventa. Lo novedoso, como se dijo, reside en la mayor legitimidad que estas ideas parecieran adquirir en un proceso que resulta aún contradictorio.

En general, los aportes teóricos se realizan en un plano abstracto, pero al buscar ejemplos concretos, Chile aparecía como referencia ineludible. Se examinó aquí someramente la implementación de ese sistema en ese país y los resultados que arrojó el proceso. Lejos de mejorar la ca-

<sup>9</sup> Ley 21.040 sancionada en noviembre de 2017. Puede consultarse el texto en: [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/1096.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/1096.pdf)





lidad, la realidad que evidencia el caso chileno es la de una mayor segmentación, segregación y fragmentación educativa. Ese es el espejo en el que puede mirarse nuestro país que ya cuenta con un sistema educativo fragmentado. En la etapa actual, estas ideas, a partir de la adopción de distintas medidas, parecieran avanzar pero, por ahora en el nivel universitario (a partir de la propuesta de financiamiento por matrícula) y no en la educación obligatoria. La evolución del pensamiento analizado en este artículo junto a sus posibles consecuencias queda como reservorio para nuevos debates futuros.

## Bibliografía

Alvarez Seguel, A. (2011) “Tenemos razón y somos mayoría”: El movimiento estudiantil secundario chileno del 2006”. *Revista Conflicto Social*, Vol. 4, N° 5.

Canals, C. Aguirre, C.; Blanco, C.; Fábrega, F.; Mena, C.; & Paulus, N. (2019). El “Voucher” a la chilena. Reflexiones sobre elección escolar y financiamiento educacional”. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 45(1) (137-150). <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052019000100137>

Fernández Liria, C, García Fernández, O y Galindo Fernández, O (2017). *Escuela o barbarie. Entre el neoliberalismo salvaje y el delirio de la izquierda*. Madrid: Akal.

Friedman, M., Friedman, R., & Lladó, A. (1983). *Libertad de elegir*. Barcelona: Orbis.

Friedman, M. (1995). “Public Schools: Make Them Private”. *Cato Institute Briefing Paper* No. 23, junio de 1995 (1-4). Disponible en: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/bp023.pdf>

\_\_\_\_\_ (2003). “Like every socialist industry, it produces a product that is very expensive and of very low quality”. *Milton Friedman on Vouchers. CNBC Interview*. Disponible en: <https://www.edchoice.org/who-we-are/our-legacy/articles/milton-friedman-on-vouchers/>

Gajardo, S. V. (2011). “Nuevos Movimientos Sociales y Combinación de paradigmas políticos en democracias postdictatoriales: El caso del movimiento estudiantil en Chile 2006”. *Revista Conflicto Social*, Vol. 4, N° 5.

Gottau, V., y Mayer, L. (2021). “En busca del nicho apropiado. Lógicas de acción de las escuelas y el surgimiento de un escenario institucional diversificado”. *Papers. Revista de Sociología*, 106, 3, (357-379).

Harari, I.; Villanova, N. y Sartelli, E. (2019). “Radiografía de la estructura laboral tras los gobiernos kirchneristas”, *Revista Kairos*, Vol. 2, N° 2, (pp. 17-30).

Krause, M. y Benegas Lynch, A. (1994). ““El derecho a enseñar y aprender”. Proyecto para una Sociedad Abierta”. *Revista Libertas* 20 (Mayo 1994): Instituto Universitario ESEADE.

Krause, M. (2007). “Calidad de las instituciones y competencia institucional”, *International Policy Press*, Reino Unido.

\_\_\_\_\_ (2013). “Segundo lugar. Libertad y pobreza” en Sarmiento, Sergio (coord.), Séptimo Concurso de Ensayos “Caminos de la Libertad”. Memorias, México: Grupo Salinas.

Matamoros Fernandez, C. y Alvarez Vallejos, R. (2022). “Dictaduras en el país y en los colegios. Precarización laboral y privatización educativa en Chile, 1980-1990”, *Historia* 396, 12, n. 2 (155-188) Disponible en: <http://historia396.dynamiclab.cl/index.php/historia396/article/view/658/259>

Ministerio de Educación-MINEDUC (2002). *Estadística Educativa. Año 2001*, Santiago de Chile. Disponible en: <https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2017/06/EstadisticasdelaEducacion2001.pdf>

Ministerio de Educación-MINEDUC (2019). *Estadísticas de la educación. Año 2018*, Santiago de Chile. Disponible en: [https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2019/11/ANUARIO-2018-PDF-WEB-FINALr.pdf\\_p.32](https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2019/11/ANUARIO-2018-PDF-WEB-FINALr.pdf_p.32).

Muñoz, G. y Bellei, C. (2021). “Modelos de regulación, políticas educacionales y cambios en el sistema educativo. Un análisis de largo plazo del modelo chileno”. *Journal of Educational Change* (agosto, 2021) (1-42).

Narodowski, M. (2000). “segregación socioeconómica en el sistema educativo argentino. Elección de escuelas sin “vouchers””. *Documento de Trabajo de la UNQUI*, 37 (1-20), Buenos Aires.

Narodowski, M., Moschetti, M., & Gottau, V. (2017). “El crecimiento de la educación privada en Argentina: ocho explicaciones paradigmáticas”. *Cadernos de pesquisa*, 47 (414-441).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2015). *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*. París: OECD.

Salvia, A. (2023) “La Argentina de la Pospandemia: barreras estructurales, deudas sociales persistentes y desigualdades crecientes [en línea]”. *Jor-*





nada “Un tiempo de diálogo, Mar del Plata hacia un desarrollo con inclusión”. 28 de febrero 2023. Disponible en: <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/16451>

Secretaría de Educación del Ministerio de Educación de la Nación (1989). *De los planes a la acción. La política de transformación educativa*, Buenos Aires: Ministerio de Educación.

UNESCO (2014). *Mercado o garantías de derechos. Modelos en debate para la educación escolar en Chile*. Santiago de Chile: UNESCO. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000231306>

Zancajo, A., Fontdevila, C. y Verger, A (2022). “Las alianzas público-privadas en educación: debates, modelos y horizontes regulativos en los países de la OCDE”. *Journal of Supranational Policies of Education*, 15 (6-32). Disponible en: DOI: <https://doi.org/10.15366/jospoe2022.15.001>



# Un dragón en el patio trasero. Relaciones militares entre América Latina y China (2001-2023)<sup>1</sup>

A dragon in the backyard. Military relations between Latin America and China (2001-2023)

Fernando Romero Wimer\*

*Recibido: 24 de noviembre de 2023  
Aceptado: 26 de diciembre de 2023*

**Resumen:** La República Popular China se ha destacado desde 2008 como el segundo gasto militar a nivel mundial. Su industria de armamentos se ha convertido en uno de los sectores estratégicos de su comercio internacional y relaciones exteriores. Este texto tiene como objetivo general caracterizar las relaciones de China con América Latina y el Caribe considerando el comercio de armamento y equipamiento, los intercambios militares, la transferencia tecnológica, la cooperación humanitaria, y las misiones de paz.

**Palabras clave:** China; América Latina; Caribe; cuestión militar; relaciones internacionales.

**Abstract:** The People's Republic of China has stood out since 2008 as the second largest military spender in the world. Its arms industry has become one of the strategic sectors of its international trade and foreign relations. The general objective of this paper is to characterize China's relations with Latin America and the Caribbean, considering trade in arms and equipment, military exchanges, technology transfer, humanitarian cooperation, and peace missions.

**Keywords:** China; Latin America; Caribbean; military issue; international relations.

<sup>1</sup> La redacción de este trabajo se realizó en el contexto del Posdoctorado en Ciencias Humanas y Sociales de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (Plan de trabajo: "Sobre el imperialismo: interpretaciones, problemas y debates (2001-2022)", inserto en el Proyecto de Investigación: "Democracias inestables en la Historia reciente de América Latina (1954-2016)", director: Alejandro Schneider).

\* Coordinador del Grupo Interdisciplinar de Estudios e Pesquisas sobre Capitais Transnacionais, Estado, Clases Dominantes e Conflitividade na América Latina e o Caribe (GIEPTALC) y Profesor de la Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Brasil. Investigador del Colectivo de Estudios e Investigaciones Sociales (CEISO) de Argentina. ORCID: 0000-0002-9254-6494. fernandogromero@gmail.com.



## Introducción

La rivalidad geopolítica entre Estados Unidos (EE.UU.) y la República Popular China (RPC) –acentuada por el lanzamiento del plan “Made in China 2025” y el inicio de la ‘guerra comercial’ en 2018 (Bregolat, 2018)– constituye el epicentro de la disputa por la hegemonía en la historia reciente, con innegables connotaciones a nivel mundial y para los llamados “países en desarrollo”.

El escenario político internacional post-pandemia de Covid-19 sigue sacudido por los realineamientos internacionales, la reformulación de bloques geopolíticos, la disputa internacional de proyectos de alcance mundial –como la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR) de China y el Corredor India-Oriente Medio-Europa respaldado por EE.UU. (Hussain, 2023)- y propuestas de “desacoplamiento” y “eliminación de riesgos” (Cueva, 2023).

Las tensiones entre ambas potencias (y sus principales socios y aliados) tiñen las relaciones económicas y diplomáticas en el plano internacional, a la vez que inciden en los conflictos sociales y los forcejos y entramados políticos al interior de los diferentes países del mundo.

