

Geopolítica y antigeopolítica de los movimientos de protesta social del año 2019

Julio Burdman

Profesor Universitario

Universidad de Buenos Aires (UBA)

julioburdman@derecho.uba.ar

Resumen:

En el año 2019 tuvieron lugar protestas sociales en forma simultánea en ciudades de más de 20 países de diferentes regiones del planeta. Académicos, periodistas y dirigentes políticos buscaron explicaciones causales generales, presentándolo como un fenómeno global. En este artículo planteamos que la presunta globalidad es difícil de observar, y que el estudio de los movimientos de protesta social debe concentrarse en los saltos de escala geográfica que realizan los actores políticos y sociales. Revisando las protestas en América latina (especialmente los casos de Bolivia, Chile y Ecuador), se analiza cómo los gobiernos buscaron internacionalizar el fenómeno, al mismo tiempo que buscaron impedir que los actores locales adquirieran escala nacional.

Palabras claves: Movimientos sociales, Protestas sociales, Escala geográfica, Geopolítica, América latina

Abstract:

In 2019, social protests took place simultaneously in cities of more than 20 countries around the world. Academics, journalists, and political leaders sought general causal explanations, presenting social protests as a global phenomenon. In this article, we argue that the alleged globality is difficult to observe, and that the study of social protest movements should focus on the geographical scale jumps made by political and social actors. Reviewing the protests in Latin America (especially the cases of Bolivia, Chile, and Ecuador), it is analyzed how governments sought to internationalize the phenomenon, while they also sought to prevent local actors from acquiring national scale.

Key words: Social movements; social protest; geographical scale; geopolitics, Latin America

1. Introducción: espacialización y escala del descontento colectivo

2019 fue un año caracterizado por protestas sociales de diferente tipo, casi simultáneas, en grandes ciudades de países de todo el mundo. Medios de comunicación y ONGs globales informaron acerca de movimientos de protesta social en 24 países distintos, ubicados en América Latina, Asia Pacífico, Europa y el mundo islámico¹. Lo inusual del fenómeno logró que académicos, militantes políticos y periodistas intentasen encontrar explicaciones generales, o al menos elementos conectores que permitiesen entender el aluvión. Aun cuando las locaciones y consignas eran diferentes, y pese a que no parecía haber puntos de contacto entre manifestantes disímiles y distantes entre sí, el afán por el denominador común siempre podía encontrar características análogas: el descontento con las élites gobernantes, la diseminación de los mensajes a través de medios de comunicación y las redes sociales, la represión policial. La búsqueda del fenómeno global fue un fenómeno en sí mismo.

Desde una perspectiva geográfico-política, los movimientos de protesta social siempre plantean un problema de escala. Para la geografía crítica post estructuralista, que analiza la relación entre geografía, conocimiento y poder, y en especial las representaciones espaciales de las que se vale la política, el desafío es establecer quiénes son los actores sociales y las tramas políticas que definen la “*especialización*” del descontento, y cómo lo hacen. Un movimiento social puede ser de alcance global, nacional, local, o moverse en las tres instancias, o en una escala de cuarto tipo. O acaso, también, poner en evidencia la irrelevancia analítica de la escala.

Por otra parte, en el campo del conocimiento, el enfoque crítico reconoce que el razonamiento espacial se realiza en tres niveles distintos, aunque interrelacionados: el práctico, el formal y el popular. El *práctico* se refiere al tipo de racionalización del espacio político que realizan los gobiernos nacionales, sus fuerzas armadas y burocracias; el *formal* es la producción intelectual sobre los fenómenos que realizan los académicos y otros especialistas en el ámbito de las universidades y los llamados *think tanks*; y el *popular* se refiere a la forma en que los medios de comunicación, el cine, la literatura y otros géneros de la cultura difunden representaciones e imágenes sobre el

¹ Las noticias de *Euronews* y los informes de Amnistía Internacional (2019) informaron sobre movimientos de protesta social en Argelia, Azerbaiyán, Bolivia, Brasil, Camerún, Chile, China (Hong Kong), Colombia, Ecuador, Egipto, España (Cataluña), Francia, Georgia, Guinea, Haití, Honduras, India, Irak, Irán, Kazajistán, Líbano, México, Nicaragua y Reino Unido.

fenómeno en cuestión (Tuathail, 1996). En este artículo nos proponemos pensar cómo desde ambas dimensiones, la escala geográfica y el nivel de análisis, se buscó comprender como un fenómeno algo que, en realidad, fue un conjunto de fenómenos. Y en particular, cómo se han entendido los “saltos de escala” realizados por los actores sociales involucrados.

Entre ambas dimensiones, la escala y el nivel, asoma también la perspectiva del lugar. Como explica Heriberto Cairo (2003), las condiciones espaciales de la vida material se conforman a través de sus representaciones, tanto como las representaciones adquieren sus formas siguiendo los contornos espaciales de la vida material. El lugar no es un escenario estático, sino más bien un componente dinámico de los procesos políticos, económicos y sociales; no es ni espacio ni territorio, hasta que el encuentro de algunas personas con otras personas lo define como un espacio reafirmado en la vida social. En las manifestaciones de Santiago de Chile, por ejemplo, la Plaza Italia se convirtió, como en otras oportunidades, en un lugar emblemático de protestas con múltiples consignas y un sentido general difícil de establecer. Y ese lugar, a su vez, resultó ser un vehículo de algunas modalidades de salto de escala de un movimiento de protesta social, que se había iniciado a partir de un reclamo particular (aumento del precio del metro), y terminó fortaleciendo otros procesos y actores sociales como la iniciativa de reforma constitucional o el nacionalismo territorial mapuche.

