

ISSN: 1853-5682

# OtroSur*Digital*

Año: 6 | Nº 2 | Julio 2018

**DESARROLLO Y NUEVOS TEMAS DE AGENDA**

> | Cátedra de Relaciones Internacionales  
> | Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales  
> | Universidad Nacional de Rosario



## PRESENTACIÓN

Los días 19 y 20 de Octubre de 2017 se llevaron a cabo las I Jornadas del Programa de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (PRECSUR), el cual se enmarca en el Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

En dichas jornadas se desarrollaron paneles correspondientes a cuatro áreas temáticas: Política Exterior, Seguridad, Economía e Integración y Desarrollo y Nuevos Temas de Agenda. En ellos, estudiantes y jóvenes egresados de la casa que participan como miembros de los distintos grupos especializados del PRECSUR expusieron artículos de su propia autoría.

En este número se presentan los artículos correspondientes al panel “Desarrollo y Nuevos Temas de Agenda”, del cual participaron Lucía Brengio y Agustina Vienna Acosta - pertenecientes al Programa de Estudios América Latina-África (PEALA)- y Eloísa Escalante y Natalia Razovich -miembros del Programa de Estudios Argentina-Brasil (PEAB)-. A continuación se hace una breve referencia sobre sus ponencias.

El primer trabajo que hallaremos es el de Lucía Brengio, quien expone la importancia que la tecnología espacial tiene para los países en desarrollo, focalizándose en el caso de Sudáfrica. Como revela su investigación, en el contexto de guerra fría las consideraciones de seguridad fueron las que motivaron el despliegue del programa espacial sudafricano. Sin embargo, el fin de la misma y del régimen de apartheid al interior de este país significaron un viraje en el empleo de la tecnología espacial. La autora concluye que actualmente el programa espacial tiene tintes pacíficos y que es un medio para lograr fines de política doméstica y exterior, es decir, sirve a los objetivos nacionales socioeconómicos, pero también se recurre a él para abonar el liderazgo en el continente y entre otros países del Sur.

Por su parte, el aporte de Agustina Vienna Acosta, que se encuentra a continuación, se centra en la problemática de los medios de comunicación en África Subsahariana. En su análisis vincula los conceptos de Democracia, Libertad de Expresión y Desarrollo y demuestra cómo los mismos se retroalimentan. En este sentido, nos dirá que la libertad de expresión, más allá de ser valiosa en sí misma, hace a la calidad democrática y es un componente indispensable del desarrollo. Cuando la autora evalúa estos conceptos en el contexto subsahariano choca con algunas peculiaridades que denotan la débil libertad de expresión: la dependencia de los medios de comunicación a los gobiernos de turno, la precaria formación de los periodistas y escasa retribución, la persecución, el “periodismo de sobre marrón”, entre otras. Luego de indicar el rol que puede jugar la radio comunitaria como herramienta de cambio, se concluye que la transformación sólo puede ser endógena.

Por el lado de los estudios específicamente brasileños, Eloísa Escalante se aboca al fenómeno de las migraciones internacionales en el país vecino. La autora se propone señalar los cambios y continuidades acontecidos en el siglo XXI en la política brasileña hacia migrantes y refugiados. Para ello, luego de destacar las dos normativas sancionadas en siglo XX reguladoras de ambas cuestiones (la Ley de Extranjeros y la Ley Nacional para los Refugiados), llama la

atención sobre el nuevo contexto brasileño del presente siglo signado por su condición de potencia emergente y por el ascenso de sucesivos gobiernos petistas. Sobre este nuevo escenario, Eloísa menciona las continuidades que identifica en la política migratoria pero también los cambios a través de iniciativas, programas y acciones ejemplificadoras y destaca como rasgo diferencial que se fueron incluyendo desde una perspectiva centrada en los Derechos Humanos y con la participación e inclusión de una multiplicidad de actores.

Finalmente, el trabajo de Natalia Razovich aborda la reciente oleada de protesta social en Brasil a través de dos momentos específicos: las jornadas de Junio de 2013 –que tuvieron como disparadoras el aumento del 20% del transporte público- y la marcha de marzo de 2016 –que tiene su máxima expresión en el pedido de impeachment de Dilma Rousseff. La autora se cuestiona si estas masivas manifestaciones que ocupan las calles constituyen movimientos sociales y, luego de un recorrido por distintas perspectivas teóricas y análisis de ambos momentos, concluye que los sucesos de 2013 pueden ser entendidos desde esta óptica (ya que se reclama más Estado) mientras que los segundos, de 2016, no puede ser interpretado bajo esta perspectiva (debido a que ahora se exige más mercado).

*Lucía Sobral*  
*Miembro del Grupo de Estudios América Latina-África - PRECSUR*

## ÍNDICE

**“La tecnología espacial en países en desarrollo: El caso de Sudáfrica desde el fin de la Guerra Fría”**

Por Lucia Brengio ..... Pág. 5

**“Mucho ruido y pocas voces: el rol de los medios de comunicación en el proceso de Desarrollo en África Subsahariana”**

Por Agustina Vienna Acosta ..... Pág. 15

**“La política brasileña hacia migrantes y refugiados en el siglo XXI: ¿Cambios o continuidades?”**

Por Eloísa Escalante..... Pág. 24

**“¿Movimientos del norte en el sur? Los momentos de la indignación brasilera”**

Por Natalia Razovich..... Pág. 34

## **La tecnología espacial en países en desarrollo: El caso de Sudáfrica desde el fin de la guerra fría**

*Space technology in developing countries: the case of South Africa since the end of the Cold War*

**Lucía Brengio\***

**PALABRAS CLAVE:** *Sudáfrica - tecnología espacial - desarrollo - poderes emergentes*

**KEYWORDS:** *South Africa - Space technology - Development - Emerging powers*

### **Introducción**

La tecnología espacial es actualmente un elemento insustituible en la sociedad moderna: es parte de muchas actividades cotidianas y de ella depende el pronóstico meteorológico, el sistema GPS, la televisión y el internet satelital, la educación a distancia, las comunicaciones, etc. Además de esto se utiliza para la prevención y gestión de catástrofes naturales, para llevar acceso a la salud y a la educación a comunidades aisladas, para combatir epidemias, entre otras aplicaciones que contribuyen a mejorar la calidad de vida de las personas. Por todas estas razones es que se ha vuelto cada vez más necesaria. Sin embargo, acceder a este tipo de tecnología es difícil, ya que se trata de un tipo de tecnología muy avanzada, costosa, y cuya utilización necesita de personal muy capacitado. Por esto y por su alto valor estratégico fue durante muchos años dominio casi exclusivo de los países industrializados y avanzados de occidente.

Desde el fin de la guerra fría, los países en desarrollo han comenzado a buscar maneras de acceder a la tecnología espacial, justamente para beneficiarse de sus aplicaciones. Las estrategias y los procesos han sido diferentes, pero en general se comparte el objetivo de obtener tecnología espacial para utilizarla en beneficio de la población.

Este artículo trata sobre el programa espacial llevado adelante por Sudáfrica desde comienzos de la década del '90, en el marco de un proceso en el cual algunos países en desarrollo adquirieron tecnología espacial para fines pacíficos. En el primer apartado se resumirá este proceso, denominado “democratización” del espacio exterior, luego se presentará la situación

---

\* La autora es Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y miembro del Programa de Estudios América Latina – África de dicha universidad.

de Sudáfrica a comienzos del período, y finalmente se hablará específicamente del programa espacial sudafricano. Sobre este último aspecto, es importante resaltar que su desarrollo estuvo marcado por la situación general del país, y no fue ajeno a los cambios políticos, sociales y culturales.

### **La tecnología espacial en países en desarrollo**

La “era espacial” comienza en 1957 con el lanzamiento del primer satélite artificial, el *Sputnik I* por parte de la Unión Soviética. También fue en este momento que se inició la “carrera espacial” entre las dos superpotencias por la llegada al espacio. Años más tarde, en 1969, el logro del alunizaje convirtió a Estados Unidos en el líder del desarrollo espacial mundial (DE LEÓN, 2008). El desarrollo tecnológico avanzó de manera paralela a ambos lados de la cortina de acero y la brecha nunca fue muy amplia. Inclusive, la Unión Soviética adelantó a su rival en casi todos los logros (con excepción de la llegada a la Luna), pero el retraso estadounidense nunca fue mayor a los tres o cuatro meses (SHEEHAN, 2007).

Durante este período y en tanto duró la competencia entre las superpotencias, las actividades de investigación científica o de uso civil de los satélites fueron minoritarias. El interés no estaba centrado en la exploración espacial sino en el desarrollo de misiles (tecnología vinculada a los lanzadores espaciales) y de aplicaciones militares; la primera llegaría derivada de los adelantos tecnológicos obtenidos y a partir del esfuerzo de algunos grupos al interior de cada país (MAYER, 2011).

En Europa, Francia, Gran Bretaña, Italia y Alemania desarrollaron programas espaciales teniendo en cuenta la agenda doméstica antes que las preocupaciones de seguridad, que si bien fueron importantes estuvieron opacadas por la necesidad de evitar la migración de importantes científicos y de recuperar el liderazgo europeo en ciencia y tecnología. Los esfuerzos iniciales fueron realizados en colaboración con Estados Unidos, que buscaba asegurarse que solo el “mundo libre” tuviera acceso al espacio (HARDING, 2012).

Los países que desarrollaron tecnología espacial en esta primera etapa fueron aquellos que podían permitirse costear ese “lujo” y quienes se vieron envueltos en una competencia por el poder con la superpotencia enemiga. Las consideraciones que impulsaron estos desarrollos fueron en su mayoría militares y de seguridad, intentando obtener más poder y más prestigio.

El orden de post guerra fría implicó una reconfiguración de fuerzas donde nuevos Estados comenzaron a participar crecientemente en los procesos decisorios mundiales (GIACCAGLIA,

2016). Muchos de estos Estados provenían del mundo en desarrollo. Este proceso también se hizo sentir en el área espacial, principalmente en una evolución importante en la prioridad dada a los programas espaciales por un creciente número de países. Antes el espacio era dominio exclusivo de las naciones desarrolladas. Sin embargo, las últimas décadas del siglo XX y del siglo XXI fueron testigos de un crecimiento en el número de países con programas espaciales impulsados desde el Estado (HARDING, 2012).

La expansión de los programas espaciales es importante porque refleja una emergente “democratización” del espacio, influenciada por la distribución cambiante de poder en la arena internacional (HARDING, 2012). Entre los factores que impulsaron esta democratización podemos mencionar los avances en la industria y los mercados de satélites de comunicaciones y lanzadores espaciales, y las mayores posibilidades de acceso a tecnología a partir de transferencias tecnológicas (WELLES & HASTINGS, 1992). Los pequeños satélites con tecnologías confiables y piezas estándar hicieron que acceder al espacio fuera más fácil y barato. Así mismo, las Naciones Unidas impulsaron, a través de sus conferencias, el intercambio de tecnología espacial y la construcción de pequeños satélites para aplicaciones civiles (ARGOUN, 2012). Otro de los avances de la post guerra fría tiene que ver con proyectos que implicaron la cooperación de diferentes naciones, el más importante de ellos es la Estación Espacial Internacional, cuyo diseño final se consensuó en 1993 y que actualmente involucra a 16 países (ROBAYO, 2014).

A su vez, en la post guerra fría se ha incrementado la valoración de las aplicaciones espaciales para enfrentar desafíos socioeconómicos. Particularmente en los países en desarrollo, la posibilidad de cumplimentar objetivos económicos y sociales a partir de la tecnología espacial es el motivo político principal para establecer un programa espacial civil (MUNSAMI, 2014). Las aplicaciones espaciales han sido reconocidas, tanto por Naciones Unidas como por diferentes académicos, como de suma importancia para cumplimentar los Objetivos de Desarrollo del Milenio/Objetivos de Desarrollo Sustentable (WOOD, 2008).

Esta idea, de aplicación de la tecnología espacial para el desarrollo, fue la que atrajo la atención de algunos países africanos. La ciencia y la tecnología espacial pueden impulsar el avance de importantes sectores de la economía y la sociedad africana, incluido el petróleo, los minerales, la agricultura, el transporte y la aviación, la seguridad, el turismo, los censos poblacionales, la educación, la salud, y el manejo de los recursos de agua (AKINYEDE & ADEPOJU, 2011). Sin embargo, muchos son los obstáculos a enfrentar para lograr el verdadero

aprovechamiento de esta tecnología, ya que se requieren conocimiento y experiencia de alto nivel en ciencia y tecnología espacial, así como su adopción por parte de la sociedad. A pesar de esto, Argelia, Egipto, Nigeria y Sudáfrica han desarrollado programas espaciales e incluso lanzado sus propios satélites, sobre todo para observación de la tierra. Esto les permitió, por primera vez, obtener imágenes del continente con sus propios satélites, sin tener que depender de otras naciones.

### **Sudáfrica en la post guerra fría**

El fin de la guerra fría encuentra a Sudáfrica en medio de un proceso de negociación que culmina con las primeras elecciones democráticas y la elección de Nelson Mandela como presidente en 1994. El país se encontraba aislado internacionalmente y con sanciones económicas causadas por el régimen de apartheid, por lo que el nuevo gobierno “se propuso la plena reinserción [...], tomando las banderas de la defensa de los derechos humanos, la democracia y el desarrollo” (LECHINI, 2016:140). Pretoria pasó a mostrar un fuerte compromiso con África y con la gobernabilidad global, una defensa del multilateralismo y una participación importante en instancias regionales y mundiales (LECHINI, 2016). A esto se le puede agregar el trabajo para poner fin a “la tragedia del subdesarrollo” (MAKALIMA, 2004) sobre todo en el continente africano, para lograr un continente autosuficiente y que cree las condiciones para la paz y la estabilidad duraderas.