Estos fenómenos de alcance mundial influyen en América Latina y el Caribe (ALC), en particular, y ha implicado para los diferentes Estados adaptaciones de políticas económicas, reformulaciones de políticas externas, realineamientos internacionales y adopción de nuevos programas en el ámbito militar y de la ‘seguridad’.

Los principales interrogantes que orientan la investigación son: ¿Cuáles son las razones del incremento de los vínculos militares entre China y ALC? ¿Cuáles son las principales dimensiones que abarcan las relaciones militares entre China y ALC? ¿Qué implicancias tiene en el tipo de relación que se establece?

Tanto las definiciones oficiales de la potencia asiática sobre ALC (TSCPRC, 2019) como el número de transacciones comerciales, inter-

cambios, y acuerdos en el área militar con la región se incrementaron notoriamente, abriendo ineludibles connotaciones estratégicas (Theohary, 2016). Las investigaciones que han abordado sobre las repercusiones de esta disputa geopolítica en el campo militar de ALC van desde el entendimiento de las distintas dimensiones y los niveles de conflicto (Laufer, 2023; Malena, 2020), las preocupaciones estratégicas de los EE.UU. (Millán, 2015; Nolte, 2013; Evan-Ellis, 2012); el desarrollo de las rivalidades interhegemónicas (Pecequilo, 2013; Frenkel; Blinder, 2020); hasta abordajes que desestiman y ridiculizan los vínculos militares entre China y los países latinoamericanos y caribeños (Eissa, 2017).

El objetivo de este artículo es caracterizar las relaciones militares de China con ALC considerando el comercio de armamento y equipamiento, los intercambios militares, ejercicios conjuntos, la transferencia tecnológica, la cooperación en materia espacial, y la 'ayuda' humanitaria y las misiones de paz, teniendo en cuenta las modificaciones en los objetivos estratégicos de la potencia asiática y los cambios en su política de defensa.

Teóricamente, se adopta una perspectiva que recupera la larga tradición marxista que considera que, desde el parte aguas entre los siglos XIX y XX, prevalece como eje central de las disputas geopolíticas globales la rivalidad inter imperialista (Lukács, 2004 [1924]) gestada al interior de la dinámica capitalista mundial (Lenin, 1970 [1916]; Engst, 2017). Dichas rivalidades se expresan actualmente en la disputa entre EE.UU. y China y constituyen evidencias factuales de la relación dialéctica entre los fenómenos económicos y militares en el marco de las relaciones capitalistas, las finalidades económicas del poder militar y la necesidad de asegurar los condicionantes materiales del triunfo militar (Engels, 1974 [1878]).

Asimismo, consideramos la relación entre política y guerra como lazo permanente de la praxis histórica de grandes agregados sociales, en la cual las confrontaciones bélicas continúan las contradicciones existentes entre los actores políticos (Clausewitz, 1968-1970 [1832]).

Destacamos además que el ascenso económico de las potencias





precisa del incremento del poder militar para resolver las contradicciones con otros actores y la competencia interimperialista; a la vez que pretende garantizar la reproducción y concentración de su capital y poder (Harvey, 2009 [2004]). En los últimos años, la competencia se ha acelerado y se manifiesta, entre otras dimensiones, en la intensificación de la incorporación de desarrollos de tecnologías industriales avanzadas (inteligencia artificial, biología sintética, micro y nanotecnologías, ciber conectividad, tecnologías cuántica e hipersónica, robótica, etc.) en los equipos militares e industriales de ambas potencias (Mori, 2019).

Metodológicamente, se trata de una investigación cualitativa-cuantitativa. Tomando en cuenta el período en cuestión, a través de diversas fuentes se realizó un relevamiento sobre: las principales orientaciones oficiales de China sobre la cuestión militar, defensa y relaciones con ALC; la magnitud del gasto militar de las principales potencias y ALC; los intercambios comerciales y donaciones de armamentos y equipamiento militar de China con los países de ALC, considerando año de entrega, el monto intercambiado y la cantidad intercambiada; los intercambios de personal y los ejercicios conjuntos; las llamadas ‘misiones humanitarias’ y de ‘mantenimiento de la paz’; las actividades e intercambios en el área espacial entre China y ALC; y la transferencia tecnológica militar entre China y ALC.

### **Ascenso del dragón: disputa global y relaciones de fuerza en el campo militar**

En un proceso que va desde el XI° Congreso del PCCh (agosto de 1977) a la Tercera Sesión Plenaria a del CC del PCCh (diciembre de 1978), Deng Xiaoping logró erigirse como principal líder al frente de la RPCh, estableciendo un compromiso con las “cuatro modernizaciones” (de la agricultura, la industria, la ciencia y la tecnología, y la defensa) que

darían lugar al proceso de “Reforma y Apertura”. El “socialismo con características chinas” (Deng, 1984) significó en los hechos una ruptura con el socialismo en China y una reorientación de la economía del gigante oriental con el sistema capitalista. Entre 1977 y 2017, el PBI de China promedió un crecimiento anual del 9,5 %. Si se observa la evolución del PBI a precios actuales China pasó de US\$ 1,33 billones a US\$ 17,73 billones entre 2001 y 2021 (Banco Mundial, 2023).

Desde 2009, China se ha posicionado como el primer exportador de mercaderías del mundo y el segundo importador del planeta. En 2010, desplazó a Japón como segunda potencia económica mundial en términos de Producto Bruto Interno (PBI) nominal. En 2011, superó a los EE.UU. como primera potencia industrial. Desde 2014, la economía de China fue considerada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) como la principal en términos de PBI a valores de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) (Esteban, 2015).

En el período 2001-2021, China se ha erigido en el tercer lugar del *ranking* mundial de salidas de Inversión Extranjera Directa (IED). Aunque vale mencionar que si a China se le suman las salidas de IED desde Hong Kong –Región Administrativa Especial bajo soberanía china y ubicada en sexto lugar del *ranking*– se ubicaría en segunda posición solo superada por EE.UU. y sobrepasando a Japón. En 2021, considerando el *stock* de capitales acumulados en el exterior, China también se ubicó tercera (o segunda si consideramos a Hong Kong), los activos del gigante asiático son los de mayor crecimiento en lo que va del siglo XXI (UNCTAD, 2001-2022).

Para sostener su crecimiento industrial y sus necesidades económicas energéticas y alimenticias, China se ha convertido en el mayor demandante de materias primas y combustibles a nivel global. En 2021, el gigante asiático fue el mayor importador mundial de petróleo crudo, mineral de hierro, gas de petróleo, granos de soja y mineral de cobre (OEC, 2023).

El ascenso global de los capitales chinos también se verifica en el aumento de la incidencia de los bancos chinos –tanto de los grandes ban-





cos comerciales como de los llamados bancos de desarrollo—, manifestándose en una vía para la colocación de créditos que pavimentan el estrechamiento de los lazos económicos y políticos de diferentes países con la potencia asiática. De esta estrategia también participan los bancos multilaterales con sede en China: Nuevo Banco de Desarrollo (creado en el seno de los BRICS) (Nanwani, 2023) y del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII) (Creutz, 2023).

EE.UU. ve en la expansión global y la creciente influencia de los intereses chinos un competidor directo en su “patio trasero” (Magnier, 2022). En 2022, la Cámara de Representantes de los EE.UU. aprobó la Ley conocida como “América Compite” (America Competes Act) con la finalidad de promover la innovación científica y tecnológica y contrarrestar la influencia de China en ALC. Esta normativa incluye un fondo de US\$ 76 mil millones en apoyo a la fabricación de semiconductores, autorizó US\$ 2.000 millones para respaldar los componentes críticos de la industria de automóviles, productos electrónicos de consumo y sistemas de defensa. Además, dispuso de US\$ 12 millones por año para que el Departamento de Estado de ese país financie entrenamiento militar en los Estados latinoamericanos y caribeños entre 2022 y 2026 (USA. Congress, 2022).

Si consideramos el gasto militar de las potencias, China -con un 14% del desembolso mundial- se ubica actualmente como el segundo mayor del planeta, condición a la que arribó en 2008. En 2021, entre EE.UU. y China reunieron un 52% del gasto mundial en el rubro militar. Si se suman los 10 principales gastos mundiales, estos reúnen casi un 75% del gasto planetario. Además, entre 2001 y 2021, aunque el gasto militar de EE.UU. sigue siendo abrumadoramente superior al de China en términos absolutos, los estadounidenses aumentaron 139,9%, pero China multiplicó el suyo por 10 (Cuadro 1).

**Cuadro I: Gasto militar en miles de millones dólares  
(precios corrientes). Años: 2001, 2011y 2021.**

Posición 2021	Países	2001	2011	2021	2021% del Gasto Mundial
1°	<b>EEUU</b>	331,8	752,3	800,7	38%
2°	<b>China</b>	26,6	125,3	293,3	14%
3°	<b>India</b>	14,6	49,6	76,6	3,6
4°	<b>Reino Unido</b>	39,5	66,6	68,4	3,2
5°	<b>F. Rusa</b>	11,7	70,2	65,9	3,1
6°	<b>Francia</b>	27,9	54,1	56,6	2,7
7°	<b>Alemania</b>	25,8	45,2	56	2,7
8	<b>Arabia</b>	21	48,5	55,6	2,6
9°	<b>Japón</b>	40,8	60,8	54,1	2,6
10°	<b>R. Corea</b>	12,9	31	50,2	2,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de SIPRI (2001-2023).