Con respecto a la escala geográfica, ha sido definida como la jerarquía de espacios delimitados de diferentes tamaños, que es periódicamente transformada y construida (Howitt 2003, 145). Algunos enfoques ya clásicos, como la geopolítica del sistema-mundo de Wallerstein, Taylor y Flint, plantea que hay tres escalas básicas -global, nacional y local-, diferenciadas entre sí, pero relativamente fijas, como también lo serían las relaciones de ellas entre sí. Para estos autores, sin dudas, la escala global es la dominante. Y, por ende, lo que sucede en los niveles nacional y local es una consecuencia de la dinámica mundial / global. Desde esta perspectiva, lo que sucedió en 2019 tendría seguramente una causalidad global, con expresiones nacionales y locales. Politólogos y economistas no necesariamente inspirados en el enfoque del sistema-mundo, también tienden a utilizar este tipo de explicaciones de escala rígida. Por ejemplo, para entender las protestas sociales en América latina, se señaló o discutió el aumento de la desigualdad social y la concentración del ingreso como un posible factor

explicativo (Lustig, 2020), o la forma en que las democracias lidiaron con el factor económico estructural de la desigualdad (Malamud, 2020). Es decir, fenómenos que podemos identificar en una escala y cuyos efectos sobre la otra escala podríamos, eventualmente, observar.

El enfoque postestructuralista de Tuathail, Agnew y otros geógrafos políticos, en cambio, sostiene que el proceso de globalización y su interconectividad fluida no solo conlleva la aparición de nuevos actores (globales), cada vez más autónomos de las instituciones del orden mundial y entre sí, sino que reorganizó las escalas a partir de la importancia (variable) del lugar. Es decir, que las escalas son más flexibles y complejas. Los actores políticos influyentes definen y transforman la escala, cambiando a partir de ello las realidades políticas. Esta perspectiva desconfía de las geografías rígidas y considera que lo global, lo nacional y lo local nunca deben darse por sentado. Buena parte de los conceptos de lo global y lo nacional/local han sido “imaginados” por políticos con intereses globales o nacional/locales. Por caso, los estudios geográfico-políticos de los movimientos populistas (v.g. Agnew y Shin, 2020) muestran cómo partidos y militantes políticos también juegan con la contradicción binaria de las escalas geográficas (local vs. nacional; nacional vs. global) para presentar un esquema simplificado (a veces, demasiado simplificado) de la realidad a los votantes, y así "movilizar a las bases" con banderías inspiradas en nociones geográficas.

La complejidad de este fenómeno reside en las interconexiones simultáneas que se dan entre las múltiples escalas. Dado que las escalas no son tangibles, corren el riesgo de perderse en las abstracciones retóricas. Pero la escala puede verse más claramente en los conflictos jurisdiccionales en torno a ella. Que protagonizan, por lo general, los gobiernos del estado-nación, que son los que cuentan con las mejores herramientas para establecer jerarquías constitutivas y lugares significativos. Así, en el estudio de las protestas sociales se han analizado las redes y los flujos de información y apoyo, gracias a los datos de telecomunicaciones, para establecer las capacidades de las jurisdicciones respectivas de impedir el "salto de escala" del fenómeno (en general, de local / nacional a global). Tanto los que protestan, como los medios de comunicación, se aprovechan mutuamente para construir nuevas audiencias y sumar más apoyos -o más rechazos- a los movimientos sociales en marcha (Adams, 1996).

2. Acciones geopolíticas y antigeopolíticas de los movimientos sociales

En la investigación geopolítica contemporánea, los movimientos sociales son considerados como grandes actores de la transformación geográfico-política de fines del siglo XX (Miller, 2000). Todos los procesos iniciados en el simbólico nodo inicial de “la caída del Muro de Berlín” estuvieron caracterizados, al menos inicialmente, por la actuación de movimientos sociales, que fueron identificados como una nueva sociedad civil. Preexistente a la *Perestroika*, y al mismo tiempo reconstituida gracias a ella. Se suele incluir a la unificación alemana, la reconversión de la Unión Soviética en un nuevo espacio de estados dominados por la geopolítica rusa, la división de Checoslovaquia, y la “balcanización” de Yugoslavia en esa oleada de transformación espacial, que fue vista y narrada como una “primavera” de sociedades políticas que querían ser civiles.

Estos movimientos dieron un notable impulso al renacimiento de la geopolítica y la geografía política como áreas de estudio en la academia anglosajona. El mundo euroasiático estaba protagonizando una etapa de enorme reordenamiento de la geografía política mundial, y ello parecía confirmar algo que la geografía política ya sospechaba: que aquel mundo de fronteras estables del período 1945-1990, sobre el que se había consolidado una disciplina, las Relaciones Internacionales, “superadora” del conocimiento geográfico-político precedente, no había sido más que una “geografía contingente”, como la definieron Agnew y Corbridge (1995).

La fuerza de los movimientos reformistas en Europa central y oriental ponía de manifiesto el poder de los actores sociales para transformar órdenes políticos, y reafirmaba la noción de que los actores sociales no estatales no eran solamente las empresas y grupos identitarios disidentes, sino que también había espacio para movimientos sociales de acción política y amplio alcance, que se movían en múltiples escalas y dimensiones. Y que tenían la capacidad de “saltar de escala” cuando las condiciones eran favorables -es decir, cuando las instituciones coercitivas del estado-nación no podían detenerlos.

En tanto actores geopolíticos, los movimientos sociales de la posguerra fría fueron entendidos como *grupos de movilización geográfica* que aspiraban a transformar determinados objetivos de la política pública y de las instituciones establecidas (Allen,

2003). Esta capacidad transformadora, más la experiencia probada de las sociedades civiles activas en la caída del llamado socialismo real, impulsaron en algunos intelectuales de la teoría crítica una visión esperanzada sobre la posibilidad de *movimientos sociales globales* (Colás, 2002). Observaron que determinadas “formas de resistencia” (étnica, cultural, sexual) no reconocían fuertes particularidades nacionales / locales, y que podían utilizar la nueva herramienta de la comunicación global para ampliar sus apoyos y alcances, dando sustancia “a un sentido de ‘nuevo tiempo’ y de ruptura con viejas formas de lucha social” (Slater 2003, 75).