A nivel interno, se llevaron adelante reformas económicas que lograron un crecimiento sostenido del PBI, la reducción del desempleo, y el crecimiento y la competitividad de las empresas sudafricanas, así como su participación en el mercado global. En 1996 se adoptó la nueva Constitución, que garantiza, entre otras cosas, el respeto de los derechos humanos a todos los habitantes del país. Aun así, persisten desafíos como los altos niveles de criminalidad, el alto índice de personas con SIDA, la falta de educación de la población y la corrupción en el gobierno.

Actualmente el país es una economía emergente, con importantes empresas y un sólido sistema financiero (LECHINI, 2016). El destacado crecimiento económico a lo largo de este nuevo siglo le habilitó tal identificación internacional, junto con India y Brasil, con quienes forma el Foro IBISA. Dicho crecimiento, sin embargo, no ha logrado un desarrollo colectivo, cerrando las brechas sociales, sino que sólo propició una mejora de ciertos segmentos económicos y sociales (GIACCAGLIA, 2011).



Hacia el continente, Sudáfrica buscó posicionarse como el “portavoz de África” en foros multilaterales, y como puerta de ingreso al continente, sobre todo en el plano comercial (LECHINI, 2016). Sudáfrica aspira a un liderazgo continental, y a tener un rol relevante en la unidad africana.

La ciencia y la tecnología ha sido un área en donde el país ha promovido estratégicamente para poder posicionarse como un “productor” y exportador de conocimiento<sup>1</sup>, posición que reforzaría sus aspiraciones de poder emergente (MASTERS, 2016). Busca ser un interlocutor válido en temas de ciencia, tecnología e innovación a nivel regional, continental y global, para asegurarse que sus intereses sean representados. Esto se manifestó desde el regreso de la democracia, momento a partir del cual comenzó a promover iniciativas como el *Southern African Development Community* (SADC), y en otras iniciativas pan africanas como el *African Laser Centre*, y el Instituto Africano de Ciencias Matemáticas.

El Plan Nacional de Desarrollo establece específicamente que en “áreas como la ciencia, la cultura, la educación superior, los deportes y la protección ambiental, hay una necesidad de exhibir a Sudáfrica y promover su presencia y liderazgo en asuntos estratégicos como parte de su “poder blando” en las relaciones internacionales” (NDP en MASTERS, 2016). En esta idea están incluidas la ciencia y la tecnología espacial, que como se detallará más adelante, tuvieron un rol importante tanto acompañando la reinserción internacional de Sudáfrica como promoviendo su rol de “productor” de conocimientos.

### **El Programa Espacial Sudafricano**

El programa espacial de Sudáfrica actualmente se ubica en lo que Harding (2012) denomina “Segundo Nivel de Actores Espaciales”<sup>2</sup>, conforme a su capacidad para desarrollar y llevar adelante programas espaciales, y al nivel de tecnología alcanzado. Este segundo nivel agrupa países que pueden producir parte de la tecnología espacial, que poseen capacidad de lanzamiento básica, tienen Agencias Espaciales Nacionales y suelen colaborar con países con programas más avanzados cuando tienen la necesidad.

<sup>1</sup> En la estructura de poder actual, los países en desarrollo en general se posicionan como “receptores” e importadores de conocimientos, y deben atraerlos para apoyar sus objetivos de desarrollo. Los conocimientos se producen normalmente en el mundo desarrollado (MASTERS, 2016).

<sup>2</sup> El primer nivel está formado por los países en desarrollo con programas espaciales muy avanzados, llamados “poderes emergentes”, mientras que el tercer nivel lo forman países con programas pequeños o poco desarrollados, los “pequeños entusiastas” (HARDING, 2012)

Este grupo incluye a Irán, Irak, Israel y Sudáfrica. Harding sostiene que los países de este grupo deciden invertir en tecnología espacial para aprovechar los beneficios, directos e indirectos, que tiene la misma para sus objetivos de desarrollo o de seguridad. Sus programas espaciales están centrados en obtener capacidad de lanzamiento básica, y satélites simples para detección remota, comunicaciones, observación científica y meteorología. Al principio comenzaron como programas espaciales orientados a la seguridad, llevados adelante por sectores militares, pero luego se reconvirtieron en programas civiles para contribuir al desarrollo nacional. En términos generales, estas características están presentes en el programa sudafricano.

El programa espacial no fue ajeno a las transformaciones en la vida política y social del país en este período, es más, se percibe claramente que se vio atravesado por estos cambios. En primer lugar, el cambio desde la política exterior militarista de la era apartheid al énfasis en los derechos humanos del gobierno del Congreso Nacional Africano marcaron el paso de un programa militar a uno civil. Luego, las dificultades iniciales del nuevo gobierno, sobre todo en el plano económico, dificultaron la implementación del nuevo programa espacial al menos por una década.

#### Los orígenes: actividades espaciales en el período del apartheid

Sudáfrica comienza las actividades espaciales en la década del '70 durante la era del apartheid con un foco exclusivamente militar, motivado por la creciente presencia de la Unión Soviética y Cuba en el continente apoyando Movimientos de Liberación Nacional, y por el aislamiento internacional del país a causa de sus políticas segregacionistas. Previamente, ya había alojado instalaciones de las grandes potencias espaciales, como la Estación 51 de Espacio Profundo de la NASA. Sin embargo, la cooperación espacial y en cohetes con Estados Unidos y otros países occidentales se redujo y luego se canceló a causa de las políticas discriminatorias del gobierno sudafricano.

Aliado con Israel (único país que aceptó la cooperación), Sudáfrica adquirió tecnología para desarrollar misiles, a los que denominó RSA (*Republic of South Africa*), que servían para “comunicaciones, comercio, industria y propósitos militares” (HARDING, 2012). Esta tecnología fue aplicada a los lanzadores espaciales para poner en órbita el satélite de recursos *Greensat*. Esto, más el complejo industrial – militar desarrollado por el país en este período, servían para mantener la seguridad en un vecindario poco amistoso, y un contexto internacional que condenaba sus políticas y lo aislaba. No solo el apartheid era motivo de preocupación a nivel

internacional, sino también las políticas armamentistas que Sudáfrica llevaba adelante, y esto hacía aumentar las sanciones implementadas contra el país.

#### La consolidación del programa espacial civil en democracia

Con el fin de la guerra fría desaparecen las amenazas externas y se comienza a negociar una transición interna. La política espacial queda encapsulada dentro de las políticas de desmilitarización, y se estableció la Ley de Asuntos Espaciales con un enfoque de desmilitarización y no proliferación. En consonancia con esto Sudáfrica adhiere al Tratado de No Proliferación Nuclear en 1991 y al MTCR (*Missile Technology Control Regime*) en 1995 (HARDING, 2012). Muchas de las instalaciones relacionadas fueron desmanteladas, pero se conservaron algunas, que sirvieron de base al programa espacial civil que se comenzó a desarrollar luego de 1994. El nuevo gobierno también firmó los distintos tratados internacionales sobre el espacio exterior.

Con el abandono del programa misilístico y el pase del programa espacial a manos civiles, Sudáfrica da un paso más en la búsqueda de reinserción internacional, ya que durante el período anterior sus políticas sobre estos dos programas habían sido fuertemente cuestionadas a nivel internacional.

Desde este momento hasta 2006, cuando comienza el proceso de formulación de la política espacial, las actividades espaciales se realizaron de manera aislada y descoordinada, por diferentes agencias sin comunicación entre ellas (MARTINEZ, 2016). Desde la perspectiva técnica los avances fueron importantes: en 1998 fue puesto en órbita el microsatélite Sunsat por un lanzador estadounidense, con tal éxito que la Universidad de Stellenbosh creó una pequeña empresa, *SunSpace*, para comercializarlo. Sudáfrica también cuenta con el telescopio óptico más grande del hemisferio sur (el *Southern African Large Telescope*), y la mayor parte del radiotelescopio SKA (*Square Kilometer Array*), que una vez finalizado será el instrumento de observación radioastronómico más sensible jamás construido (MUNSAMI, 2014). El proyecto del radiotelescopio SKA es un ejemplo de cooperación internacional en ciencia y tecnología que fue impulsado también desde las relaciones exteriores del país, siendo estratégico para su posición de país productor de ciencia (MASTERS, 2016).

En 2009 se creó la Agencia Espacial Nacional Sudafricana (SANSA) y se definió una política espacial nacional. Para llegar a la misma se realizaron, en los años previos, gran cantidad de consultas y reuniones entre las distintas agencias que ya desarrollaban actividades espaciales,

proceso que P. Martinez, participe del mismo, define como más importante aún que la formulación misma de la política espacial (MARTINEZ, 2016).

Los beneficios socioeconómicos de la ciencia y la tecnología espacial y sus aplicaciones son los objetivos del programa espacial sudafricano, lo que marca un cambio importante respecto a la era pre-democrática, donde los objetivos estaban militarmente definidos (MUNSAMI, 2014). Los objetivos definidos por la Política Espacial Nacional son: mejorar la coordinación entre las agencias, programas e iniciativas; promover la construcción de capacidades; servir de soporte a la política doméstica y exterior del país, impulsar la investigación, la ciencia y la tecnología; promover un sector espacial competitivo a nivel doméstico; y promover el uso pacífico del espacio exterior (DEPARTEMENT OF TRADE AND INDUSTRY, 2009).

Sudáfrica ha venido desarrollando iniciativas enfocadas en prioridades nacionales como la generación de riqueza y el aumento de la calidad de vida de sus habitantes, y la política espacial no es una excepción. Las aplicaciones espaciales desarrolladas para uso civil están alineadas con las prioridades nacionales. Las áreas prioritarias son: la detección remota, las comunicaciones, y la navegación y posicionamiento (MUNSAMI, 2014). No se ha dejado de lado tampoco la investigación científica, que se expresa en los dos grandes telescopios que se ubican (o ubicarán) en suelo sudafricano.

Sudáfrica lleva adelante algunos proyectos de cooperación con otros Estados africanos. Esto está en el marco de su aspiración a ser el líder de África en tecnología e investigación espacial (HARDING, 2012). Hasta el momento este liderazgo está garantizado ya que posee el programa espacial más avanzado del continente. Entre los proyectos de cooperación está la constelación de satélites denominada *African Resource Management*, conformada por satélites de Argelia, Kenia, Nigeria y Sudáfrica para la observación de la tierra de manera conjunta, supliendo una necesidad importante de datos accesibles sobre el continente (MARTINEZ, 2012). Sudáfrica fue sede en 2007 de la *African Leadership Conference on Space Science and Technology for Sustainable Development* (ALC), destinada a promover el uso de la ciencia y la tecnología espacial para apoyar el desarrollo de África, y del Congreso Astronáutico Internacional (IAC) en 2011, realizado en ese año por primera vez en África.

## Conclusión

Para concluir, en el caso aquí presentado, las consideraciones de seguridad fueron fundamentales en el origen del programa espacial, en el marco de la guerra fría. El fin de la misma significó para Sudáfrica el fin de las amenazas que habían originado su programa

espacial. Actualmente, usa la tecnología espacial y sus aplicaciones para servir a los objetivos nacionales, pero también para abonar su liderazgo en el continente, como también entre otros países del Sur. En resumen, el programa espacial es un medio para lograr otros fines de política doméstica y exterior.

En los países en desarrollo, la tecnología espacial es relevante por los beneficios que puede otorgar sobre todo en materia socioeconómica: en comunicaciones, salud, educación, agricultura, minería, recursos naturales, planeamiento urbano, etc. Aunque los críticos argumentan que en estos países sería mejor decisión invertir los recursos en problemas “terrenales” más urgentes como la reducción de la pobreza, en el mediano y largo plazo la tecnología espacial ha logrado mejorar la calidad de vida de la población en varios aspectos. Además, sus derivaciones hacia la economía y otras áreas de la ciencia terminan proveyendo beneficios que superan con creces lo invertido. Por estos motivos, es importante que los países en desarrollo busquen desarrollar de manera autónoma tecnología espacial, para poder tener acceso de manera autónoma a sus aplicaciones y beneficiarse de ellas, para el bienestar de su población.

13

### **Bibliografía**

AKINYEDE, J., & ADEPOJU, K. (2011). Prospects and challenges of building capacity for space science and technology developement in Africa.

ARGOUN, M. (2012). Recent design and utilization of small satellites in developing countries. *Acta Astronautica* 71, 119-128.

CASADO, J. (2011). *Rumbo al Cosmos. Los secretos de la astronáutica*. San Francisco.

DE LEÓN, P. (2008). *Historia de la Actividad Espacial en Argentina*. Buenos Aires: el autor.

DEPARTEMENT OF TRADE AND INDUSTRY. (2009). *South Africa's National Space Policy*. Pretoria.

GIACCAGLIA, C. (2011). El rol de IBSA (India, Brasil, Sudáfrica) en el sistema internacional contemporáneo ¿Qué tipo de desarrollo y para quién? *Ci & Trop, Recife*, 367-415.

GIACCAGLIA, C. (2016). Poderes medios emergentes y el orden internacional: Hacia un manejo colectivo de los asuntos mundiales. En G. Lecchini, *Poderes Emergentes y Cooperación Sur-Sur*:



*perspectivas desde el Sur Global* (págs. 14-35). Rosario: UNR Editora. Obtenido de <http://www.precsurweb.com.ar/images/poderes-emergentes-ebook.pdf>

HARDING, R. (2012). *Space Policy in Developing Countries. The search for security and development on the final frontier*. Nueva York: Routledge.