Además, China se ha ubicado recientemente como el cuarto mayor exportador de armas del planeta (desde el período 2017-2021), participando en el período 2018-2022 con un 5,2 % de las exportaciones, sólo superada por los Estados Unidos (40 % de las exportaciones mundiales), Rusia (16%) y Francia (11%) (SIPRI, 2001-2023).

Si consideramos la posesión de armas nucleares, China es uno de los nueve Estados que poseen ese tipo de arsenal junto a EE.UU., Rusia, Reino Unido, Francia, India, Pakistán, Corea del Norte e Israel. Las condiciones actuales distan de los posicionamientos pioneros cuando, en el primer lustro de la década de 1960 y atravesando aún su experiencia de construcción del socialismo, el gigante oriental desarrolló ese armamento





con fines predominantemente defensivos frente a las superpotencias (Pollack, 1976).

En este panorama, las alianzas y alineamientos refuerzan la capacidad militar de cada Estado. Así, si consideramos las principales potencias mundiales en términos económicos y militares, EE.UU. lidera diversas alianzas como la Five Eyes (en la que participa con Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Canadá) (Pfluke, 2019); la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que posee el mayor gasto militar combinado del planeta y reúne 4 de los 10 mayores gastos militares del mundo –EE.UU., Reino Unido, Francia y Alemania- y 6 de los mayores exportadores de armas -los 4 anteriores más Italia y España-; el Cuadrilateral Security Dialogue, junto a Japón, Australia e India y actúa como contrapeso geoestratégico de China (Koga, 2023); y el AUKUS (un pacto militar trilateral que incluye además a Australia y Reino Unido) (Prime Minister of Australia, 2021). Además, también desde la Guerra Fría y hasta la fecha, EE.UU. apoyó a Corea del Sur tanto en la reconstrucción capitalista del país como en la dotación de armamento (Toussaint, 2007; Jiménez, 2023) y también ha conseguido contar con el alineamiento de Arabia Saudita en Oriente Medio (Martínez, 2020).

En el caso de la Unión Europea (UE), Francia y Alemania están en la cúpula de los 10 mayores gastos militares; los cuales junto a Italia y España están entre los 10 mayores exportadores de armas del mundo. En 1992, la UE estableció la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de carácter intergubernamental y se crearon estructuras político-militares permanentes. En 1999 se instauró como Política Europea de Seguridad y Defensa y se establecieron los mecanismos de consulta y cooperación entre la UE y la OTAN (Lannoo, 2023).

Por su parte, la Federación Rusa, la cuestión militar representa un sector clave de la economía y es uno de los sectores estratégicos de su comercio internacional y sus relaciones exteriores. Rusia se ha destacado en los últimos años como el segundo mayor exportador de armas del mundo, sólo superado por los EE.UU. Como contrapartida de la OTAN,

en 1992, la cumbre de Tashkent dio origen a la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), compuesta en la actualidad por seis países: Rusia, Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán (Bachkatov, 2013).

Rusia ha establecido una Asociación Estratégica con la RPCh y, desde 2001, pasó a conformar conjuntamente la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) (junto a China, Kazajistán, Kirguizistán y Tayikistán), sumándose posteriormente Uzbekistán, India y Pakistán. La OCS asume como principales temas la seguridad regional y la lucha antiterrorista, aunque también es una plataforma de intercambios económicos. En la actualidad, esa alianza se refleja en la ausencia de condena por parte de Beijing a la invasión rusa a Ucrania y a declaraciones conjuntas en las que sostienen profundizar su vínculo a través de una “Asociación Estratégica Integral de Coordinación para una Nueva Era” (MRERPC, 2022). De todas maneras, ambas partes se esfuerzan retóricamente en restarle carácter militar y afirman que no está dirigida contra terceros países (Marrow, 2023).

En cuanto a China, el principal objetivo militar a partir de las Reformas de 1978 fue la modernización de sus fuerzas armadas, que incluía el desarrollo de tecnología espacial, sistemas de satélites, misiles atómicos intercontinentales y portaaviones. Estratégicamente, la principal idea fuerza que motorizaba el posicionamiento internacional de China estaba asociada a la formulación de Deng Xiaoping que proponía ocultar la propia capacidad y marcar la diferencia cuando el momento oportuno llegase. Lo cual llevó a la adopción de acciones tácticas que evadían las confrontaciones y el liderazgo internacional (Wang, 2011). Lo cual cambiaría – como veremos más adelante- con la adopción del concepto de ‘sueño chino’ por parte de Xi Jinping (Chai; Chai, 2013).

En la actualidad, el Ejército Popular de Liberación (EPL) –fundado durante la lucha revolucionario previa a la fundación de la RPCh- es el de mayor número de soldados del mundo y su poder militar es el tercero del mundo (detrás de EE.UU. y Rusia) (GFP, 2023).





Dada la estructuración dependiente de los países de ALC y su larga historia de presión de los imperialismos europeos y estadounidense, la emergencia de alternativas de inversión, financiamiento y asociación económica cobraron relevancia para la región con el ascenso de China como potencia (Lo, 2021).

### **Redefiniciones del pensamiento estratégico-militar del gigante asiático**

China sufrió entre la Primera Guerra del Opio (1839-1842) y el triunfo de la Revolución de 1949 un período de más de cien años de humillaciones internacionales con la intervención de las potencias occidentales, Rusia y Japón en su territorio (Kaufman, 2010). Esta experiencia histórica ha sido determinante en las definiciones estratégico-militares elaboradas por los gobernantes chinos.

Desde 1997, el espacio de la OCS sirvió a China como experiencia de aplicación del denominado “Nuevo Concepto de Seguridad” (NCS) elaborado por el ministro de Relaciones Exteriores de China, Qian Qichen. El NCS era una propuesta de seguridad cooperativa, en que la interacción económica y la interdependencia jugarían un rol fundamental. Las actividades en el marco de esta nueva orientación consiguieron disminuir la influencia militar estadounidense en Asia Central.

El gobierno de Hu Jintao (2003-2013) promovió el concepto de “desarrollo pacífico de China”, que pretendía atenuar los temores a las consecuencias del ascenso del gigante asiático como potencia (Hu, 2004), aun cuando los altos mandos chinos de las fuerzas armadas discutían la relación entre desarrollo económico y modernización militar y las empresas chinas de armamento disputaban en exportaciones (Cabestan, 2009).

Los cambios económicos experimentados en lo que va del siglo XXI se conectan las mudanzas en la política exterior y la cuestión militar. El

libro blanco “Defensa Nacional China 2008” partía de considerar que “la economía china constituye ahora parte clave dentro de la economía global” (OICERPC, 2009). Por lo tanto, aun cuando geográficamente las referencias expuestas estén predominantemente en las regiones de Asia-Pacífico y Asia Central y, secundariamente, África, los intereses globales y los recursos estratégicos a nivel planetario aparecen directamente imbricados con la seguridad y la defensa del Estado chino. Si bien sobresale una narrativa pacífica y esperanzadora cuando se destaca que es posible evitar, “durante un tiempo relativamente largo, guerras globales y a gran escala de carácter mundial” (OICERPC, 2009), este documento considera la continuidad de las disputas por los recursos y sitios estratégicos y la persistencia del hegemonismo, las guerras y la política de fuerza.

Posteriormente, el concepto de “sueño chino” –que implica la revitalización de la civilización china, un país próspero, un pueblo feliz y una nación con fuerzas armadas modernas y poderosas- utilizado en el libro del coronel Liu Mingfu (2015 [2010]) comenzó a ser esgrimido por Xi Jinping en 2012, cuando todavía era vicepresidente y flamante secretario general del Partido Comunista Chino.

En agosto de 2017, el EPL puso en funcionamiento su primera base militar en Djibouti, el pequeño país africano del Cuerno de África (Styan, 2019). Los altos mandos de las fuerzas armadas chinas no descartan seguir emplazando bases en el exterior si cuentan con aprobación del país en donde se instalan (Zhao, 2019).

En 2019, el libro blanco “Defensa Nacional de China en la ‘Nueva Era’” reiteró su entendimiento sobre la expansión global de los intereses chinos y manifestó mayores alusiones a ALC, en relación a la realización de Foros de Defensa, la asistencia en el desarrollo de las capacidades de las fuerzas armadas y los intercambios militares (TSCPRC, 2019). Además, puede observarse un mayor énfasis en la alusión a conformar mayores niveles de alianza entre países en torno a una “comunidad de futuro compartido con la humanidad”, y en comprender los reajustes de la es-





trategia militar en referencia a las transformaciones en el uso de tecnología militar (“inteligencia artificial”, “información cuántica”, “internet de las cosas”, etc.). El texto considera que: “La forma de guerra está evolucionando hacia una guerra informatizada, y la guerra inteligente está en el horizonte” (TSCPRC, 2019: 6. Traducción del autor).

En 2020, el Estado chino publicó el libro blanco “Fuerzas Armadas de China: 30 años de operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU” en el texto sobresalen referencias reiteradas al “multilateralismo” y la “cooperación multilateral” conjugadas con la defensa de la “gobernanza global” y la “comunidad de futuro compartido para la humanidad” (TSCPRC, 2020).

En el contexto de la pandemia de Covid-19, la hostilidad de algunas declaraciones de miembros del Ministerio de Relaciones Exteriores de China fue caracterizada –tomando el nombre de taquilleras películas chinas de acción– como “diplomacia del lobo guerrero” para hacer alusión a las modificaciones de actitud de la gestión del gobierno de Xi Jinping en los asuntos internacionales (Dai; Luqiu, 2022). Sin embargo, esas declaraciones con tono abiertamente confrontativo se dieron en contextos y situaciones específicas, siendo contestada esta acusación por los diplomáticos chinos como una trampa discursiva (Xinhua Wang, 2023). De todos modos, la referencia a la producción cinematográfica china refleja este nuevo momento de los intereses globales de China, con el accionar de sus tropas más allá de la defensa de sus fronteras.

