



**Tipo de documento: Tesis de Doctorado**

**Título del documento: La criminalización de la protesta antiextractivista en Chile y Perú, 2000-2018 : estrategias de control del orden interno en un contexto de disputas por los recursos naturales**

**Autores (en el caso de tesis y directores):**

**Marina G. Mendoza**

**Inés Nercesian, dir.**

**Esteban De Gori, co-dir.**

**Datos de edición (fecha, editorial, lugar,**

**fecha de defensa para el caso de tesis: 2021**

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.  
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: [https://creativecommons.org/choose/?lang=es\\_AR](https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR)





**UBA Sociales**  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Marina G. Mendoza

**La criminalización de la protesta antiextractivista en Chile y Perú  
(2000-2018).**

Estrategias de control del orden interno en un contexto de disputas por los  
recursos naturales.

Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales

Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

Directora: Inés Nercesian  
Co-director: Esteban De Gori

Buenos Aires

2020

## RESUMEN

A partir del año 2000, cuando comenzó el ciclo de crecimiento sostenido de los precios internacionales de los *commodities*, los países de América Latina ingresaron a una nueva fase de acumulación caracterizada por la reinstalación del modelo de ventajas comparativas como motor del desarrollo. Esta fase, que adquirió la denominación de neoextractivista, implicó la reocupación de la región de su histórico rol de productora de materias primas con escaso o nulo valor agregado para su exportación a los países centrales, principalmente productos agrícolas (soja, trigo), energéticos (gas natural, petróleo) y de minería metálica (cobre, oro, plata, zinc). En este escenario, signado por condicionamientos geopolíticos tales como la erosión de la unipolaridad norteamericana en la región, el ingreso de nuevos socios comerciales, principalmente China, así como la instauración de un nuevo marco securitario internacional tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, los países latinoamericanos implementaron una serie de reformas políticas, económicas y judiciales tendientes a la mejora de su competitividad comercial como plaza de inversiones.

En efecto, esto exigió el despliegue de mecanismos diversos de control del orden interno, en pos de dotar a los proyectos extractivos de un marco de “seguridad jurídica” propicio para el desarrollo de sus actividades. Esto se tradujo en el recrudecimiento de las políticas de contención y represión de la protesta antiextractivista, que en Chile y Perú fueron acompañadas de la construcción de las comunidades indígenas e indígena-campesinas que se oponen parcial o totalmente a las actividades extractivas, como una amenaza. Una amenaza terrorista que, *aggiornada* a un nuevo contexto de disputas por las tierras, mutó hacia el *ecoterrorismo*, una categoría utilizada por las autoridades gubernamentales para legitimar su accionar sobre estos colectivos.

Los casos nacionales presentan una serie de elementos comunes. En ambos se produjo la reactualización de imaginarios y discursos terroristas en el marco de sendas transiciones democráticas recientes (en Chile durante los años noventa y en Perú, durante los dos mil). Tanto Chile como Perú presentan una alta composición de población indígena (e indígena-campesina en el caso de los pueblos andinos de la sierra peruana) históricamente marginada, que fortaleció el reclamo histórico por el cumplimiento de sus derechos frente a la expansión de la frontera extractiva.

En ambos países se produjo el despliegue de una respuesta estatal predominantemente punitiva frente a estas demandas de naturaleza política, convirtiendo las manifestaciones de disidencia

en actos de traición a la patria u obstrucción al desarrollo de la nación. En el año 2011 fueron los países con mayor cantidad de conflictos entre las empresas extractivistas y las comunidades. Las economías de ambos países presentaron durante estos años un perfil económico reprimarizado, sostenido sobre el incremento de las exportaciones mineras, pesqueras, forestales e hidrocarburíferas, que les permitió alcanzar márgenes históricos de crecimiento del PBI, incentivando la profundización de este modelo de desarrollo y el consecuente recrudecimiento de la criminalización de la protesta.

La presente investigación propone analizar comparativamente los procesos de criminalización de la protesta antiextractivista en Chile y Perú entre 2000 y 2018, focalizando en los modos en que los Estados respondieron a las demandas de las comunidades indígenas e indígenocampesinas. En las regiones del sur chileno, así como en la selva y la sierra peruanas, identificamos la correlación establecida: frente a la protesta social y territorial ligada a la instalación de empresas extractivas o la profundización de proyectos existentes, la respuesta estatal es predominantemente coercitiva.

Si bien los casos difieren en el tipo de proyecto extractivo predominante, en las alianzas comerciales que establecen con diversos países, o los modos históricos de resolución del conflicto interno, en ambos se observa un proceso de securitización del modelo de desarrollo. Las comunidades que se oponen parcial o totalmente a los proyectos extractivos son construidas como terroristas ecológicos o *ecoterroristas*. Se asume que, si bien esta categorización político-judicial-mediática resulta funcional a la actual fase de acumulación, es el producto de una serie de violencias estructurales desplegadas sobre estas comunidades desde larga data, que se pueden reconstruir a partir de los procesos de constitución de los Estados nacionales. Así, la criminalización de la protesta antiextractivista aparece como la forma de respuesta estatal que posibilita el sostenimiento del patrón de crecimiento.

Los elementos mencionados caracterizan lo que en esta tesis se analiza, desde la perspectiva de la Sociología Histórica, como tensiones en torno a la imposición de un nuevo orden económico-político neoextractivista. Se aborda, de este modo, el uso de la violencia estatal como un recurso para la resolución de conflictos internos o, en otras palabras, para la construcción y mantenimiento de un orden determinado. En función de lo antedicho, la violencia estatal es explorada no sólo en su faz represiva, sino también en su dimensión productiva: la creación de un enemigo cuya mera existencia representa una amenaza para la nación.

## ABSTRACT

From 2000, when the cycle of sustained growth in international commodity prices began, Latin American countries entered a new phase of accumulation characterized by the reinstallation of comparative advantages model as the engine of development. This phase, which acquired the name of neoextractivist, implied the reoccupation of the region from its historic role as producer of raw materials with little or no added value for export to central countries, mainly agricultural products (soybeans, wheat), energy (natural gas, oil) and metallic mining (copper, gold, silver, zinc).

In this scenario, marked by geopolitical constraints such as the erosion of north American unipolarity in the region, the entry of new trading partners, mainly China, as well as the establishment of a new international security framework after the attacks of September 11, 2001 in the United States, the Latin American countries implemented a series of political, economic and judicial reforms aimed at improving their commercial competitiveness as investment markets.

In fact, this required the deployment of various mechanisms of internal control, in order to provide extractive projects with a “legal security” framework conducive to the development of their activities. This resulted in the intensification of the containment and repression policies of the anti-extraction protest, which in Chile and Peru were accompanied by the construction of indigenous and indigenous-peasant communities that partially or totally oppose extractive activities, as a threat. A terrorist threat that, coupled with a new context of land disputes, mutated towards *ecoterrorism*, a category used by government authorities to legitimize their actions on these groups.

The national cases present a series of common elements. In both there was an updating of a terrorist imagery and discourses within the framework of democratic transitions in Chile during the 1990s and in Peru during the 2000s. Both Chile and Peru have a high composition of indigenous population (and indigenous-peasant in the case of the Andean peoples of the Peruvian highlands) historically marginalized, which strengthened the historical claim for the fulfillment of their rights in the face of the expansion of the extractive frontier.

In both countries, a predominantly punitive state response to these demands of a political nature was deployed, turning the manifestations of dissent into acts of treason or obstruction of the nation's development. In 2011, they were the countries with the highest number of conflicts between extractivist companies and communities.

The economies of both countries presented during these years a reprimarized economic profile, sustained on the increase in mining, fishing, forestry and hydrocarbon exports, which allowed them to achieve historical GDP growth margins, encouraging the deepening of this model of development and the consequent escalation of the protest criminalization.

In this context, the present investigation proposes to comparatively analyze the criminalization processes of the anti-extractivism protest in Chile and Peru between 2000 and 2018, focusing on the ways in which the states responded to the demands of the indigenous and indigenous-peasant communities. In the southern region of Chile, as well as in the Peruvian jungle and highlands, we identified the established correlation: towards the social and territorial protest linked to the installation of extractive companies or the deepening of projects existing, the state response is predominantly coercive.

Although the cases differ in the predominant type of extractive project, in the commercial alliances they establish with various countries, or in the historical ways of resolving the internal conflict, in both there is a process of securitization of the development model. Communities that partially or totally oppose extractive projects are built as ecological terrorists or ecoterrorists. It is assumed that, although this political-judicial-media categorization is functional to the current accumulation phase, it is the product of a series of structural violence deployed against these communities since the process of constituting the national States. Thus, the criminalization of anti-extractivist protest appears as the form of state response that enables the growth pattern to be sustained.

The elements mentioned above characterize what in this thesis will be analyzed, from the Historical Sociology perspective, as tensions around the imposition of a new neo-extractivist economic and political order. Thus, the use of state violence is addressed as a resource for the resolution of internal conflicts or, in other words, for the construction and maintenance of a certain order. Based on the foregoing, state violence is explored not only in its repressive face, but also in its productive dimension: the creation of an enemy whose mere existence represents a threat to the nation.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO 1. CONDICIONES SOCIOHISTÓRICAS DE LA VIOLENCIA ESTATAL EN CHILE Y PERÚ (1818-1973/80) .....</b>	<b>31</b>
<b>1.1. Los procesos independentistas y el establecimiento del orden poscolonial: centralización del poder, inserción dependiente en el mercado mundial y delimitación de la frontera con el indio (1818-1878) .....</b>	<b>32</b>
<b>1.2. De la Guerra del Pacífico a la recomposición de la dominación oligárquica y la consolidación de los sectores estratégicos mediante la exclusión y el exterminio indígena (1879-1929) .....</b>	<b>43</b>
<b>1.3. Entre el desarrollo sustitutivo, la erosión de la dominación oligárquica y las políticas de asimilación e integración indígena (1930-1973/80) .....</b>	<b>55</b>
<b>1.4. Las variables estructurales de la violencia estatal: entre el racismo selectivo, la exclusión del cuerpo social y la asimilación diferencial.....</b>	<b>71</b>
<b>CAPÍTULO 2. LA IMPOSICIÓN DEL NEOLIBERALISMO POR VÍAS AUTORITARIAS: EL TERRORISMO DE ESTADO EN CHILE (1973-1990) Y LA “LUCHA CONTRA LA SUBVERSIÓN” EN PERÚ (1980-2000) .....</b>	<b>76</b>
<b>2.1. El régimen de Pinochet: del modelo sustitutivo a la valorización financiera.....</b>	<b>77</b>
<b>2.1.1. El carácter contrarrevolucionario de la dictadura y la instrumentalización del “enemigo comunista” para reprimir la disidencia.....</b>	<b>80</b>
<b>2.1.2. La contrarreforma agraria: la dictadura en territorio mapuche y la consolidación de la industria forestal.....</b>	<b>87</b>
<b>2.2. Perú: de la crisis orgánica a la liberalización de la economía y el restablecimiento del orden interno.....</b>	<b>91</b>
<b>2.2.1. El conflicto armado interno y la emergencia del “enemigo terrorista” .....</b>	<b>95</b>
<b>2.2.2. La incidencia de la “lucha antisubversiva” en las comunidades selváticas y serranas.....</b>	<b>102</b>
<b>2.3. Los programas de ajuste estructural y la creación del marco regulatorio para las actividades extractivas.....</b>	<b>104</b>
<b>2.3.1. Hacia la reversión del esquema industrial-nacionalista: las reformas comerciales, financieras y laborales en la apertura comercial chilena.....</b>	<b>105</b>
<b>2.3.2. La construcción de un marco de seguridad jurídica en la dictadura fujimorista: la estabilidad tributaria como herramienta para atraer IED.....</b>	<b>109</b>
<b>2.4. Estabilidad jurídica y seguridad interna: dos claves para la refundación de las sociedades.....</b>	<b>115</b>
<b>CAPÍTULO 3. EL NEOEXTRACTIVISMO EN CHILE Y PERÚ: SECURITIZACIÓN Y MILITARIZACIÓN DEL MODELO DE DESARROLLO (2000-2010) .....</b>	<b>118</b>
<b>3.1. La expansión de la frontera extractiva y la consolidación de un nuevo marco securiticio internacional.....</b>	<b>120</b>
<b>3.2. El carácter geoestratégico del sur chileno, la selva amazónica y la sierra peruanas... </b>	<b>129</b>

3.3. De Lagos (2000-2006) a Bachelet (2006-2010): reinserción económica mediante TLC, consolidación del perfil primario-exportador y judicialización de la protesta mapuche.....	135
3.3.1. La construcción del terrorismo mapuche como estrategia de defensa del conglomerado forestal.....	147
3.4. De Toledo (2001-2006) a García (2006-2011): descentralización estatal, boom minero-petrolero y persecución de la protesta indígena-campesina.....	158
3.4.1. La re-etnificación de las comunidades andinas y el fortalecimiento de la represión antiextractivista en la Amazonía frente al avance minero y energético.....	169
3.5. La creación del enemigo <i>ecoterrorista</i> como estrategia de sostenimiento del neoextractivismo.....	180

**CAPÍTULO 4. LA LEGITIMACIÓN DEL MODELO FRENTE AL AGOTAMIENTO DEL SUPERCICLO: DE LA RESPUESTA REACTIVA A LA ESTRATEGIA PREVENTIVA (2011-2018).....185**

4.1. El inicio del fin: crisis financiera internacional, agotamiento del superciclo y la “carrera hacia el fondo”.....	188
4.2. Del gobierno de las corporaciones (Piñera, 2010-2014) al reformismo político (Bachelet, 2014-2018): flexibilización ambiental y tributaria y profundización de las actividades extractivas.....	191
4.2.1. Entre la hipótesis del “terrorismo internacional”, la oposición williche a la industria salmonera y la incriminación de comuneros mapuche.....	202
4.3. De la fallida “gran transformación” (Humala, 2011-2016) al gobierno de los poderes fácticos (PPK, 2016-2018): “paquetazos ambientales” y captura del Estado.....	214
4.3.1. La normalización de la emergencia frente a la protesta antiextractivista: estigmatización y criminalización preventivas.....	225
4.4. La maldición de los recursos naturales: crecimiento macroeconómico con desigualdad y el uso de la violencia estatal para la reproducción del modelo de desarrollo.....	236

**CONCLUSIONES.....243**

**BIBLIOGRAFÍA.....260**

**MAPAS Y ANEXOS.....291**

## **DEDICATORIA**

A los pueblos indígenas de Nuestra América.

Ojalá estas reflexiones puedan contribuir  
a la inmensa lucha que lideran  
desde hace más de quinientos años  
por superar la larga historia de opresiones  
a las que han sido sometidos.

## AGRADECIMIENTOS

El proceso que culmina con la entrega de esta tesis comenzó en el año 2009, cuando me encontraba finalizando los estudios de grado de una carrera que no satisfacía mis expectativas profesionales. Por entonces, y gracias al consejo de dos grandes profesores de aquella casa de estudios, decidí que mi vocación, dedicarme a la investigación científica en el ámbito público, no era un imposible. Aunque debía, como dice la famosa frase, barajar y dar de nuevo. Fue allí que decidí anotarme al CBC de Sociología y apostar por la educación pública que me permitiría iniciar el camino de convertirme, eventualmente, en investigadora.

Allí descubrí la Sociología Histórica y un gran colectivo de latinoamericanistas que me guiaron en la compleja, pero gratificante, tarea de investigar nuestra región. Esta tesis representa, antes que un punto de llegada, un punto de partida en ese camino. Agradezco, entonces, a todas las personas que me acompañaron.

En primer lugar, a los profesores y las profesoras del Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina (GESHAL) que me guiaron desde aquel Taller de Sociología Histórica en 2012 para construir el primer boceto de lo que terminaría siendo esta investigación. Gracias infinitas a Inés Nercesian, directora de esta tesis, por estar presente en cada etapa y darme la oportunidad de integrar diferentes equipos docentes y espacios de investigación. Gracias por los consejos, recomendaciones y correcciones, en especial durante las últimas etapas.