LECHINI, G. (2016). La Cooperación Sur-Sur en la agenda de política exterior de Sudáfrica (1994-2015). En G. Lechini, *Poderes Emergentes y Cooperación Sur-Sur: perspectivas desde el sur global* (págs. 139-155). Rosario: UNR Editora. Obtenido de <http://www.precsurweb.com.ar/images/poderes-emergentes-ebook.pdf>

MAKALIMA, M. (2004). La politica exterior de Sudáfrica post Apartheid. *Relaciones Internacionales* N°27, 161-168. Obtenido de [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/9733/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/9733/Documento_completo.pdf?sequence=1)

MARTINEZ, P. (2016). The developement and initial implementation of South Africa's national space policy. *Space Policy* 37, 30-38.

MASTERS, L. (2016). South Africa's two tracks approach to science dipomacy. *Journal for Contemporary History* 41, 169-186. doi:<http://dx.doi.org/10.18820/24150509/jch.v41i1.9>

MAYER, H. (2011). A short chronology of spaceflight. En C. Brünner, & A. Soucek, *Outer Space in Society, Politics and Law* (págs. 20-28). SpringerWien New York.

MUNSAMI, V. (2014). South Africa's national space policy: the dawn of a new space era. *Space Policy*, 1-6.

ROBAYO, L. C. (2014). Historia Espacial: Recuento histórico de su evolución y desarrollo. *Revista de Derecho, Comunicaciones y Nuevas Tecnologías*, 3-36.

SHEEHAN, M. (2007). *The International Politics of Space*. Nueva York: Routledge.

WELLES, D., & HASTINGS, D. (1992). *The US and the japanese Space Programs: a comparative study of goals and capabilites*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.

WOOD, D. R. (2008). *The use of Satellite-based Technology in Developing Countries*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.

## **Mucho ruido y pocas voces: el rol de los medios de comunicación en el proceso de Desarrollo en África Subsahariana**

*Much ado about nothing: the role of the media in the Sub-Saharan Africa's development process*

**Agustina Vienna Acosta\***

PALABRAS CLAVE: *medios de comunicación – desarrollo – democracia – África Subsahariana*

KEYWORDS: *mass media – development – democracy – Sub Saharan Africa*

### **Introducción**

Un 3 de mayo de 1993, la Asamblea General de las Naciones Unidas decide, por recomendación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en ingles), declarar el “Día Mundial de la Libertad de Prensa”. Desde aquel momento, ese día se ha vuelto una fecha en la cual se busca recordar la importancia del pluralismo de voces y de la independencia de los medios de comunicación para llevar adelante su tarea de concientizar e informar a las sociedades del planeta.

Esta decisión llevada adelante por la UNESCO de reconocer la importancia a nivel internacional de la libertad de expresión devino de la solicitud de un grupo de periodistas africanos que en 1991 produjeron la histórica “Declaración de Windhoek” sobre el pluralismo de los medios y su independencia<sup>3</sup>. En ella se hace hincapié, entre otras cosas, en: que la evolución actual de un número creciente de países africanos hacia una democracia fundada en el pluripartidismo es acogida con beneplácito y crea un clima favorable al surgimiento de una prensa independiente y pluralista; y que la tendencia mundial hacia la democracia y la libertad de información y de expresión es una contribución fundamental a la realización de las aspiraciones de la humanidad (Declaración de Windhoek, 1991). A partir de estas dos declaraciones presentes en el documento, podemos comprender la importancia para la comunidad de Estados africanos

---

\* La autora es Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y miembro del Programa de Estudios América Latina – África de dicha universidad.

<sup>3</sup> Información extraída de: <http://www.unesco.org/new/es/office-in-montevideo/comunicacion-e-informacion/libertad-de-expresion/libertad-de-prensa/> Consulta: 9 de Octubre 2017

de permitir el libre desempeño de los medios de comunicación en el continente y que se respete la libertad de prensa, para que a su vez estos colaboren con la consolidación de sus democracias y el desarrollo de sus pueblos.

Es así como podemos establecer una retroalimentación entre los conceptos de Democracia, Libertad de Expresión y Desarrollo. Este trinomio será el centro de nuestro trabajo, y será analizado en los países del África subsahariana. Se intentará describir la importancia de los medios de comunicación en estas democracias, por qué influyen en sus modelos de desarrollo, y cuál es la relación entre los medios de comunicación y los gobiernos o los grupos de poder. Serán abordados los trabajos “AMDÍ” y “STREAM” como ejemplos de proyectos internacionales en los cuales, a través de un mecanismo de encuesta, se deja constancia del valor que los habitantes subsaharianos le otorgan a los medios de comunicación en sus respectivos países. Otros dos elementos centrales a analizar son la figura del periodista en el África subsahariana, mencionando brevemente el caso de Eritrea, y el poder de la radio comunitaria, entendido como medio de comunicación clave en los espacios rurales.

### **Desarrollo, Democracia y Libertad de Expresión**

Para comenzar, debemos decir que el concepto de Desarrollo, ha ido variando a través de los años, al igual que los elementos que hacen a su existencia. La comunidad internacional, por medio de Naciones Unidas, ha ido estableciendo listas de objetivos, en una primera instancia conocidos como “Los objetivos de Desarrollo del Milenio” en el 2000, para cambiar en el 2015 a “Objetivos de Desarrollo Sustentable”. Estas listas fueron dando cuenta de cuáles son las metas necesarias que se deben cumplir para alcanzar el Desarrollo. Entre ellos, el objetivo número 16, denominado “Paz, Justicia, e Instituciones Sólidas”, nos cuenta que este objetivo busca “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”<sup>4</sup>, y para realizarlo menciona, entre otras cosas, “Ejercer nuestro derecho a exigir que los funcionarios electos rindan cuentas de su actuación. Ejercer nuestro derecho a la libertad de información y compartir nuestra opinión con los representantes electos”<sup>5</sup>. Por lo tanto, se deja en claro no sólo la importancia que tiene el cumplimiento eficaz de las funciones de quienes fueron elegidos por el pueblo de forma democrática, sino también de la relevancia

---

<sup>4</sup> Información extraída de: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/> Consulta: 9 de Octubre 2017

<sup>5</sup> Información extraída de: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/> Consulta: 9 de Octubre 2017

del papel que juegan los medios de comunicación en esta construcción del desarrollo al interior de las comunidades cuando estos logran expresar todas las voces, siendo además los canales a través de los cuales se consigue una comunicación clara y eficaz entre los funcionarios y su pueblo.

Además de los “Objetivos de Desarrollo Sustentable”, también dentro de las Naciones Unidas, se encuentra el “Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo” (PNUD), que entre otras cosas busca “garantizar una gobernanza democrática inclusiva y efectiva utilizando su habilidad de promover, asesorar, fomentar espacios imparciales para el diálogo, lograr consensos y crear instituciones”<sup>6</sup>. Es así como la Democracia aparece como un concepto ligado a la idea de Desarrollo, siendo un tipo de gobierno que debe consolidar instituciones de derecho, en donde las libertades estén garantizadas a sus ciudadanos, así como el acceso a la justicia y al libre desempeño de sus actividades.

Aquí es donde nuestros tres conceptos se encuentran. La idea de Democracia como una forma de gobierno capaz de lograr aquellas variables que hacen al Desarrollo de los seres humanos, y dentro de esas variables, la Libertad de Expresión, vista como un derecho que está a su vez presente en las democracias y que es fundamental para que todos los sectores de la sociedad tengan una voz que los represente. De esta manera la Libertad de Expresión y prensa, son un elemento esencial a tener en cuenta al momento de estudiar los niveles de Desarrollo de las sociedades y de los Estados.

En lo que respecta a nuestro trabajo, ya focalizándonos en los Estados de África Subsahariana, como expresa José Carlos Sendín Gutierrez (2009):

“No parece que el papel de los medios de comunicación en tanto que canal y altavoz de la población, al tiempo que instrumento de denuncia y control del poder sean relevantes para la mayoría de las agencias de ayuda. O quizás todavía muchas agencias de ayuda no han sabido integrar el sector de la comunicación dentro del lenguaje de planificación de proyectos y programas de desarrollo.”

Esto quiere decir que la variable de los medios de comunicación, o mejor dicho la libertad con la que estos llevan adelante su tarea, no es aún un elemento tenido demasiado en cuenta a la

---

<sup>6</sup> Información extraída de: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/democratic-governance-and-peacebuilding/overview.html> Consulta: 10 de Octubre 2017

hora de determinar los niveles de desarrollo como por ejemplo lo son los niveles de educación, sanidad, transparencia en los procesos electorales, entre otros.

Pero lo cierto es que los medios de comunicación en África Subsahariana deben ser contemplados a la hora de analizar el índice de desarrollo en los estados del continente. No sólo por, como en algunas líneas más arriba se indicó, la importancia de la libertad de expresión en sí misma, sino también por la relación que los medios tienen con los gobiernos y los partidos políticos.

### **Un poco de historia...**

A partir de los '90, cuando se produce lo que se conoce como la “Tercera Ola Democrática” en África Subsahariana, el discurso liberal en muchos de los países promulgó políticas liberales de medios de comunicación e información, lo que llevó al surgimiento de múltiples grupos privados de medios audiovisuales y prensa, prevaleciendo el sector privado como dueño de los medios de comunicación por sobre el Estado (Banda, 2007). Este panorama permitió sumar a la escena un pluralismo de voces, y a la vez comenzar a dividir a los países entre los que permitían una mayor independencia mediática y los que no. Es así como los medios de comunicación demostraron tener un lugar importante en la escena política, y se transformaron en una herramienta de poder utilizada sobre todo en favor de los gobiernos de turno o de grupos religiosos. Por lo general libertad de expresión significa libertad para elogiar a los propios entes de financiación (Burbidge, 2012). Incluso muchas veces, los medios se transformaron en cómplices de aquellos gobiernos que cometieron crímenes de lesa humanidad como es el caso del Genocidio en Ruanda en 1994, o la ocupación de Kenia en Somalia en 2011 (Burbidge, 2012).

El reconocimiento en el escenario internacional del papel que cumplen los medios de comunicación en la construcción del modelo de desarrollo subsahariano llegará recién entre los años 2004 y 2005. El primer ministro británico de aquel entonces, Tony Blair, decide establecer la “Comisión para África”, que se transformará en la piedra angular de las relaciones entre Gran Bretaña y África en materia de medios de comunicación (Banda, 2007). Pero el centro de interés de esta comisión iba más allá de las cuestiones mediáticas, y se focalizó en la cuestión de desarrollo, y en apoyar el accionar de los medios en esa materia. Para reforzar este trabajo, entre 2005 y 2006 se crea la “Iniciativa para el Desarrollo de Medios Africanos” (AMDI, por sus siglas en inglés) promovida por la BBC, la Universidad de Rhodes de Sudáfrica y la Universidad Amadu Bello de Nigeria. Su objetivo era, a partir de entrevistas con dueños de



medios de comunicación, funcionarios de gobierno, ONGs, autoridades religiosas, entre otros, determinar la percepción del desarrollo de los medios de comunicación en 17 países africanos entre los años 2000-2005 (Banda, 2007). Los resultados de este trabajo dejaron constancia de la importancia de los medios de comunicación en el proceso de desarrollo y de gobernanza.

En el 2006, por iniciativa de la Comisión Económica para África de Naciones Unidas, se lleva a cabo el “Reforzamiento de los Medios Africanos” (STREAM, por sus siglas en inglés), una iniciativa que buscaba por medio de consultas personales y electrónicas dar cuenta del potencial de los medios como agente de desarrollo en África (Sendin Gutierrez, 2009). De este trabajo surgen varias conclusiones, como la importancia de la legislación de los medios, donde aparecieron varios Estados que demostraron un avance en materia de garantías constitucionales para la independencia mediática y otros que aún son represores y centran la regulación de los medios en las decisiones del gobierno de turno.

Otro punto que aparece en los resultados finales es que los medios tendrán mayor libertad cuando existan políticas económicas que favorezcan la aparición de medios de comunicación independientes, con un sistema de impuestos que les permita su crecimiento y con un fondo de inversión que permita sostener esta iniciativa. La cuestión de los contenidos que produzcan los medios fue otro de los puntos presentes en esta investigación y los resultados arrojados mostraron que varios de los encuestados hicieron hincapié en la necesidad de tomar ciertas medidas de control que incluyan como contenido cuestiones de género, desarrollo, medio ambiente, conflictos armados, entre otros (Banda, 2007). Los resultados arrojados en este trabajo dejan en claro que los africanos son conscientes del rol de sus medios de comunicación y que para que estos tengan una mayor independencia y sean partícipes en el proceso de desarrollo, quienes deben llevar adelante esta tarea son nada más y nada menos que ellos mismos.

#### **No es tarea sencilla: la figura del periodista**

Si hay algo que no podemos dejar al margen en este trabajo es el rol del periodista. Ser periodista en África Subsahariana no es tarea sencilla, y esto por múltiples razones. En lo que respecta a la formación de los profesionales, sin bien a partir del 2000 se crearon más universidades y centros de capacitación, la cantidad aun no es suficiente y la calidad de la formación sigue siendo baja, por lo que muchas organizaciones como la UNESCO, terminan por realizar talleres para colaborar con la formación de estos profesionales (Sendin Gutierrez, 2009). Este bajo reconocimiento que se le otorga a la profesión, genera que sus salarios no

sean de una cifra suficiente para cubrir los gastos diarios, por lo que la mayoría de los periodistas terminan formando parte del entramado corrupto que existe entre los medios de comunicación y los partidos políticos, el denominado “periodismo de sobre marrón”, donde obtienen una paga especial por publicar una determinada historia o por contar lo que algún sector poderoso de la sociedad demande que se cuente (Burbidge, 2012). Pero un bajo salario o una precaria formación, no es lo más difícil que debe enfrentar un periodista subsahariano. La represión y la persecución que muchos de ellos sufren en manos del Estado y de grupos de poder, es la carga más pesada que deben afrontar. Muchos Gobiernos han dictado incluso legislaciones que amparan este ejercicio de violencia, y varios dirigentes se han escudado detrás de textos para justificar la represión a periodistas (Wade, 2003).