Recientemente China ha incrementado la acumulación de arsenal nuclear y la modernización de sus fuerzas armadas (Restivo, 2023), lo cual ha despertado preocupaciones en los principales rivales de la potencia asiática. De esta manera, aun cuando –por ahora– China continúa centrada en su estrategia de modernización y competencia económica y los analistas de defensa chinos aseguran que el programa nuclear de la superpotencia asiática está enfocado en un desarrollo de ojivas “calidad en lugar de cantidad” (Chan, 2023) y en el poder de disuasión.

## Relaciones China-América Latina

Un conjunto de lazos constituye la base material de la creciente influencia económica, política y estratégica de China en la región. En lo que va del siglo XXI, China se ha colocado entre los primeros socios comerciales de la mayoría de los países de ALC y fuentes de financiamiento. Desde 2010, China se ha convertido en uno de los principales inversores extranjeros en ALC, incrementándose el arribo de transnacionales chinas, fusiones y adquisiciones, así como su participación en contratos de obras y concesiones (CEPAL, 2021). Asimismo, la región se ha transformado en el segundo mayor destino de la inversión extranjera del país asiático (Xinhua, 2021).

Asimismo, el aumento de la incidencia económica china se ha trasladado al ámbito político y cultural ante el declive relativo del poderío global y regional estadounidense, aun cuando los norteamericanos continúan siendo la principal potencia imperialista mundial. El gobierno de Beijing también ha cultivado crecientemente sus relaciones con las fuerzas armadas y de seguridad de los países latinoamericanos y caribeños, a través de contratos de fabricación, ventas, donaciones, ejercicios conjuntos e intercambios de misiones.

La presencia china plantea nuevas condiciones de competencia y disputa interimperialista en un contexto de transición hegemónica. Sólo si consideramos lo que va del siglo XXI, la potencia asiática inició relaciones diplomáticas con 8 países ALC (Dominica, Granada, Costa Rica, Panamá, El Salvador, República Dominicana, Nicaragua y Honduras) que pasaron a reconocerla como la única y legítima China. Este proceso derivó a que, en la actualidad, sólo 13 naciones en el mundo reconocen diplomáticamente a Taiwán, de las cuales siete se encuentran en ALC.

Las relaciones de diferentes países de ALC comenzaron a plantearse como estratégicas a partir de la década de 1990, materializándose con mayor impulso a partir de 2001. Así se establecieron las “asociaciones





estratégicas” con Brasil Venezuela, México, Argentina, Perú, Chile, Costa Rica, Ecuador y Bolivia. A partir de 2012, comenzaron a elevarse a la categoría de “asociación estratégica integral”, las asociaciones de China con países de ALC, alcanzando esta condición los vínculos con Brasil, México, Perú, Argentina, Venezuela, Chile y Ecuador. Este nuevo estatus de las relaciones trasciende el tema económico e incluye un abanico de dimensiones diversas que van desde lo político y cultural hasta tópicos como el cambio climático, la producción alimentaria, la complementariedad tecnológica, la salud, la reducción de la pobreza y la seguridad.

En 2004, China obtuvo la condición de observador en la Organización de Estados Americanos (OEA) y en 2009 ingresó como miembro al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Además, organizó dos foros con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el primero en 2015 y el segundo en 2018, para un mayor estrechamiento de las relaciones con los países de ALC.

En 2008 y 2016, la potencia oriental explicitó en dos “Libros Blancos” los objetivos políticos de Beijing hacia ALC. En el primero expuso la aspiración china de enmarcar las relaciones con ALC en un mundo multipolar y, específicamente, en referencia a la cuestión militar manifestó su disposición a desarrollar con la región “el intercambio militar y el diálogo y la cooperación en defensa” (MFAPRC, 2008).

En el segundo libro se propuso –a través del Plan de Cooperación China-CELAC 2015-2019- acrecentar hacia 2020 el comercio bilateral y las inversiones chinas en la región en sectores como energía, infraestructuras, agricultura, manufactura e innovación científica y tecnológica. En términos militares, al igual que en 2008, se manifiesta el interés por la instrucción, los intercambios, las visitas de delegaciones y buques, “operaciones del mantenimiento de la paz de la ONU”, la “ayuda humanitaria y acciones antiterroristas”, la cooperación tecnológica militar y el comercio de armamentos, entre otras cuestiones (MFAPRC).

Vale destacar también que China -al igual que EE.UU.- también pretende competir en iguales términos: el gigante asiático ya acumula Trata-

dos de Libre Comercio (TLC) con Chile, Costa Rica, y Perú (Aróstica; Sánchez, 2019); condición a la que se sumaron recientemente Ecuador y Nicaragua en 2023.

## Relaciones militares entre el gigante asiático y América Latina

Beijing ha estado aumentando su influencia en la región a través de la inversión en infraestructura, la ayuda sanitaria (intensificada durante la pandemia de Covid-19) y la asistencia militar. Desde 2012, altos representantes militares de China y ALC se han reunido en el Foro de Defensa China-Estados de ALC. En 2018 se reunió en Beijing el IV° Foro –en el que participaron altos mandos de Chile, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Cuba, México, Venezuela y Uruguay- (MNDPRC, 2018) y en 2022 se realizó el V° mediante teleconferencia con la participación de 24 países de ALC o sea más de un 73% de los 33 países de la región (Xinhua, 2022).

En abril de 2019, Geng Shuang –vocero del ministerio de Asuntos Exteriores de China– salió al cruce de versiones que aseguraban que miembros del EPL asesoraban a las fuerzas armadas de Venezuela (Telesur, 2019). Ese mismo año, China se posicionó abiertamente en el Consejo de Seguridad de la ONU contra la posibilidad de intervención militar en Venezuela (Xinhua, 2019) y ha instado a detener las medidas punitivas estadounidenses contra este país (CGTN Español, 2023).

Al mismo tiempo, en las hipótesis de conflicto elaboradas en EE.UU., las instalaciones de puertos comerciales con presencia de grandes operadoras portuarias chinas en México, Panamá, Venezuela, Bahamas y Jamaica preocupan a los analistas de la potencia norteamericana por un eventual uso militar en las proximidades de los puertos y a las bases militares de Estados Unidos en ALC (Evan-Ellis, 2023). En 2022, cobraron relevancia los acercamientos entre el gobierno de la provincia argentina de Tierra del Fuego y la empresa china Shaanxi Chemical Industry Group





con el objetivo de construir un puerto multipropósito y facilitar una plataforma para la proyección de China en la Antártida (Hong, 2021).

En abril de 2022, se realizó la Reunión de ministros de Relaciones Exteriores de China y los países del Caribe que mantienen relaciones diplomáticas con China, en la cual el ministro chino Wang Yi se reunió con sus contrapartes de Dominica, Antigua y Barbuda, Bahamas, Granada, Guyana, Jamaica, Surinam, Trinidad y Tobago, y Barbados. En el encuentro se acordó la creación de un fondo con aportes del Estado chino para ayuda en la prevención y mitigación de desastres en los países caribeños (Zhou, 2022). Todos los participantes afirmaron además el apoyo al proyecto chino “Iniciativa de Desarrollo Global” y la “Iniciativa de Seguridad Global” (MFAPRC, 2022).

Vale destacar que algunos países latinoamericanos son estratégicos para la provisión de alimentos y minerales. Brasil además de gran proveedor de alimentos es decisivo para China en cuanto a la provisión de nio-bio, un componente esencial de la industria militar y alta tecnología. En el caso de Argentina, Chile, Bolivia y México son clave para la provisión de litio tanto para el uso industrial civil como militar.

A continuación, se presenta un relevamiento de casos de relaciones bilaterales entre China y países de ALC en el plano militar que hemos organizado en cinco categorías.

## **Comercio y donaciones de armamento y equipamiento**

El armamento y el equipamiento militar no son un mercado de relevancia en ALC y los presupuestos militares de la región son relativamente austeros en comparación a los del resto del mundo (Marcella, 2012). Si consideramos los datos aportados por el SIPRI, entre 2014 y 2018, América del Sur participó con un 2,4% de las compras de grandes armas a nivel mundial. Respecto el gasto militar, en 2017, el expendio de América

del Sur fue de US\$ 57.000 millones y el de América Central y el Caribe de US\$ 7.600 millones, lo cual representaba conjuntamente el 3,7% del total mundial. En 2019, ese gasto conjunto fue del 3,2% y en 2021 el 2,6%. Entre 2001 y 2022, el gasto militar promedio anual del conjunto de ALC representó el 1,25% sobre el PBI; comparativamente –en el mismo período- podemos destacar que EE.UU. destinó un promedio de 3,9% anual y China 1,8% (SIPRI, 2001-2023).

En lo que va del siglo XXI, la participación comercial de China en este mercado ha sido como un exportador secundario y aún no se ha consolidado. En el período 2002-2021, ALC tuvo como principales proveedores de armas a los países europeos con un 36,3% de las ventas, EE.UU. con un 19,2%, Rusia con el 15,7% e Israel con el 5%. China figuró con el 2,52% de las exportaciones y el 21,3% se repartió entre distintos proveedores (Ortiz, 2022). Los problemas que las fuerzas armadas y de seguridad de ALC enfrentan en los últimos años están asociados al ámbito interno y no a conflictos internacionales.