Estos movimientos sociales globales, de acción colectiva y organizados en red, reunidos para lograr cosas en común, podían actuar globalmente una vez que entendiesen que sus batallas contra la exclusión (de raza, identidad, género) ejercida desde el poder dominante, tenían un origen único, común, al que rechazar: el *capitalismo global*. Así surgía un discurso marxista geopolítico global. Muy distinto a la geopolítica de los marxismos nacionales de las décadas del sesenta y setenta (como la *izquierda nacional* en Argentina), que creían, por el contrario, que la oportunidad de la oportunidad de acceso al poder de la izquierda revolucionaria estribaba en su posible alianza con los movimientos nacional-populares, o de “liberación nacional”, que estaban en auge en Asia, África y América Latina. Esta nueva tesis, reelaborada tras las “primaveras” post-comunistas, ahora creía posible la existencia de una sociedad civil mundial, organizada por estrategias globales de resistencia a fenómenos así definidos, y que serían vector de los cambios políticos y sociales.

Sin embargo, estos movimientos sociales globales, buscadores del interés mutuo y colectivo de sus participantes, iban a encontrar diferentes límites, que ya advertían las teorías sociológico-políticas más convencionales de los movimientos sociales (v.g. Tilly 2004, Della Porta 2018). Uno de ellos era que el poder de los movimientos depende de la duración de la movilización. Cuando ésta cesa por falta de motivación, o cuando sus líderes pierden la capacidad de sostener su organización, el movimiento se evapora. Entonces aparece el dilema de la continuidad a través de la institucionalización, que plantea un segundo desafío a la globalidad de los movimientos sociales. Puesto que la posibilidad de institucionalización está supeditada a su afirmación dentro de la escala nacional. El paso siguiente de los movimientos que logran cristalizar sus demandas es su incorporación a las estructuras administrativas del estado-nación, sea para controlar

políticas, asegurar sus resultados, monitorearlos, o asumir funciones burocráticas. Si sus demandas reformistas logran la creación de nuevas funciones estatales es probable que terminen siendo parte de ellas, tal como ocurrió con el movimiento feminista y la posterior apertura de oficinas de género en las agencias de los estados nacionales, generalmente conducidas por integrantes de dicho movimiento.

Los movilizados que impulsaron las nuevas funciones se presentan a sí mismos como los agentes más representativos y legítimos para administrarlas. El problema es que los nuevos movimientos sociales se definen por su oposición a la autoridad del estado y, en eso consistía también su nexos con lo global. El hecho de que su supervivencia organizacional quedase atada a su institucionalización dentro de las estructuras del estado-nación, y que sus objetivos de política pública fuesen igualmente nacionales, es una de las paradojas de la ilusión de la sociedad civil global. Los actores sociales pueden seguir apelando a ella, pero su crecimiento produce un nuevo salto de escala: tras el salto de lo nacional a lo global, viene un regreso a la escala nacional.

A su vez, cuando el objeto de la confrontación no es el capitalismo global sino la propia geopolítica del estado nacional, el salto de escala no es menos complejo. Para Routledge (2003), lo que hacen estos movimientos sociales de resistencia al estado es una práctica *antigeopolítica*, que es una suerte de “geopolítica desde abajo”, donde la acción localizada desafía la hegemonía militar, política, económica y cultural de las élites del estado-nación. Los movimientos sociales que antagonizan con el estado y los intereses económicos que éste defiende, y que llevan adelante luchas *contrahegemónicas* respecto de él y sus instituciones, discuten el poder geopolítico material de los estados y las organizaciones internacionales creadas por ellos, así como a las representaciones simbólicas de sus burocracias e intelectuales, que sirven a esos mismos intereses. Así, son *antigeopolíticas* las acciones que desarrollan movimientos tales como los “okupas”, grupos de afirmación barrial / vecinal, organizaciones de derechos humanos, asociaciones de mujeres y LGTBI, grupos indigenistas, asociaciones de la economía popular, desocupados movilizados, excluidos del estado de bienestar (v.g. enfermos sin cobertura, estudiantes sin acceso a la escuela pública, etc.), artistas alternativos, migrantes ecologistas. La antigeopolítica denuncia la discriminación del estado en sus diferentes variantes, y reclama contra políticas que el estado diseña e implementa: la extracción de recursos naturales, la urbanización, el policiamiento, las obras de

infraestructura; a modo de alternativa, defienden la agricultura familiar, la autogestión de los barrios marginados y comunidades indígenas, la suspensión de la vigilancia policial, la legalización de las drogas blandas y otras políticas de autorregulación social.

Los movimientos sociales antigeopolíticos operan en todas las escalas geográficas, ya que desafían a las diferentes instituciones políticas (locales, nacionales, internacionales) sin distinción. Por eso, pueden actuar indistintamente a través de *acciones globales localizadas* o de *acciones locales globalizadas*. La acción antigeopolítica abre otra puerta de oportunidad a la ilusión (radical) de una sociedad civil global, gracias a la fluidez con la que pueden transitar entre las diversas escalas. Pero, aquí, el límite es identitario.

La identidad del movimiento antigeopolítico reside en el rechazo de todo tipo de poder geopolítico organizado. Por eso, tal como sucede con el indigenismo, una vez que pasa a la acción geopolítica, ve transformada su identidad de base. Podemos distinguir entre indigenismo y nacionalismo en términos de práctica geopolítica/antigeopolítica. El indigenismo es antigeopolítico, ya que en defensa de un modo de vida local y tradicional resiste el avance del estado sobre sus hábitos sociales o comunitarios; el nacionalismo territorial de los pueblos sin estado, en cambio, es geopolítico porque “*espacializa*” los reclamos culturales o étnicos, y los dirige hacia la aspiración de contar con un estado propio. El salto de escala presenta desafíos organizacionales insuperables para estos movimientos antigeopolíticos locales: pueden incrementar apoyos y multiplicar audiencias, y hasta obtener una solidaridad nacional / global para la acción local, pero ni la integración a las agencias políticas del estado-nación ni la constitución de un movimiento global de apelación local lucen posibles sin convertir al movimiento antigeopolítico local en algo distinto del sentido original.