El caso más emblemático en la región subsahariana de persecución de periodistas es el de Eritrea, país posicionado en el Ranking que realizan los Reporteros Sin Fronteras acerca de la libertad de información, como número 179 de 180<sup>7</sup>. En el último informe realizado, se han podido registrar 15 periodistas encarcelados bajo el régimen del dictador Isaias Afewerki. Éste, que se encuentra en el poder desde 1993, en el 2001 decidió eliminar a toda la prensa opositora, y desde entonces ocupa ese lugar en el informe realizado por los Reporteros Sin Fronteras. Entre los periodistas encarcelados se encuentra el sueco-eritreo Dawit Isaak, quien lleva preso más de 15 años sin juicio alguno<sup>8</sup>. Éste como tantos otros, son el claro ejemplo del poder que tienen los periodistas en estos Estados, al punto tal que pueden ser privados de su libertad, o incluso condenados a muerte bajo consentimiento del gobierno, por el simple hecho de exponer situaciones no abaladas por el gobierno de turno.

Si bien el último informe realizado por los Reporteros sin Fronteras en el 2017 da cuenta de una disminución de los asesinatos de periodistas en la región, la realidad es que la misma se alcanzó por “disminución de las coberturas, la continua desaparición de medios y el abandono del periodismo, o la huida o el exilio forzado de periodistas amenazados”<sup>9</sup>.

### **La Voz cantante: el poder de la Radio**

Hasta ahora hemos hablado en general acerca de los medios de comunicación en África Subsahariana y de cómo estos se desempeñan en el continente. Pero es necesario, de todos

<sup>7</sup> Información extraída de: <https://www.informeanualrsf.es/news/informe-anual-2017-africa/> Consulta: 17 de Febrero 2018

<sup>8</sup> Información extraída de: <https://www.informeanualrsf.es/news/eritrea-17/> Consulta: 17 de Febrero 2018

<sup>9</sup> Información extraída de: <https://www.informeanualrsf.es/news/informe-anual-2017-africa/> Consulta: 17 de Febrero 2018

los medios que existen, hacer hincapié en la Radio. ¿Por qué? Varios son los motivos. La Radio aparece como el medio gratuito por excelencia y con mayor alcance en el continente, sobre todo en las áreas rurales, donde las señales de televisión e internet muchas veces no llegan o, en la mayoría de los casos, son difíciles de costear. La programación se produce en varias lenguas, teniendo así mayor audiencia debido a que muchos grupos sociales, ya sea por tradición o por desconocimiento, no sintonizan las grandes cadenas de radiodifusión en el idioma de la ex metrópoli, y lo hacen en su propio dialecto.

Yendo atrás en el tiempo, la radio se instala desde la época colonial, pero en aquel entonces los contenidos eran dirigidos a las clases altas y sobre todo urbanas. Con los procesos independentistas, las radios pasaron a manos de los nuevos gobiernos, pero la bajada de línea que difundían seguía siendo la misma. Los primeros movimientos alejados de la radio estatal han sido las emisoras de radio comerciales mantenidas por la publicidad y orientadas mayoritariamente a las clases medias urbanas. La radio comercial está en gran parte restringida a estilos de música occidental y noticias superficiales junto a publicidad para cerveza, cigarrillo, etc. (Alumuku y White, 2004). Pero la mayoría de la población se encontraba en las zonas rurales, y con la peculiaridad de un sentido de comunidad que requería de un medio de comunicación capaz de expresar sus problemas y tratar temas de su interés. Ahora bien, no fue tarea sencilla la de estas Radios Comunitarias, no sólo porque carecían en la mayoría de los casos de fuentes de financiación para realizar las transmisiones, comprar los equipos y capacitar al personal, sino sobre todo por el hecho de ser canales fuera del control del gobierno, lo que les ocasionaba un alto riesgo de censura y persecución.

A pesar de estas cuestiones, se las ingeniaron para persistir y promover temas de interés de sus respectivas comunidades, sirviendo como espacio para: difundir temas de interés general educativo; realizar campañas de prevención en ciertos temas, como el del VIH; promover la cultura de la comunidad; ser un espacio de debate para la consolidación de las instituciones; denunciar casos de violencia civil; en definitiva, ser la voz de la comunidad.

Pero como indican, Alumuky y White (2004), sería no obstante erróneo concluir que la radio comunitaria está provocando cambios sociales radicales y marcando diferencias importantes en el proceso de desarrollo. Son un factor importante, porque generan conciencia en la población y son una alternativa a las radios del Estado, empoderan a la sociedad civil para poder resolver sus propios problemas y sacar sus propias conclusiones acerca de la realidad

que los rodea, pero todavía los cambios que generan son muy pequeños y queda mucho trabajo por hacer.

### **Conclusiones finales**

A lo largo de este trabajo pudimos ir observando el rol que cumplen los medios de comunicación tanto de manera positiva como negativa en la formación del desarrollo de los países subsaharianos. La necesidad de ser una variable crucial en el análisis de la calidad de las democracias en el continente tiene que ver, no sólo con la representación de todos los sectores sociales sean mayorías o minorías, sino con que son la expresión de sus ideas, los canales por los cuales pueden tener acceso a la información, y formarse como seres pensantes capaces de liberarse de las estructuras instaladas por los grandes grupos de poder y la vieja herencia colonial.

El desarrollo de un Estado sólo puede lograrse de manera endógena, y es necesario que sea llevado adelante por y para sus propios habitantes. Las comunidades africanas son conscientes de ello, y lo expresaron claramente en aquella Declaración de Windhoek, donde un grupo de periodistas decidió hacerle ver a la comunidad internacional la importancia de una prensa independiente que contribuya con el desarrollo de sus pueblos. Es por eso necesario que las agencias de desarrollo comiencen a prestar más atención a esta variable, siendo un fiel reflejo de la realidad social subsahariana tanto en lo que expresan como en lo que callan.

22

### **Bibliografía**

ALUMUKU, P & WHITE, R (2004): La radio comunitaria para el desarrollo en África, en *Redes.com: revista de estudios para el desarrollo social de la Comunicación*, ISSN 1696-2079, Nº. 2, 2005, págs. 405-413. Idioma: portugués, Traducción: Cristina Villalobos y Francisco Sierra.

BANDA, F (2007): *Report of the Findings of the Strengthening African Media (STREAM) Consultative Process*, Economic Commission for Africa, P.O Box 3001, Addis Ababa, Ethiopia

BURBIDGE, D (2012): El “periodismo de sobre marrón” oprime a África subsahariana, en *Debate sobre la libertad de expresión*, disponible en: <http://freespeechdebate.com/es/discuss/el-periodismo-de-sobre-marron-oprime-a-africa-subsahariana/> Consulta: 2 de Octubre 2017

DECLARACIÓN DE WINDHOEK, (1991), Namibia, disponible en:  
[www.un.org/es/events/pressfreedomday/pdf/Declaración%20de%20Windhoek.pdf](http://www.un.org/es/events/pressfreedomday/pdf/Declaración%20de%20Windhoek.pdf)

Consultado en: 2 de Octubre 2017

ILBOUDO, J.P (2004): El papel y el uso de la radio rural en África, al cabo de cincuenta años, en *Secreto a Voces: Radio, NTICs e Interactividad*, cap 16, pp. 223-235, Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma

NGANGUÉ, E (2001): África: si la radio va bien, todo va bien, en *El Correo UNESCO*, pp. 44-46, Abril

SENDÍN GUTIÉRREZ, J.C (2009): El papel de los medios de comunicación en la construcción democrática de África, en *Nova África*, Nro 24, pp. 55-65, Enero disponible en:  
<http://www.novaafrica.net/index.php/numero24>

SENDÍN GUTIÉRREZ, J.C (2014): Medios de comunicación y democratización en África, en *Revista Pueblos*, Nro 63, cuarto trimestre (Diciembre), disponible en:  
<http://www.revistapueblos.org/blog/2014/12/03/medios-de-comunicacion-y-democratizacion-en-africa/>

WADE, I (2003): Libertad de prensa y expresión en África, entre oscuridad y luz, en *Resvista Pueblos*, Nro 7, pp. 28-30, disponible en:  
<http://www.revistapueblos.org/old/spip.php?article114> Consultado en: 3 de Octubre 2017



## La política brasileña hacia migrantes y refugiados en el siglo XXI: ¿Cambios o continuidades?

*The Brazilian policy on migrants and refugees during the 21st century: change or continuity?*

Eloísa Escalante \*

PALABRAS CLAVE: *políticas migratorias - migrantes - refugiados – Brasil*

KEYWORDS: *migration policies – migrants – refugees - Brazil*

### Introducción

Las migraciones internacionales, entendidas como aquellos movimientos de personas de manera tanto voluntaria como forzada, configuran una problemática de larga data<sup>1</sup>. Sin embargo fue a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial que la comunidad internacional fue impulsando las iniciativas más relevantes, que implicaron tanto modificaciones en las políticas domésticas de los Estados miembros de Naciones Unidas, así como cambios en la gobernanza internacional. Como principal resultado, nos encontramos con las creaciones de organismos internacionales encargados de conformar los primeros consensos, sobre aquellas políticas para las migraciones en general, en el caso de la Organización Internacional de Migraciones (OIM), y sobre la problemática de los refugiados, en lo que refiere al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Ya en el presente siglo, algunas tendencias mundiales y regionales en materia de migraciones voluntarias y forzadas fueron mutando en términos cualitativos y cuantitativos. Es así que a nivel mundial, a fines de 2015 se observó el mayor número de migraciones forzadas ocurridas desde la Segunda Guerra Mundial, cuya cifra asciende a 65.3 millones de personas, incluidas entre ellos a los refugiados reconocidos como tales, a los solicitantes de refugio y a los desplazados internos. Para el caso de América Latina y el Caribe los números indican que la población inmigrante asciende a 7,6 millones de personas, mientras que 28,5 millones de latinoamericanos y caribeños residen fuera de su país de origen<sup>2</sup>.

---

\* La autora es estudiante avanzada en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y miembro del Programa de Estudios Argentina-Brasil de dicha universidad.

<sup>1</sup> Información extraída de: [http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_7\\_sp.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf) Consulta: 26 de febrero de 2018.

<sup>2</sup> Información extraída de: <https://www.cepal.org/es/comunicados/cerca-de-285-millones-de-latinoamericanos-y-caribenos-viven-fuera-de-sus-paises-de> Consulta: 26 de febrero de 2018.

Por otra parte, una estimación de las migraciones internacionales a nivel global resulta inaccesible, debido a que, más allá de las migraciones regulares cuyos datos podrían ser aportados por los gobiernos nacionales, las migraciones de tipo irregular por su naturaleza clandestina imposibilitan la cuantificación. De todas maneras, en cuanto a los destinos es posible sostener que las migraciones originadas en países del Sur dirigidas hacia países del Norte es levemente inferior - 35% - a las migraciones Sur-Sur, que cuentan con un 37% del total del stock de migraciones internacionales para el año 2015<sup>3</sup>.

En lo que concierne al país objeto de este estudio, para el año 2015 Brasil era el tercero de Sudamérica (después de Argentina y Venezuela) en número total de inmigrantes en su territorio, los cuales provienen de todos los continentes pero principalmente desde países vecinos; curiosamente, el porcentaje de inmigración representa la ínfima cifra del 0,3% respecto de la población total<sup>4</sup>. Asimismo, hasta el año 2016 el país albergaba a un total de 9552 refugiados procedentes de 82 nacionalidades distintas, consagrándose el segundo mayor receptor de refugiados, sólo después de Ecuador<sup>5</sup>. Como último dato, en una interesante publicación realizada por la OIM en 2015, se arribó a la conclusión de que las políticas gubernamentales están generalmente alineadas con las percepciones que la opinión pública tiene respecto de la inmigración. Esto se verifica en el caso brasileño, ya que las políticas gubernamentales irían en consonancia con la percepción de su sociedad, la cual se muestra a favor de mantener (36%) o bien incrementar (20%) los actuales niveles de inmigración en el país<sup>6</sup>.

En razón de todo lo antedicho, la forma de abordar las migraciones voluntarias y forzadas por parte de los Estados nacionales ha debido adaptarse a este nuevo contexto. En este sentido, el objetivo de este trabajo es señalar los cambios y continuidades acontecidos en el siglo XXI en la política brasileña hacia migrantes y refugiados. Para ello primeramente se marcarán algunas precisiones conceptuales respecto de ambos fenómenos como así también las distinciones jurídicas que implican, para luego mencionar los principales actores involucrados en estas temáticas. A partir de allí se describirán las políticas que de acuerdo a los sucesivos gobiernos irán marcando los cambios y las continuidades, con impactos a nivel interno como

<sup>3</sup> Información extraída de: <http://gmdac.iom.int/world-migration-report-2015> Consulta: 26 de febrero de 2018.

<sup>4</sup> Información extraída de: <http://argentina.iom.int/co/sites/default/files/Bolet%C3%ADn%20Julio-Diciembre%202016.pdf> Consulta: 26 de febrero de 2018.

<sup>5</sup> Información extraída de: <http://www.justica.gov.br/noticias/brasil-tem-aumento-de-12-no-numero-de-refugiados-em-2016/20062017-refugio-em-numeros-2010-2016.pdf> Consulta: 26 de febrero de 2018.

<sup>6</sup> Información extraída de: <http://gmdac.iom.int/how-world-views-migration> Consulta: 26 de febrero de 2018.

internacional. Finalmente, un balance de todo lo anteriormente desarrollado será presentado a modo de conclusión.