Como puede observarse en el Cuadro 2, en 2006, Venezuela –el país de ALC con mayores intercambios militares con China- adquirió 3 radares aéreos como parte de un programa de US\$ 150 millones para un sistema de vigilancia aérea militar-civil. Posteriormente, entre 2008 y 2011, sumó 10 radares de defensa aérea. En 2010, compró 18 aviones de ataque ligero y 100 misiles de equipamiento de esos aviones. Entre 2012 y 2015, mediante un acuerdo de US\$ 500 millones, consiguió 8 aviones de transporte Y-8, 250 misiles antitanque Red Arrow-73, 18 morteros autopropulsados, 18 lanzacohetes múltiples, 121 vehículos blindados de transporte de tropas, 23 vehículos de combate de infantería, y 9 tanques ligeros ZTD-05. En 2016, este país también compró 9 aviones ligeros de entrenamiento/combate K-8.

Bolivia adquirió de China 500 misiles anti-tanque Red Arrow 8 en 2003, 6 aviones K-8 de China (mediante un acuerdo de US\$ 58 millones) en 2011, y 6 helicópteros Z-9 por un valor de US\$ 108 millones en 2014. En 2017, recibió del gigante oriental una donación 31 vehículos blindados para transporte de personal y otros 10 vehículos en 2018.





En 2006, México adquirió 13 cañones remolcados por US\$ 14 millones. Entre 2009 y 2010, Perú obtuvo 25 misiles tierra-aire portátiles y, en 2015, 27 lanzacohetes múltiples autopropulsados (estos últimos por US\$ 39 millones). Argentina, en 2010, recibió 4 vehículos acorazados de infantería (WZ-551) mediante un acuerdo de US\$ 2,6 millones.

Otra área de suministros militares es -predominantemente vía donación- de uniformes militares, chalecos antibalas, cascos tácticos, sistemas de comunicación, equipamiento logístico y vehículos a las fuerzas armadas y de seguridad de los países de ALC.

Guyana, en 2002, recibió la donación de un avión de transporte ligero y 31 vehículos en 2017. En 2006, Ecuador absorbió la contribución china de 2 aviones de entrenamiento CJ-6 versión BT-6 y el préstamo de dos radares aéreos en 2010. En 2015, le fue donado a Trinidad y Tobago un buque patrullero de alta mar, tratándose de una embarcación de segunda mano. En 2017, Bahamas recibió 2 vehículos blindados para transporte de personal (Tiger) como parte de una 'ayuda' por US\$ 1,2 millones. En 2011 y 2019, Uruguay recibió donaciones de equipamiento militar de US\$ 500.000 y US\$ 5.000.000. En 2022, China entregó a Nicaragua materiales y equipos de protección a la Policía Nacional, sin quedar en claro la cantidad ni el valor de la donación y a Panamá 6.000 chalecos y 6.000 cascos de protección para Policía Nacional y otros estamentos en 2023.

## Cuadro II: Ventas y donaciones de equipo militar de China a ALC, 2001-2023

Adquiriente	Cantidad y Equipos	Año de entrega	Comentario
<b>Argentina</b>	4 vehículos acorazados de infantería (WZ-551)	2010	Acuerdo por US\$ 2,6 millones
<b>Bahamas</b>	2 vehículos blindados para transporte de personal (Tiger)	2017	Parte de donación por US\$ 1,2 millones
<b>Bolivia</b>	500 misiles anti-tanque (Red Arrow 8)	2003	
	6 aviones de entrenamiento/combate (K-8 versión WB)	2011	Acuerdo por US\$ 58 millones
	6 helicópteros (AS365/AS565 Panther versión H-425 Z-9)	2014	Acuerdo por US\$ 108 millones
	31 vehículos blindados para transporte de personal (Tiger)	2017	Donación
	10 vehículos blindados para transporte de personal (Tiger)	2018	Donación
<b>Ecuador</b>	2 aviones de entrenamiento CJ-6 versión BT-6	2006	Donación
	1 radar aéreo YLC-18	2010	Préstamo
	1 radar aéreo YLC-2	2010	Préstamo
<b>Guyana</b>	1 avión de transporte ligero	2002	
	31 vehículos (lanchas patrulleras, camiones, topadoras, ambulancias todoterreno, excavadora y otros).	2017	Donación
<b>México</b>	13 cañones remolcados modelo 56 de 105 mm (versión M-90)	2006	Acuerdo por US\$ 14 millones.
<b>Nicaragua</b>	Materiales y equipos de protección a la Policía Nacional	2022	Donación
<b>Panamá</b>	6.000 chalecos y 6.000 cascos de protección para Policía Nacional y otros estamentos	2023	Donación
<b>Perú</b>	15 misiles tierra-aire portátiles FN-6	2010	Acuerdo por US\$ 1,1 millones
	10 misiles tierra-aire portátiles QW-11 (versión QW 18)	2009	





<b>Uruguay</b>	27 lanzacohetes múltiples (MRL) autopropulsados tipo 90 de 122 mm Equipamiento militar	2015	Acuerdo por US\$ 39 millones.
	Equipamiento militar	2011	Donación por aproximadamente US\$ 500.000
	Equipamiento militar	2019	Donación por aproximadamente US\$ 5.000.000
<b>Trinidad y Tobago</b>	1 buque patrullero de alta mar (Type-718/Haijing)	2015	Buque de segunda mano.
<b>Venezuela</b>	3 radares de búsqueda aérea JYL-1	2006/ 2007	Parte de un programa de US\$ 150 millones para un sistema de vigilancia aérea militar-civil
	7 radares búsqueda aérea JYL-1	2008/ 2009	
	3 radares búsqueda aérea JY 11 (Versión JY11-B)	2010/2011	
	18 aviones de entrenamiento/combate K-8	2010	
	100 misiles aire-aire de corto alcance PL-5E	2010	Para aviones de entrenamiento/combate K-8
	8 aviones de transporte Y-8 (Versión Y-8F-200W)	2012/2014	
	250 misiles antitanque Red Arrow-73 (Versión Red Arrow-73 D)	2015	Para vehículos de combate de infantería VN-18
	18 morteros autopropulsados SM-4 de 81 mm	2014/2015	Parte de un acuerdo de US\$ 500 millones
	18 lanzacohetes múltiples (MRL) autopropulsados SR-5	2014/2015	Parte de un acuerdo de US\$ 500 millones
	68 vehículos de combate de infantería Type-07P (versión VN 1)	2014/2016	Parte de un acuerdo de US\$ 500 millones
	121 vehículos blindados de transporte de tropas VN-4	2012/2015	Para la Guardia Nacional Bolivariana
	23 vehículos de combate de infantería ZBD-05/VN-18	2015	Parte de un acuerdo de US\$ 500 millones
	9 tanques ligeros ZTD-05 (Versión VN-16)	2015	Parte de un acuerdo de US\$ 500 millones
	9 aviones ligeros de entrenamiento/combate K-8	2016	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de SIPRI (2023) y diferentes medios de prensa.

## Intercambios militares y ejercicios conjuntos

Ya en la década de 1990, se registran visitas de ministros de Defensa y jefes de alto rango de las fuerzas armadas latinoamericanas a Beijing con el objetivo de abrir canales de comunicación y “aventajar a las fuerzas armadas de los países vecinos” (Malena, 2020: 43). También se registran viajes en comisión de altos representantes del EPL a países de ALC, los principales temas abordados estaban en relación a la cooperación en telecomunicaciones, investigación espacial, construcción de satélites, capacitación antimotines e intercambios comerciales.

En lo que va del siglo XXI, respecto a los ejercicios conjuntos -los cuales sirven para mostrar su capacidad militar ante posibles clientes y aliados- sobresale el operativo “Ángel de la Paz”, realizada con Perú en 2010. Esta acción tenía como finalidad probar el uso adecuado de un hospital militar donado por China.

Además, China y Venezuela han desplegado intercambios en el ámbito de la educación militar, con intercambio de comisiones. Las fuerzas armadas de ambos Estados realizaron entrenamientos conjuntos como por ejemplo con el sistema de aviones de transporte mediano Shaanxi Y-8F-200W, de fabricación china, que posee la Aviación Militar Bolivariana desde 2011, contando con un simulador de vuelo de esos aviones desde 2014 (Venezuela, MPPCI, 2014).

Los intercambios de los países de ALC que reconocen a China están relacionados con el envío de efectivos a las academias militares chinas. En una proporción mucho menor, el ELP también ha enviado a sus oficiales a cursos y actividades formativas realizadas en los países latinoamericanos y caribeños (Horta, 2009).

En 2020, la Universidad de la Defensa Nacional de Argentina acordó el lanzamiento de un “Programa Estratégico Sino-argentino”, con la finalidad de promover las interacciones con la potencia asiática (Argentina. MD, 2020).





## Ayuda humanitaria y misiones de paz

Desde 2004, China participó con el despliegue de 1.090 efectivos en la “Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití” (MINUSTAH) (Malena, 2020).

En 2011, la “Misión Armonía” del buque hospital Arca de la Paz de la Armada del EPL visitó Cuba, Jamaica, Trinidad y Tobago y Costa Rica-transportando 107 médicos y un total de 416 personas, contando con 300 camas y ocho quirófanos, prestando servicios médicos a la población, el personal militar y administrativos de los países a los que arribó.