Gracias al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) que hace cinco años me brindó la posibilidad de dedicarme exclusivamente a mi formación doctoral y al Instituto de Estudios de América Latina por aceptar ser mi lugar de trabajo.

Agradezco profundamente la colaboración de las personas que entrevisté en los viajes realizados a Perú en 2017 y Chile en 2018, ya que resultaron pilares esenciales de la investigación. De Perú, a José Saldaña Cuba, Rocío Silva Santisteban, Manuel Cornejo, Ismael Vega, José Arguto, Juan Luis Dammert, Vladimir Pinto, el Equipo de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, a Juan Carlos Ruiz Molleda, Enrique Obando, María Isabel Remy y José Robles. De Chile, a Juan Carlos Gómez Leyton, Sergio Grez Toso, Igor Goicovic Donoso, Fernando Pairican Padilla, Helene Risor, el Equipo de la Comisión Chilena de Derechos Humanos, el Equipo de la Fiscalía del Medio Ambiente, Juan Carlos Cárdenas y Lucio Cuenca. Agradezco en particular a la Universidad de Chile que me otorgó el financiamiento para realizar la estancia en Santiago (Proyecto Internacionalización UCH-1566).

Gracias también al Instituto de Estudios de América Latina (ILAS) de la Universidad de Londres por recibirme y permitirme difundir algunos avances de la investigación. Su sincera

preocupación por las problemáticas latinoamericanas me convenció de que todavía hay espacio para creer en la solidaridad de los pueblos, sin importar la geografía desde la que nos situemos. El corpus de esta tesis se terminó de escribir mayoritariamente en el marco del aislamiento social, preventivo y obligatorio impuesto en Argentina en marzo de 2020 por la pandemia del SARS-CoV-2. Las vicisitudes de este tiempo histórico me obligaron a repensar algunas instancias y trasladar mi lugar de trabajo del IEALC al living de casa. Gracias Lu, mi amor y compañero, por ayudarme a superar cada crisis existencial y soportar las -por momentos no tan gratas- emociones de escribir una tesis doctoral. Gracias por cuidarme todos y cada uno de estos más de 200 días de cuarentena y escritura de tesis, en especial cuando me olvidaba de comer, de tomar un descanso o de confiar en mí. También a Pini, Minerva y Luna, compañeras estoicas de largas jornadas de escritura y lectura.

A pesar de esta coyuntura extraordinaria, las instancias precedentes fueron construidas y debatidas con la compañía de los y las compas de la 306. Van para ellos mis agradecimientos también y ojalá vuelvan pronto los mates y almuerzos compartidos. En especial, a Juli, quien durante estos meses fue mi compañía virtual casi cotidiana y con quien tengo el grato placer de compartir una amistad imprescindible en el camino de nuestra formación como investigadoras. A mis queridas Lau y Vero. Gracias Lau por confiar siempre en mí y alentarme en los momentos difíciles. Gracias Vero, por ser la hermana que me regaló la vida y acompañarme en cada etapa. A mis amigas y amigos de acá y de allá, por estar y apoyarme.

Mi enorme gratitud, finalmente, hacia mi familia, cuyo apoyo incondicional constituyó un pilar esencial para alcanzar esos objetivos. A mamá Marta y papá Domingo, gracias por darme la libertad de poder tomar las decisiones que creí más acertadas y por inculcarme siempre la importancia de lo público. A mi abuela Hilda, por enseñarme a superar las dificultades y contagiarme el amor por la enseñanza. A mi hermana Marce y mi hermano Marian, quienes fueron una compañía imprescindible en mi formación personal y profesional desde que abandonamos los pagos para estudiar en Buenos Aires. También por esas extensas charlas filosóficas en las que cuestionamos el mundo y sus alrededores. Y a Marce en particular, por permitirme transitar la maravillosa experiencia de ser tía de dos hermosos seres, Santi y Valen, a quienes espero poder contagiarles el amor por la investigación científica.

## ÍNDICE DE SIGLAS

Alianza del Pacífico	AP
Alianza Popular Revolucionaria Americana	APRA
Áreas Aptas para la Acuicultura	AAA
Áreas de Desarrollo Indígena	ADI
Asociación de Productores de Salmón y Trucha de Chile	SalmonChile
Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana	AIDSESP
Banco Central de Reserva del Perú	BCRP
Compañía de Acero del Pacífico	CAP
Central Única de Trabajadores	CUT
Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica	CAAAP
Centro de Altos Estudios Militares	CAEM
Centro de Altos Estudios Nacionales	CAEN
Centro de Estudios y Conservación del Patrimonio Natural	CECPAN
Comisión de la Promoción de la Inversión Privada	COPRI
Comisión de la Verdad y la Reconciliación	CVR
Comisión Nacional de la Reforma Administrativa	CONARA
Comisión Nacional del Medio Ambiente	CONAMA
Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería	CONACAMI
Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas	CONFIEP
Consejo de Cooperación Económica Asia Pacífico	APEC
Consejo Superior de Defensa Nacional	CONSUDENA
Consejo de Todas las Tierras	CTT
Corporación de Fomento de la Producción	CORFO
Corporación de la Reforma Agraria	CORA
Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	CONADI
Corporación Nacional del Cobre	CODELCO
Coordinadora Arauco-Malleco	CAM
Coordinadora Nacional de Derechos Humanos	CNDDHH
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Dirección de Asuntos Indígenas	DASIN
Dirección de Operaciones Especiales	DOES
Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante	DIRECTEMAR
Dirección Nacional contra el Terrorismo	DIRCOTE
Dirección Nacional de Operaciones Especiales	DINOES
Dirección Nacional de Inteligencia	DINA
Dirección General de Inteligencia del Ministerio del Interior	DIGIMIN
Doctrina de la Seguridad Nacional	DSN
Ejército de Liberación Nacional	ELN
Empresa Nacional de Electricidad	ENDESA
Empresa Nacional del Petróleo	ENAP
Espacio Costero Marino para los Pueblos Originarios	ECMPO
Estrategia de Seguridad Nacional	ESN
Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa	ENSD
Euskadi Ta Askatasuna	ETA

Evaluaciones de Impacto Ambiental	EIA
Federación Internacional de Derechos Humanos	FIDH
Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia	FARC
Fondo de la Inversión Privada	FOPRI
Fondo Monetario Internacional	FMI
Frente Patriótico Manuel Rodríguez	FPMR
Gran Minería de Cobre	GMC
Grupo Especial de Inteligencia	GEIN
Grupo de Operaciones Especiales	GOPE
Identidad Territorial Lafkenche	ITL
Industria Azucarera Nacional	IANSA
Infectious Salmon Anaemia	ISA
Instituto de Defensa Legal	IDL
Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos	IDEPE
Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario	INDAP
Inversión Extranjera Directa	IED
Ministerio de Economía y Finanzas	MEF
Ministerio de Energía y Minas	MINEM
Ministerio de Defensa	MINDEF
Ministerio del Ambiente	MINAM
Ministerio del Medio Ambiente	MMA
Movimiento de Izquierda Revolucionario	MIR
Movimiento Revolucionario Túpac Amaru	MRTA
Nueva Estrategia de Industrias Extractivas	NEIE
Observatorio de Conflictos Mineros en América Latina	OCMAL
Oficina de Planificación Nacional	ODEPLAN
Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales	OLCA
Organización Internacional del Trabajo	OIT
Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú	ONAMIAP
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	OCDE
Oxford Committee for Famine Relief	OXFAM
Partido Aprista Peruano	PAP
Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso	PCP-SL
Policía Nacional del Perú	PNP
Pontificia Universidad Católica de Perú	PUCP
Preferencias Arancelarias Andinas	ATPA
Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga	ATPDEA
Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo	PMSM
Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas	PTMC
Renovación Nacional	RN
Resistencia Ancestral Mapuche	RAM
Servicios de Comunicación Intercultural	SERVINDI
Servicio Nacional de Áreas Protegidas por el Estado	SERNAP
Servicio Nacional de Certificación Ambiental	SENACE
Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura	SERNAPESCA
Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental	SEIA
Sociedad de Fomento Fabril	SOFOFA

Sociedad Nacional de Agricultura	SNA
Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía	SNMPE
Superintendencia Nacional de Administración Tributaria	SUNAT
Tratado de Libre Comercio	TLC
Tratado de Libre Comercio de América del Norte	TLCAN
Unidad de Inteligencia Operativa Especializada	UIOE
Unidad Popular	UP
Valle de los Ríos Apurímac y Ene	VRAE
Unión Demócrata Independiente	UDI
Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro	VRAEM

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación analiza los procesos de criminalización de la protesta antiextractivista en zonas geoestratégicas de Chile y Perú entre el año 2000 y el 2018, en las que, desde la instauración de una nueva fase de acumulación basada en la exportación de materias primas, se observa una exacerbación del carácter represivo del Estado sobre comunidades indígenas<sup>1</sup> e indígena-campesinas<sup>2</sup> que se oponen a las actividades extractivas.

En efecto, a partir del año 2000, tanto Chile y Perú como los demás países de Latinoamérica, ingresaron a una fase caracterizada por la reactualización de la teoría de las ventajas comparativas, según la cual la región se especializa internamente en la extracción de recursos naturales y los exporta a los países centrales, aprovechando los ciclos de auge de los precios internacionales de estos bienes.

Entre 2003-2014, la región experimentó un superciclo<sup>3</sup> de *commodities* que se distinguió de ciclos anteriores por la suba histórica de las cotizaciones mundiales de los bienes primarios y un crecimiento sostenido del volumen de demanda, en gran parte explicado por el proceso de industrialización y urbanización chino. Estos márgenes extraordinarios de crecimiento macroeconómico impulsaron una mayor competencia entre los países primario-exportadores.

El modelo que se consolida en este período hunde sus raíces en los procesos de ajuste estructural y neoliberalización de las sociedades latinoamericanas que se sucedieron entre las décadas de 1970 y 1990. En efecto, en Chile, la liberalización de la economía implementada por los *Chicago boys* durante la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990), junto con el plan de estímulo a la inversión extranjera, propiciaron el fortalecimiento de tres sectores estratégicos:

---

<sup>1</sup> En esta tesis se emplea el concepto de comunidades o pueblos indígenas antes que el de pueblos originarios por dos motivos. El primero tiene que ver con la interpretación estatal predominante en estos dos países, en los que la legislación, los discursos políticos y los mensajes mediáticos que constituyen nuestras fuentes de análisis emplean mayoritariamente este término. El segundo responde a la voluntad de respetar la elección de las propias poblaciones, quienes frente a la imposición del concepto “pueblos originarios” por parte del revisionismo histórico hegemónico entre fines de la década de 1990 y primeros años del 2000, manifestaron su identificación con el término “indígena”, ya que permite visibilizar la lucha histórica que mantienen desde hace más de quinientos años.

<sup>2</sup> Utilizamos el término comunidades indígena-campesinas para referirnos a las poblaciones de la sierra peruana que, durante la Reforma Agraria, experimentaron un proceso de campesinización y entre fines de la década de 1990 y principios de la de 2000 comenzaron un proceso de recuperación de su identidad indígena al calor de las resistencias antiextractivistas. Si bien ésta es una decisión tomada en base a las discusiones actuales sobre la distinción campesino-indígena en el caso de las comunidades serranas (surgidas en torno a la Ley de Consulta Previa), cabe aclarar que mayoritariamente, incluso en los casos que analizamos en detalle, se encuentran inscritas en los registros estatales como comunidades campesinas. Convendría retomar, en trabajos posteriores, los procesos históricos que condujeron a esta distinción, así como las discusiones actuales que promueven una revisión de estos términos.

<sup>3</sup> Un ciclo económico es definido como un período que involucra una fase de crecimiento de precios, seguido por una etapa de caída. Entre 2003 y 2014 se desplegó un superciclo, cuya principal diferencia con ciclos anteriores fue su mayor extensión en el tiempo y su magnitud (Acquatella, Bello y Berríos, 2019: 237).

el tradicional minero, centrado en la explotación de cobre; el conglomerado forestal, enfocado en la plantación de especies exóticas como pino y eucaliptos en reemplazo del bosque nativo; y el sector pesquero, con eje en el cultivo de salmón, también una especie foránea.

A excepción de la gran minería, concentrada en el norte chileno y sujeta a lógicas de funcionamiento y dinámicas de organización diferentes<sup>4</sup>, las otras dos actividades extractivistas se nuclean al sur del país, particularmente en territorio mapuche. Sobre estas actividades y estas geografías estratégicas nos centramos para el análisis, considerando el crecimiento exponencial que experimentaron a partir del superciclo, la superposición con el territorio de comunidades indígenas en histórico conflicto con el Estado y el foco de la criminalización estatal puesto sobre estas comunidades.

En Perú, en un contexto de profunda crisis económica y política como la que atravesó el país durante la década de 1990, el gobierno autoritario de Alberto Fujimori (1990-2000) impulsó la promoción de la inversión extranjera y el establecimiento de sistemas de estabilidad jurídica que otorgaron regímenes excepcionalmente beneficiosos para las empresas extractivistas, fortaleciendo de este modo los tradicionales rubros de minería metálica y petróleo, a los que posteriormente se sumaría la explotación gasífera. La minería, centrada en torno a la cordillera de los Andes y situada en zonas habitadas por población indígena-campesina, y la explotación de petróleo y gas centrada en la selva amazónica, hogar de comunidades indígenas, sufrirán un vertiginoso proceso de expansión a partir del año 2000.

Así, ambos países ingresan al nuevo siglo con sus economías reprimarizadas y concentradas en pocos rubros de exportación, a pesar del esfuerzo por diversificar la canasta exportadora en el caso chileno. La expansión de la frontera extractiva y el aprovechamiento de los precios internacionales recrudesció la competencia de los países productores de las materias primas demandadas por los países centrales.

Sumado a ello, este período coincidió con el ascenso de países emergentes -China, India, Rusia- que erosionaron la unipolaridad norteamericana y su poder de incidencia en la región. Principalmente, el posicionamiento de China como demandante de los recursos naturales latinoamericanos para consolidar su proceso de industrialización sostuvo los precios internacionales en alza. Asimismo, la imposición de una persecución mundial contra el terrorismo y el narcotráfico que se derivó de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en

---

<sup>4</sup> La decisión de excluir del análisis el caso de la minería de cobre, principal producto de exportación de Chile, responde a dos causas: la primera es su concentración mayoritaria en la estatal CODELCO, lo que le otorga al Estado una mayor capacidad de intervención frente a la conflictividad y la segunda es la mencionada sindicalización de los trabajadores y el funcionamiento de la actividad en un marco rigurosamente regulado.

aquel país consolidó un marco securitario internacional que algunos países latinoamericanos, como Chile y Perú, incorporaron a sus agendas de seguridad y defensa.

En función de estos condicionamientos geopolíticos, las élites estatales de Chile y Perú implementaron una serie de reformas políticas, económicas, fiscales y judiciales tendientes a mejorar su competitividad como plaza de inversiones, tanto en el plano estrictamente comercial como en el aseguramiento de un escenario estable para la captación y retención de las mega inversiones vinculadas a las actividades extractivistas. Esto significó el establecimiento de metas de ordenamiento y control de la conflictividad interna que, en un escenario de auge de los precios internacionales de los *commodities*, se desarrolló en torno a la expansión de la frontera de explotación hacia zonas otrora consideradas improductivas y/o protegidas por legislación especial, como los territorios indígenas.

En Chile y Perú, la búsqueda de la estabilidad jurídica exigió el despliegue de mecanismos diversos, entre los que destacamos la construcción de las comunidades indígenas e indígenocampesinas que se oponen parcial o totalmente a las actividades extractivistas como una amenaza. Esta estrategia, que mantuvieron y profundizaron los cuatro gobiernos de ambos países durante el período analizado, combina elementos propios de la coyuntura descrita con prácticas de discriminación y exclusión de larga duración que contribuyen a legitimar y naturalizar la violencia estatal.