### **Migrantes y refugiados: misma importancia ante distintos fenómenos**

Las migraciones entendidas desde una perspectiva general, implican desplazamientos de personas a cierta distancia y con carácter relativamente permanente. Dentro de este amplio panorama, es posible marcar algunas clasificaciones: 1) de acuerdo al límite geográfico, las migraciones pueden ser internas o internacionales; 2) según la duración, presentándose en forma transitoria o definitiva; 3) en relación a los sujetos de la decisión, configurándose como migraciones voluntarias o forzadas; 4) según las causas que motivan el desplazamiento, debiéndose a grandes rasgos, a cuestiones políticas, económicas, sociales o bien ecológicas (MICOLTA LEÓN, 2005).

Combinando todas estas variables resultan caracterizables los dos fenómenos aludidos en este trabajo. Por un lado las **migraciones voluntarias**, que implican el traspaso de límites internacionales de manera definitiva y fundamentándose en razones económicas. Por otro lado las **migraciones forzadas**, en donde las personas luego de atravesar fronteras internacionales, motivadas por aquellos fundados temores de ser perseguidos por razones políticas o sociales<sup>7</sup>, se convierten primero en solicitantes de refugio y luego pasan a detentar la condición de refugiados si es que su caso fue aceptado como tal por la autoridad competente. Ésta condición es a su vez de carácter transitorio, pues el refugiado puede o bien retornar a su lugar de origen en caso de que las condiciones que motivaron su desplazamiento hayan cesado, o bien puede adquirir la nacionalidad del país que le dio refugio y la protección que se deriva de ella, atendiendo a los plazos y requisitos establecidos por la respectiva legislación.

---

<sup>7</sup> La definición adoptada en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) establece que un refugiado es "(...) toda persona que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no pueda o a causa de dichos temores no quiera acogerse a la protección de tal país" (CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS, 1951:2). Asimismo, para la región latinoamericana rige una ampliación de dicha definición, adoptada por la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984) la cual considera también "(...) a las personas que han huído de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público" (DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS, 1984:3).

Atendiendo a todo ello, entendemos que jurídicamente se trata de dos tipos de *status* migratorios claramente diferenciados, pues en el primer caso, los migrantes no dejan de ser ciudadanos de su país de origen (y por ende, se acogen a la protección que éste le brinda), mientras que en el segundo caso, los refugiados se acogen temporalmente a la protección que les brinda el país que les dio asilo. Sin embargo, también entendemos que ambos fenómenos se asemejan en cuanto a que requieren la regularización de dicha situación, es decir, la realización de un procedimiento de concesión de la condición de refugiado o bien la entrada regular y la presentación de una determinada documentación para el caso de los migrantes.

Seguidamente, en lo que refiere a la legislación nacional brasileña, cabe referirse a dos normativas. En primer lugar la denominada **Ley de Extranjeros**, vigente desde 1980, que define la situación jurídica del extranjero en Brasil y crea el Consejo Nacional de Inmigración (CNIg). Éste es un órgano cuatripartito integrado por representantes del gobierno (representantes de Ministerios de Justicia, Relaciones Exteriores, Trabajo, Salud, Desarrollo, Industria y Comercio, Turismo, Ciencia y Tecnología y finalmente Agricultura y Ganadería) también por representantes de los trabajadores (a través de centrales sindicales), de los empleadores (a partir de sus confederaciones empresariales) y de la sociedad civil (actualmente representada por un entidad de la comunidad científica), estando vinculado al Ministerio de Trabajo y Empleo, el cual lo preside<sup>8</sup>.

Al haber sido sancionada en el contexto de la dictadura militar brasileña y bajo un régimen de urgencia, esta ley se enmarcaba en una lógica guiada por la defensa de la seguridad nacional y en detrimento de los tratados internacionales referidos a los derechos fundamentales de la persona humana que el mismo estado brasileño había firmado y ratificado<sup>9</sup>. Fue recién en 2009 que fue planteado un proyecto para sancionar una nueva ley al respecto, ésta vez marcada por la óptica de los Derechos Humanos y el respeto hacia los tratados internacionales.

En esta línea se pretende transformar el CNIg en el Consejo Nacional de Migraciones (CNM) para, de esta forma, también ser competente respecto de los emigrantes brasileños<sup>10</sup>. Entre sus principales innovaciones, prevé el derecho de reunión para fines pacíficos y permite que el inmigrante ejerza cargos públicos, garantiza los derechos a acceder a la Justicia, Educación,

<sup>8</sup> Información extraída de: [https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/ensuring\\_protection\\_070909/pres\\_almeida.pdf](https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/ensuring_protection_070909/pres_almeida.pdf) Consulta: 26 de febrero de 2018.

<sup>9</sup> Información extraída de: [http://publications.iom.int/system/files/pdf/brazil\\_profile2009.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/brazil_profile2009.pdf) Consulta: 26 de febrero de 2018.

<sup>10</sup> Información extraída de: [http://publications.iom.int/system/files/pdf/brazil\\_profile2009.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/brazil_profile2009.pdf) Consulta: 26 de febrero de 2018

Salud, programas sociales y de previsión, protección a los trabajadores, entre otros, así como también propone activar la respuesta de la Defensoría Pública cuando un inmigrante es detenido en la frontera, de esta forma evitando que la Policía Federal lo deporté inmediatamente. Una última característica es que este proyecto de ley prevé consolidar el visado temporal humanitario (BABÓN & MARTINS, 2017) vigente desde 2012 para casos particulares como los refugiados sirios y palestinos (JUBILUT *et. al*, 2016). En mayo del 2017 este proyecto fue convertido en ley, pero a la fecha de redacción de este trabajo de investigación -octubre de 2017- aún espera su reglamentación.

Ya refiriéndonos a la temática de los refugiados, en 1997 se asiste a la sanción de una **Ley Nacional para los Refugiados** (Nº 9.474) que implicó la delimitación conceptual<sup>11</sup> y de procedimiento de la condición jurídica de los refugiados, así como la conformación del Comité Nacional para los Refugiados (CONARE). Éste es un órgano tripartito de deliberación colectiva en el ámbito del Ministerio de Justicia, en donde participan un representante de cada uno de los Ministerios (Justicia, Relaciones Exteriores, Trabajo, Salud, Educación y Deporte), un representante de la policía Federal y otro de una Organización No Gubernamental (LEY 9.474, 1997). Allí la Defensoría Pública tiene *status* de miembro consultivo, y el ACNUR tiene derecho a voz pero no a voto dentro de este órgano<sup>12</sup>.

Planteado esto, es posible pasar a identificar ahora los actores involucrados en cada uno de los fenómenos. Como se ha visto a partir de sendas legislaciones, en todos los casos y dependiendo de la instancia, intervienen **organismos públicos** de diferentes niveles (tales como los distintos Ministerios y la Policía Federal), algunos de ellos específicos para tratar la temática (CNlg y CONARE) y así como también **organismos internacionales** (ACNUR o la OIM según sea el caso).

Se observan algunas particularidades en la temática de los refugiados, ya que se prevé la participación de la **sociedad civil** en las instancias decisorias, a través de sus representantes de las respectivas organizaciones no gubernamentales, para el caso, Cáritas Arquidiocesana de Río de Janeiro y São Paulo<sup>13</sup>. Asimismo, a nivel nacional y en la práctica también colaboran en la formulación de programas y proyectos tanto el **sector privado** como el **sector académico**.

<sup>11</sup> Atendiendo a la definición de refugiado perteneciente a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y a la ampliación propuesta por la Declaración de Cartagena, ambas definiciones mencionadas más arriba.

<sup>12</sup> Información extraída de: [http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2014/Protegendo\\_refugiados\\_no\\_Brasil\\_e\\_no\\_mundo\\_2014](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2014/Protegendo_refugiados_no_Brasil_e_no_mundo_2014) Consulta: 26 de febrero de 2018.

<sup>13</sup> Información extraída de: [http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2014/Protegendo\\_refugiados\\_no\\_Brasil\\_e\\_no\\_mundo\\_2014](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2014/Protegendo_refugiados_no_Brasil_e_no_mundo_2014) Consulta: 26 de febrero de 2018.



De igual forma esto ocurre en el nivel internacional, observándose ello en las numerosas conferencias regionales latinoamericanas<sup>14</sup> que se han desarrollado ininterrumpidamente desde la década de los ochenta y que han abordado tanto la problemática de los refugiados en específico, o bien las migraciones en un sentido integral.

### **Política brasileña respecto de las migraciones voluntarias y forzadas**

En el siglo XXI se enmarca la emergencia de un nuevo orden internacional que ha traído **cambios** de orden cualitativo para el país bajo estudio. Por un lado, el contexto internacional comenzaba a caracterizarse por el ascenso de las potencias emergentes, cuyo rol particularmente activo en los regímenes internacionales y su búsqueda de liderazgo serían factores que les otorgarían especial preponderancia en sus respectivas regiones (SOARES DE LIMA & HIRST, 2006). Por otro lado, esto último fue particularmente cierto a partir del ascenso -en el año 2003- de sucesivos gobiernos del *Partido dos Trabalhadores*, de la mano de Luíz Inácio Lula Da Silva primero, durante dos administraciones, y luego Dilma Rousseff, durante un mandato completo y un segundo truncado a raíz del juicio político que le valió su destitución.

Estos gobiernos fueron los portadores de renovadas creencias y percepciones que modificaron tanto la política doméstica como la política exterior. En concordancia con los planteos de Actis (2014) los elementos de discontinuidad en los gobiernos *petistas* no se limitan únicamente al ámbito discursivo y al estilo diplomático, sino que también refieren a la autopercepción de sí mismos, como actores de mayor peso, mayor responsabilidad y protagonismo, y a la percepción del mundo como multipolar, en donde por ende, Brasil contribuiría a la democratización de las relaciones internacionales. También, se buscó profundizar y consolidar la cuestión de los derechos humanos, siendo eso plasmado no sólo en el abanico de nuevos programas sociales implementados a nivel doméstico (VANNUCHI, 2013), sino también en la relevancia dada como uno de los múltiples lineamientos de política exterior.

Es necesario señalar también que durante estos gobiernos se manifestaron como **continuidades** algunos de los aspectos que históricamente caracterizaban al accionar externo de Brasil, tales como la estrategia autonómica -en este período signada por la adhesión a los

---

<sup>14</sup> Al respecto podemos mencionar, en orden cronológico, las realizadas en Cartagena (1984), San José (1994), México (2004) y Brasilia (2014), pero asimismo se realizaron numerosas reuniones y declaraciones en el marco de la Conferencia Regional sobre Refugiados Centroamericanos, en la Organización de los Estados Americanos y en el MERCOSUR. En lo que respecta a migraciones de forma integral, encontramos la Conferencia Regional sobre Migraciones (también denominada Proceso Puebla, surgida en 1996) y más recientemente el Encuentro Internacional sobre Protección de Refugiados, Apátridas y Movimientos Migratorios Mixtos en las Américas, realizado en Brasilia en el año 2010.

regímenes internacionales a partir de alianzas de tipo Sur-Sur y coaliciones con aliados no tradicionales- el imperativo del desarrollo económico, la búsqueda de la paz, la restricción del poder de las grandes potencias, la construcción de un orden internacional más equitativo (ACTIS, 2014) y la visión universalista que pretende mantener relaciones con todos los países, independientemente de su localización geográfica (GOMES SARAIVA, 2011).

Siguiendo con las **continuidades** que permearon este período, mencionamos el compromiso demostrado por Brasil respecto de los tratados internacionales en materia de refugiados, ya que fue el primer país del Cono Sur en ratificar la Convención de 1951, así como también el primero en sancionar una ley específica al respecto. La continuidad se verifica puesto que en el presente siglo Brasil ha seguido participando en instancias multilaterales internacionales y regionales (ONU, OEA, OIT, MERCOSUR) que formulan consensos respecto a cuestiones migratorias y de refugiados, así como también instancias bilaterales en el área migratoria y de Derechos Humanos con Bolivia, Portugal, Uruguay y Francia. Finalmente, otra continuidad es la referida a las legislaciones todavía vigentes en ambas materias (recordando que la nueva Ley de Migraciones no se encuentra aún reglamentada) por las cuales toda iniciativa por más novedosa que sea, se inserta en el marco de los principios y las instituciones que por estos instrumentos normativos fueron creados, haciendo persistir en sus funciones y actividades a la CNlg y al CONARE.

Teniendo en cuenta esto como trasfondo, tanto en lo que respecta a los migrantes voluntarios como a los refugiados, se sucedieron una larga serie de acciones e iniciativas por parte del gobierno brasileño (y en conjunto con los demás actores mencionados) que resultaron en avances positivos respecto al tratamiento de ambas problemáticas.

A los fines de este trabajo, se entiende que así como los **cambios** tienen que ver con las políticas relacionadas con la temática de las migraciones o de los refugiados, también pueden diferenciarse en tanto que impactan mayoritariamente -aunque no de manera exclusiva- en el plano doméstico, o bien, en el plano regional e internacional.

Como ejemplos de políticas que apuntan a la problemática de los **migrantes** y que impactan en el plano doméstico, mencionamos a las consultas públicas que desde 2006 tenían por finalidad discutir y elaborar una propuesta para la nueva ley migratoria, a los seminarios organizados por el CNlg en 2008 con la participación de variados actores, a fin de aprobar recomendaciones para políticas públicas en materia de migración, también a la concesión de amnistías para los inmigrantes irregulares, o al aumento de las autorizaciones de trabajo para contingentes extranjeros con estudios superiores completos, incluidos maestrías y doctorados a raíz de reestructuraciones productivas en empresas brasileñas. Este aumento de la mano de obra

calificada también se correspondió a un aumento de los países de origen, incluyendo en esta etapa a mayores cantidades de asiáticos.