En 2021, aun en el contexto de la pandemia de Covid-19, el gigante asiático donó a Bolivia un hospital militar móvil conformado por nueve vehículos que juntas proporcionan una capacidad de 28 camas (Bolivia. MRE, 2021).

Este tipo de ejercicio favorece, en términos geopolíticos, a la presentación de China como una potencia internacionalmente solidaria y responsable y emulan a las acciones del mismo tipo que realiza EE.UU. (Sánchez, 2018).

## Cooperación en materia espacial

Esta cooperación internacional está ligada a un sector de prioridad estratégica en la que China ha realizado veloces transformaciones (TSCIOPRC, 2022) al punto de contar con su propia Estación Espacial en órbita y propagandizar las acciones de los taikonautas.

Desde 2005, Ecuador, Venezuela y Bolivia se han provisto de satélites de fabricación china que sirven tanto para uso civil como para la comunicación de unidades militares (Xinhua, 2017).

En 2017, entró en funcionamiento en Argentina la Estación de CLTC-

CONAE-Neuquén, controlada por la China National Space Administration, la cual brinda apoyo al Programa Chino de Exploración de la Luna y otras investigaciones espaciales. Esta base ha sido cuestionada por altos mandos militares de EE.UU. por su potencial uso militar y la no admisión de supervisión por parte del Estado argentino (Perfil, 2023).



## Transferencia tecnológica

A pesar que se reitera como tópico en los acuerdos y las declaraciones oficiales de las relaciones de China con los países de ALC, la transferencia tecnológica es muy limitada. Casi la totalidad de la fabricación de los equipos militares y de los satélites se realiza en China. No obstante, existen algunas excepciones: los técnicos e ingenieros venezolanos consiguieron formación técnica y participación en el diseño y la construcción del satélite “Simón Bolívar” (To; Acuña, 2019).

## Síntesis y conclusiones

Este texto ha partido del entendimiento de una relación dialéctica entre las cuestiones militares y los fenómenos de la economía política. El ascenso económico de China se ha expresado también en un ascenso del gigante asiático entre las principales potencias militares del mundo.

Las conclusiones obtenidas en relación a los objetivos propuestos son las siguientes:

En primer lugar, se destaca que China se ha convertido en los últimos años en el segundo gasto militar mundial, tercer poder y cuarto exportador mundial de armas, con desarrollo de armas nucleares tecnología espacial y el mayor ejército en cuanto número de efectivos permanentes.



El gasto militar de China la convierte en la potencia de mayor crecimiento porcentual de erogaciones en este sector; mientras EE.UU., entre 2001 y 2021, lo incrementó un 139,9%, la RPCCh multiplicó el suyo por 10.

En segundo orden, se considera que los intereses económicos globales del gigante oriental también se han traducido en cambios en el pensamiento militar chino y en modificaciones de sus objetivos estratégicos a nivel planetario.

Un tercer aspecto de relieve es que los países de ALC profundizaron sus lazos económicos con China estableciendo acuerdos de cooperación, asociaciones estratégicas, asociaciones estratégicas integrales, tratados de libre comercio, y ampliando su participación en la IFR. Además, de la importancia geopolítica de la región por su cercanía con los EE.UU., los países de ALC ofrecen a China provisión de producción alimentaria, materias primas, y recursos minerales estratégicos. Asimismo, constituyen importantes mercados internacionales, puntos para la navegación y rutas comerciales, a la vez que destino para las inversiones y el capital financiero de origen chino.

En cuarto lugar, entendemos que los diferentes países de ALC estrecharon vínculos militares y de seguridad de mayor alcance con la potencia oriental. De este modo, se expresan relaciones que envuelven reuniones de altos mandos, ejercicios conjuntos, intercambios de efectivos, instrucción militar, ventas y donaciones de armamentos y equipamiento, cooperación en materia espacial, y diferentes políticas en torno a la seguridad, misiones de paz y ayuda humanitaria. Estas acciones son predominantemente favorables para China, dado que logra realizar ventas de equipos militares –aún cuando el mercado regional no es significativo en términos globales y China no es el principal vendedor- o fortalece su influencia con diferentes acciones (donaciones, reuniones de alto nivel, ejercicios y política de cooperación) y con la creciente dependencia de tecnología militar china y los correspondientes cursos e instructores (y los vínculos personales que conllevan).

Finalmente, ante las “oportunidades” económicas y políticas que su-

pone el ascenso del gigante asiático y la disputa hegemónica, se observa también en el terreno militar como las clases dominantes de los países de ALC alinean su estrategia, sin conseguir una significativa ventaja en transferencia tecnológica ni romper la dependencia de la producción industrial-militar extranjera.

## Bibliografía

Aróstica, P.; Sánchez, W. (Eds.) (2019). *China y América Latina en una nueva fase: desafíos en el siglo XXI*. Santiago: Editorial Universitaria.

Bachkatov, N. (2013). La desintegración de un imperio. En M. Lewin *et al. Rusia. La grandeza recuperada* (pp. 49-51). Buenos Aires: Capital Intelectual.

Banco Mundial (2023). Base de datos. Disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN>

Bolivia. MRE (Ministerio de Relaciones Exteriores) (18 de febrero de 2021). La relación estratégica de Bolivia con China permite la llegada al país de dos millones de barbijos y un hospital móvil para la lucha contra el Covid. Disponible en <https://cancilleria.gob.bo/webmre/noticia/4220>.

Bregolat, E. (2018). “Cartade China: ¿Hacia una guerra económica entre EEUU y China?” *Política Exterior*, 32(184), pp. 8–13.

Cabestan, J. P. (2009). China’s foreign-and security-policy decision-making processes under Hu Jintao. *Journal of Current Chinese Affairs*, 38(3), 63-97. Disponible en <https://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jcca/article/view/61/61.html>

CEPAL(Comisión Económica para América Latina y el Caribe)(2021). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2021*. Naciones Unidas.

CGTN Español (07 de julio de 2023). China insta a EE.UU. a detener medidas coercitivas unilaterales contra Venezuela. *CGT Español*. Disponible en <https://espanol.cgtn.com/news/2023-07-07/1677119859379421185/index.html>

Chai, W.; Chai, M. (2013) The Meaning of Xi Jinping’s Chinese Dream. *American Journal of Chinese Studies*, 20(2), 95–97. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/44289022>





Chan, M. (04 de Agosto de 2023). China's rivals warn of nuclear build-up, but analysts say Beijing seeks quality over quantity. *SCMP*. Disponible en <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3230023/chinas-rivals-warn-nuclear-build-analysts-say-beijing-seeks-quality-over-quantity>

Clausewitz, C. (1968-1970 [1832]). *De la Guerra*. Buenos Aires: Círculo Militar. 4 tomos.

Creutz, K. (2023). Multilateral Development Banks as Agents of Connectivity: the Asian Development Bank (ADB) and the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). *East Asia*, 40, 335-356. Disponible en <https://link.springer.com/article/10.1007/s12140-023-09408-6>

Cueva, D. (20 de mayo de 2023). How 'decoupling' from China became 'de-risking'. *The New York Times*. Disponible en <https://www.nytimes.com/2023/05/20/world/decoupling-china-de-risking.htm>

Dai, Y. ; Luqiu, L. R. (2022). Wolf Warriors and Diplomacy in the New Era: An Empirical Analysis of China's Diplomatic Language. *China Review*, 22(2), 253-283. Disponible en <https://www.jstor.org/stable/48671506>

Deng, X. (1984). Building Socialism with a Specifically Chinese Character. *The People's Daily*. Disponible en <https://bit.ly/30x8dIA>

Eissa, S. (2017). Relaciones militares de China, India y Rusia con América Latina: ¿peligros u oportunidades para la región? *Ibero-América*, (4), 85-112. Disponible en [https://iberoamericajournal.ru/sites/default/files/2017/4/eissa\\_pdf.pdf](https://iberoamericajournal.ru/sites/default/files/2017/4/eissa_pdf.pdf)

Engels, F. (1974 [1878]). Teoría de la violencia (del libro Anti-Düring). En F. Engels. *Temas militares* (pp. 15-23). Buenos Aires: Cartago.

Engst, F. (2017). Imperialismo, ultraimperialismo y el ascenso de China. En A. Tujan (ed.). *El imperialismo de Lenin en el siglo XXI* (pp. 81-113). Manila: IPE.

Esteban, M. (2015). *China en América Latina: repercusiones para España*. Madrid: Real Instituto El Cano.

Evan-Ellis, R. (2012). "Actividades militares chinas en América Latina: ¿panda o dragón?" *Perspectiva*, 28, 74-76.

\_\_\_\_\_ (2023). "El papel estratégico de América Latina en un conflicto global por Taiwán". *Revista Seguridad y Poder Terrestre*, 2 (1), pp. 91-111. Lima.

Frenkel, A.; Blinder, D. (2020). Geopolítica y cooperación espacial. China y América del Sur. *Desafíos*, 32 (1), 1-30.