En función de lo antedicho, la investigación se inscribe en el campo de estudios de violencia estatal en América Latina y se propone analizar los modos en que las élites estatales de Chile y Perú respondieron a los procesos de resistencia antiextractivista que emergieron ante la profundización de las actividades mineras, petroleras, pesqueras y forestales en las áreas mencionadas. En las regiones del sur chileno -Bío Bío, La Araucanía y Chiloé-, así como en la selva y la sierra peruanas, identificamos la correlación establecida: frente a la protesta social y territorial -también denominada socioambiental- ligada a la instalación de empresas extractivas o la profundización de proyectos existentes, la respuesta estatal es predominantemente coercitiva.

La hipótesis que sostenemos es que la criminalización de la protesta indígena e indígenocampesina antiextractivista en dos países que optaron por un crecimiento centrado en la exportación primaria, constituye una estrategia estatal que posibilita el sostenimiento del patrón de acumulación neoextractivista. La reactualización de imaginarios y discursos terroristas en escenarios de reciente recuperación democrática (Chile, 1990; Perú, 2000), es otro elemento que coadyuva en la legitimidad de esta construcción, sumado al marco securitario internacional de persecución al terrorismo que se consolidó a partir de 2001.

Desde la perspectiva de la Sociología Histórica, proponemos un análisis de larga duración que permita visualizar las reconfiguraciones del enemigo interno que son funcionales a las distintas fases de acumulación, enfatizando en los paradigmas securitarios que guían los actuales procesos de criminalización bajo la figura del *ecoterrorista*<sup>5</sup>. Si bien los casos difieren en el tipo de proyecto extractivo predominante, en las alianzas comerciales que establecen con diversos países, o los modos históricos de resolución del conflicto interno, en ambos se observa un proceso de securitización del modelo de desarrollo.

Se aborda el uso de la violencia estatal como un recurso para la resolución de conflictos internos o, en otras palabras, para la construcción y mantenimiento de un orden determinado. Como sostienen Ansaldi y Giordano:

El orden no es algo dado, natural, sino una construcción social histórica resultante de conflictos desplegados en tiempos y espacios precisos (...). Este proceso de construcción y conservación del orden, complejo, tortuoso y nunca del todo acabado, incluye tanto confrontaciones entre bloques de clase dominante como las resistencias y oposiciones -y en algunos casos los proyectos alternativos- de las clases dominantes (2012: 29-30).

Los conflictos que analizamos en esta tesis emergieron en un contexto de reorganización hegemónica del capitalismo que implicó “transformaciones profundas tanto en las dimensiones coercitivas como en las consensuales, en las violencias estatales como en los discursos ideológicos” (Calveiro, 2012: 13). En la actual fase de acumulación, cuyo sostén se encuentra en las grandes corporaciones transnacionales, “las élites de la periferia han favorecido la penetración de la red corporativa transnacional asociándose o articulándose con ella” (pp. 53-55).

A diferencia de otras coyunturas críticas de la historia latinoamericana, esta reorganización no exigió la interrupción del régimen democrático, sino que éste ha resultado funcional a su despliegue. En función de lo antedicho, la violencia estatal exige ser explorada no sólo en su faz represiva, sino también en su dimensión productiva: la creación de una amenaza cuya mera

---

<sup>5</sup> La categoría *ecoterrorista* o terrorista ecológico surge en el marco de estos procesos históricos para criminalizar la oposición a los proyectos extractivos en la región. Como planteamos previamente, se trata de una construcción político-mediático-jurídica tendiente a legitimar el uso extendido e indiscriminado de la violencia estatal sobre determinados colectivos que manifiestan una oposición a este modelo. Cabe destacar que la amenaza *ecoterrorista* es señalada por primera vez de manera oficial en un documento del FBI del año 2002, pero su utilización es rastreable incluso hasta la década de 1980 cuando una organización ambientalista norteamericana (*Earth First!*) colocó en agenda pública su cuestionamiento a la crisis ambiental. En el documento del FBI se menciona que *Animal Liberation Front* (ALF) y *Earth Liberation Front* (ELF) fueron responsables de más de seiscientos actos criminales cometidos en los Estados Unidos desde 1996 y de la pérdida de más de cuarenta millones de dólares (Jarboe, 2002). En esta tesis sostenemos que la internacionalización de la “guerra antiterrorista” y la adecuación de las agendas de seguridad y defensa latinoamericanas a estas doctrinas contribuyó a su utilización en el marco de las acciones de protesta antiextractivista.

existencia representa un riesgo para la nación y, en tanto tal, permite legitimar la securitización del modelo de desarrollo.

Coincidimos con Tilly en afirmar la relación de mutua imbricación entre violencia y política para el sostenimiento de un determinado orden, o, en sus palabras, entre “violencia colectiva” y “política no violenta” (2007: 25), cuyo máximo éxito consiste en “lograr la obediencia sin necesidad de la recurrencia a la violencia, alcanzando solo con la amenaza de ella”, con fines disuasivos (Ansaldi y Giordano, 2012: 57). Aquí, la violencia no persigue un fin en sí mismo, sino que es “un medio para acabar con las discrepancias sociales en torno a los proyectos de cambio, neutralizar a los sectores más recalcitrantes y disciplinar al conjunto” (Valdivia, 2017: 85)<sup>6</sup>.

Sin embargo, la existencia de una creciente conflictividad entre los actores que controlan el ejercicio de la dominación política y aquellos que habitan en los territorios que la actual fase de acumulación requiere para su expansión, sumado al despliegue de una respuesta estatal predominantemente punitiva, caracterizan un escenario de desacuerdos respecto del orden vigente.

Los procesos de criminalización de la protesta social han sido estudiados desde diversas perspectivas. Desde el enfoque jurídico, la corriente del nuevo derecho penal advierte sobre el creciente uso de la pena como si no existiesen otros mecanismos de contención social. Esta institucionalización del derecho penal del enemigo (Jakobs, 1985) consiste en sancionar la conducta de un sujeto considerado peligroso, antes que cometa el hecho delictivo. Desde la criminología crítica argentina, Máximo Sozzo (2016) señala el carácter preventivo y aleccionador del modelo punitivo presente en Sudamérica. Del mismo modo, el sociólogo y jurista argentino Roberto Gargarella (2008) ha denunciado la judicialización de la política para controlar la disidencia.

En una línea similar, para el caso chileno destacamos los aportes de Myrna Villegas Díaz (2008) que, desde la perspectiva del derecho penal analiza los delitos de terrorismo y su aplicación a la protesta mapuche. Asimismo, el trabajo de Donoso (2010) se centra en el procesamiento del conflicto sociopolítico mapuche durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010) y sus efectos sobre la calidad democrática.

Para el caso peruano retomamos dos líneas de investigación en torno a la criminalización de la protesta social en el país andino que ofrecen antecedentes fundamentales para la investigación.

---

<sup>6</sup> La autora realiza esta afirmación para caracterizar la violencia desplegada sobre sectores anarquistas, comunistas y obreros durante la dictadura ibañista (1927-1931). Sin embargo, como ella misma sostiene en sus obras, esta modalidad represiva sobre el disidente constituye un elemento estructural de la historia chilena.

El primero de ellos es el conjunto de trabajos de Mirtha Vásquez (2015, 2018), abogada especializada en derechos humanos y derecho ambiental, que ponen el foco en la “política criminalizadora” y el uso de mecanismos antidemocráticos que los gobiernos de Perú han desplegado desde Fujimori para responder a la protesta social. En un nuevo contexto, signado por la creciente movilización socioambiental, esta política criminalizadora se ve profundizada. Otro elemento importante de estos trabajos es que identifican, como esta tesis, a las prácticas de criminalización de la protesta antiextractivista como un fenómeno regional.

La segunda se vincula con los trabajos de Juan Carlos Ruiz Molleda del Instituto de Defensa Legal (2015, 2019, 2020) que ofrecen ejes de interpretación de las normativas peruanas recientes que han permitido consolidar esta criminalización. Estudios detallados sobre los convenios de seguridad privada entre la Policía Nacional de Perú y las empresas mineras, juicios desarrollados en el marco de las protestas socioambientales y la jurisprudencia ligada a la criminalización de defensores ambientales, son algunos de los núcleos que destacamos.

Estos trabajos, si bien exponen de manera exhaustiva los modos en que los Estados han tendido, desde la consolidación del neoliberalismo, a un recrudescimiento de las penas y a una menor tolerancia a la disidencia, suelen centrar sus análisis en las tasas de encarcelamiento y los procesos judiciales como expresión de la criminalización. En esta tesis se entiende a la criminalización como un proceso que incluye el encarcelamiento, pero que lo excede, identificando otras instancias de aislamiento, estigmatización y persecución de los grupos criminalizados para legitimar y naturalizar el despliegue de una respuesta violenta, ya sea por medio de herramientas legales o represión física.

Existe, asimismo, un conjunto de trabajos enfocados en la intervención de actores externos - particularmente Estados Unidos- para explicar la creciente securitización de las sociedades latinoamericanas, en relación con la necesidad de control sobre los recursos naturales (Borón, 2013; Calloni, 2005; Harvey, 2004; Livingstone, 2009; Luzzani, 2012; Bonavena y Nievas, 2014; Winer, 2007). Estos trabajos, sin embargo, no incorporan -o lo hacen subsidiariamente- las condiciones internas que permiten identificar los actores locales y las modalidades en que se reproduce esta relación.

Otro conjunto de trabajos se centra en los efectos del neoextractivismo sobre la reprimarización de las economías y el deterioro del medio ambiente (Acosta, 2012; Beigel, 2006; Gudynas, 2011; Lander, 2014; Svampa, 2013, 2016). Asimismo, destacan en esta línea los trabajos de Fornillo (2015) y Bruckmann (2012) centrados en el carácter geopolítico de los recursos naturales de la región y las motivaciones de las élites latinoamericanas y extranjeras para garantizar su control.

La contracara de estos estudios son los trabajos centrados en el potencial emancipador de las alternativas al desarrollo -Buen Vivir- y el Socialismo del Siglo XXI, así como la importancia del rol del Estado en esta nueva fase de acumulación (García Linera, 2012; Quintero, 2014). Si bien estos indicadores resultan útiles para contextualizar los procesos de criminalización, esta tesis se alejará tanto de las perspectivas que ofrecen una explicación exclusivamente económica, enfocadas en los debates sobre el tipo de desarrollo más adecuado para la región, como de las posturas socioambientales, ya que la categoría ambiental suele emplearse para desdibujar el carácter político de estas luchas.

Por otra parte, destacan los estudios sobre los nuevos movimientos sociales y el reemerger indígena y campesino (Mamani Ramírez, 2003; Seoane, Taddei y Algranati, 2013; Zibechi, 2006). Para el caso chileno, existe un conjunto importante de autores que estudian las rearticulaciones del movimiento mapuche en el marco de la lucha por su territorio ancestral y en contra del avance de la industria forestal. Los trabajos de Pairican Padilla (2011, 2014, 2015) y Pinto Rodríguez (2015) se enmarcan en esta perspectiva.

De manera similar, la emergencia de nuevas agrupaciones de reivindicación indígena y las diversas formas de articulación social en contra del extractivismo en Perú han sido estudiadas por Bebbington (2007, 2011), Arellano Yanguas (2011) y Delamaza (2019). Sin embargo, en esta tesis no se priorizará una lectura desde los movimientos, grupos o comunidades afectadas, sino una interpretación de las formas de violencia estatal frente a esta emergencia.

Finalmente, destacan los aportes que abordan las formas de violencia estatal en la coyuntura estudiada. Calveiro (2012) sostiene que tras los atentados del 11S se inició un proceso de reorganización hegemónica global que, con la excusa de la persecución al terrorismo y el narcotráfico, permitió ampliar las atribuciones represivas de los Estados en cualquier lugar del mundo.

Siguiendo a la autora, en esta tesis se entiende por terrorismo una construcción política, ideológica y jurídica funcional a las actuales formas de organización, acumulación y concentración del neoliberalismo. Las fronteras borrosas que exhibe el término permiten consolidar intersticios legales que, si bien vigentes durante estados de excepción (Schmitt, [1932] 1991), se aplican sobre poblaciones identificadas como amenazas (Agamben, 2007).

Ello nos remite a una especificidad del tipo de violencia estatal característico de la región: su despliegue histórico no sobre un enemigo externo, sino interno (Centeno, 2014). Desde la segunda mitad del Siglo XX y hasta fines de la década de 1990, ese enemigo interno adquirió el calificativo de subversivo o terrorista, siguiendo los términos delimitados por la Doctrina de Seguridad Nacional y bajo sistemas políticos dictatoriales (Feierstein, 2014) y se definía por su

presumible vinculación con agrupaciones comunistas. En el período analizado en esta tesis, la utilización del calificativo terrorista es resignificada, se aplica sobre sujetos sociales diferentes y además transcurre en un escenario de democracia formal.

El interés por la temática surgió a partir de la observación de un disímil abordaje regional de la conflictividad ligada a la profundización del extractivismo. Al mismo tiempo que en Bolivia con la victoria de Evo Morales (2006) y en Ecuador con Rafael Correa (2007) se desarrollaban procesos constituyentes refundacionales que representaban un compromiso con el reconocimiento de la plurinacionalidad y se intentaba negociar con las comunidades afectadas sobre la realización de megaproyectos extractivos, en Chile y Perú se evidenciaba un creciente uso de la violencia utilizada en estos contextos.

Un segundo elemento que motivó el interés de investigar estos procesos fue la creciente utilización del calificativo terrorista para referirse al accionar de estas poblaciones. Su uso para calificar las acciones de las poblaciones indígenas, campesinas o indígena-campesinas, es decir, sobre aquellos grupos caracterizados por su relación estrecha con la tierra, así como la selectividad del uso de su figura legal sobre el pueblo mapuche en el caso chileno, profundizó aún más el interés. ¿Cómo se produjo el pasaje del terrorista subversivo perseguido por la dictadura pinochetista, del emerretista o senderista del conflicto armado interno peruano, al terrorista indígena o indígena-campesino? ¿Por qué se produjo dicho pasaje en esta coyuntura? ¿Por qué comenzó a utilizarse, casi en simultáneo, sobre estos colectivos?

A poco de comenzar a investigar estos procesos, emergieron dos determinantes analíticas y metodológicas decisivas: la explicación exigía una mirada regional y, a la vez, sociohistórica. Ergo, requería introducir la comparación entre los casos, sin perder de vista la perspectiva de América Latina como unidad que rige la Sociología Histórica. La pregunta clásica de este enfoque, relacionada con los procesos de centralización estatal latinoamericanos decimonónicos, que invita a cuestionar quién necesitaba Estado y para qué, transmutó en nuestro análisis en quién necesita neoextractivismo y para qué. Sobre todo, quién necesita y por qué defender un modelo de desarrollo mediante el uso extendido de violencia física y simbólica: en otras palabras ¿qué es lo que se encuentra amenazado para requerir semejante respuesta?

Al mismo tiempo, una especificidad de ambas unidades nacionales, como es el retorno democrático reciente y la constatación de la persistencia de elementos estructurales en las sociedades post autoritarias que incidían sobre sus prácticas de criminalización presentes, obligaba a adoptar una mirada de larga duración. Como sostienen Ansaldi y Giordano, mirar el pasado con preguntas desde el presente para “retomar, y responder, una pregunta weberiana:

¿por qué las sociedades (o los procesos sociales) han llegado a ser lo que son y no son de otra manera?” (2012: 42).

Así, este ejercicio de interrogar al pasado desde el presente, esta “genealogía” de los procesos actuales, nos permitió explorar las determinaciones de la actual criminalización, pero indagando al mismo tiempo “sus contingencias y azares”, así como “las alternativas desechadas en las luchas entre diferentes proyectos” y “las oportunidades perdidas por unos y otros” (Moulian, 1997: 16).

Entendemos la estructura, junto con Braudel, como una realidad que “el tiempo tarda enormemente en desgastar y en transportar”. En particular, nos centramos en aquellas que persisten, convirtiéndose en “elementos estables de una infinidad de generaciones”, obstruyendo y determinando el transcurrir de la historia (1970:70-71)<sup>7</sup>.