En segundo lugar, las políticas que refieren a **migrantes** pero con impacto mayoritariamente regional fueron el tratado de libre residencia para los ciudadanos de países del MERCOSUR, que también contribuye a la regularización de algunos grupos de inmigrantes y los tratados de libre tránsito de trabajadores para los países de este mecanismo de integración; aquellas iniciativas con impacto más bien internacional fueron la creación de una oficina de la OIM en 2015, la participación en la Acción Global para Prevenir y Combatir la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (*GloAct*) en conjunto con la UE, así como también la participación en la reunión preparatoria en New York en 2016 para la firma de un Pacto Global sobre Migraciones previsto para 2018.

En tercer lugar, en lo que refiere a **refugiados** y con impacto en el plano doméstico, encontramos la sanción de una Ley nacional para la reducción de los casos de apatridia en 2017, y la presentación del *SisConare*, un sistema informático específico de procesamiento de datos y agilización de los trámites para el otorgamiento de la condición de refugiado, cuya implementación está prevista para 2018.

En cuarto y último lugar, en materia de **refugiados** y en una prolífica lista de políticas con impacto regional e internacional, podemos mencionar primeramente al Programa Regional de Reasentamiento Solidario formulado y propuesto por Brasil en el marco del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena, para lo cual se realizó una conferencia regional en México, en 2004. Dentro de esta misma línea de conferencias regionales, Brasil se erigió como sede de la conferencia por la celebración del trigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena, que tuvo por resultado la Declaración de Brasilia de 2014.

Por otro lado, también se impulsó el establecimiento de una oficina de ACNUR en Brasilia y en Río de Janeiro en 2004, y en relación a este organismo, el país se consolidó desde 2010 como el principal donante de ACNUR entre los países emergentes, con un aporte anual promedio de 3.5 millones de dólares en términos de apoyo financiero para cuestiones humanitarias alrededor del mundo<sup>15</sup>. Seguidamente, se implementó un visado especial humanitario para personas afectadas por los conflictos en Siria y Haití (en este caso también contemplando la visa para los migrantes que han ingresado al país de manera irregular, inicialmente en busca

<sup>15</sup> Infomación extraída de: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio\\_no\\_Brasil\\_2010\\_2014.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014.pdf?view=1) Consulta: 26 de febrero de 2018.

de asilo) y más recientemente se puso en marcha un sistema especial fronterizo con sus vecinos venezolanos.

Como se ha visto, esta larga serie de iniciativas, programas y acciones, ejemplificadoras de los cambios en la política brasileña a nivel de percepción de los gobiernos petistas, ocurrieron asimismo en un contexto de **cambios** en el contexto internacional que en conjunto, no obstante, deben ser contrastados con las **continuidades** que preexisten a las innovaciones surgidas en el siglo XXI.

## Conclusión

Como se ha señalado oportunamente, la problemática de los migrantes difiere de la de los refugiados en aspectos mucho más amplios que la mera distinción conceptual consagrada en el plano jurídico. En este sentido, la política brasileña ha formulado iniciativas diferenciales para atender las especificidades de cada uno de los fenómenos, aunque de todas formas los fue incluyendo bajo una perspectiva centrada en los Derechos Humanos y en la participación e inclusión de la multiplicidad de actores involucrados en estas temáticas.

Si bien los datos estadísticos revelaron la inexistencia de un flujo masivo de los distintos tipos de migraciones, es posible afirmar que las cifras nunca fueron en dirección al descenso, justificando así la creciente importancia dada a las problemáticas migratorias, que revelada a partir de la lista de iniciativas y acciones, fue fruto de los cambios de percepción por parte de los gobernantes. No ha de olvidarse que toda esta renovación se encuentra igualmente sujeta a determinados marcos preexistentes, que entendidos como continuidades en el accionar, refieren a las normativas vigentes y a las instituciones encargadas de coordinar aquellos compromisos adoptados internacionalmente con los esfuerzos llevados a cabo a nivel interno, ya que buscan precisamente implementarlos y ponerlos en práctica.

Finalmente, en un marco de cambios de orden internacional y doméstico para el transcurso de esta segunda década del siglo XXI, resulta necesario e ineludible revisar aquello que se verificó como continuidades jurídicas e institucionales, a fin de que se correspondan y adapten a este nuevo contexto, signado por la pérdida de protagonismo de las denominadas potencias emergentes, así como el inestable frente interno brasileño y el cambiante contexto político regional.

## Bibliografía

ACTIS, E. (2014). Cambios dentro de la continuidad. Un análisis de la reciente política exterior brasileña (1990-2010), en *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, (50), Quito.

BARBÓN, J. & MARTINS, F. (2017), Ley de Migración: las nuevas reglas para extranjeros en Brasil, *Folha de São Paulo*, 15 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/internacional/es/brasil/2017/05/1884191-ley-de-migracion-nuevas-reglas-para-extranjeros-en-brasil.shtml> Consulta: 20 de octubre de 2017.

CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS (1951). Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005> Consulta: 26 de febrero de 2018.

DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS (1984). Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008> Consulta: 26 de febrero de 2018.

GOMES SARAIVA, M. (2011). Brazilian Foreign Policy: casual beliefs in formulation and pragmatism in practice, en *Latin American Foreign Policies*, pp. 53-56, Palgrave Macmillan, Nueva York.

JUBILUT, L.L., ANDRADE, C.S.M.D. & MADUREIRA, A.D.L. (2016). Visados humanitarios: la experiencia de Brasil como base, en *Revista Migraciones Forzadas*, (53), pp. 76-78.

LEY 9.474 (1997), República Federativa de Brasil, 22 de julio de 1997. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm) Consulta: 20 de octubre de 2017.

MICOLTA LEÓN, A. (2005). Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales, en *Revista de Trabajo Social*, (7).

SOARES DE LIMA, M. R. & HIRST, M. (2006). Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities, en *International Affairs*, 82 (1), 21-40.

VANNUCHI, P. (2013). Direitos humanos e o fim do esquecimento, en *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. Organização Emir Sader. FLACSO Brasil. Ed. Boitempo, Rio de Janeiro.

## **¿Movimientos del Norte en el Sur? Los momentos de la indignación brasileira.**

*Northern movements in the South? Moments of Brazilian indignation*

**Natalia Razovich\***

**PALABRAS CLAVE:** *movimientos sociales - protesta social - Brasil*

**KEYWORDS:** *social movements - social protests - Brazil*

### **Introducción:**

El presente artículo se propone abordar la reciente oleada de protesta social en Brasil, desde junio de 2013 hasta la concreción del impeachment que apartó a Dilma Rousseff de su cargo en agosto de 2016, a partir de la perspectiva teórica de movimientos sociales.

Para ello se realizará un breve recorrido teórico de lo que se entiende a partir de la década del 90 y desde una mirada del sur como movimientos sociales con el fin de preguntarnos si tales categorías son apropiadas para explicar el contexto de protesta actual. A continuación, se tomará como punto de inflexión la reelección de Dilma Rousseff en 2014 con la intención de diferenciar dos momentos de la protesta en Brasil que serán catalogados como antagónicos. Se concluirá que luego de la reaparición del Estado a partir de las experiencias de gobiernos progresistas, aparecen en Brasil nuevas modalidades de movilización que tienen eje central en la confirmación del ciudadano y ya no de subjetividades antisistémicas como las propias de los nuevos movimientos sociales surgidos en contraposición al neoliberalismo de la década del 90. Sin embargo, en este nuevo ciclo de protestas se asiste a una paradoja intrínseca, ya que mientras antes del 2014 los reclamos giraban en torno a una demanda por más Estado, luego de ese año, más precisamente luego de la reelección de Dilma Rousseff, los reclamos son a favor de más mercado.

### **Recorrido terminológico. ¿EL NORTE EN EL SUR?**

La primera pregunta que subyace a este artículo es: ¿qué se entiende por movimientos sociales?

---

\* La autora es estudiante avanzada en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y miembro del Programa de Estudios Argentina-Brasil de dicha universidad.

Waldo Ansaldi (2006) explica que originariamente la expresión movimiento social se refería al movimiento obrero, sin embargo, desde 1930 se acuñó en los países anglosajones el término en plural “movimientos sociales” para aludir a todos aquellos movimientos orientados a la modificación, más o menos radical, del orden social, tanto en sentido progresista como reaccionario, con independencia de sus vinculaciones, o ausencia de ellas, con el movimiento obrero. Autores especializados en la temática como Esteban Iglesias (2012) aseveran que un referente de esta tradición de acción colectiva y una cita obligada es Alain Touraine. Para dicho autor un movimiento social se define en torno a tres principios: el de identidad, el de oposición y el de totalidad, principios que deben ser entendidos en plena interacción. La totalidad refiere a la elaboración de un proyecto por parte del actor mediante el cual éste pondría en cuestión la historicidad de la sociedad y este último punto, para Touraine, es el que reviste mayor complejidad ya que no todo actor social logra articular el tercer principio, decisivo en un movimiento social (Iglesias, 2012).

A partir de la década del 90 y del emblemático levantamiento zapatista, aparece en el escenario latinoamericano la terminología de “nuevos movimientos sociales”. Esta nueva tipología se diferenció de las anteriores debido a que las transformaciones estructurales que el neoliberalismo impuso sobre todos los órdenes de la vida pusieron en crisis la acción colectiva y el peso de los movimientos obreros como sujetos privilegiados del conflicto. Como resultado surgieron nuevos movimientos de base territorial tanto en el mundo rural como también en el espacio urbano, constituidos, por lo general, en relación a su identidad étnico-cultural (los movimientos indígenas) o en referencia a su carencia (los llamados “movimientos sin”, por ejemplo los sin tierra, sin techo o sin trabajo) (Seone, Taddei, Algranati, 2006).

Según Raúl Zibechi (2003), los movimientos sociales de Latinoamérica transitaban por nuevos caminos que los separaban tanto del viejo movimiento sindical como de los nuevos movimientos de los países centrales. Siguiendo la línea de análisis de dicho autor, los movimientos sociales más significativos que surgieron en el escenario latinoamericano (los Sin Tierra y seringueiros en Brasil, indígenas ecuatorianos, neozapatistas, guerreros del agua y cocaleros bolivianos y desocupados argentinos) poseen una serie de características comunes<sup>1</sup>. Las mismas se resumen en: la territorialización de los movimientos, la búsqueda de autonomía tanto del Estado como de los partidos políticos afirmando una identidad propia que no se condice con la ciudadanía de la cual de hecho están excluidos, la formación de sus propios intelectuales inspirados en la educación popular, la participación y liderazgo de las mujeres, la

---

<sup>1</sup> Al margen de sus diferencias espaciales y temporales.



organización del trabajo en base a relaciones igualitarias, horizontales y de la producción en base al respeto de la naturaleza y del ambiente, y por último la sustitución de prácticas instrumentales de luchas de antaño como la huelga por técnicas autoafirmativas (Zibechi, 2003).

En este trabajo se sostiene que estos rasgos siguen al día de hoy adueñándose del imaginario o memoria colectiva del término “movimientos sociales”. Sin embargo, el escenario actual difiere del de la década del 90 y, dado que a partir del advenimiento de la experiencia de gobiernos progresistas en Brasil dichos movimientos tradicionales se han visto limitados o cooptados por tales gobiernos, las protestas recientes parecen apuntar hacia la presencia de un nuevo tipo de movimiento para lo que necesitamos una reactualización teórica del término acorde a los contextos actuales.

Una salvedad necesaria se desprende de los rasgos generales de la teoría y es que para hablar de movimientos no bastan las expresiones o manifestaciones sociales, sino que hay que observar sus formas organizativas, la relación que plantean con la política y el Estado y la construcción identitaria que plantean o no. Por lo tanto, se diferencian la movilización o protesta social de los movimientos, ya que la protesta, huelga o manifestación no necesariamente implica la construcción de un movimiento que perdure y trascienda la misma a posteriori, pero sí constituye un instrumento de acción social por parte de los movimientos. En los 90, “no se trató solamente entonces del inicio de un nuevo ciclo de protestas sociales, sino también de que el mismo aparece encarnado en sujetos colectivos con características particulares y diferentes de aquellos que habían ocupado la escena pública en el pasado” (Seone, Taddei, Algranati, 2006: 230). Parece adecuado preguntarse entonces, si a partir del 2013 en Brasil estamos ante un nuevo ciclo de protesta social que implique la construcción de sujetos colectivos, es decir que implique totalidad en términos de Touraine.

### **¿El Norte en El sur?**

En la búsqueda de nuevas categorías terminológicas para poder explicar la nueva oleada de protesta social desde la perspectiva de movimientos sociales, resultó pertinente rescatar la distinción establecida por Ana Esther Ceceña (2002) entre los “movimientos del norte y del sur” que esquematizaba las distintas luchas de emancipación social a nivel global. Ambas categorías dieron cuenta de un proceso que signaba la constitución de un espacio de convergencia internacional en oposición a la mundialización neoliberal, expresado en un sinnúmero de inconformidades, resistencias y rebeldías, y que fue bautizado como movimiento “antiglobalización”, “globalifóbico” o “altermundista” (Ceceña, 2002).

De esta forma, mientras el posicionamiento frente al neoliberalismo de los movimientos del Norte implicaba reclamar sistemas de regulación frente a la globalización y sus instituciones, el Sur denunciaba las premisas fundacionales de la sociedad capitalista.

Con respecto al vínculo con el territorio, los movimientos del Sur presentan su insumisión con una resignificación de la territorialidad y del territorio como espacio de constitución de la cultura y del sentido de la vida. En cambio desde el Norte se observa una marcada desterritorialización, sus demandas competen o bien a normativas internacionales o bien a reivindicaciones ciudadanas de carácter general y por lo tanto desregionalizadas. La subjetividad de los movimientos se construye, en un caso, desde lo occidental, y en el otro desde la resistencia a lo occidental.