GFP (Global Fire Manpower) (2023). Active Military Manpower by Country. Disponible en <https://www.globalfirepower.com/active-military-manpower.php>

- Harvey, D. (2009 [2004]). Los nuevos rostros del imperialismo. Entrevistado por Araceli Varela Sánchez y Marcos Mariño Beiras. *Herramienta*, 26, <https://www.herramienta.com.ar/los-nuevos-rostros-del-imperialismo>
- Horta, L. (2009). Influencia militar china en América Latina. *Military Review*, 1, 39-49.
- Hong, N. (2021). China and the Antarctic: Presence, policy, perception, and public diplomacy. *Marine Policy*, 134.
- Hu, J. (23 de abril de 2004). Speech at Boao Forum for Asia 2004 Annual Conference. Disponible en [www.english.boaoforum.org/document2004/11119.jhtml](http://www.english.boaoforum.org/document2004/11119.jhtml).
- Hussain, T. (21 de octubre de 2023). Guerra Israel-Gaza: ¿es el corredor económico India-Oriente Medio-Europa una “víctima del conflicto”? *SCMP*. Disponible en <https://www.scmp.com/week-asia/economics/article/3238740/israel-gaza-war-india-middle-east-europe-economic-corridor-casualty-conflict>
- Jiménez, M. (26 de abril 2023). Estados Unidos y Corea del Sur estrechan su cooperación en materia nuclear. *El País*. Disponible en <https://elpais.com/internacional/2023-04-26/estados-unidos-y-corea-del-sur-estrechan-su-cooperacion-sobre-armamento-nuclear.html>
- Kaufman, A.A. (2010). “The ‘Century Humiliation’. Then and Now: Chinese Perceptions of the International Order”, *Pacific Focus*, XXV (1), pp. 1-33. Incheon.
- Koga, K. (2023). Institutional Dilemma: Quad and ASEAN in the Indo-Pacific, *Asian Perspective*, 47(1), 27-48. Disponible en <https://muse.jhu.edu/article/881958>
- Lannoo, K. (2023). Tras un año de guerra, la UE debe crear un mercado único de defensa. *Política Exterior*. <https://www.politicaexterior.com/tras-un-ano-de-guerra-la-ue-debe-crear-un-mercado-unico-de-defensa/>
- Laufer, R. (2023). América Latina y China: asociación estratégica y desarrollo desigual. En F. Romero Wimer; R. Laufer. *China en América Latina: ¿nuevas rutas para una vieja dependencia?* (pp. 127-162). Curitiba: Ap-pris.
- Lenin, V. (1970 [1916]). El imperialismo, etapa superior del capitalismo. En V. Lenin. *Obras Completas* (pp. 298-425). Buenos Aires: Cartago. T. XXIII.
- Liu, M. (2015 [2010]). *The China dream: Great Power thinking and strategic posture in the Post-American Era*. CN times books.
- Lo, A. (17 de diciembre de 2021). Why Latin America wants to be friends





with China. *SCMP*. Disponible en <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3160007/why-latin-america-wants-be-friends-china>.

Lukács, G. (2004 [1924]). *Lenin. La coherencia de su pensamiento*. Ocean Sur.

Magnier, M. (01 de abril de 2022). China is outmaneuvering Us in Latin America and the Caribbean, senators are warned. *SCMP*. Disponible en <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3172667/china-outmanoeuvring-us-latin-america-and-caribbean-senators>

Malena, J. (2020). La evolución de la gran estrategia de China y su impacto en las relaciones con América Latina. *Colección*, 31(1), 37-52.

Marcella, G. (2012). La actividad militar China en América Latina. *Americas Quarterly*, 24(2), 38-42

Marrow, A. (26 de marzo de 2023). Russia, China are not creating military alliance. *Reuters*. Disponible en <https://www.reuters.com/world/putin-russia-china-not-creating-military-alliance-agencies-2023-03-26/#:~:text=%22We%20are%20not%20creating%20any,We%20are%20not%20hiding%20this>.

Martínez, D. H. (2020). La alianza de Estados Unidos y Arabia Saudí en el siglo XXI: La presidencia de George W. Bush, Barack Obama y Donald Trump. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (15), 43-65.

Millán, M. (2015). Cuando el águila observa al dragón. Los análisis norteamericanos de la potencia militar china en el siglo XXI. *I Congreso Latinoamericano de Teoría Social*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Ministerio de Defensa Argentino. (25 de agosto de 2020). La UNDEF presentó un programa de estudio universitario orientado a profundizar los conocimientos y las relaciones estratégicas con China.

MRERPC (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China) (22 de marzo de 2023). El presidente Xi Jinping y el presidente de Rusia Vladimir Putin firman la Declaración Conjunta entre la República Popular China y la Federación de Rusia sobre la profundización de la Asociación Estratégica Integral en la Nueva Era y enfatizan resolver la crisis de Ucrania mediante diálogos. Disponible en [https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/wshd/202303/t20230322\\_11046126.html](https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/wshd/202303/t20230322_11046126.html)

MFAPRC (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China) (2008). Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe.

\_\_\_\_\_ (2016). Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe.

\_\_\_\_\_ (2022). Wang Yi hosts Foreign Ministers Meeting among China and the Caribbean Countries having diplomatic relations with China.

MNDPRC (Ministry of National Defense of the People's Republic of China) (05 de noviembre de 2018). Senior PLA officials meet foreign representatives at 4th China-Latin America High-level Defense Forum. Disponible en [http://eng.mod.gov.cn/news/2018-11/05/content\\_4828684\\_2.htm](http://eng.mod.gov.cn/news/2018-11/05/content_4828684_2.htm)

Mori, S. (2019) US Technological Competition with China: The Military, Industrial and Digital Network Dimensions. *Asia-Pacific Review*, 26 (1), 77-120,

Nanwani, S. (2023). The New Development Bank: Directions on strategic partnerships. *Global Policy*, 1-9.

Nolte, D. (2013). The Dragon in the Backyard: US vision of China's Relations toward Latin America. *Papel Político*, 18 (2), 587-598.

OEC (The Observatory of Economic Complexity) (2023). *China*. Disponible en <https://oec.world/es/profile/country/chn>

OICERPC (Oficina de Información del Consejo de Estado de la República Popular China)(2009). *Defensa Nacional de China 2008*. Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras.

Ortiz, R. (2022). Transferencias de armamento y competencia de grandes potencias en América Latina. En P. E. Vera Delzo (Coord.). *Desafíos y amenazas a la seguridad en América Latina* (pp. 97-126). Lima: CEEEP.

Pecequillo, C. S. (2013). A América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico: o Brasil, os Estados Unidos e a China. *Carta Internacional*, 8(2), 100-115.

Perfil (17 de octubre de 2023). El Comando Sur de los Estados Unidos alertó por la base espacial china en Argentina. *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/politica/el-comando-sur-de-estados-unidos-alerto-por-la-base-espacial-china-en-argentina.phtml>

Pfluke, C. (2019). A history of the five eyes alliance: possibility for reform and additions, *Comparative Strategy*, 38(4), 302-315.

Pollack, J. (1976). "The atom bomb is a paper tiger.' It's people, not weapons, that count". *New China*, 2, (3), pp. 35-38. New York.

Prime Minister of Australia (2021). *Australia to pursue nuclear-powered submarines through new trilateral enhanced security partnership*. <https://www.pm.gov.au/media/australia-pursue-nuclear-powered-submarines-through-new-trilateral-enhanced-security>

Restivo, N. (13 de agosto de 2023). "El poder militar chino". *El cohete a la Luna*. Disp. en <https://www.elcohetelaluna.com/el-poder-militar-chino/>

Sánchez, W. A. (2018). The significance of US and Chinese hospital ship





deployments in Latin America. Disponible en <https://cimsec.org/significance-u-s-chinese-hospital-ship-deployments-latin-america/>

SIPRI (2001-2023). *Yearbook. Armaments, disarmaments and international security*. OxfordUniversity Press (informes de diferentes años).

Styan, D. (2019). China's Maritime Silk Road and Small States: Lessons from the Case of Djibouti, *Journal of Contemporary China*, 28 (119), 1-16.

Telesur (03 de abril de 2019). China niega presencia de asesores militares en Venezuela. *TelesurTv.net*. Disponible en <https://www.telesurtv.net/news/china-desmiente-presencia-militar-venezuela—20190403-0019.html>

Theohary, C. (2016). *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2008-2015*. Congressional Research Service.

TSCPRC(The State Council of the People's Republic China) (2019). *China's National Defense in the 'New Era'*. Disponible en [http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content\\_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html](http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html)

\_\_\_\_\_ (2020). *China's Armed Forces: 30 Years of UN Peacekeeping Operations*.

TSCIOPRC(The State Council Information Office of the People's Republic of China) (2022). *China Space Program: a 2021 Perspective*. Beijing. Disponible en [https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202009/18/content\\_WS5f6449a8c6d0f7257693c323.html#:~:text=In%20the%20past%2030%20years.%2C%20South%20Sudan%2C%20and%20Mali](https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202009/18/content_WS5f6449a8c6d0f7257693c323.html#:~:text=In%20the%20past%2030%20years.%2C%20South%20Sudan%2C%20and%20Mali).

To, E. M. Y. H.; Acuña, R. (2019). China and Venezuela: South-South cooperation or rearticulated dependency? *Latin American Perspectives*, 46(2), 126-140.

Toussaint, E. (2007). Corea del Sur: el milagro desenmascarado. *Oikos: Revista de la Escuela de Administración y Economía*, (22), 4.

UNCTAD, *World Investment Report*, New York, 2001-2022 (Informes de diferentes años). Disponible en <https://unctad.org/en/Pages/Home.aspx>

USA. Congress (2022). H.R.4521 - United States Innovation and Competition Act of 2021. Disponible en <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/4521/text>

Venezuela. MPPCI (Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información)(2014). Inaugurado en Venezuela primer simulador de vuelo de la aeronave Y8F. Disponible en <https://www.minci.gob.ve/inaugurado-en-venezuela-primer-simulador-de-vuelo-de-la-aeronave-y8f/>

Wang, J. (2011). 中国的国际定位问题与“韬光养晦,有所作为”的战略. 国际问题研究, 2.