Preguntarnos por qué los Estados centrales de estos países utilizan en determinada situación histórica la violencia como respuesta predominante frente a las manifestaciones de protesta que generan las actividades económicas estratégicas, exigió incorporar al análisis la situación internacional de dicha coyuntura. Como sostienen Ansaldi y Giordano (2012, 2014), esto conduce a observar la correlación existente “entre cada patrón de acumulación del capital y las formas de acción colectiva, y el marco institucional de regulación de las relaciones sociales”. En nuestro caso, esto se evidencia en la necesaria incorporación de las consecuencias de la instauración de un superciclo de *commodities* con precios internacionales y volúmenes de demanda históricos que generaron una hiperespecialización en actividades extractivas entre los países de la región y cuya competencia condujo a la extensión de la frontera extractiva hacia zonas habitadas por comunidades indígenas e indígeno-campesinas que resignificaron su histórica lucha o se convocaron para desplegar acciones de resistencia.

El abordaje teórico-metodológico propuesto determinó la investigación desde sus inicios, así como la búsqueda de documentación y la interpretación de los datos, tomando como punto de partida aquellas coyunturas críticas en las que podíamos evidenciar la emergencia de los problemas del “orden” y el “progreso”, con las consecuentes tensiones en torno al enemigo interno y el tipo de modelo de desarrollo -“hacia adentro” o “hacia afuera”- que sería más conveniente para cada país.

El foco de análisis se concentró en los procesos de criminalización, es decir, aquellos casos en los que, frente a la demanda de las poblaciones afectadas, el Estado ha respondido de manera predominantemente punitiva mediante la judicialización de la protesta socioambiental y socio-

---

<sup>7</sup> Citado en Ansaldi y Giordano (2014: 17).

territorial y la construcción de las comunidades que se oponen a las actividades extractivistas como enemigos de la nación.

La criminalización de la protesta ocurre, por naturaleza, sólo en contextos democráticos. Esta afirmación, que resulta casi obvia, no lo es tanto, ya que el empleo de mecanismos y estrategias propios de contextos autoritarios invita a indagar sobre el tipo de regímenes que surgen en países con experiencias de neoliberalización autoritaria profundas que no lograron ser cabalmente impugnados.

En efecto, los procesos que analizamos ocurren en el marco de sociedades formalmente democráticas, con un funcionamiento pleno de las instituciones estatales. Sociedades en las que las transformaciones capitalistas han convertido a las corporaciones en actores determinantes para los Estados y, en consecuencia, donde la criminalización aparece como un mecanismo necesario para controlar y desarticular la disidencia contra el modelo económico que garantiza su posicionamiento hegemónico.

Conforme se consolidaba el superciclo, la criminalización de la protesta antiextractivista evidenciaba un uso extendido en toda la región, con niveles diversos de coerción y mayor o menor búsqueda de consensos. Aquí surgió un nuevo interrogante que rigió el proceso investigativo: este tipo de respuesta, ¿responde a un proceso regional, con un diferente despliegue coercitivo signado por las trayectorias históricas de cada unidad nacional?

Con esta sospecha abordamos el proceso comparativo, intentando combinar una estrategia universalizadora orientada a “identificar las propiedades comunes a todos los casos que presenta un fenómeno”, con la identificación de las diferencias que “trata de establecer un principio de variación en el carácter o la intensidad de un fenómeno mediante el examen de las diferencias sistemáticas entre los distintos casos” (Tilly, 1991: 106).

En otras palabras, observamos la utilización de una misma estrategia (creación de un enemigo, frecuentemente indígena o indígena-campesino y respuesta estatal predominantemente represiva ante la protesta antiextractivista) en dos países con altas tasas de conflictividad, pero cuyas especificidades históricas permiten evidenciar un uso diferente de los mecanismos y prácticas desplegadas.

En los procesos analizados, la visible contradicción entre un orden democrático y la extensión de las prácticas de criminalización, condujeron a legalizar estos mecanismos “incluyéndolos dentro del orden normativo, generalmente la ley penal, para poderla emplear bajo la apariencia de licitud, que permita que su ejercicio no sea observado por una sociedad en régimen de democracia” (Vásquez, 2018: 56).

El Estado adquirió un rol preponderante en el control y distribución de la renta proveniente de la exportación primaria, al mismo tiempo que se convirtió en garante de la reproducción de esta fase de acumulación, mediante la consolidación de sistemas de estabilidad jurídica y tributaria que permitieran captar y retener las inversiones (Acosta, 2012; Vásquez, 2018; Svampa, 2019). Ello no excluye las diversas estrategias orientadas a la construcción de consensos. En efecto, todo orden, para legitimarse, requiere de ambos elementos: la coerción física y la violencia simbólica, definida por Bourdieu como aquella que “arranca sumisiones que ni siquiera se perciben como tales apoyándose en unas ‘expectativas colectivas’, en unas creencias socialmente inculcadas” (Bourdieu, 1999: 173).

El consenso, o la búsqueda del mismo, en tanto elemento fundante de la aceptación de un orden, no supone sólo el otorgamiento de ciertas prerrogativas o beneficios a determinados actores para lograr su aquiescencia, sino que actúa también mediante mecanismos desmovilizadores que pueden partir del miedo al despliegue de mecanismos represivos.

La proliferación de imaginarios de terror a través de los grandes medios de comunicación y alocuciones públicas de funcionarios de gobierno, así como la importancia del discurso jurídico que, a través de la penalización de determinadas conductas y prácticas contribuyó a la cristalización de estas creencias, constituyó un elemento de análisis sustancial para nuestra tesis. Nos guiamos en este sentido por el enfoque clásico bourdiano respecto a la autoridad jurídica como “la forma por excelencia de la violencia simbólica legítima cuyo monopolio pertenece al Estado” (Bourdieu, 2000: 168).

Asimismo, en la búsqueda de construir consensos con la población en general para legitimar la profundización del neoextractivismo, se desplegó una multiplicidad de estrategias que consolidó esta lectura conspirativa entre “buenos” y “malos” -enemigos- difundida desde las instituciones estatales.

En nuestras reflexiones intentaremos prescindir de la utilización del término conflicto para describir los procesos de criminalización, si bien su uso es hegemónico en la literatura especializada en la temática, por dos motivos<sup>8</sup>. El primero es que coloca en igualdad de condiciones a las comunidades indígenas o indígena-campesinas y al Estado con su aparato coercitivo. Asimismo, al ligarlo con el calificativo de socioambiental se desdibuja el carácter político de las reivindicaciones y la historicidad de sus relaciones de exclusión. Incluso, cuando se los califica como étnicos, se opera un similar enmascaramiento de las causas que originan las protestas.

---

<sup>8</sup> El uso que se le dará será de tipo instrumental, es decir, cuando nos estemos refiriendo a la calificación empleada en fuentes secundarias.

No obstante esta aclaración, es preciso destacar que la categoría conflicto socioambiental desempeña un rol a la vez explicativo y denunciativo, especialmente en Perú. De aquí que sea preponderante en los diagnósticos de organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales para denominar situaciones de disputas originadas entre actores sociales con diferentes intereses y cosmovisiones, en torno a la utilización de un determinado territorio o recurso.

El carácter ambiental de su tipificación proviene del deterioro, contaminación e inutilización de suelos, cursos hídricos, bosques e incluso territorios considerados sagrados por comunidades indígenas. En términos generales, el deterioro ambiental conduce a desplazamientos forzados y a un incremento de la pauperización de la vida de múltiples comunidades que dependen de la explotación de la tierra o el agua para subsistir.

El carácter social responde a que este tipo de disputas obstaculiza o limita el desarrollo de las prácticas culturales de estas comunidades, afecta su calidad de vida y, en frecuentes ocasiones, los coloca en situaciones de violencia proveniente de actores estatales o de las corporaciones extractivas, en un arco de manifestaciones que va desde la imposición de proyectos sin consulta previa, hasta la persecución, el hostigamiento y la criminalización de sus prácticas, hasta el asesinato de líderes y activistas.

En definitiva, señalan la mutua imbricación entre el modelo de desarrollo hegemónico en la región y la afectación directa de la naturaleza -con resultados a menudo irreversibles- y del modo de vida de las comunidades indígenas y campesinas involucradas.

Es importante incorporar dos elementos a esta lectura de los conflictos socioambientales. El primero es la afectación potencial o real de derechos humanos “derivada del acceso y uso de los recursos naturales, así como por los impactos ambientales de las actividades económicas” (Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile, 2016). El segundo es que este tipo de disputas se instala en un marco más amplio de conflictos territoriales y que, por su propia naturaleza, expresan una profunda asimetría entre los actores involucrados, lo que incide en las formas y capacidades de intervención de cada uno (González, Grez, Cubillos, Pinto y Escobar, 2016).

Perú es uno de los países latinoamericanos con mayor cantidad de conflictos socioambientales originados en las actividades mineras, según datos de la Defensoría del Pueblo. El último informe de esta institución indica que durante el mes de septiembre de 2019 se registraron 184 conflictos sociales, de los cuales 122 son de carácter socioambiental, dato que se mantiene constante desde 2007. De lo anterior se desprende que las actividades extractivas son las que

condensan la mayor cantidad de conflictos socioambientales en Perú, ubicados mayormente en la sierra (De Echave, 2015).

En Chile, al igual que en Perú, durante las últimas dos décadas se han incrementado los conflictos sociales en general y los socioambientales -también denominados socioterritoriales- en particular. El grueso de estos últimos está centrado en ciertos sectores de la economía -la minería, el monocultivo forestal y la salmonicultura- que son los que generan las más altas tasas de rentabilidad, en ciertas zonas del país alejadas de los centros metropolitanos y que expresan la persistencia de fragmentaciones regionales. En el informe 2018 del Instituto Nacional de Derechos Humanos se registraban 116 conflictos (entre activos, latentes y cerrados), asociados a energía, minería, pesca y acuicultura y forestal.

Además de los mencionados, los casos propuestos presentan otros elementos comunes, entre los que destacamos la alta composición de población indígena -diecisiete millones en Perú, un millón y medio en Chile (CEPAL, 2014)- históricamente marginada, que comienza a exigir el cumplimiento de sus derechos frente a la expansión de la frontera extractiva. La superposición de las actividades estratégicas señaladas y sus territorios es otro elemento común a destacar.

Un breve *excursus* antes de retomar la justificación: el caso peruano no suele ser frecuentemente estudiado desde la academia argentina, a excepción de autores y líneas de investigación centrados en el período colonial y el rol del Virreinato de Perú en la dominación ejercida en la región por la Corona española, sobre los cuales existe una profusa bibliografía. Evidenciar la importancia de la especificidad del desarrollo histórico peruano y estimular nuevas investigaciones sobre esta unidad nacional dentro del campo de estudios latinoamericanos fue, en efecto, una de las motivaciones principales de esta tesis.

Respecto al caso chileno, no es posible sostener esta afirmación, mucho menos cuando se trata del estudio de las comunidades mapuche, su historia de resistencia al avance colonial y el enfrentamiento con el Estado nacional durante buena parte de su historia republicana. Sin embargo, en esta investigación desistimos de retomar el camino de los estudios centrados en los mapuche como movimiento social o su búsqueda de autonomismo, ejes de estudios asiduamente visitados por los estudiosos latinoamericanistas. Reconfiguramos, además, los términos bajo los cuales se inscribe su lucha en la coyuntura desplegada con el inicio del superciclo, entendiéndola no sólo como socioterritorial, sino también y, sobre todo, antiextractivista.

Para abordar los procesos de criminalización, tomamos cuatro casos emblemáticos de cada país (ocho en total) que permitieron rastrear las respuestas estatales en las cuatro administraciones

de gobierno que se sucedieron en el período analizado: en Chile, Ricardo Lagos (2000-2006)<sup>9</sup>, Michelle Bachelet (2006-2010), Sebastián Piñera (2010-2014) y Bachelet (2014-2018); en Perú, Alejandro Toledo (2001-2006), Alan García (2006-2011), Ollanta Humala (2011-2016) y Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018)<sup>10</sup>.

Analizamos cuatro casos emblemáticos<sup>11</sup> de cada unidad nacional por tres motivos. El primero responde a una necesidad metodológica ligada a la estrategia de comparación que rige la investigación: partiendo de una misma cantidad de elementos comparables, rastreamos en los casos concretos las respuestas estatales y sus diversas manifestaciones. Propugnamos, en este sentido, lograr una comparación integrada en la que el método se expresa como una parte inseparable de la elección de los casos de estudio (McMichael, 1992: 381-382).

El segundo factor se vincula con la posibilidad de analizar esta respuesta estatal tanto en los momentos de auge de los precios internacionales como en la fase de agotamiento. Y, finalmente, al analizar gobiernos de distinto signo político, intentamos poner en discusión el peso del signo ideológico de los mismos en el manejo de la conflictividad ligada con el modelo neoextractivista.

Establecemos, para ello, dos grandes períodos -auge y agotamiento del superciclo- que nos permitieron observar la relación entre las necesidades de esta fase de acumulación y las prácticas de criminalización sobre los colectivos que se oponen a la expansión de las actividades extractivas. Identificamos un punto de inflexión hacia el inicio de la segunda década (2011) de este siglo, cuando estos países comienzan la “carrera hacia el fondo”, al visibilizarse el agotamiento del superciclo y la respuesta estatal experimenta una variación, con una tendencia desde una respuesta reactiva a una preventiva.

En tanto el foco principal está puesto sobre el Estado y sus modos de controlar el orden interno, se trabajó con una serie de documentos que, combinados con las lecturas teóricas, permitieron sistematizar las diversas estrategias desplegadas. Los documentos utilizados se clasifican en cuatro grandes grupos: a. cuerpos legales que permitieron la expansión de la frontera extractivista, leyes antiterroristas, legislaciones que flexibilizaron el uso de las Fuerzas

---

<sup>9</sup> Hasta la reforma de 2005, el mandato presidencial era de seis años y, a partir de entonces, es de cuatro.

<sup>10</sup> La duración del mandato presidencial en Perú es de cinco años. Kuczynski no logró culminar su período de gobierno y fue reemplazado en 2018 por su vicepresidente Martín Vizcarra (2018-).

<sup>11</sup> Como afirma De Echave, la importancia del caso emblemático en los estudios sobre “conflictividad socioambiental” reside en su capacidad de “poner en perspectiva la problemática en torno a la actividad minera [o extractiva en general, añadimos] y a partir de una situación particular, leer cuál es la agenda del conflicto y qué cambios en las políticas públicas deben implementarse para transformar el conflicto, pero también para evitar que un conflicto de la misma naturaleza se dé en otro lugar del territorio nacional”. El caso emblemático, entonces, nos permite identificar tendencias que se repiten, más allá de las especificidades de cada caso (De Echave, 2018: 193).

Armadas y policiales en el control del orden interno; b. documentos oficiales de los gobiernos de Chile y Perú (planes internos de securitización y militarización de la protesta social, estrategias de seguridad y defensa nacional, documentos históricos ligados a la implementación de la Doctrina de Seguridad Nacional, de Estados Unidos (Estrategias de Seguridad, disposiciones sobre guerra antiterrorista); c. índices de crecimiento del sector primario-exportador en el período analizado, estadísticas ligadas a la procedencia y participación de las empresas y grupos económicos vinculados a las actividades extractivas, Tratados de Libre Comercio y otro tipo de acuerdos comerciales ligados a estas actividades; d. documentos de organizaciones no gubernamentales, organismos de derechos humanos e instituciones de defensa ambiental; e. información periodística para complementar la reconstrucción de los casos subnacionales elegidos.

Al análisis documental se le sumó la realización de entrevistas en profundidad a defensores y líderes comunitarios, expertos en derecho, economía y geopolítica, así como a funcionarios de gobierno y personal policial y militar<sup>12</sup>, que permitieron seleccionar los casos de estudio y reconstruir los sucesos particulares de cada uno.