Finalmente, otra perspectiva, diferente de las anteriores, más asociada al análisis de la geopolítica formal, sostiene que el pensamiento geopolítico puede ser un movimiento social, toda vez que sus más conocidos referentes y conceptos habrían formado parte de una ideología política histórica y espacialmente situada. Según Dijkink (2004), “la participación en un movimiento social o la intención de desencadenarlo es una de las características definitorias de cualquier geopolítica”. Si todo movimiento social es un conjunto de actores / acciones destinadas a cambiar determinados principios sociales en

conflictos tradicionales (capital / trabajo, religión / estado, centro / periferia, etc.), y si todo *nuevo* movimiento social busca cambios más allá de dichos conflictos tradicionales y crea nuevos códigos culturales, entonces lo geopolítico es acción social porque quienes integran el movimiento de ideas, además de proponer nuevos órdenes geopolíticos y geográficos, buscan también una nueva identidad. En ese sentido, continúa Dijkink, el pensamiento de los clásicos (Ratzel, Mackinder y otros) buscaban a través de la acción externa del estado una transformación de la identidad nacional, y los críticos también lo hacen a través de la acción moral de cuestionar la acción externa (imperialista) de sus propios estados. Tal como sería el caso de las escuelas geopolíticas críticas francesa y anglosajona de fines del siglo XX.

3. Saltos de escala geográfica en las protestas de América latina

En los dos apartados anteriores analizamos posibles mecanismos de saltos de escala en los movimientos de protesta social. Sin dudas, tanto la búsqueda de explicaciones causales globales (v.g. el rechazo al aumento de la desigualdad social, la proliferación de gobiernos más represivos del descontento, o la existencia de "efectos contagio" entre movimientos de protesta), como el incremento de las redes de apoyo (o rechazo) a los mismos gracias a la difusión de información sobre las protestas (vía medios de comunicación, aplicaciones de mensajería instantánea o redes sociales) contribuyen a la noción de una escala global de la protesta. La primera, en el plano formal y la segunda en el práctico, con consecuencias más observables. Sin embargo, los saltos de escala se ven mejor en las relaciones sociales e institucionales. Analizando las protestas de 2019 en América latina, vamos a detenernos en dos tipos de relaciones: la internacionalización inducida y la nacionalización disuadida.

i. Internacionalización inducida

Una de estas relaciones, como veíamos, es la que se refiere a lo que los gobiernos (de los estados-nación) hacen para impedir el salto de escala. O también, aunque esto no estuviera tan previsto por los textos de hace algunos años, para promoverlo. Varios autores que analizaron las protestas sociales de las llamadas "primaveras" liberales y pro-democracia ("cuarta ola democratizadora", "revoluciones de colores", "primavera árabe") observaron los esfuerzos de gobiernos iliberales para impedir la difusión de las

convocatorias. En el caso de la “primavera árabe”, ocurrida en un tiempo de alta penetración de Internet y redes sociales, ese esfuerzo se habría concretado en la interrupción de los servicios de Internet, 3G y telefonía celular (v.g. Shirky, 2011). En cambio, en los casos de fines del siglo XX, como Filipinas a mediados de los 80 o Plaza Tiananmen en 1989, se destacó que la intervención de los gobiernos se focalizaba en la limitación del periodismo y los medios de comunicación, para impedir la difusión internacional de la protesta y la obtención de más apoyos a través de la ampliación de audiencias (Howitt, op. cit., 142).

En ambos casos, pre y post Internet, pero dentro del paradigma de la comunicación global, la literatura destacaba la incapacidad de estados y gobiernos para controlar los flujos informativos: intentaron impedir el salto, pero no lo lograron. La noción de la incapacidad de las instituciones nacionales para regular los saltos de escala se fue consolidando con el correr de los años, y la diseminación de nuevas tecnologías de comunicación.

Sin embargo, en los casos de los gobiernos democráticos de Colombia, Chile, Ecuador y Bolivia en 2019, pareciera haber sucedido lo contrario. Los gobiernos no solo no desplegaron estrategias de control informativo (o, en todo caso, no lo hicieron en forma sistemática y relevante), sino que ellos mismos, y los organismos regionales intergubernamentales que integran, denunciaron campañas internacionales de desestabilización, promoviendo de esa forma el salto de la escala local / nacional a la regional y, como consecuencia de ello, a la global. Más allá de la distinción obvia entre regímenes democráticos vs. no democráticos, que podemos vincular con la limitación vs. no limitación de la libertad de prensa, se abre el camino a la hipótesis de que los gobiernos del siglo XXI aprenden a utilizar los saltos de escala para regular, en beneficio propio, los efectos de la ampliación de audiencias.

En Chile y Ecuador, los movimientos de protesta social de 2019 enarbolaban múltiples demandas, pero su disparador fue la reacción a los aumentos de precios de transporte, que fueron decididos por los gobiernos centrales en contextos de restricción fiscal. En Chile, el foco inicial fue la protesta en el mes de agosto por los aumentos en los pasajes del metro en Santiago, la capital, y se diseminó por todo el país; en Ecuador, a principios de octubre el presidente Lenin Moreno anunció la eliminación del subsidio a

los combustibles, lo que afectaba en forma directa a los precios del transporte público y los productos básicos, y generó respuestas similares. En ambos países, las protestas se expandieron rápidamente desde las capitales a otras ciudades, y registraron actos de violencia, vandalismo, saqueos, ataques a medios de comunicación y delitos contra la propiedad pública y privada, que incluyeron la toma de la sede del parlamento en Quito e incendios de edificios en el centro de Santiago, y muertos en las calles².