Xinhua (09 de octubre de 2017). Maduro anuncia lanzamiento del tercer satélite venezolano desde China. *Xinhua Español*. Disponible en [https://spanish.xinhuanet.com/2017-0/09/c\\_136666012.htm](https://spanish.xinhuanet.com/2017-0/09/c_136666012.htm)

Xinhua (26 de febrero de 2019). China se opone a la intervención militar en Venezuela. *CGTN*. Disponible en <https://news.cgtn.com/news/3d4d7a5834596a4e77457a6333566d54/p.html>

Xinhua (17 de noviembre de 2021). China-LAC Business Summit kicks off in Chongqing. *Xinhua*.

Xinhua (14 de diciembre de 2022). China y países de Latinoamérica y el Caribe realizan foro de defensa. *Xinhua Español*. Disponible en <https://spanish.news.cn/20221214/ce78723fd25a403a8ab008c082463a40/c.html>

Xinhua Wang (07 de marzo de 2023). 秦刚：当豺狼挡道、恶狼来袭，中国外交官必须“与狼共舞，保家卫国”。新华网. Disponible en [https://www.news.cn/2023-03/07/c\\_1129418241.htm](https://www.news.cn/2023-03/07/c_1129418241.htm)

Zhao, L. (10 de enero de 2019). Additional overseas PLA bases 'possible'. *China Daily*. Disponible en [http://www.china.org.cn/china/2019-01/10/content\\_74358640.htm](http://www.china.org.cn/china/2019-01/10/content_74358640.htm)

Zhou, L. (29 de septiembre de 2022). China pledges disaster relief fund for Caribbean countries. *SCMP*. Disponible en <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3176031/china-pledges-disaster-relief-fund-caribbean-countries>





Revista Conflicto Social - Año 17 N° 30 - Julio-Diciembre 2023

## ***La construcción del enano fascista. Los usos políticos del odio como estrategia política en la Argentina.***

Daniel Feierstein

Clave intelectual, 2023 (segunda edición). 190 páginas.

### **Reseña bibliográfica de Jorge Castro Rubel**

*Recibido: 30 de octubre de 2023  
Aceptado: 15 de noviembre de 2023*



*La construcción del enano fascista* es un libro surgido de la preocupación de su autor respecto de la coyuntura social argentina. Para Feierstein, hay en la Argentina actual la posibilidad de que se desarrolle –instigado por diversos agrupamientos de derecha- un proceso fascista, que tenga como destinatarios a determinadas identidades sociales.

El término “fascismo” ha sido históricamente empleado para referir diferentes cuestiones. Asumiendo tal diversidad, una de las primeras tareas que realiza Feierstein en el libro es ocuparse de problematizar algunas definiciones existentes acerca del mismo. Para analizar el presente argentino, entiende que el modo más productivo de concebir el “fascismo” es en tanto “práctica social”. En esta acepción,

el fascismo implica la posibilidad de movilización activa de grandes colectivos y su participación –también activa- en la estigmatización, hostigamiento y persecución de grupos de la población (identificados a partir de su origen nacional, su diversidad étnica, lingüística, cultural, socioeconómica, política, religiosa, de género o identidad sexual, etc.) (p.38).

Esta movilización social violenta sobre ciertas identidades que es el fascismo –en tanto práctica social– tiende a surgir en contextos de crisis socioeconómicas y de derrotas generalizadas de los movimientos populares y actúa como vehículo relativamente accesible para aliviar las tensiones generadas por dichas crisis. Cabe destacar que esta violencia generalizada se dirige a poblaciones minoritarias, con escasa capacidad de defensa, y no a los responsables de las crisis y de los malestares que estas generan. Es el desarrollo de este tipo de violencia colectivizada lo que Feierstein ve posible en la Argentina.

Con todo, si bien Feierstein entiende que una violencia colectivizada sobre ciertos grupos de población es todavía una amenaza y no una realidad en la Argentina, destaca la existencia en el presente de ciertas prácticas que podrían calificarse de “avanzadas” fascistas. A modo ilustrativo de este tipo de acciones, refiere las campañas de delación y hostigamiento organizadas durante el gobierno de Macri contra docentes críticos, las intervenciones llevadas a cabo por organizaciones de padres y/o vecinos para impedir la realización de clases de educación sexual integral en las escuelas, diversos ataques a organizaciones populares por parte de fuerzas estatales, paraestatales y civiles, ataques a periodistas, la instigación al ejercicio de “microviolencias” en la vida cotidiana, el hostigamiento y la persecución de sindicalistas combativos y políticos opositores durante el macrismo y el crecimiento del antisemitismo, manifestado en declaraciones y en ataques a cementerios y a personas judías en las calles.

Por otra parte, el autor aborda asimismo la temática de la construcción de un sentido común fascista en la Argentina durante las últimas décadas y los factores que han intervenido en este sentido. En tal dirección, sostiene que la difusión de discursos estigmatizadores, esbozados por ciertos comunicadores y referentes políticos, ha contribuido a la configuración de un sentido común fascista en la población. Estos discursos descalificatorios, que en ocasiones van acompañados de convocatorias más o menos explícitas a desatar la violencia física sobre identidades previamente negativizadas, se han generalizado en la política y en el periodismo





argentino. Esta generalización es algo reciente, una realidad de los últimos años, sostiene el autor. Feierstein entiende que también ha contribuido a la construcción de un sentido común fascista la forma actual que adquiere la lucha política. En esta, los consultores políticos intervienen promoviendo la difusión de cualquier tipo de representaciones con el único objetivo de que el partido para el cual trabajan acumule la mayor cantidad de votos posible. De esta manera, afirma el autor, representaciones de corte fascista se difunden sin reparos si se considera a las mismas como un recurso útil para cumplir objetivos electorales. Ahora bien, más allá de cierto contexto electoral, el fascismo difundido queda inoculado en la población y puede transformarse en un “monstruo” incontrolable. A este mismo resultado han contribuido también los discursos “anti-políticos”, en los que la actividad política es fuertemente desprestigiada a partir de caracterizarla como una práctica vinculada al robo en la administración pública. Este tipo de discursos potencian el hartazgo ya existente con respecto a la política en virtud de su propio desenvolvimiento y construyen bases para una salida fascista al malestar.

Ya en el último capítulo, Feierstein refiere y analiza la cuestión de los crecientes índices de criminalidad “común” y la irresolución de esta problemática como un factor relevante a la hora de considerar las causas que pueden impulsar el desarrollo de procesos fascistas en la Argentina. Para el autor, en la medida en que no se pongan en funcionamiento políticas estatales que logren resolver el problema, se corre el riesgo de que ciertas prácticas fascistas sean evaluadas como una forma razonable de encontrar una solución para el mismo. En un contexto en el cual los hechos de criminalidad “común” son moneda corriente y una realidad sobre la que no se vislumbra una solución, pueden crecer, por ejemplo, los casos de linchamientos de personas que cometen un robo. En esta línea, se muestra crítico con relación a las posiciones adoptadas hasta aquí por el amplio campo de la izquierda y de los movimientos defensores de los derechos humanos acerca de esta cuestión. Sobre estos, señala que no han realizado aportes sustantivos en lo relativo a proponer soluciones

desde una perspectiva progresista. Por último, agrega que los nuevos modos de conformación de las identidades contribuyen, en tanto y en cuanto las mismas se confeccionan con base en elementos esencialistas y ya no universalistas, a la configuración de experiencias de corte fascista.

En suma, Feierstein presenta un libro que aborda diversos elementos para la comprensión de un fenómeno sumamente significativo, que amenaza la convivencia democrática en la Argentina. En tal sentido, se trata de un aporte relevante para quienes desean comprender el fascismo en tanto práctica social, así como también para quienes –además de interpretarlo– desean prevenir del modo más eficiente posible su despliegue.





# Política editorial e instrucciones para los autores

La revista *Conflicto Social* realiza con antelación a cada número una convocatoria para la presentación de trabajos sobre un tema específico. En ella se establece la fecha de recepción de las colaboraciones.

*Conflicto Social* recibe para su publicación artículos que respondan al eje temático de la convocatoria y envíos libres que se encuadren en la problemática amplia del conflicto social. También acepta reseñas y críticas de libros.

Los artículos con pedido de publicación deben ser remitidos por vía electrónica a [programaconflicto@mail.fsoc.uba.ar](mailto:programaconflicto@mail.fsoc.uba.ar). Es requisito indispensable que sean originales, inéditos, expresados en idioma castellano y que no hayan sido presentados simultáneamente a otras revistas ni tener compromisos editoriales con ninguna otra publicación.

Toda la información para el envío de colaboraciones, disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/CS/about/submissions#author-Guidelines>

# Enlaces institucionales

Cuadernos de Marte

Revista latinoamericana de sociología de la guerra

<http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/cuadernosdemarte>

Grupo de Estudios sobre Sistema Penal y Derechos Humanos (GESPyDH)

[gespydhiigg.sociales.uba.ar](http://gespydhiigg.sociales.uba.ar)

Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina

<http://www.pimsa.secyt.gov.ar>

Revista Theomai

<http://www.revista-theomai.unq.edu.ar>



30



## Conflicto Social

Año 16 – Número 30 – Julio-Diciembre de 2023 – ISSN 1852-2262  
<http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/CS>