Para analizar la respuesta estatal a la protesta antiextractivista, estructuramos la investigación en cuatro capítulos. El primero reconstruye las condiciones sociohistóricas de la violencia estatal en Chile y Perú, poniendo el foco sobre coyunturas críticas de su historia que permiten efectuar la correlación entre fases de acumulación y prácticas de criminalización. Iniciamos la periodización en los procesos de centralización estatal porque consideramos que es posible hallar elementos de larga duración que persisten en el presente y que permiten explicar, sin soslayar los cambios, las formas de violencia estatal que se despliegan hoy, como ayer, sobre estos mismos colectivos. La reconstrucción de las coyunturas críticas que sigue este primer capítulo abarca hasta el inicio de la dictadura pinochetista en Chile (1973-1990) y del conflicto armado interno en Perú (1980-2000).

---

<sup>12</sup> En Perú, todas las entrevistas se desarrollaron en el mes de mayo de 2017 en la ciudad de Lima. Los entrevistados fueron (en orden de realización): José Saldaña Cuba, Pontificia Universidad Católica de Perú; Rocío Silva Santisteban, escritora; Manuel Cornejo, Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica; Ismael Vega, Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica; José Arguto, SERVINDI; Juan Luis Dammert y Vladimir Pinto, OXFAM; Equipo de Coordinadora Nacional de Derechos Humanos; Juan Carlos Ruiz Molleda, Instituto de Defensa Legal; Enrique Obando, Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos; María Isabel Remy, Instituto de Estudios Peruanos; José Robles, Centro de Altos Estudios Nacionales.

En Chile, todas las entrevistas se desarrollaron en el mes de junio de 2018 en la ciudad de Santiago de Chile. los entrevistados fueron (en orden de realización): Juan Carlos Gómez Leyton, FACSU-UCEN; Sergio Grez Toso, Universidad de Chile; Igor Goicovic Donoso, Universidad de Santiago de Chile; Fernando Pairican Padilla, académico mapuche; Helene Risor, Centro de Estudios Interculturales e Indígenas; Equipo Comisión Chilena de Derechos Humanos; Equipo Fiscalía del Medio Ambiente, junio de 2018. Santiago de Chile; Juan Carlos Cárdenas, Ecocéanos; Lucio Cuenca, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales.

El segundo capítulo se enfoca en estos dos procesos críticos para nuestro análisis, en tanto sostenemos que fue durante la etapa de neoliberalización por vía autoritaria que se consolidaron dos elementos que caracterizan el escenario que analizamos. Por un lado, la creación del enemigo terrorista y la utilización de un cuerpo doctrinario útil para la persecución y aniquilamiento de la disidencia. Si bien el foco del hostigamiento era el comunismo, las fronteras porosas del término y de la legislación correspondiente, así como el carácter de excepcionalidad de la guerra que se libraba contra un enemigo que se consideraba omnipresente, ofrecieron un marco propicio para la desarticulación de prácticas organizativas que supusieran una amenaza al sistema.

La dictadura pinochetista y el conflicto armado interno no se propusieron la persecución y destrucción del indigenismo o el campesinado, pero, como evidenciamos en la tesis, éstas fueron sus principales víctimas fatales en el caso peruano, mientras que, en el chileno, fueron quienes experimentaron las consecuencias del plan de ajuste en el plano económico, mediante la contrarreforma agraria.

Por otro lado, fue durante la hegemonía de los *Chicago boys* (especialmente a partir de 1975) y la década fujimorista que se sentaron las bases económicas y fiscales para la consolidación de las actividades extractivistas, mediante las reformas estructurales que liberalizaron y extranjerizaron las economías.

En el tercer capítulo nos centramos en el período de consolidación del neoextractivismo en estos países, a partir de una periodización interna que distingue la respuesta estatal durante el auge de los precios internacionales de los *commodities*, entre el año 2000 y el 2010. Se parte de la explicitación del carácter geoestratégico de estas regiones, además de analizar el desempeño de los principales productos de exportación y las alianzas comerciales que se establecieron con viejos y nuevos socios, para luego analizar el despliegue de diversos mecanismos coercitivos, junto con modificaciones legislativas tendientes a securitizar el orden interno y diseminación de discursos públicos -tanto en debates parlamentarios como en medios de comunicación- tendientes a la construcción de estos colectivos como una amenaza.

El cuarto capítulo retoma la periodización del capítulo anterior a partir de la identificación de un punto de inflexión en el año 2011 cuando comienza a evidenciarse el inicio de la fase de agotamiento del superciclo de *commodities*, junto con una mayor flexibilización ambiental y fiscal y el desarrollo de una respuesta preventiva a la conflictividad originada en las actividades extractivas. La periodización finaliza en el año 2018, cuando los indicadores internacionales parecieran señalar el inicio de un nuevo superciclo de *commodities*, sobre una nueva configuración regional y mundial.

Las conclusiones retoman y sistematizan las variables analizadas en la tesis, articulando elementos geopolíticos, ligados tanto al reordenamiento de la región en un nuevo contexto securiticio como al restablecimiento de su rol en el escenario internacional, con las estrategias y mecanismos internos como las políticas de securitización y militarización de la protesta ligada a recursos naturales, la difusión de imaginarios terroristas y el discurso de la inseguridad jurídica que se amalgaman con elementos segregacionistas que retrotraen a períodos históricos previos.

La creación de la categoría *ecoterrorista* aparece, en estos escenarios, como una construcción político-judicial-mediática que resulta funcional a una fase de acumulación que exige, para su sostenimiento, el despliegue de mecanismos diversos de control del orden interno. La normalización de la emergencia y el despliegue policial-militar preventivo se cimentan sobre la construcción de estos colectivos como amenazas para legitimar la profundización del modelo en tiempos de agotamiento del superciclo.

## **CAPÍTULO 1. CONDICIONES SOCIOHISTÓRICAS DE LA VIOLENCIA ESTATAL EN CHILE Y PERÚ (1818-1973/80)**

En este capítulo se reconstruyen las condiciones sociohistóricas de la violencia estatal en Chile y Perú, con el objetivo de identificar elementos de larga duración que permitan comprender las actuales prácticas de criminalización de la protesta de las comunidades indígenas e indígenocampesinas.

El capítulo se estructura en tres periodizaciones guiadas por grandes ciclos históricos en los que se observan las disputas entre distintos actores por hegemonizar el poder político, concentrar el poder económico e imponer un modelo de desarrollo liberal-extranjerizante o un modelo nacional-desarrollista en ambos países: 1. los procesos independentistas y el establecimiento del orden poscolonial hasta la Guerra del Pacífico (1818-1878); 2. de este enfrentamiento a la recomposición de la dominación oligárquica mediante la extranjerización de los negocios claves -minería, agricultura e hidrocarburos- (1879-1929); 3. de la crisis de 1930 y las propuestas de industrialización a las nacionalizaciones y reformas agrarias (1930-1973/75).

El análisis comparado de estas coyunturas críticas de la historia de cada país se propone reconstruir las modalidades estatales de resolución de los conflictos internos ligados a los distintos ciclos mencionados, de manera de elaborar una lectura sistemática acerca de la correlación entre acumulación y prácticas de criminalización. En otras palabras, nos interesa rastrear las diversas estrategias estatales de resolución del orden interno, mediante la construcción de una otredad -sea éste “el indio”, el campesino o simplemente el disidente- y sus mutaciones a lo largo de la historia.

Exploramos, en principio, los procesos de centralización estatal en tanto los diversos modos de resolución de la ruptura del vínculo colonial condicionaron las relaciones de producción del orden republicano, el ejercicio de la dominación y la debilidad o fortaleza de las instituciones poscoloniales.

Analizamos, en una segunda fase, cómo se recompusieron los sectores dominantes tras la Guerra del Pacífico que significó, para Chile, incorporar a su producción nacional un producto fundamental para el proceso de consolidación del poder en la zona central y la preservación de la forma de dominación oligárquica. Para Perú, en cambio, implicó la pérdida de estos ingresos, junto con la erosión del poder de las clases dominantes y, al mismo tiempo, un endeudamiento que marcó el ingreso de capitales extranjeros en áreas estratégicas de la economía.

En una tercera fase, signada en sus orígenes por los efectos de la crisis de 1929, Chile atravesó el cierre del desarrollo hacia afuera y el comienzo del ocaso de la dominación oligárquica. En

ambos países se incentivó, así como en buena parte de los países de la región, una incipiente industrialización. En las décadas de 1960 y 1970, los dos países atravesaron procesos de reforma agraria que liquidaron las formas de tenencia de la tierra heredadas de la estructura colonial y, si bien bajo distintos formatos políticos, ambos experimentaron el ascenso de propuestas nacional-desarrollistas de carácter antiimperialistas que reconfiguraron definitivamente el rostro de estos países.

En el último apartado se retoman las variables analizadas en cada uno de estos períodos para sistematizar los elementos de larga duración que pueden contribuir a una genealogía de la conflictividad actual, así como identificar las mutaciones de las formas de criminalización y creación de una amenaza que operaron en cada fase como modos de garantizar un determinado proceso de acumulación.

### **1.1. Los procesos independentistas y el establecimiento del orden poscolonial: centralización del poder, inserción dependiente en el mercado mundial y delimitación de la frontera con el indio (1818-1878)**

Los procesos de centralización del poder bajo la forma estatal<sup>13</sup> en Chile y Perú tuvieron desarrollos disímiles en función de la capacidad de las élites locales de ejercer el monopolio de la violencia legítima y controlar la producción, así como del mayor o menor grado de dependencia de la península ibérica (Ansaldi y Giordano, 2012).

La formación del Estado en Chile fue un proceso de centralización temprana del poder bajo la forma de una república centralista, consolidada sobre la base del sistema de haciendas del Valle Central<sup>14</sup>. La riqueza agrícola de esta región permitió fortalecer el poder de los hacendados tradicionales, cuyas exportaciones cerealeras hacia Gran Bretaña la habían instaurado como clase dominante.

El enfrentamiento entre las tendencias federalistas y centralistas se dio, aquí, entre *pipiolo*s, de orientación liberal y *pelucones*, conservadores. Los primeros proponían la implementación de un modelo proteccionista, limitando la participación extranjera en el mercado interno y generando incentivos a los sectores agrícola y manufacturero. En el plano político, eran

---

<sup>13</sup> Para Ansaldi y Giordano, los procesos que dieron origen a las sociedades latinoamericanas independientes se explican mejor atendiendo a los modos de centralización del poder que a la fórmula clásica de edificación de Estados nacionales (2012: 308).

<sup>14</sup> Ansaldi y Giordano (2012) identifican tres matrices societales sobre las cuales se constituyó la dominación político-social durante el orden colonial: la hacienda, característica del Valle Central de Chile, orientada a la exportación y que empleaba trabajo semiservil; la plantación, que empleaba trabajo esclavista, fue la estructura típica del Caribe y algunas zonas de Brasil; y la estancia, que empleaba trabajo asalariado y se consolidó en las áreas adyacentes al Río de la Plata. Los autores identifican, asimismo, una cuarta matriz, la de comunidades indígenas (p. 105, 123, 197).

partidarios del voto popular, así como de la autonomía de las provincia por sobre el gobierno central. En palabras de Ansaldi (2012), proponían el típico ideario republicano. Los *pelucones* residían mayoritariamente en Santiago, eran propietarios rurales y, por la naturaleza elitista de sus propuestas, su proyecto de Estado se asemejaba al de una república aristocrática.

A la declaración de independencia en 1818<sup>15</sup>, tras un largo proceso que culminó con la ruptura de los lazos con la península ibérica y que fue encabezado por los *pipiolo*s, le siguió un período de guerras civiles entre estos dos bandos que se extendería desde 1829 hasta 1833. El establecimiento de la “pax portaliana” y la proclamación de una Constitución liberal significó el triunfo de la facción de los *pelucones*.

Como sostiene Moulian (1985), el enfrentamiento entre estas facciones exhibía el dislocamiento entre la élite gobernante y las clases dominantes. En efecto, la élite gobernante, representada por los *pipiolo*s de tendencia liberal-democrática “no representaba al poder económico y carecía de una base social real”, mientras que las clases dominantes, dueñas del poder económico, necesitaban un orden estable y fuerte a partir del cual pudiesen reproducir “el orden paternalista-aristocrático de la hacienda”. El orden portaliano logró, entonces, centralizar el poder de los hacendados, convirtiéndolos, además de clase dominante, en élite gobernante.

La ausencia de caudillos que disputasen el poder de Santiago, por entonces Capitanía General de Chile, posibilitó esta centralización temprana que adoptó rasgos autoritarios (Ansaldi y Giordano, 2012: 255). El nuevo estatuto constitucional de 1833 “estableció un Estado unitario caracterizado por su capacidad para afianzar, a partir de la presidencia de Prieto (1831-1841) y con el fundamental papel de su ministro Portales, una fase de estabilidad inusual en el conjunto de Estados independientes” (p. 257).

Esta etapa dio inicio, asimismo, a la instauración de un tipo de dominación oligárquica que prosperó gracias a su núcleo duro, los hacendados del Valle Central, hasta 1925. En tanto el proceso de formación estatal en Chile fue dirigido por una clase terrateniente cuya base de poder era la gran propiedad agraria orientada a la producción externa -preservando las relaciones de dependencia del régimen colonial-, el Estado resultante adquirió una forma democrática, pero con un contenido oligárquico. Es decir, “fue más bien solo aparato estatal y, por ende, mera dominación” (Ansaldi y Giordano, 2012: 307).

---

<sup>15</sup> El proceso de independencia abarca el período comprendido entre la instauración de una junta nacional el 18 de septiembre de 1810 y el triunfo del ejército revolucionario sobre las últimas tropas españolas en 1826 (Di Giminiani, 2012: 61).

La dominación oligárquica se caracterizó, en Chile como en los demás países latinoamericanos, por el centralismo presidencial, la escasa apertura política, el autoritarismo y la instauración de un sistema de superioridad racial y social de las élites blancas sobre las mayorías indígenas y campesinas. Particularmente en esta nueva república, las instituciones forjadas al calor del orden portaliano se constituyeron como garantes y protectores del viejo orden (Cavarozzi, 1978: 1329).

A este período de estabilidad le siguió una fase de enfrentamientos entre los hacendados tradicionales y la emergente burguesía minera (cobre), que se extendió desde mediados de siglo hasta 1891. La guerra civil de 1854-1859 fue el primero de estos enfrentamientos, que para Maurice Zeitlin (1984) reflejaba el intento del sector más dinámico -minería- de imposición de una revolución burguesa por la vía armada.

Estos conflictos regionales evidenciaban la diversificación de la clase dominante chilena, con un sector tradicional conformado por los terratenientes y comerciantes de la costa que, como mencionamos, perpetuaban las relaciones de producción coloniales; y una moderna burguesía minera y agraria en la región de Copiapó, con lazos internos de tipo comercial, industrial y bancario, que iniciaron un rápido proceso de modernización capitalista.

Dos procesos afectaron fuertemente el orden portaliano, sostenido por un equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo: la crisis minera de 1873 y la crisis monetaria de 1878, socavando el poder del sector exportador. El cobre, junto con la plata, fueron los productos de minería metálica<sup>16</sup> que comenzaron a explotarse en el siglo XVIII. El cobre, en particular, comenzó a ganar un gran protagonismo a partir de la Independencia<sup>17</sup> y, salvo algunos períodos excepcionales, acompañó el crecimiento de Chile como primer producto de exportación durante buena parte de su historia republicana.

En el período previo a la Guerra del Pacífico (1850-1880), Chile se había convertido en el primer productor de cobre a nivel mundial, por entonces en manos de capitales nacionales, con un pico de 62% de producción en 1876. Principalmente, entre las décadas 1851-1860, 1861-1867 y 1871-1880 produjo entre el 30 y el 45% del total mundial, hasta el inicio del auge del salitre, que protagonizó el ciclo posterior (1880-1930), representando el 80% de las exportaciones totales (Zauschquevich y Sutulov, 1975: 23).