En ambos casos, también, los gobiernos nacionales decretaron estados de excepción y movilizaron a las fuerzas armadas y policías militarizadas para reprimir a las manifestaciones, una vez que comenzaron a registrarse los episodios de violencia. En Chile el presidente Sebastián Piñera decretó el estado de emergencia primero en Santiago y, a partir del 20 de octubre, en otras zonas del país, lo que habilitó al Ejecutivo apoyo de las fuerzas armadas para mantener el orden público, y designar a un jefe militar -el general Javier Iturriaga- para coordinar esas operaciones³. En Ecuador, el presidente Moreno decretó el estado de excepción a nivel nacional el 3 de octubre, aplicable por 60 días, permitiendo al Ejecutivo limitar el derecho de reunión, la libertad de tránsito y desplegar a la policía y a las fuerzas armadas para contener el estallido social. Y el 8 de octubre mudó la sede del gobierno a Guayaquil, y decretó el toque de queda en Quito, zonas aledañas y ubicaciones estratégicas.

El establecimiento de estados de excepción y el despliegue simultáneo de las fuerzas militarizadas en ambos países en el mes de octubre -pese a que las protestas chilenas habían iniciado en agosto- precipitó una internacionalización de la crisis. Tanto en Chile como en Ecuador los presidentes adoptaron un discurso belicista: Moreno y su ministro de Defensa, Osvaldo Jarrín, acusaron a los manifestantes de "insurgencia" y de estar instigados por Rafael Correa y Nicolás Maduro, la vicepresidenta de Colombia Marta Ramírez fue más lejos aún y declaró que detrás de las protestas en Bogotá había "*plataformas de redes sociales de Venezuela y Rusia*"; Piñera dijo que "*estamos en*

² Según Amnistía Internacional (2020), 210 personas "murieron violentamente en el contexto de protestas" en el continente americano en 2019; entre ellas, 35 en Bolivia, 31 en Chile y 8 en Ecuador. Disponible en

<https://www.amnesty.org/es/documents/amr01/1353/2020/es/>

³ En Chile el estado de emergencia es una herramienta de la Ley Orgánica Constitucional de Estados de Excepción (Nº 18.415), considerada en la Constitución Política (1980) de dicho país en su artículo Nº 42, como "medida excepcional que puede ser decretada por el Presidente ante una grave alteración del orden público, que sólo puede tener vigencia durante 15 días y ser prorrogada únicamente con el previo acuerdo del Congreso Nacional".

*guerra contra un enemigo poderoso, implacable, que está dispuesto a usar la violencia sin límites (...) ellos están en guerra contra todos los chilenos"*⁴. Por aquellos días, Piñera había afirmado públicamente, como ya lo había hecho en oportunidades anteriores, que su gobierno sólo reconocía a Juan Guaidó como presidente legítimo de Venezuela, tras lo cual se produjeron acusaciones cruzadas con Maduro. Y coincidentemente con estas decisiones administrativas, operaciones (militares) y diplomáticas de los gobiernos asediados por las protestas, la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA) lanzó un comunicado muy duro, que acusaba a los gobiernos de Venezuela y Cuba de instigar a los movimientos sociales para generar "caos social" y desestabilizar a la región: *"Las actuales corrientes de desestabilización de los sistemas políticos del continente tienen su origen en la estrategia de las dictaduras bolivariana y cubana, que buscan nuevamente reposicionarse, no a través de un proceso de reinstitucionalización y redemocratización, sino a través de su vieja metodología de exportar polarización y malas prácticas, pero esencialmente financiar, apoyar y promover conflicto político y social. Las 'brisas bolivarianas', a las que ha hecho referencia el presidente de la ilegítima asamblea nacional constituyente bolivariana, han traído desestabilización, violencia, narcotráfico, muerte y corrupción. El costo mayor lo ha pagado el propio pueblo venezolano, pero los países del continente hoy también están pagando un alto precio por la crisis provocada por la dictadura venezolana (...). La estrategia de desestabilización de la democracia a través del financiamiento de movimientos políticos y sociales ha distorsionado las dinámicas políticas en las Américas. Durante años, la dictadura venezolana, con apoyo de la dictadura cubana, institucionalizó en la región sofisticadas estructuras de cooptación, represión, desestabilización y de propaganda mediática. Por ejemplo, el financiamiento de la dictadura venezolana a campañas políticas ha sido una de las formas efectivas para incrementar capacidades de generar conflictividad. La crisis en Ecuador es una expresión de las distorsiones que las dictaduras venezolana y cubana han instalado en los sistemas políticos del continente (...)"*⁵.

⁴ Ver: "Lenín Moreno culpa a Maduro y Correa por protestas en Ecuador", *CNN en Español*, 8 de octubre de 2019; "Presidente Piñera: Estamos en guerra contra un enemigo poderoso", *La Tercera*, 20 de octubre de 2019; y "Ramírez: Desde Venezuela y Rusia han venido promoviendo protestas en el país", *La Opinión*, 12 de diciembre de 2019

⁵ Comunicado de la Secretaría General de la OEA, C-081/19, del 16 de octubre de 2019. Disponible en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-081/19

El comunicado de la OEA del 16 de octubre hizo referencia a las protestas sociales en Colombia y Ecuador, pero no de Chile. Piñera fue más prudente y no mencionó países o líderes políticos extranjeros cuando se refirió a la “guerra contra todos los chilenos” que, según él, se había desatado en las calles de Santiago. Aunque la idea del enemigo externo sobrevolaba en sus declaraciones, y su ministro de Relaciones Exteriores, Teodoro Ribera Neumann, sí acusó a Nicolás Maduro, quien apoyó en reiteradas ocasiones a los manifestantes de la Plaza Italia, de “intervenir” en los asuntos chilenos. Por aquellos días, el uso de las palabras era un asunto delicado: la mayoría de los presidentes de la región, integrantes del Grupo de Lima, desconocían la legitimidad de Maduro como presidente venezolano, por lo que las referencias y acusaciones en su contra eludían reconocimientos de cargo o función, y aludieron a él como “dictador”, “régimen dictatorial”, “presidente ilegítimo”.