Los interlocutores de las iniciativas de lucha en los escenarios del Norte son los Estados o las instituciones supraestatales de regulación, ya que parte de las reivindicaciones se posicionan en torno a ellos. En los escenarios del Sur en cambio, parece ocurrir un desplazamiento de interlocutores: la regular apelación al Estado es reorientada ante la demostración reiterada de que este Estado es incapaz de defender a sus pueblos contra el Imperialismo, porque forma parte de sus instituciones reguladoras y disciplinadoras. Por lo tanto, no se llama a las instituciones a establecer reglas menos injustas o a escuchar los reclamos de la sociedad sino que se llama a la sociedad misma a organizarse para crear otro tipo de institucionalidad, para inventar otras formas de organización social.

De dichas divergencias, aparecen movimientos que podrían denominarse ciudadanos, que caracterizan al Norte, junto con otros que emergen de confrontaciones sociales, culturales, étnicas y políticas, como movimientos expresamente antisistémicos correspondientes al Sur (Ceceña, 2002). De este modo, puede decirse que la categorización de los movimientos del Norte resultaría más adecuada que la del Sur para explicar la oleada de protesta social que tuvo lugar en Brasil a partir de 2013. Principalmente, porque se lucha por una ciudadanía plena y dentro del Estado más que por subjetividades o identidades colectivas antisistémicas a las que referían los nuevos movimientos sociales surgidos en los 90, es decir, no se busca una alternativa al sistema sino que se le exige al sistema.

A pesar de la viabilidad explicativa de esta primera aproximación, es conveniente indagar acerca de producciones más actuales que nos acerquen a alguna categorización más propicia y ligada a las actuales protestas y que permitan responder la principal pregunta de este trabajo: ¿puede afirmarse que las masivas manifestaciones que ocupan las calles desde el 2013 en

Brasil constituyen movimientos sociales?. A colación surgen más interrogantes: ¿Se hace presente una nueva tipología de movimientos sociales o sólo se trata de movilizaciones dispersas y espontáneas? ¿Puede dilucidarse una línea de continuidad en la protesta desde el 2013 al 2016 en torno a los reclamos y actores intervinientes?

Para esclarecer estas cuestiones, se plantea la existencia de dos momentos diferenciados en la actual ola de protesta brasilera, que se corresponden con la entrada en escena de nuevos grupos de izquierda y de derecha. Recordando a Marx, mientras el primer ciclo parece una tragedia, el segundo una farsa<sup>2</sup>.

### **El antes y el después. Los momentos de la indignación brasilera.**

En este artículo se propone como punto de inflexión la reelección de Dilma Rousseff en 2014 para la comprensión de estos dos momentos que se diferenciarán por los reclamos y por los actores en torno o detrás de los mismos, siendo presentados como antagónicos. Sin embargo, tal punto es arbitrario y se utiliza a modo de clarificación y esquematización ya que se reconoce que tales momentos no son herméticos sino que se dan incluso en forma simultánea a partir de la presencia de movimientos dispares que se disputaron el control de las calles. A partir del antes y el después de la reelección, lo que podemos dilucidar es un cambio en el peso relativo de unos y otros actores, es decir una modificación en la correlación de fuerzas de los actores implicados en torno a las protestas masivas o mayoritarias. La esquematización de tales momentos antagónicos puede visualizarse en las Jornadas de Junio de 2013 y en la Marcha de marzo de 2016.

Por la izquierda y protagonizando las Jornadas de Junio de 2013 se hace presente el **Movimiento Passe Livre** (MPL) y por la derecha protagonizando la Marcha de Marzo de 2016 se afianzan el **Movimiento Brasil Livre** (MBL), **Revoltados On Line**, **Vem para Rua** (VPR). Si en un primer momento, cuando las movilizaciones iban creciendo junto a la represión policial a las mismas, la izquierda era ampliamente hegemónica en las calles, un fenómeno fuera de lo común comenzaba a vislumbrarse: la aparición de la derecha en todos sus espectros (Domingues, 2016) comenzaba a disputar la calle y el sentido de un movimiento y una protesta en cuya organización no había participado, sentando así las bases de un segundo momento que tendrá en torno al pedido de impeachment su máxima expresión.

---

<sup>2</sup> Ver MARX. K. (1852). El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte.

### ***Jornadas de junio 2013***

Las protestas callejeras en Brasil no suelen ser moneda corriente, mucho menos su masividad, y son consideradas históricamente excepcionales. Las mismas cobran visibilidad con los sucesos de Junio de 2013 aunque ello no implica que no hayan existido con anterioridad. La misma Dilma Rousseff ha manifestado que “las manifestaciones pacíficas son legítimas y propias de la democracia”<sup>3</sup> y aseguró que “Brasil despertó más fuerte luego de las mismas”<sup>4</sup>.

En un primer momento de las protestas se asiste a una demanda por más y mejor Estado. En esta instancia nadie podía prever la sucesión de hechos que la calle traería consigo.

El 6 de junio de 2013, el MPL convocaba en San Pablo a una nueva manifestación en contra del aumento del 20% del transporte público. A la misma se sumaron otros movimientos sociales como sindicatos, partidos de izquierda, grupos autonomistas hasta desbordar a la población en general. A medida que ascendía el número de participantes aumentaban los reclamos de la sociedad al tiempo que se sucedían y multiplicaban nuevas protestas en las distintas ciudades de Brasil. La fuerte represión policial también sirvió como incentivo para que cada persona lleve su reclamo e indignación a la calle. Las demandas desbordaron el reclamo en contra del aumento del precio de boleto hacia el costo de calidad de vida en general. Mejoras en los servicios públicos, la educación y la salud fueron los principales gritos de indignación.

Detrás de tales demandas se encontraba una clase media y media baja, sectores populares junto a una gran mayoría de jóvenes y estudiantes impugnando la merma en su acceso a derechos básicos mientras las inversiones se dirigían a establecer un ambiente propicio para el turismo de cara a los eventos deportivos, objetivos no prioritarios de lo que supone un gobierno progresista (Goldstein, Rezende, 2016). Según el docente David Fleischer, los manifestantes aprovecharon que el mundo entero estaba mirando a Brasil por la Copa de Confederaciones, para llamar la atención con protestas cerca de los estadios<sup>5</sup>.

Las sucesivas protestas durante el 2013 suscitaron un debate académico concerniente a la espontaneidad u organización en torno a las mismas, es decir, la existencia o no de un colectivo organizado en su convocatoria, y en cuanto a si resultan de una eclosión en un

---

<sup>3</sup> Descontento en Brasil genera la mayor ola de protestas en años. *BBC Mundo*, 18 junio 2013. Disponible en: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/06/130618\\_manifestaciones\\_disturbios\\_brasil\\_mr](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/06/130618_manifestaciones_disturbios_brasil_mr). Consultado en: 09 de septiembre 2017

<sup>4</sup> Protestas en Brasil: ¿un movimiento con futuro? *BBC Mundo*, 19 junio 2013. Disponible en: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/06/130618\\_brasil\\_protestas\\_cambio\\_lav](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/06/130618_brasil_protestas_cambio_lav). Consultado en: 09 de septiembre 2017.

<sup>5</sup> Idem.

momento preciso o bien si implican la masificación y amplificación de un proceso de micro protestas previas. En definitiva, el debate se circunscribe a la pregunta que aborda este trabajo acerca de si es posible o no hablar de movimientos sociales y en consecuencia, de si es necesaria alguna actualización del término.

Diversos académicos han resaltado la falta de liderazgo detrás de las movilizaciones y la dificultad de que un movimiento pueda articular todas las diversas demandas que han salido a escena.

Boaventura De Sousa Santos (2013) enmarca los sucesos de 2013 en Brasil dentro de la “ola de reivindicación popular” de nuevo tipo a la que estamos asistiendo desde el 2011 en todo el mundo<sup>6</sup>. El autor sostiene que estas revueltas obligan a repensar las teorías existentes ya que estas movilizaciones se distinguen de aquellas que prevalecieron a inicios del siglo XXI (campesinas e indígenas) por su composición pluriversa y ajena a la de cualquier colectividad clasista o cultural. Sin embargo, asume que estas revueltas no pueden ser encasilladas en teorías generales ya que emergen de historias distintas. No obstante ello, el rasgo general de las expresiones de indignación es que discurre por fuera de toda forma de organización, sea partidaria, sindical o de movimiento social alguno dándose por fuera de toda institucionalidad. Además destaca que los que hoy están en las calles son personas que nunca habían participado en partidos, ni en movimientos. Las indignaciones no fueron obra de los movimientos sino del sujeto común. También resalta en estas revueltas la palabra dignidad y el predominio de la negatividad sobre la positividad, la gente está indignada, sabe lo que no quiere pero no hay certeza de qué tipo de sociedad se quiere y suele pasarse de una demanda muy pequeña a una demanda absolutamente radical tal como el caso del aumento del boleto en Brasil. Otra característica es que no son anticapitalistas sino antineoliberales, habiendo sido la democracia representativa liberal derrotada por el capitalismo financiero, se reclama en pos de una democracia real.

En esta misma línea de pensamiento, para Simoni Guedes (2013) las manifestaciones no fueron orquestadas por algún tipo de colectivo organizado sino que se caracterizaron como un espacio de expresión de diversos tipos de demandas, desde las más específicas hasta las más generales, y de ello daría cuenta la eclosión simultánea y la convergencia de todas las revueltas en el inicio de la Copa de Confederaciones en 2013. De esta forma, fueron ante todo,

---

<sup>6</sup> El autor refiere a “las movilizaciones ciudadanas de la Primavera Árabe, de los indignados en el sur europeo y las movilizaciones callejeras en Brasil contra el alza de tarifas de transporte y proyectadas más allá”.

sorprendentes por la espontaneidad de su surgimiento y por la adhesión de segmentos diversos de la sociedad.

Se deduce de estas interpretaciones, que las protestas no constituyeron un movimiento social debido a la inexistencia de un colectivo organizado que canalice las diversas demandas. No existiría una totalidad que trascienda la mera manifestación.

Sin embargo, Zibechi (2016) desde su mirada introspectiva a la teoría de los movimientos sociales, destaca la masificación de las demandas de colectivos organizados, preexistentes al estallido, a los que denomina “movimientos sociales urbanos”. Las jornadas de junio de 2013, suponen la masificación y amplificación de micro protestas que se venían dando desde el 2003 de la mano del MPL resistiendo el aumento del boleto, y desde el 2007 con los Comité Popular da Copa nacidos para resistir los traslados forzosos que suponían la reorganización urbana para albergar cuatro megaeventos deportivos y exigir patrones FIFA en los servicios públicos.

Dicho autor plantea, entonces, una nueva cultura o modalidad de movimientos sociales y efectúa en consecuencia una actualización terminológica. La categoría de “nuevos movimientos urbanos” es introducida por el autor para explicar el MPL, movimiento que se define como autónomo, independiente y apartidario.

En sus orígenes, la reivindicación de dicho grupo se circunscribía al libre boleto estudiantil, luego se expande a la tarifa cero para toda la sociedad dado que el movimiento rechaza la concepción mercantil del mismo y empieza a entender el derecho al transporte de una manera amplia como un “derecho a la ciudad”. Esta mutación se explica a partir del contacto de este movimiento, de jóvenes de clase media y clase media baja, con los sectores populares de las periferias urbanas, familias pobres y negras que sufrían el desalojo arbitrario consecuente de la reformulación de la ciudad para albergar las copas de fútbol. A partir de entonces, la identidad del movimiento se expresa en rechazo a las opresiones de clase, de género y de raza y en un reclamo por su derecho a la ciudadanía, afirmando así, su carácter popular y anticapitalista.

Por lo tanto, desde esta perspectiva, las luchas de junio se trataron de luchas anticapitalistas ante la resistencia a las megaobras y los megaeventos que instituían un modelo de extractivismo urbano. En tanto y en cuanto el precio del autobús es considerado un mecanismo de control social, la Tarifa Zero, según Zibechi, es capaz de articular las diversas demandas surgidas en junio. Dado que ésta, metafóricamente, garantiza el acceso a derechos

sociales como la salud, la educación y la cultura, en definitiva, garantiza el derecho a poder moverse por la propia ciudad.

Para el autor, estos “movimientos urbanos por el derecho a la ciudad” encarnan algo similar a la lucha por la reforma agraria, que es la reforma urbana. Por ende, siguiendo la trayectoria de lucha del movimiento lo que llama la atención es:

La masividad, la duración y radicalidad de las protestas pero no los reclamos de los manifestantes en contra del aumento del transporte y de la Copa de las Confederaciones (...) No hubo espontaneidad sino masificación de los movimientos (...) En rigor lo nuevo fue la cantidad de personas que hicieron más o menos lo mismo que venían haciendo los militantes años atrás (...) En junio se produjo un desborde popular desde abajo y se registró una reacción de solidaridad e indignación contra la represión policial (Zibechi, 2016: 28-29).

Como conclusión de este primer momento, puede afirmarse que la ola de protestas implicó un hecho novedoso que puede ser tranquilamente comprendido bajo la terminología de “movimientos del norte” según la acepción de Ceceña. Sin embargo, consideraciones académicas más actuales se han inclinado por una necesaria actualización terminológica. Mientras una perspectiva denomina las protestas en torno a “revueltas de indignación” otra prefiere catalogarlas como “nuevos movimientos urbanos”. A pesar de las diferencias que una y otra perspectiva suponen en términos teóricos -dado que la primera, a diferencia de la segunda, descarta la referencia hacia algún tipo de movimiento- ambas comparten el carácter antineoliberal de las protestas y la interpelación a una ciudadanía plena dentro del Estado y de una democracia real.

### ***Hacia Marzo 2016.***

¿Cómo catalogar el segundo momento de las revueltas que comienza a darse en simultáneo al primero? Ese es el desafío.