---

<sup>16</sup> Entre los recursos geológicos de Chile se incluyen minerales metálicos y no metálicos. Entre los metalíferos se encuentran -entre otros- el cobre, la plata y el oro, mientras que en los no metalíferos, el salitre, el yodo y el azufre.

<sup>17</sup> La Corona española se había centrado en la extracción de oro y plata, sin invertir en el desarrollo tecnológico de la minería. Las minas de cobre eran escasas y pequeñas, se encontraban deficientemente equipadas y con escasez de mano de obra (Zauschquevich y Sutulov, 1975).

## **El pueblo mapuche, de héroe anticolonial a enemigo de la nación**

La construcción del Estado nacional en Chile implicó, además de la centralización del poder en manos de los hacendados y la inserción del país en el mercado internacional, la consecución de dos procesos conexos: la definición legal del ámbito geográfico sobre el cual se ejercía la dominación y la internalización de una identidad colectiva.

El primer proceso involucró la delimitación de la “frontera con el indio”<sup>18</sup> o, en el caso chileno, la ocupación militar de las regiones habitadas por el pueblo mapuche<sup>19</sup> conocida como “Pacificación de la Araucanía”. Esta operación conjunta de limpieza étnica entre los ejércitos de Argentina y Chile se propuso “atrapar a los araucanos que deambulaban en el territorio de ambas partes de la cordillera” (Bengoa, 2002: 20-22).

Del lado chileno, la campaña militar emprendida en 1861 con la expresa voluntad de establecer la soberanía del Estado en ciernes, perseguía, además, el propósito de incorporar tierras para la agricultura (Correa y Mella, 2010). En efecto, la embestida contra las tierras mapuche se dio en una fase de contracción del modelo exportador que se hizo visible en 1857, en un contexto signado por la desaceleración de la economía mundial, la decadencia de la minería de plata y un período de malas cosechas (Pinto Rodríguez, 2003; Mella Seguel, 2007).

La campaña de ocupación militar de la Araucanía encabezada por el coronel Cornelio Saavedra Rodríguez<sup>20</sup> significó, por un lado, la incorporación al Estado chileno de aproximadamente diez millones de hectáreas -que corresponden a las actuales provincias de Arauco, Bío Bío, Cautín y Malleco- y, por extensión, “la constitución de la propiedad privada latifundista” (Correa y Mella, 2010: 60). Las tierras arrebatadas a los mapuche fueron rematadas por el Estado chileno como terrenos baldíos o sobrantes, en un proceso que inició en 1881 -tras la derrota del último levantamiento mapuche- y culminó hacia 1894<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Tras años de enfrentamientos entre el pueblo mapuche y las tropas de la Corona española, la victoria mapuche de Curalaba en 1598 motivó el reconocimiento formal del territorio entre el río Bío Bío y el río Toltén, que se haría definitivo con la firma del Pacto de Quillín en 1641 (Díaz Herrera, 2015). Esta delimitación de la frontera hispano-mapuche en el Bío Bío fue respetada durante buena parte de la dominación colonial y, en el período republicano, hasta la intervención militar de 1861 (Correa y Mella, 2010: 30).

<sup>19</sup> En el actual territorio chileno, los mapuche, si bien constituyen el pueblo indígena más numeroso, representando el 9.9% del total de la población chilena (INE, 2018), no son el único. En el norte del país se concentran cinco pueblos originarios: en la zona de Arica, Parinacota y Tarapacá, la población aymara (0,88%); en las zonas de Arica, Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, el pueblo quechua (0,19%); en la Región de Antofagasta, el pueblo atacameño o Lican Antai (0,17%); y en la Región de Atacama, los pueblos colla (0,11%) y diaguita (0,50%), éstos últimos también residentes de la región de Coquimbo. En el extremo sur del país habitan los kawésqar (0,019%), en las regiones de Magallanes y Aysén y los yagán (0,009%), también en Magallanes. Finalmente, en la Isla de Pascua habitan los rapanui (0,05%) (INE, 2018; Vergara, Gundermann y Foerster, 2013).

<sup>20</sup> Nieto de Cornelio Saavedra, quien presidiera la Primera Junta de Gobierno de Buenos Aires en 1810.

<sup>21</sup> Según detallan Correa y Mella: “en mayo de 1881 se rematan 55.928 hectáreas de Traiguén y 26.402 hectáreas de Purén y Nahuelbuta; en diciembre de 1885, 47.570 hectáreas de Malleco, Colpi, Lumaco, Quino, Quillén y Traiguén; en septiembre de 1886, 50.369 hectáreas de Angol; en abril de 1887, 30.143 hectáreas de Victoria; en

Respecto a la internalización de una identidad colectiva o, en palabras de Oszlak (1978), el ejercicio del control ideológico de la dominación, el orden conservador que se impuso tras la guerra civil de 1859 construyó una imagen del mapuche como el enemigo de la nación chilena, obstructor del progreso y el desarrollo de la nación e invasor de un espacio “legítimo” de la República.

En efecto, esta imagen que logró consolidarse a través de su difusión en medios gráficos como *El Mercurio*, revirtió aquella heroica imagen de “ejemplo de lucha anticolonial” (Mella Seguel, 2007: 29) que los revolucionarios de la Independencia le habían atribuido. Según Jorge Pinto Rodríguez (1996), esta nueva imagen del mapuche como enemigo contribuía a la legitimación del accionar del Ejército.

Comenzó a gestarse un imaginario en torno al ser mapuche que las élites santiaguinas arrastrarían aún hasta el presente: la imagen del salvaje, primitivo, bárbaro, incivilizado. En simultáneo, se difundía una idea de *Terra nullius* (Bengoa, 2002: 31-32) que servía de justificación para la inclusión de sus tierras al desarrollo nacional.

### **Fragmentación regional, nuevo pacto colonial y la persistencia de un sistema de jerarquización dual en el proceso de centralización peruano**

A diferencia del proceso chileno, la centralización en Perú se dio de forma lenta y tardía por la persistencia de poderes regionales fuertes<sup>22</sup>. La diversidad geográfica -costa, sierra, selva<sup>23</sup>- condicionó la fragmentación<sup>24</sup> regional del poder político y la ausencia de una clase capaz de unificar el poder en términos nacionales dilató la centralización del poder en la costa. Si bien la Independencia fue proclamada formalmente el 15 de julio de 1821, no fue hasta la Batalla de Ayacucho en diciembre de 1824 cuando las fuerzas realistas fueron finalmente derrotadas y se dio inicio a la era republicana<sup>25 26</sup>.

---

diciembre de 1889, 65.388 hectáreas en Traiguén y Temuco; en junio de 1892, 63.328 hectáreas en Ñielol, Temuco y Cholchol; en junio de 1893, en Temuco, Cholchol, Nueva Imperial y Victoria, se rematan 119.407 hectáreas; en mayo de 1894, en Malleco-Dillo, Curacautín, Huichahue, Toltén y Carahue, 146.462 hectáreas; en diciembre de 1894, 265.285 hectáreas en Cholchol, Carahue, Temuco, Lautaro, Huichahue, Victoria y Quechereguas” (2010: 54-55).

<sup>22</sup> Esta persistencia, cuyos efectos son visibles incluso en el presente, conduce a cuestionar la existencia de un Estado moderno (Ansaldi y Giordano, 2012).

<sup>23</sup> La costa ocupa el 12% del territorio nacional, la sierra el 27% y la selva amazónica un 61% (Thorp y Bertram: 1978).

<sup>24</sup> Coincidimos con los autores en que la fragmentación es, antes que una falla, un dato de esta formación estatal.

<sup>25</sup> El resultado de esta batalla fue fundamental, asimismo, para toda América del Sur, ya que significó la disolución del Virreinato del Perú, institución mediante la cual la Corona española ejerció su dominio sobre el territorio sudamericano desde el Siglo XVI.

<sup>26</sup> Como sostienen Thorp y Paredes, “para este país, la independencia resultó una suerte de rara avis, puesto que llegó del exterior y no fue solicitada” (2011: 125).

Asimismo, mientras que en el caso chileno las instituciones poscoloniales contribuyeron a fortalecer el poder político de la fracción económicamente dominante, dando inicio al período de dominación oligárquica, en el caso peruano se observa una continuidad de las lógicas caudillistas, clientelares y de exclusión indígena que habían caracterizado el período colonial (Cotler, 2013: 41). Ni la aristocracia criolla ni las cúpulas militares lograron reemplazar a la burocracia colonial. El vacío de poder y el deterioro del aparato productivo colonial basado en la exportación de minería metálica<sup>27</sup> hacia la Península ibérica, iniciaron un período de gran inestabilidad que se extendió hasta fines del siglo XIX, postergando de este modo la integración económica y política de carácter nacional (p. 87).

El carácter externo de la Independencia peruana, en el sentido de que la ruptura de los lazos con la Corona fue encabezada por los ejércitos de Argentina y Venezuela, obstaculizó la emergencia de un grupo local que hegemonizara el proceso de construcción de la república y descentralizó el país de facto. De esto modo, las provincias quedaron virtualmente separadas de la capital y se impuso una suerte de liberalismo económico que en la práctica era inexistente, ya que el incipiente Estado no tenía la capacidad suficiente para estimular un sector económico (Contreras y Cueto, 2013: 76).

La virtual autonomía de los caudillos regionales radicaba en su dominio de las relaciones de producción ligadas a las posibilidades de explotación de cada lugar geográfico. En la costa se desarrollaba el sistema de haciendas en manos de propietarios dedicados a la producción para el mercado mundial, mientras que, en la sierra, los terratenientes más tradicionales producían para la economía interna, empleando para ello fuerza de trabajo indígena y campesina. Durante los primeros años de república independiente, los caudillos de la sierra sur mantuvieron relaciones comerciales con Inglaterra mediante la exportación de lana, intentado minar el poder de los grupos económicamente dominantes de Lima y la región norteña (p. 97). La selva, por su parte, permanecía como lugar indómito y, hasta entonces, alejado de los intereses comerciales del Estado en formación.

La ruptura formal del vínculo con la Corona española no significó, en términos prácticos, la constitución de nuevas bases sociales ni la modificación de las relaciones de producción, sino que implicó el establecimiento de un “nuevo pacto colonial” con otras potencias: Inglaterra y Francia. Los términos que regían la propiedad de los recursos agrícolas y mineros, así como las concesiones comerciales, no fueron modificadas (Thorp y Paredes, 2011: 126).

---

<sup>27</sup> Este modelo se sostuvo gracias a la explotación de mano de obra nativa. En efecto, la expoliación de estas comunidades fue tal que los ingresos de la Corona española por tributo indígena se ubicaban en segundo lugar después de las ganancias provenientes de la explotación minera (Cotler, 2013: 53).

El descubrimiento de yacimientos de guano<sup>28</sup> a inicios de la década de 1840 posibilitó una recuperación económica significativa y el incremento de su precio internacional, entre 1840 y 1865<sup>29</sup>, contribuyó a la estabilización de la economía durante el primer gobierno de Ramón Castilla (1845-1851).

Los ingresos provenientes de la exportación de guano -vía préstamos solicitados a la banca inglesa- fueron utilizados para la reactivación del comercio de exportación de algodón y caña de azúcar en las haciendas costeñas (Bonilla, 1984), la construcción de líneas férreas para conectar los puertos con los centros agrícolas y mineros (Cotler, 2013: 101), así como para la creación de cuerpos de seguridad<sup>30</sup> y la financiación de entidades estatales nacionales (Thorp y Paredes, 2011: 127).

Bonilla menciona que, durante la primera administración de Castilla, las rentas fueron invertidas en fortalecer una burocracia civil militar para “lograr el ‘orden’ y la estabilidad política”, mientras que en el segundo gobierno (1854-1862), se volcaron en el financiamiento de “las operaciones punitivas externas y las revueltas internas” ([1974]1984: 46).

La exportación del guano generó el desplazamiento de las actividades y centros tradicionales<sup>31</sup>, desde la sierra sur hacia la costa y el ingreso de dinero constante posibilitó el inicio de la centralización política en la zona costera (Cotler, 2013).

Como sugieren Contreras y Cueto, “antes de que existiera el dinero del guano, Lima era pobre y las provincias ricas (...), tenían autosuficiencia fiscal e incluso remitían excedentes a la capital” (2013: 147). La supresión del tributo indígena revirtió esta situación, contribuyendo al proceso de centralización del poder en la costa, si bien lo hizo al margen de la sociedad civil y al precio de postergar una revolución liberal que recién se desataría tras la Guerra del Pacífico (p. 162).

Sin embargo, la aún precaria concentración del poder y la debilidad de la élite económica peruana que no contaba con el capital necesario (Bonilla, [1974]1984), obligó al gobierno de Castilla a otorgar la concesión de la explotación y el comercio de este fertilizante a firmas

---

<sup>28</sup> Los depósitos de guano fueron hallados en las Islas Chincha, tres islas ubicadas a 21 km. de la costa sudoeste del país. Era utilizado en países en proceso de industrialización como fertilizante para mejorar la producción agrícola.

<sup>29</sup> Durante diez años, entre 1850 y 1860, el guano ocupó el primer lugar entre los productos que Inglaterra importaba de la región (Mathew, 1977).

<sup>30</sup> La creación de la Guardia Nacional y la centralización de la administración pública durante el gobierno de Castilla se logró, en buena medida, por la relación de dependencia de las provincias al gobierno central que se gestó a partir de la eliminación del tributo indígena (Cotler, 2013: 107).

<sup>31</sup> Como señala Bonilla ([1974]1984) respecto de la minería, uno de los grandes sectores tradicionales de la economía peruana durante el período colonial, “fue virtualmente inexistente durante la época del guano. Esta actividad, desde la Independencia y a través de todo este período” (p. 145).

européas<sup>32</sup>. Esto significaba dar continuidad a la relación de dependencia económica y política que persistía desde el período colonial, aunque ahora entre una república independiente y sus nuevos socios comerciales. Esto generó un proceso de endeudamiento que se retroalimentó con nuevos empréstitos obtenidos para saldar los pagos exigidos por los tenedores de bonos ingleses.

Durante el gobierno de su sucesor Rufino Echenique (1851-1854), el endeudamiento no sólo se incrementó, sino que se convirtieron los bonos de la deuda interna en títulos de la deuda externa, generando una fuerte oposición de los propietarios enriquecidos con la deuda, que derivó en un nuevo ciclo de enfrentamientos. El triunfo en las guerras civiles encabezadas por Castilla contra el gobierno de Echenique condujo a la instauración de una revolución liberal que impulsó “la supresión de mayorazgos, gremios y fueros de la Iglesia, la manumisión de 20.000 esclavos y la eliminación del tributo indígena”, elementos heredados de la institucionalidad colonial (Cotler, 2013: 109).

Particularmente importante en el proceso de centralización estatal fue, precisamente, la supresión del tributo indígena sobre el cual se sostenían las economías regionales. La desaparición de estos ingresos en las arcas provinciales erosionó su autonomía y determinó su dependencia al gobierno central de Lima. En 1862, el Congreso sancionó una ley que favorecía a los empresarios nacionales en la consignación del guano, lo que “les permitió tener al Estado peruano prácticamente a su merced. Las arcas fiscales se convirtieron en la fuente principal de sus ganancias: a través de préstamos, de intereses de usuarios, etc.” (Bonilla, 1984: 58). De esta manera, “un sector de terratenientes”, en su rol de consignatarios nacionales, “se transformó en burguesía rentista y comercial” (Cotler, 2013: 112)<sup>33</sup>.

El sistema de consignación se sostenía a través del control inglés del tráfico comercial, hasta que 1869 el Ministro de Hacienda, Nicolás Piérola, se lo cedió a la empresa francesa *Dreyfus*, durante el gobierno de José Balta y Montero (1868-1872) (Bonilla, 1984). De esta manera, al eliminar las retenciones impuestas arbitrariamente y los elevados gastos de explotación, les quitaba a los consignatarios nacionales la fuente de su riqueza. La respuesta de esta clase comercial-terrateniente, dirigida por Manuel Pardo -ex gerente de la Compañía Consignataria del Guano-, fue su organización política. En 1871 crearon el Partido Civil<sup>34</sup> y apoyaron la

---

<sup>32</sup> Hasta fines de la década de 1840, cuando se establecen las consignaciones para la venta del guano, éste era propiedad fiscal del Estado (Bonilla, 1984: 131).