Lenin Moreno, sin tantos eufemismos, se refirió a él como “el sátrapa de Maduro”, en su discurso televisado, rodeado por los jefes de las tres fuerzas armadas y la Policía Nacional, del 8 de octubre. Durante aquellas semanas, la Secretaría General de la OEA y el Grupo de Lima tenían un rol muy activo y expresaban las posiciones de los gobiernos de la región -en especial, de los que participaban de este segundo grupo- frente a las crisis de Venezuela y Bolivia, a la que nos referiremos más adelante. Por lo tanto, luce poco probable que las medidas de excepción, el discurso de guerra, las acusaciones a los “enemigos externos” y el comunicado de la OEA no hayan formado parte de una acción coordinada. De hecho, ninguno de los gobiernos aludidos desmintió al organismo regional.

ii. Nacionalización disuadida

Mientras tanto, así como podemos observar saltos de escala -de lo nacional a lo regional / global- inducidos desde los gobiernos nacionales -y los organismos internacionales constituidos por dichos gobiernos-, hubo también acciones para disuadir saltos de escala de movimientos indigenistas desde lo local (donde, por definición, se encuentran) hacia lo nacional. La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) tuvo un rol central en las protestas sociales de Quito, y las agrupaciones mapuche -con un protagonismo menor- participaron en las protestas de Chile, e intentaron incluir la

“cuestión plurinacional” en la agenda de la reforma constitucional en marcha. En ambos casos, los presidentes intentaron contener a los movilizados y evitar que las movilizaciones fuesen entendidas como conflictos entre gobiernos centrales y pueblos indígenas. En cambio, en la crisis institucional boliviana que precipitó la renuncia de Evo Morales a la presidencia, y que muchos interpretan como un golpe de estado, el gobierno provisional que tomó el poder e impuso a Jeanine Añez como presidenta del país en 2019, impulsó acciones tendientes a “relocalizar” al Movimiento al Socialismo (MAS), partido político de Evo Morales, y como un movimiento social identitario. En suma, los gobiernos buscaron impedir un salto escalar *de local a nacional* en Chile y Ecuador, e inducir un salto *de nacional a local* en Bolivia.

Los intentos de pasaje del movimiento indigenista ecuatoriano hacia un partido político nacional han sido analizados desde hace décadas (v.g. Freidenberg et al., 1998). Las agrupaciones indígenas nucleadas en la CONAIE ejercieron un rol importante en la política nacional ecuatoriana desde hace décadas: entre otras cosas, fueron un actor clave en la caída de Jaime Mahuad y llegada de Lucio Gutiérrez al poder, dieron un apoyo -sobre todo, en la primera etapa- a la “revolución ciudadana” de Rafael Correa, y mantuvieron una política de convivencia con el presidente Moreno, cuando se produjo la ruptura entre éste y su predecesor.

Asimismo, la CONAIE tiene poderes formales e informales de control territorial en los territorios indígenas, y funciona en algunos aspectos como una central sindical. En las protestas contra la eliminación de subsidios a los combustibles jugaron un papel desencadenante, ya que las manifestaciones en Quito lograron magnitud de crisis una vez que las agrupaciones de la CONAIE decretaron un paro total de actividades, y decidieron movilizarse a la capital. Además, como respuesta a la represión policial en Quito y las muertes en las calles, la CONAIE decidió decretar el 5 de octubre “el estado de excepción para los territorios indígenas” del país, “*en ejercicio de nuestro derecho a la autodeterminación y nuestra autoridad para la administración de justicia en la jurisdicción de los pueblos y nacionalidades*”. En función de esa disposición, “*militares y policías que se acerquen a territorios indígenas serán retenidos y sometidos a justicia indígena*”; en ese marco, CONAIE informó que había detenido a 47 militares en la

comunidad indígena de Alausí, en Chimborazo⁶. En este contexto, el gobierno de Moreno negoció con las agrupaciones: acordó con ellas revertir la medida que había originado el estallido social y las exculpó públicamente de las acusaciones de vandalismo e insurgencia, a cambio de la desmovilización y un retorno a la normalidad.

En el **caso de Chile**, partidos opositores y movimientos sociales que habían participado de las protestas alzaron la voz contra el estado de excepción y la represión seguida de muertes, y denunciaron al gobierno ante medios y organismos internacionales. La estrategia de Piñera, no obstante, fue iniciar un diálogo con los partidos políticos con representación parlamentaria, sin los movimientos de protesta social, arribando el 15 de noviembre al denominado “Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución”, un proceso de reforma constitucional del conjunto de los partidos (salvo el Partido Comunista y otros bloques y legisladores de izquierda) que está en marcha y que incluye la realización de un referéndum para octubre de 2020, para determinar si la ciudadanía está de acuerdo o no con el inicio del proceso constituyente.

La idea de reformar la Constitución de 1980 (asociada a Pinochet) para descomprimir y dar respuesta a las protestas sociales tenía el antecedente inmediato de la iniciativa de Bachelet (“Bases Ciudadanas para la Nueva Constitución”), en la etapa final de su segunda presidencia. En este caso, Bachelet buscó resolver políticamente la ola de protestas protagonizadas por estudiantes y en contra del sistema de AFP de jubilación privada, entre otras. Pero se observó “una desconexión entre el proyecto de reforma constitucional y el proceso constituyente” (Zuñiga Urbina, 2019), ya que la presidenta Bachelet y su gobierno habían reconocido que el origen de la iniciativa estaba en las demandas expresadas en protestas sociales, pero el proyecto no conformó a los movimientos de protesta. Por ejemplo, bajo el auspicio del Ministerio de Desarrollo Social, entre 2016 y 2017 se había realizado el llamado “Proceso de Consulta Constituyente Indígena” (ver OIT, 2018), que tenía por objetivo recoger las posiciones de las agrupaciones de pueblos originarios para incorporar al proyecto de reforma el reconocimiento territorial y cultural de estos. Incluyendo, fundamentalmente, a las comunidades mapuche que habían desarrollado numerosas campañas de protesta social contra el estado chileno en años previos. Pero, dice Zuñiga Urbina, buena parte de los

⁶ Ver "CONAIE declara Estado de Excepción en territorios indígenas", *La Hora*, 5 de octubre de 2019 y "47 militares permanecen retenidos por manifestantes en Alausí", *El Comercio*, 5 de octubre de 2019

contenidos del proceso consultivo no fueron incorporados al proyecto reformista, finalmente enviado por el Ejecutivo al Parlamento en marzo de 2018, durante los últimos días de la gestión Bachelet. Su sucesor Piñera, pocos días después, declaró que no iba a impulsar el proyecto, que de todos modos ya no contaba con el apoyo de movimientos sociales y comunidades indígenas, y que además consideraron que su envío demorado por parte de una Bachelet saliente y su cancelación por parte de un Piñera entrante fue una estratagema de “la clase política” para hacerlo fracasar. Sin embargo, tras experimentar Piñera su propia oleada de movilización social retomó la estrategia constituyente⁷.