Mientras se sucedían las protestas en 2013, los medios de comunicación que otrora exigían que la policía ponga fin a las protestas, dan un giro en su postura y pasan no solo a apoyarlas sino también a convocarlas, amplificando una serie de demandas adicionales y dirigiéndolas contra el gobierno de Dilma Rousseff (Breda, 2016). Así, a los reclamos por mejores servicios públicos se les infiltra sigilosamente la reivindicación en contra de la corrupción.

La respuesta fue inmediata, a partir del 21 de junio de 2013, en la conmemoración de la revocación del aumento del boleto, entra en escena la gran masa verde-amarilla, restando la cohesión ideológica de los primeros días de las jornadas (Breda, 2016).



Junio de 2013 fue el involuntario caldo de cultivo de tres movimientos políticos conservadores y radicalmente contrarios al PT, que protagonizarían las movilizaciones por el impeachment dos años después: Revoltados On Line, que empezó como una página Facebook para con ácidas críticas a la presidenta Rousseff, a su antecesor Lula y el PT; el Movimiento Brasil Libre (MBL) un grupo de jóvenes que utiliza internet para difundir, según dicen, la ideología liberal; y el Vem Pra Rua (VPR) [Sal a la calle], liderado por empresarios contrarios a la intervención del Estado en la economía y cercanos al PSDB (Breda, 2016: 9).

Estos nuevos grupos “pasaron a apropiarse de estéticas, prácticas y repertorios tradicionalmente de izquierda” (Goldstein- Rezende, 2016: 12) dando forma a una “nueva derecha” militante, que por primera vez tiene el control de las calles, y está profundamente politizada más allá de la organización partidaria ya que cuenta con organizaciones propias<sup>7</sup>, siendo su orientación principal la combinación del liberalismo económico con el conservadurismo político (Goldstein- Rezende, 2016).

La polarización social se acentúa luego de la reelección de Dilma Rousseff en 2014. Además de la prédica contra la corrupción, la nueva derecha agrega a su lista de reclamos el pedido de impeachment a la mandataria.

El 15 marzo de 2015 San Pablo asistió a un festival público de conservadurismo. La indignación levantada al unísono por ciudadanos de clase media y alta, fue contra la naturalización de la corrupción, sin embargo ésta recaía exclusivamente en el Partido dos Trabalhadores (PT). “Después de la gran marcha contra la corrupción, en 2015 Brasil asistió a otras protestas más pequeñas convocadas por los mismos movimientos -MBL, VPR y Revoltados- para denunciar a los ladrones del PT. Poco a poco, entre una y otra manifestación, la propuesta del impeachment fue cobrando fuerza en las calles” (Breda, 2016: 11).

En esta nueva oleada de protestas lo que se reclama no es más Estado sino por el contrario, más mercado. Demostrando una aversión a las políticas de gasto público y los planes sociales, y una radical oposición al PT, “estos actos, que reclaman la salida de Rousseff y el combate contra la corrupción, están protagonizados en su mayoría por sectores sociales altos, blancos y de mediana o avanzada edad, lo que representa un cambio significativo respecto de la composición de las grandes protestas de 2013” (Moraes-Tible, 2015: 7).

El 13 de marzo de 2016 la cita se da nuevamente en la avenida paulista. Los movimientos de derecha organizaron la concentración política más grande de la historia democrática de Brasil, con alrededor de 500.000 personas, para pedir lisa y llanamente por el impeachment, cuyo

<sup>7</sup> ZIBECHI, R. (2016). La nueva derecha en Brasil. *La Jornada*, Méjico, 1 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2016/04/01/opinion/019a1pol>. Consultado en: 20 de junio 2016.

proceso legal ya estaba iniciado en la Cámara de Diputados. Animadas y avaladas por los grandes medios de comunicación, a diferencia de las jornadas de junio de 2013, estas concentraciones no fueron reprimidas por la policía. Ello da cuenta de la presencia de un pacto tácito y circunstancial entre manifestaciones callejeras, grupos empresariales, grupos mediáticos y la clase política opositora.

La presencia de esta especie de círculo “virtuoso” de actores que se refuerzan mutuamente evidencia la dificultad de encuadrar las manifestaciones mayoritarias del 2015 y 2016 dentro de la perspectiva de movimientos sociales.

Para este segundo momento, no se han encontrado categorías desde la perspectiva de movimientos sociales ya que éstos suponen resistencias al neoliberalismo mientras dichas manifestaciones reclaman explícitamente por la mano invisible del mercado. No pueden abordarse como “movimientos del norte”, mucho menos como “movimientos urbanos por el derecho a la ciudad”. Pero tampoco como “revueltas de indignación” ya que los reclamos no refieren a un aumento de ciudadanía, entendida desde la pertenencia a un Estado que debe aumentar y mejorar la oferta de sus servicios públicos, sino que la indignación va dirigida hacia el Estado mismo o, en todo caso, hacia un tipo de estado progresista, el cual consideran rebalsado de atribuciones que el mercado podría, por sí solo, brindar de forma más eficiente.

Sus banderas de indignación van incluso más allá desconociendo los principios de la democracia representativa liberal con el pedido de un impeachment infundado de argumentos políticos más que de tecnicismos jurídicos. Lo llamativo de la sucesión de los hechos es cómo la democracia participativa fue empleada por la nueva derecha para minar las bases de la democracia representativa, siendo que por lo general es el conservadurismo el que impugna la acción colectiva en defensa de la normativa democrática.

En todo caso, podemos hablar de indignaciones difusas, en el sentido de que su perdurabilidad en el tiempo es efímera así como los movimientos que las representan, los cuales no han logrado la totalidad propia de todo movimiento social más allá de la manifestación. Su dispersión luego de conseguido el impeachment así lo demuestra.

### **Conclusión**

Según De Sousa Santos (2015) en Brasil estas revueltas surgen de la memoria de un estado social de derechos, de las ruinas de la social democracia. “La gente cree que es posible dar un contenido social a la democracia porque lo tuvieron o porque estaban por tenerlo. O sea, derechos sociales y económicos: a la salud, a la educación, a la seguridad social, a transportes

públicos, a otro tipo de calidad de vida urbana. Y son derechos que se perdieron” (Santos, 2015: 28).

Las experiencias progresistas dieron lugar a un nuevo tipo de movimientos sociales de carácter urbano que reclaman su derecho a la ciudadanía y, por ende, una mayor presencia del Estado. En las jornadas de junio, la indignación contra la corrupción del sistema estaba presente, sin embargo, pronto cambió la correlación de fuerzas. Abandonando las indignaciones originales y reivindicando exclusivamente contra la corrupción del PT, la calle clamó en su verde y amarilla mayoría por menos Estado y más Mercado.

En este trabajo se sostiene que el segundo momento de indignación no puede encuadrarse en los parámetros de lo que se entiende por movimiento social, siendo una negación al mismo el pedido de más liberalismo económico. Se suma a ello el hecho de que tampoco cuenta con ninguno de los comunes denominadores que un movimiento implica: la totalidad de una organización que perdure más allá de las manifestaciones; algún tipo de resistencia antineoliberal o anticapitalista y la reivindicación en pos de una democracia real.

La idea de plantear los momentos de la protesta dicotómicamente como antagónicos refiere al punto de concluir que el primer momento de los sucesos de 2013 puede ser entendido desde la óptica de los movimientos sociales, mientras que el segundo momento, el cual tiene su mayor expresión en 2016, no puede ser interpretado en dicha perspectiva. Esta es la paradoja brasilera entre dos momentos de la indignación: las calles pasan de pedir más Estado a pedir más Mercado en menos de un parpadear.

“Sectores del PT (...) no comprenden cómo aquel junio disruptivo representó un acontecimiento que podía cambiar la correlación de fuerzas a partir del deseo expresado de priorizar los servicios públicos, el derecho a la ciudad y lo común en detrimento de lo privado o puramente estatal” (Moraes-Tible, 2015: 10). “Junio tuvo sus hechos notables como bajar los boletos, reposicionar el debate sobre servicios públicos, el derecho a la ciudad y la crítica a la representación corrupta” (Moraes-Tible, 2015: 12). Sin embargo no solo no se consiguió ampliar la lucha contra otros molinetes de la vida sino que, y esto sí es inesperado y sorpresivo, la derecha se apropió de las calles dando por tierra los reclamos originales e instalando una legitimación simbólica al golpe institucional que apartó a Dilma Rousseff de su cargo.

## Bibliografía

ANSALDI, W. (2006), "Quedarse afuera ladrando como perros a los muros. Protesta y Movimientos sociales en América Latina en la bisagra de los siglos XX y XXI", en Anuario N° 21, Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes de la Universidad Nacional de Rosario, pp. 15-61, noviembre.

BALLESTEROS, J.G.C. (2016). Camino a la emancipación social del sur: los nuevos movimientos sociales y las crisis, en Revista Ciudadania e Direitos Humanos, vol. 2, N°1, pp. 134-164, enero-junio.

BREDA, T. (2016). Brasil: Crónica de un impeachment anunciado. Los colores de un país escindido, en Nueva Sociedad, N°263, pp. 4-18, mayo-junio.

CECEÑA, A. E. (2002) "Rebeldías sociales y movimientos ciudadanos", en OSAL N° 6, pp. 11-16, enero.

DE SOUSA SANTOS, B. (2001). Los nuevos movimientos sociales, en OSAL, N°5, pp. 177-184, septiembre.

DE SOUSA SANTOS, B. (2015). Las revueltas mundiales de indignación: su significado para la teoría y la práctica, en: *Revueltas de indignación y otras conversas*. Proyecto Alice, Bolivia.

DIAS, F.L.C- BRETONES, M.T. (2016). Movimientos sociales masivos y procesos no intencionados, en Anuari del conflicte social, N°6, sección III, pp. 1-62.

DOMINGUEZ, J.M. Las movilizaciones de junio de 2013: ¿Explosión fugaz o novísima historia de Brasil?, en OSAL, N°34, pp. 63-73, noviembre.

GOLDSTEIN, A. (2016). La tormenta perfecta: crisis e impeachment en el segundo mandato de Dilma Rousseff, en Análisis político nº 88, pp. 90-104, septiembre-diciembre.

GOLDSTEIN, A.- REZENDE R. (2016). "Brasil: fin de los gobiernos del PT, presente de crisis y resistencias, en Revista Política Latinoamericana, N°2, Buenos Aires, julio-diciembre.

GUEDES, S.L. (2013). El Brasil reinventado. Notas sobre las manifestaciones durante la Copa de las Confederaciones, Nueva Sociedad, N°248, pp. 89-100, noviembre-diciembre 2013.

IGLESIAS, E. (2012). De la colonización de la sociedad civil a las tensiones entre partidos en el gobierno y movimientos sociales, en Lua Nova, Sao Paulo, N°87, pp. 113-137.

IGLESIAS, E.- DI FILIPPO, M. (2011). Los Sin Tierra y los Sin Trabajo en Brasil y Argentina durante los gobiernos de Lula Da Silva y de Néstor Kirchner. Un análisis de los procesos de institucionalización de los movimientos sociales, en *Espacio Abierto*, vol. 20, núm. 3, pp. 441-464, julio-septiembre.

MARTIN, N.B- RODRIGUES, S.T. (2016). Algunas reflexiones sobre la crisis política en Brasil desde la experiencia española: crónica de un impeachment anunciado, en *Juris*, vol. 25, pp. 11-36.

SEOANE, J.- TADDEI, E.- ALGRANATI, C. (2006). "Las nuevas configuraciones de los movimientos populares en América Latina", en VARIOS AUTORES: *"Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina"*. CLACSO - Buenos Aires, julio.

TIBLE, J.- MORAES A. (2015). ¿Fin de fiesta en Brasil? en *Nueva Sociedad*, N° 259, pp. 4-14, septiembre-octubre.

ZIBECHI, R. (2003) "Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos", en OSAL N° 9, pp. 185-188, enero.

ZIBECHI, R. (2006). Movimientos sociales: nuevos escenarios y desafíos inéditos, en OSAL, N°21, pp. 221-230, septiembre-diciembre.

ZIBECHI, R. (2013). Debajo y detrás de las grandes movilizaciones, en OSAL, N° 34, pp.15-35, noviembre.

ZIBECHI, R. (2016). Crisis en Brasil y la nueva derecha, en *Alterinfos América Latina*, 19 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.alterinfos.org/spip.php?article7425>. Consultado en: 15 julio 2016.

Las razones de la ira en las calles de Brasil. *BBC Mundo*. 18 de junio de 2013. Disponible en:[http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/06/130618\\_brasil\\_preguntas\\_manifestaciones\\_mr](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/06/130618_brasil_preguntas_manifestaciones_mr). Consultado en: 09 de septiembre 2017.

Descontento en Brasil genera la mayor ola de protestas en años. *BBC Mundo*. 18 de junio de 2013. Disponible en: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/06/130618\\_manifestaciones\\_disturbios\\_brasil\\_m\\_r](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/06/130618_manifestaciones_disturbios_brasil_m_r). Consultado en: 09 de septiembre 2017.

¿Por qué la policía respondió con tanta fuerza a las protestas en Brasil? *BBC Mundo*. Disponible en:

[http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/06/130617\\_violencia\\_policial\\_protestas\\_brasil\\_b](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/06/130617_violencia_policial_protestas_brasil_b)

[d.](#) Consultado en: 09 de septiembre 2017.





# OtroSur *Digital*

CONTACTO

[precsur@gmail.com](mailto:precsur@gmail.com)

[www.precsur.com](http://www.precsur.com)

Diseño de Tapa: Joaquín Paronzini

>| Cátedra de Relaciones Internacionales  
>| Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales  
>| Universidad Nacional de Rosario  
>| Riobamba 250 - Monoblock I - Ciudad Universitaria  
2000 - Rosario - Argentina