<sup>33</sup> Bonilla señala, al respecto, que estos consignatarios nacionales no constituyeron una burguesía y, mucho menos, de carácter nacional (p. 37). Para él, se trataba de una clase “rentista y parasitaria” (1984: 27).

<sup>34</sup> El Partido Civil, además de adoptar este nombre por su apoyo al ideario liberal y apoyar la candidatura a la presidencial del primer civil, pretendía distanciarse del llamado Partido Militar que había gobernado desde la Independencia (Cotler, 2013: 113).

candidatura de Pardo, quien triunfó en las elecciones de 1872, gobernando hasta 1876. Así, el caudillismo militar era reemplazado por una opción civil y el poder político de los terratenientes por el de la emergente burguesía comercial (p. 118).

Una vez en el poder, iniciaron una campaña de modificación de las políticas económicas implementadas por los caudillos militares priorizando la construcción de vías ferroviarias entre los centros mineros y agrícolas y los puertos. En otros términos, buscaban dar origen al proceso de “desarrollo hacia afuera” (Cotler, 2013: 113).

Durante la administración de Pardo, se disolvió el ejército y se creó una Guardia Nacional con oficiales “íntegramente reclutados dentro de la burguesía, constituyéndose así en una verdadera guardia pretoriana” (Cotler, 2013: 118). En un escenario de crecimiento de la deuda externa, déficit comercial, agotamiento de las reservas de guano<sup>35</sup> y crisis de la banca europea, el gobierno de Pardo impulsó la descentralización fiscal y estableció derechos de exportación para el salitre. Se dio inicio, así, a un nuevo ciclo económico protagonizado por este sustituto del guano; la ubicación geográfica de los yacimientos y las disputas por el control de estos recursos enfrentaron a Perú, Chile y Bolivia en la Guerra del Pacífico (1879-1884).

Como señala Bonilla, la existencia de esta clase “rentista y parasitaria” que se enriqueció a partir de la conversión de la deuda interna primero y de las consignaciones del guano, después, abortó la posibilidad de convertirlos en una verdadera burguesía nacional que lograra consolidar un sólido mercado interno (1984: 141). En efecto, al coaligarse con los sectores terratenientes, sus intereses no la llevaron a impulsar una transformación de la estructura productiva heredada del orden colonial, sino a una modernización limitada a la construcción de vías férreas.

Fue esto lo que definió que, durante el período comprendido entre la Independencia y la Guerra del Pacífico, Perú cumpliera el rol de mercado “para la realización de la plusvalía, a través de la compra de mercancías extranjeras, particularmente británicas” (Bonilla: 1984: 151). Al articularse el débil mercado interno a la producción europea, no fue necesario, al menos en esta fase, establecer relaciones de producciones plenamente capitalistas.

---

<sup>35</sup> Como señalan Thorp y Paredes (2011), el endeudamiento se profundizaba aún más a medida que las reservas de guano se agotaban y mermaba su calidad. La situación empeoraba no sólo frente a la demanda de cobro de los tenedores de bonos británicos, sino también frente a la imposibilidad de financiar los proyectos de conexión terrestre que se habían solventado con créditos sostenidos en la demanda europea de este producto (p. 133).

## **La población andina y selvática: entre el *apartheid*, el gamonalismo y la creación del “salvaje amazónico”**

Durante el aletargado proceso de centralización estatal, con sus avances y retrocesos, la “cuestión del indio” reprodujo, en plena era republicana, las lógicas de la dominación colonial. La población indígena e indígeno-campesina había sido víctima de un casi total genocidio desde la conquista y colonización<sup>36</sup>.

Thorp y Paredes definen a las lógicas de exclusión indígena implementadas durante el período colonial en términos de un *apartheid*. Este sistema jerárquico establecía una separación de facto de la “república de españoles” de la “de indios”, cuyo único vínculo era el control de los corregidores -representantes de la Corona española-, para el intercambio comercial y el cobro del tributo. La caída en la población disponible para mano de obra se resolvió mediante el sistema de “reducciones” que concentraban a las poblaciones dispersas en aldeas encabezadas por autoridades indígenas (2011: 118).

En el período comprendido entre la dominación colonial y la independencia, este “sistema dual de castas fue gradualmente erosionado, con lo cual la sociedad peruana asumió las características de una sociedad tripartita, una segmentación en castas de indios, mestizos y españoles, con numerosos vínculos entre los grupos, tanto comerciales como culturales” (p. 121).

Sin embargo, los tres siglos de dominación colonial generaron fragmentaciones irreversibles al interior de la sociedad, cuya manifestación más perceptible fue el miedo de la clase dirigente hacia las clases populares, su desprecio y humillación (p. 154).

Dada la fragilidad política de la élite peruana, la erradicación de las bases coloniales de la economía peruana hubiese requerido la adhesión y el apoyo de las clases populares a un eventual proyecto de la clase dirigente. Pero ello no ocurrió ni podía ocurrir así, porque toda movilización de las clases populares implicaba un grave riesgo para la clase dominante, en la medida en que no disponía ni de la cohesión ni de la fuerza como para mantener la movilización de los oprimidos detrás de objetivos muy precisos y delimitados (Bonilla, 1984: 154).

Después de la Independencia, podemos sintetizar la situación de la población indígena en, al menos, dos casos: quienes vivían en comunidades agrarias de tipo colectivista dedicadas a la

---

<sup>36</sup> Este proceso, estudiado en profundidad por numerosos autores, pone el foco en la incidencia de las epidemias, las movilizaciones forzadas y la violencia ejercida por las tropas españolas en la significativa reducción de la población existente. Los estudios de Cook (1965) señalan que la conjunción de estos procesos redujo la población de 2.738.673 antes de la colonización a 601.645 en 1630. Mariátegui, por su parte, señaló que la población del imperio incaico antes de la Conquista era cercana a los diez millones ([1984] 2004 :57).

economía de autosubsistencia y quienes vivían en haciendas bajo el régimen del yanaconazgo<sup>37</sup> (Contreras y Cueto, 2013: 81-82).

Estas dos situaciones caracterizaban a las comunidades que habían sido integrados al régimen colonial por su pertenencia al Tawantinsuyo, es decir, “pueblos a los que el Estado inca, a cambio del tributo, les reconocía derechos sobre sus territorios (...), su autonomía, vivir, producir, su autoridad, su cacique”. Distinta era la situación de las comunidades no colonizadas, también denominadas “sociedades de frontera” que habitaban la selva y no habían sido conquistados por los incas ni por los españoles (Remy, 2013: 7-13)<sup>38</sup>.

La explotación guanera no utilizó prácticamente mano de obra indígena, sino mayoritariamente trabajadores chinos -culíes- (70%) en condiciones de semi-esclavitud, esclavos (6%) y el porcentaje restante se distribuía entre “reclutas, convictos y trabajadores libres” (Mathew, 1977). El desplazamiento desde la producción generada en la sierra hacia la costa, la llegada de trabajadores extranjeros y el crecimiento demográfico tuvieron un impacto positivo entre la población andina.

Sin embargo, los terratenientes de la sierra no perdieron su poder de control sobre estas comunidades, en tanto la profunda fragmentación y la virtual autonomía de las élites regionales dejaban “íntactas las instituciones tradicionales” (Thorp y Paredes, 2011: 128). Por otra parte, hasta que los ingresos del guano fueron suficientes para sostener el débil aparato estatal (*circa* 1854), se mantuvo el tributo colonial, que pasó a denominarse “contribución indígena” (p. 130). En suma, la presión ejercida por el pago del tributo, su condición de mano de obra semi-esclava y el mantenimiento de las instituciones coloniales de subordinación, contribuyeron a forjar una imagen de estos pobladores como ciudadanos de segunda categoría, en el mejor de los casos. Como sugirió Bonilla (1984) el miedo social que le generaban las clases populares a la clase dirigente llevaría a expulsarlos de cualquier proyecto auténtico de transformación, más allá de solicitar su apoyo en determinadas coyunturas desde una visión paternalista.

Coincidimos con Mariátegui ([1984] 2004) en que el problema del indio es inescindible del problema de la tierra. El gamonalismo aparecía no sólo como una categoría para definir a los latifundistas, sino al sistema de subordinación de las comunidades indígenas mediante la

---

<sup>37</sup> El yanaconazgo era un sistema de intercambio establecido entre indígenas y terratenientes, mediante el cual los primeros estaban obligados a trabajar para la hacienda de los segundos, a cambio de un lote de terreno dentro de la propiedad en la que podía practicar una economía de autosubsistencia. Si bien no recibían salario, el propietario de la hacienda se encargaba de pagar su contribución (Contreras y Cueto, 2013: 82).

<sup>38</sup> Como afirma Remy, la legislación colonial reprodujo el tributo existente, si bien cambiando su perceptor: “los pueblos que tributaban al Estado inca se vuelven tributarios del Rey de España y este, a cambio, protege sus derechos sobre sus tierras” (2012: 7).

intermediación de funcionarios y actores con diversas funciones. En palabras de Ansaldi y Giordano: “la clásica forma de dominación oligárquica andina” (2012: 597).

Con el ascenso del poder civilista, cuya fuerza se sostenía en la propiedad de la tierra, no se logró reestructurar este sistema, sino perpetuarlo. De esta manera, la disputa se dio durante el período que analizamos aquí, entre una fuerza centralista representada por los civilistas propietarios de tierras en la zona costera, y una fuerza descentralizadora o regionalista cuyo poder residía en la sierra, especialmente en los gamonales del sur.

El Perú de la costa, “heredero de España y de la conquista, domina desde Lima al Perú serrano”, pero no es capaz de absorberlo (Mariátegui, [1984] 2004: 220). La centralización del poder en la costa “le permitió al Perú crecer ignorando la sierra y *a fortiori* la selva” (Thorp y Paredes 2011: 127). Esta correlación sufrió un repentino cambio luego del agotamiento de la fase guanera y la pérdida de los yacimientos salitreros tras la Guerra del Pacífico, cuando una nueva industria en crecimiento, la automotriz, comenzó a demandar caucho, abundante en la selva amazónica, para su producción.

## **1.2. De la Guerra del Pacífico a la recomposición de la dominación oligárquica y la consolidación de los sectores estratégicos mediante la exclusión y el exterminio indígena (1879-1929)**

La Guerra del Pacífico (1879-1883) constituyó un punto de inflexión en la historia de los dos países, si bien con derroteros distintos para cada uno. El conflicto se originó a partir de la disputa por la posesión de los yacimientos salitreros que se ubicaban entre la franja de costa perteneciente a Bolivia y el sur de Perú, en el Desierto de Atacama.

En 1872 Chile y Bolivia firmaron un acuerdo secreto, ratificado en 1874, mediante el cual Bolivia se comprometía a no aumentar los impuestos por un lapso de 25 años. Ante el incumplimiento de este acuerdo, el gobierno chileno ocupó militarmente las regiones bolivianas en las que se encontraban los yacimientos. Perú, por su parte, ingresó en esta contienda acatando otro tratado secreto, de defensa mutua, establecido con Bolivia para frenar el avance de Chile en el Pacífico sur (Cotler, 2013: 121).

El desenlace del conflicto estaba determinado de antemano, según Cotler, ya que enfrentaba a “la hegemonía burguesa chilena que había sido capaz de integrar alrededor suyo a la población y organizar tempranamente un Estado” contra una fracción de propietarios fragmentada “de cuyo seno había emergido recientemente un sector burgués que buscaba constituir un aparato centralizador y ‘moderno’” (2013: 121).

## **El auge de la industria salitrera, la extranjerización de la minería y la recomposición de la dominación oligárquica en Chile**

En Chile, la anexión de los territorios salitreros arrebatados a Bolivia -Antofagasta- y Perú -Tarapacá- posibilitó la emergencia de nuevos sectores económicos que comenzaron a enriquecerse a partir de su explotación (Ansaldi y Giordano, 2012). Asimismo, el Estado logró fortalecerse a partir de la recaudación de impuestos provenientes de su exportación -también hacia capitales británicos-, erosionando gradualmente el centralismo presidencial. El auge de la industria salitrera se extendió hasta su crisis en 1921, mostrando las limitaciones de este modelo de desarrollo primario-exportador que se hicieron visibles a nivel regional tras el impacto de la crisis mundial de 1929.

La incorporación de los territorios peruanos y bolivianos, por un lado, así como la apropiación del territorio mapuche de la Araucanía, culminó el proceso de expansión territorial del espacio nacional chileno de norte a sur<sup>39</sup> (Grez Toso, 2011: 18).

En este país, la guerra se produjo en un contexto de creciente polarización entre el Poder Ejecutivo, encabezado por el presidente Balmaceda (1886-1891), y el Congreso Nacional, que condujo a una nueva guerra civil en 1891. El presidente había decretado el cierre del Congreso y amenazaba con destruir las plantas salitreras y cerrar los puertos desde donde se exportaba el producto hacia Europa. El triunfo de la coalición congresista y las reformas a la Constitución de 1883 dieron inicio a la República Parlamentaria, ya que el Parlamento se convirtió en el espacio de negociación de estas facciones.

Así, el presidencialismo era reemplazado por el parlamentarismo “una forma de negociación de entre las elites políticas (...) que hasta 1924 aseguró a las distintas facciones oligárquicas un reparto pacífico de las cuotas de poder y de la riqueza salitrera a través del control colectivo y regulado del aparato estatal” (Nercesian, 2011: 21). Si bien esta fase, que se extendió hasta 1925, adquirió un carácter predominantemente parlamentario, no significó el fin de la dominación oligárquica.

La explotación del salitre, que comenzó en la década de 1860 en territorio peruano, experimentó un crecimiento marcado recién hacia 1880, cuando las reservas habían pasado a manos chilenas. El Estado chileno decidió abandonar la política peruana de mayor intervención estatal que pretendía controlar la producción y el precio del producto para transferirlo a capitalistas nacionales -bancarios en su mayoría-, implementada durante las presidencias de Manuel Pardo y su sucesor Mariano Prado Ochoa (1876-1879) (González Miranda, 2013: 64-65). En cambio,

---

<sup>39</sup> La colonización de la región de Aysén en la Patagonia chilena ya estaba en marcha y culminaría en 1937 con su incorporación oficial al territorio nacional mediante la actividad ganadera.

aplicó una política liberal que dejaría a la industria salitrera en manos de privados y extranjeros. Esto se hizo visible en la aplicación de un impuesto de exportación alto y una política de mínima intervención estatal, en pos de promover la libertad empresarial, durante la presidencia de Aníbal Pinto (1876-1881) (González Miranda y Leiva Gómez, 2016: 17)<sup>40</sup>.

La importancia de los ingresos provenientes de los derechos de exportación del salitre al fisco chileno, convertían a esta industria en la “piedra angular de una economía que vivía de lo que exportaba”. Como señala Pinto Vallejos: “en 1880 el valor de las exportaciones de salitre representaba el 26% del total nacional; en 1885 ya llegaba al 38%, y en 1980 a un 57%, para alcanzar en 1990 a un impresionante 68%” (1982: 76-77).

Los ingresos provenientes del negocio del salitre fueron invertidos en el desarrollo de obras públicas, por un lado y, por el otro, en la dinamización de las actividades agrícolas de la zona central y de algunas industrias de Santiago, Valparaíso y Concepción. Entre el fin de la Guerra del Pacífico y hasta la crisis definitiva de 1921, el crecimiento nacional reposó y se sostuvo a partir de las divisas generadas en Tarapacá. En efecto, la minería de salitre fue “uno de los principales estímulos y soportes para la naciente industria nacional” (Pinto Vallejos y Ortega Martínez, 1990: 106).