En este nuevo caso, la “desconexión” antes citada pareciera repetirse, ya que numerosos movimientos sociales estudiantiles, sindicales e indigenistas que habían protestado en 2019 rechazan el “Acuerdo”, y sostienen que se había desarrollado de espaldas a ellos, pese a que habían elaborado su propia iniciativa de reforma constitucional; en ese momento, Piñera decide legitimarlo con la convocatoria a un referéndum. Una de las diferencias más sustanciales entre las iniciativas de reforma constitucional de los movimientos sociales (“geopolítica desde abajo”) y las iniciativas de los partidos con representación parlamentaria gira en torno de la controversia por el reconocimiento constitucional de los pueblos mapuche: las primeras plantean conceptualizaciones más radicales (estado plurinacional, autodeterminación) y las segundas, fórmulas más próximas al indigenismo convencional, como el reconocimiento cultural y las áreas territoriales protegidas. Resumiendo, podemos decir que la acción de dos gobiernos nacionales chilenos de diferentes partidos (Bachelet y Piñera) para disuadir el salto de escala (de *antigeopolítica a geopolítica*, de *local a nacional*) de los movimientos sociales, en particular de los indígenas, fue la institucionalización de las demandas. Tomando en consideración, además de las aspiraciones de algunos movimientos sociales de convertirse en sindicatos, de que hay comunidades mapuche que intentan el tránsito “de comunidad indígena a nación” a través del cambio constitucional, por lo menos desde 1989 (ver Barnier-Khawam, 2019).

⁷ Ver “Entrevista a Sebastián Piñera: ‘Estamos dispuestos a conversarlo todo, incluyendo una reforma a la Constitución’”, por Katy Watson, *BBC*, 5 de noviembre de 2019

Pero los gobiernos nacionales tomaron las propuestas constituyentes “desde abajo”, las regularon a través de procesos consultivos conducidos por el Ejecutivo, y las condujeron hacia el consenso partidario, el tratamiento parlamentario y, finalmente, la convocatoria a un referéndum. Esa institucionalización reafirmó el lugar de los partidos como actores centrales del régimen democrático representativo.

El *caso de Bolivia*, la relación entre lo social e institucional es más compleja porque las movilizaciones de protesta social estuvieron enmarcadas por un proceso electoral controversial, y una renuncia forzada del presidente Evo Morales, quien partió al extranjero y pidió asilo político en México y Argentina. Esta crisis institucional seguida de un golpe de estado al presidente que iba por una nueva reelección, considerada ilegítima por la oposición, fue el resultado de una historia que se prolongó durante años, e incluyó un debate para interpretar lo que disponía la Constitución boliviana en materia de reelecciones consecutivas, la intervención del Tribunal Constitucional, un referéndum del año 2016 -que Evo Morales perdió-, y una nueva consulta al Tribunal Constitucional, que finalmente habilitó la candidatura de Morales; en este contexto conflictivo, la acusación de fraude por parte de la oposición, avalada por la Secretaría General de la OEA, llevó la crisis a las calles, ya que tanto oficialismo como oposición decidieron defender sus posiciones a través de la movilización, y eso derivó en choques entre manifestantes (ver Stefanoni, 2019).

Tal como en Ecuador y Chile, las manifestaciones fueron violentas, con muertos en las calles y la destrucción de edificios y símbolos, aunque en este caso se agregó el asalto a las viviendas de Morales y los principales funcionarios de su gobierno. El cambio en los términos de la movilización social se produjo cuando las fuerzas armadas y la Policía Nacional abandonaron su lealtad a Morales, le “sugirieron” renunciar, y pasaron a responder al Parlamento y los líderes de la oposición, que proclamaron sin mayoría a la senadora Jeanine Añez como nueva presidenta. La gravedad institucional de la situación abrió el camino para un salto de escala que desnacionalizase al MAS y lo regresase a la situación *local* que ostentaba antes de 2002. La eyección hizo que la movilización social se transformase rápidamente en otros sujetos: las manifestaciones iniciales de oficialistas (partidarios de Morales) y opositores (partidarios de la oposición, cuyo candidato presidencial principal era el ex presidente Carlos Mesa), se transformaron en movimientos sociales de cambio de régimen. Por un lado, los otrora opositores

movilizados se convirtieron en una “revolución democrática”, así presentada por intelectuales de Bolivia y otros países (Stefanoni, op. cit, p. 10), que fue ungiendo a sus propios líderes (como el caso de Fernando Camacho, del Comité Cívico de Santa Cruz) y desarrollando nuevos actos simbólicos (por ejemplo, la remoción de las banderas indígenas y de los homenajes a la Pachamama de edificios públicos, y el uso de la Biblia por parte de Camacho y Añez). Y por el otro, los otrora oficialistas ahora pasaron a ser la “resistencia al golpe”, y sus nuevas opciones estratégicas se dirimen entre “atrincherarse en la Bolivia rural o tratar de recuperar su influencia urbana” (ibid.); para algunos dirigentes del MAS la “resistencia” y el regreso al estatus de movimiento de base es una alternativa atractiva, mientras que otros insisten en la necesidad de garantizar su supervivencia como partido del sistema, presentándose a elecciones nacionales y locales, siempre con el objetivo de maximizar resultados y representación.

4. A modo de conclusión

Las protestas sociales de 2019, numerosas y simultáneas, fueron abordadas por diferentes autores, observadores y dirigentes políticos como un fenómeno global. Eso pudimos verlo tanto en los análisis formales que intentaron encontrar explicaciones generales (institucionales, geopolíticas, socioeconómicas), como en los discursos prácticos que plantearon la existencia de movimientos sociales globales, que formarían parte de una sociedad civil mundial organizada en torno al rechazo de un problema estructural (el *capitalismo global*, la *desigualdad*). Hubo mucha difusión de información en ambos niveles, lo que sin dudas contribuyó a construir la *globalidad* de las protestas.

En este artículo, partimos del supuesto de que la búsqueda de una causalidad global encontró límites, y que la existencia de un movimiento social global es muy difícil de probar, ante la imposibilidad de observar una coordinación o sistemas de relaciones entre sí. No obstante, lo que sí podemos observar, y dimos cuenta de ello en el análisis de casos latinoamericanos, fueron acciones de gobiernos nacionales, organismos internacionales intergubernamentales y movimientos sociales para inducir o disuadir saltos de escala geográfica. Hubo gobiernos nacionales y organismos que promovieron la internacionalización de los movimientos de protesta, a través de la atribución de responsabilidades a enemigos externos. Y, al mismo tiempo, esos gobiernos nacionales

actuaban para disuadir la nacionalización de movimientos sociales identitarios que intentaban, a su vez, convertirse en actores (geo)políticos representativos. La escala geográfica (local, nacional, regional, global) fue un escenario de disputa por parte los actores políticos y sociales relevantes, que la aprovecharon para resolver conflictos y regular intereses. Estas acciones y relaciones observables nos recuerdan que la geografía política no es otra cosa que lo que los actores políticos y sociales hacen de ella.

5. Bibliografía Consultada:

Adams, Peter (1996). "Protest and the scale politics of telecommunications". *Political Geography*, vol. 15 n. 5, pp. 419 - 441.

Agnew, John y Stuart Corbridge (1995). *Mastering Space: Hegemony, Territory and International Political Economy*. London: Routledge

Agnew, John y Michael Shin (2020). *Mapping Populism. Taking Politics Back to the People*. London: Rowman & Littlefield

Allen, John (2003). "Power". En Agnew, John, Katharyne Mitchell y Gerard Toal, *A Companion to Political Geography*. London: Blackwell Publishers

Amnistía Internacional (2020). *Informe Anual de Derechos Humanos en las Américas 2019*. Disponible en <https://www.amnesty.org/es/documents/amr01/1353/2020/es/>

Barnier-Khawam (2019). "La internacionalización de los mapuche: entre pueblo indígena y nación". *POLIS Revista Latinoamericana*, n. 52

Cairo, Heriberto (2003). "Prólogo. Repensando la geopolítica: la renovación de la disciplina y las aportaciones de John Agnew". En Agnew, John, *Geopolítica: una revisión de la política mundial*. Madrid: Editorial Temas

Caroca, Paulina, Carlos Cartes et al. (2020). "The anatomy of the 2019 Chilean social unrest", Cornell University, mimeo.

- Colás, Alejandro (2002). *International Civil Society. Social Movements in World Politics*. Cambridge: Polity Press
- Della Porta, Dnatella et al. (2018). *Social Movements and Civil War. When Protests for Democratization Fail*. London: Routledge
- Dijkink, Gertjan (2004). "Geopolitics as a Social Movement?". *Geopolitics*, Vol.9, No.2 (Summer 2004) pp.460 – 475
- Freidenberg, Flavia y Francisco Sánchez López (1998). "El proceso de incorporación política de los sectores indígenas en el Ecuador. Pachakutik, un caso de estudio". *América Latina hoy*, vol. 19 n. 1
- Howitt, Richard (2003). "Scale". En Agnew, John, Katharyne Mitchell y Gerard Toal, A *Companion to Political Geography*. London: Blackwell Publishers
- Lustig, Nora (2020). "Desigualdad y descontento social en América Latina". *Nueva Sociedad*, n. 286, Marzo - Abril
- Malamud, Andrés (2020). "¿Por qué estalla Latinoamérica?". *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 20 n. 2, abril - junio, pp. 2 - 8
- Miller, Byron (2000). *Geography and Social Movements: Comparing Antinuclear Activism in the Boston Area*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Organización Internacional del Trabajo (2018). *Consultas con pueblos indígenas sobre reconocimiento constitucional. Experiencias de Chile (2016-2017)*. Ginebra: Servicio de Género, Igualdad y Diversidad, OIT
- Routledge, Paul (2003). "Anti-Geopolitics". En Agnew, John, Katharyne Mitchell y Gerard Toal, A *Companion to Political Geography*. London: Blackwell Publishers
- Shirky, Clay (2011). "The Political Power of Social Media. Technology, the Public Sphere, and Political Change". *Foreign Affairs*, vol. 90 n. 1, enero - febrero

Slater, David (2003). "Geopolitical Themes and Postmodern Thought". En Agnew, John, Katharyne Mitchell y Gerard Toal, *A Companion to Political Geography*. London: Blackwell Publishers

Stefanoni, Pablo (2019). "Bolivia después de Evo". *Documento de Análisis*, 29/2019, Fundación Carolina

Tilly, Charles (2005). *Social Movements, 1764 - 2004*. London: Paradigm Publishers

Tricot Salomon, Victor y Germán Bidegain (2020). "En busca de la representación política: el partido mapuche Wallmapuwen en Chile". *Estudios Sociológicos*, vol. 38 n. 113, mayo-agosto

Tuathail, Gearóid Ó (1996). *Critical geopolitics: the politics of writing global space*. London: Routledge.

Zúñiga Urbina, Francisco (2019). "Comentario del proyecto de reforma constitucional chileno". *Derecho & Sociedad*, n. 51, pp. 177 - 190.