El Estado nacional, sin embargo, no invirtió en la región, ya que la propia naturaleza de la explotación, dirigida por capitalistas extranjeros y sostenida a partir de mano de obra migrante, no exigieron a la clase dominante adoptar un rol más activo. La incidencia de esta forma de explotación con mínima intervención llevó al Estado a ocupar un rol de socio de los capitalistas extranjeros. En palabras de Salazar, el ciclo salitrero condujo a la clase dominante a “especializarse como *clase política* (parlamentarista) (...), a abdicar el liderazgo económico (privado) de la Nación” (2003: 100).

Entre 1917 y 1921, el ciclo del salitre chileno comenzó a declinar. Si bien su utilización en la industria bélica para fabricar explosivos permitió una importante recuperación en los años de la Primera Guerra Mundial (1914-1919), con el fin del conflicto entró nuevamente en crisis.

---

<sup>40</sup> En un artículo de 2013, González Miranda relativiza la distinción, presente en la bibliografía de ambos países, entre una política peruana estatal y una chilena más liberal respecto a la explotación del salitre. Ambas posiciones respondieron a necesidades propias del desarrollo económico y político de cada unidad nacional. En el caso peruano, ante la pérdida de competitividad del guano y una deuda en constante crecimiento, el monopolio fiscal del salitre aparecía como una fuente de ingresos garantizados. Esto permitía fortalecer, asimismo, el poder de los sectores empresariales de Lima. Chile, en cambio, frente al fracaso de la política implementada por su vecino antes de la guerra, decidió dejarlo en manos de privados y extranjeros (pp. 41-42). Más allá de las discusiones entre proteccionismo o liberalismo, tanto el Estado peruano como el chileno intentaron controlar de manera monopólica el comercio del salitre, uno mediante el estanco (Perú) que proponía hacerlo en forma más directa por medio del pago de sumas fijas, y el otro mediante el sistema de Combinaciones (Chile) que establecía cuotas de producción (González Miranda, 2013: 73).

Tras un breve período de recuperación en los niveles de exportación y ventas entre 1919 y 1921, esta fase exhibió su total agotamiento (Pinto Vallejos, 2007: 156-161)<sup>41</sup>.

La plata, por su parte, que se explotaba en la región nortina de Chile en el período previo, tuvo una evolución signada por los movimientos internacionales del capital: cuando los gobiernos europeos decidieron convertirse al patrón oro en forma exclusiva, la minería de la plata se vio obligada a modernizarse, ya que mantenía las técnicas de extracción artesanal propias del período colonial. El producto de esta modernización se plasmó en un volumen de producción que “alcanzó los índices más altos del siglo entre 1890 y 1894”. Al igual que el cobre, su participación en el producto nacional decreció a consecuencia del auge salitrero, además de la pérdida de importancia de los metales preciosos en las economías modernas (Pinto Vallejos y Ortega Martínez, 1990: 37-38).

En efecto, el cobre sólo logró recuperarse de la crisis derivada del auge del salitre mediante el ingreso de capitales extranjeros, particularmente norteamericanos, que dieron origen a la Gran Minería de Cobre (GMC). Entre 1904 y 1927, tres empresas estadounidenses consolidaron la GMC mediante grandes inversiones: *Braden Copper Co.*, que explotaba el mineral El Teniente, ubicado en la provincia de O'Higgins, desde 1905 y que era por entonces la mina subterránea de cobre más grande del mundo; *Chile Exploration Co.*, que explotaba el mineral de Chiquicamata desde 1915 y que luego comenzó a operar bajo la firma *Guggenheim Brothers* y más adelante, en 1923, como parte de la *Anaconda Copper Mining Co.*; y *Andes Copper Mining Co.*, que comenzó a explotar los minerales de Potrerillos y El Salvador desde 1916 (Departamento del cobre, s/f: 25).

En el plano político, durante la primera década del siglo XX, el régimen parlamentario que se había impuesto en 1891 comenzó a ser atacado por su incapacidad de resolver la cuestión social. Entre 1910 y 1925, una serie de sucesos sociales y políticos desencadenaron el fin de la República Parlamentaria y, con ella, la crisis de la dominación oligárquica que se inició con el primer gobierno de Arturo Alessandri Palma (1920-1925) y culminó con la imposición de la nueva Constitución en 1925.

Como señala Gómez Leyton (2017), los nuevos sectores proletarios y populares que emergieron en esta coyuntura no pretendían transformar la estructura socioeconómica, sino la forma del Estado, el orden político establecido. A este proceso contribuyó la ruptura del bloque

---

<sup>41</sup> Resulta paradójico corroborar que la fase de crisis del salitre coincidió con el intento del Estado de crear una estructura que permitiera su consolidación como industria nacional. La creación de la Caja de Crédito Salitrero en 1908 y del Consejo Salitrero en 1909, así como la Ley de Auxilio Salitrero de 1914, persiguieron este objetivo (Donoso Rojas, 2014: 126).

dominante, comenzando a visualizarse un ala más reformista que proponía modificar la Constitucional Nacional y retornar al régimen presidencialista.

Si bien las reformas que proponía Alessandri pretendían mejorar las condiciones de los sectores populares y clases medias, la crisis del salitre -y, en consecuencia, de toda la economía nacional- así como su presencia minoritaria en el Congreso, truncaban estas posibilidades. El malestar entre los oficiales militares que pertenecían a estos sectores condujo a la creación de un Comité que exigió al presidente una serie de reformas tendientes a mejorar las condiciones laborales de las capas medias y proletarias.

A pesar del cumplimiento de sus demandas por medio de un conjunto de leyes aprobadas en un día (8/09/1924), el Comité Militar exigió la disolución del Congreso. Frente a este pedido, Alessandri presentó su renuncia, la cual fue aceptada tras la conformación de una Junta Militar y Naval de Gobierno que asumió el poder, disolvió el Congreso y convocó a elecciones parlamentarias y presidenciales para enero de 1925. Las fricciones al interior de las fuerzas militares, entre un Comité más democratizador y una Junta más conservadora, derivaron en el derrocamiento de la Junta de Gobierno por oficiales de rango medio mediante un golpe militar el 23 de enero de 1925.

El objetivo político de este nuevo movimiento militar era la realización de una Asamblea Constituyente de carácter nacional y democrática. La nueva Junta Militar de Gobierno consideró que era necesario retornar al régimen constitucional y, para tal efecto, decidieron solicitar el regreso de Arturo Alessandri al poder (Gómez Leyton, 2017: 3094).

El Comité Revolucionario presidido por Carlos Ibáñez solicitó el regreso de Alessandri del exilio, su retorno al cargo presidencial y la redacción de una nueva Constitución. Las acciones de la alianza político-militar en el poder y la nueva carta magna sumergieron al orden oligárquico en una crisis irreversible. Esto se hizo palpable en las elecciones de 1931, cuando Alessandri ganó por segunda vez las elecciones presidenciales de la mano de un discurso populista renovado que caracterizaría todo su mandato (1932-1938)<sup>42</sup>.

### **La “segunda invasión” al territorio mapuche**

La Guerra del Pacífico tuvo consecuencias sumamente adversas para la población mapuche, dando inicio a una nueva invasión y ocupación de su territorio. Cuando el Ejército del Sur que resguardaba estas tierras fue llamado a combatir, se llevó jóvenes guerreros mapuche, dejando

---

<sup>42</sup> Tras su renuncia al cargo presidencial por desacuerdos con su Ministro de Guerra, Carlos Ibáñez, éste ocupó su lugar (1927-1931).

el *Wallmapu* a merced de “miles de forajidos de la Zona Central [que] se dejaron caer al sur del río Bío Bío”. A ellos se le sumaron reclusos a los que se les había prometido tierras en la Araucanía, a cambio de su participación en la contienda que, tras el fin de los enfrentamientos, se instalaron donde quisieron (Díaz Herrera, 2015: 49).

Entre el proceso de ocupación militar de las tierras mapuches iniciado en la década de 1880 y hasta 1930, el Estado desplegó, al menos, tres tipos de violencias estructurales sobre estas poblaciones: económica, a través del proceso de despojo de tierras, el pago de impuestos y la explotación laboral al interior de los latifundios; simbólica, al convertirlo forzosamente en campesino, difundir un imaginario “que los rotulaba como salvajes, alcohólicos y flojos”, eliminar sus prácticas sociales y su “resocialización en la cultura hegemónica (capitalista y cristiana)”; y política, en los planos normativo, educativo -a través de la asimilación- y la violencia directa (Pinto Rodríguez, 2015: 36-37).

La parcelación que acompañó el remate y el otorgamiento gratuito de tierras, sumado a la fundación de pueblos en las zonas antiguamente habitadas de manera soberana por los mapuche, estimuló el arribo de colonos chilenos y extranjeros que fueron constituyendo la gran propiedad agraria. Asimismo, la extensión de las líneas ferroviarias posibilitó el incremento de las siembras, expandiendo la producción de trigo hasta entonces restringida al Valle Central. Esta expansión fue tal que la zona de Malleco comenzó a ser conocida como “el Granero de Chile” (p. 54) y toda la Araucanía se convirtió en un centro de negocios tras el arribo de prestamistas e inversionistas (p. 57).

Los mapuche que sobrevivieron a esta fase de ocupación militar fueron reducidos a un área significativamente menor a la reconocida por los acuerdos firmados previamente con la Corona de Castilla -y que los independentistas habían respetado-: 525.000 hectáreas de tierra para el establecimiento de las “reducciones”, protegidas por Títulos de Merced “con prohibición de enajenar, lo cual significaba que solo ellos, sus titulares o herederos, podrían ocupar esas tierras” (Díaz Herrera, 2015: 49).

Las reducciones indígenas y los Títulos de Merced generaron una profunda crisis entre los mapuche. El Estado dictaminó que cada reducción se compondría de una determinada cantidad de familias que obedecían a un cacique. El limitado espacio físico que se les otorgó, así como esta imposición externa de la autoridad a la que debían responder, provocó disputas al interior de una sociedad profundamente cohesionada hasta entonces. Como afirma Bengoa, esto evidenciaba la estrategia estatal de “dividir para reinar”:

El Estado determinó de la manera más arbitraria posible lo que era la sociedad mapuche de esa época. Determinó, además, quiénes eran los caciques y les entregó tierras. Junto al cacique, ubicó dentro de la reserva o reducción a otras familias, con sus jefes y caciques, y los transformó en dependientes del jefe nominado en el título de merced. (...) El Estado chileno actuó de manera tal que partió en pedazos las solidaridades y propugnó la división al interior de las familias mapuches (2002: 53).

Durante el proceso de reducción que se extendió entre 1884 y 1929, se entregaron casi tres mil Títulos de Merced en todo el antiguo territorio mapuche (Correa y Mella, 2010: 65).

### **Entre la pérdida del salitre, el agotamiento del guano y la “constitución neocolonial de la economía” en Perú**

Para Perú, perder la guerra del Pacífico y, con ello, el negocio del salitre significó “el colapso material, político y moral de la clase dirigente”, junto con su retórica nacionalista. “La reconstrucción económica de la postguerra permitirá su resurrección, esta vez como clase burguesa, nutrida y sustentada por su permanente y estrecha subordinación al capitalismo internacional” (Bonilla, [1974]1984: 159).

Durante la presidencia de Pardo, cuando el guano comenzaba a mostrar signos de agotamiento y sus ingresos eran volcados casi en su totalidad al pago de los empréstitos contraídos, comenzó a dársele importancia al salitre. Como señala González Miranda, 1872 constituyó un punto de inflexión en la política económica peruana, en tanto “el salitre aporta al fisco peruano un porcentaje muy parecido al del guano, para superarlo al año siguiente” (2014: 41). La política salitrera, si bien se presentó con una retórica nacionalista, se orientaba a favorecer a las élites económicas limeñas -en particular al sector bancario de la capital- antes que al aparato estatal. El resultado de la contienda profundizó la fragmentación política y la desarticulación de las clases dominantes. En este contexto reapareció la necesidad de centralizar el Estado, preocupación que se convertirá en el foco de las discusiones de los intelectuales de la burguesía. El diagnóstico de la situación indicaba que la falta de recursos y la desintegración nacional requería la consolidación de “una clase dominante, políticamente aglutinada, capaz de organizar la economía y la sociedad mediante la centralización estatal” (Cotler, 2013: 127-128). Este proceso se pondría en marcha en el período de reconstrucción, tras la retirada del ejército chileno de ocupación en 1883<sup>43</sup>.

Las discusiones giraban en torno a dos grandes tendencias: vigorizar el desarrollo nacional, postura defendida por los terratenientes, o insertarse plenamente en el circuito capitalista

---

<sup>43</sup> La ocupación de Lima se extendió por el término de tres años y medio (Thorp y Paredes, 2011).

internacional como proponía la burguesía limeña (Cotler, 2013: 132). La crisis económico-política en la que se encontraba el país tras la pérdida del salitre y el agotamiento del guano, sumado a la depreciación de la plata en el mercado internacional y la exigencia de pago de la deuda guanera por parte de la banca inglesa, minaron significativamente el poder adquisitivo de los sectores populares urbanos y de los agricultores que producían para el mercado interno y externo.

En un contexto de fuerte oposición al gobierno del militar Andrés Cáceres (1886-1890/1894-1895) surgieron las montoneras en una gran cantidad de provincias de la sierra y la costa, que hasta 1893 lucharon contra el Ejército, la Marina y la policía (Mc Evoy y Rabinovich, 2018).

Desde entonces, Nicolás de Piérola logró amalgamar el descontento generalizado y coordinar un frente -autoproclamado revolucionario- que tras dos años de enfrentamientos se impuso al ejército de Cáceres. Se inauguró, así, la “República Aristocrática”<sup>44</sup>, bajo el formato de dominación oligárquica, que se extendió hasta 1919. Si bien, como señala Cotler, el triunfo político de Piérola expresaba la fortaleza de los terratenientes del sur, su gobierno constitucional (1895-1899)<sup>45</sup> “impulsó el desarrollo capitalista del país, comenzando el desplazamiento de las autonomías regionales y sus grupos de poder” (2013: 133).

La Guerra del Pacífico operó, en palabras de Contreras y Cueto, como “una enérgica liquidación del pasado” (2013: 165). El proyecto de edificar un Estado fiscalmente autónomo, pero al margen de la sociedad civil, ya no era factible, al desaparecer casi en simultáneo las fuentes de poder económico de los sectores dominantes.

El movimiento civilista se proponía europeizar Perú, para lo cual necesitaba conjugar un cuerpo jurídico que diera estabilidad al Estado en ciernes, garantizar un marco de seguridad jurídica para la atracción de inversiones e integrar a la población indígena (Contreras y Cueto, 2013: 197). El nuevo Código de Minas de 1900 que buscaba atraer inversores extranjeros y dinamizar la actividad, el de aguas de 1902 que estimuló la producción agrícola y los programas de castellanización de la población indígena, perseguían tal fin.

Así, a principios del siglo XX, el sector burgués de la clase dominante logró imponerse políticamente frente a los terratenientes, a través de la creación de instituciones estatales que representaban sus intereses -agricultura, minería e industria-. Sin embargo, a pesar de los ingresos provenientes de la exportación de azúcar, algodón y plata que durante la década del

---

<sup>44</sup> Contreras y Cueto cuestionan la caracterización de esta fase, propia del historiador Jorge Basadre, como “aristocrática”, ya que el grupo que hegemonizó este período “defendía ideas liberales, el positivismo científico y la modernización del país” e impuso, en términos prácticos, una forma de dominación oligárquica para alcanzar la estabilidad y el progreso (2013: 197).

<sup>45</sup> Presidió un gobierno de facto entre 1879 y 1881.

'80 habían contribuido a recuperar la economía, a fines de siglo se hizo evidente que las clases dominantes locales no podrían solventar las necesidades de la reconstrucción nacional. El capital extranjero ocupó este lugar, abocándose principalmente a la fase de comercialización de la producción, dotando al capital nacional de una cierta autonomía que posibilitará una incipiente industrialización.

Los nuevos capitales extranjeros, de origen norteamericano, comenzaron a insertarse no sólo en la fase de comercialización, sino directamente en la producción de materias primas agrícolas y mineras, particularmente después de 1910. Es el inicio de lo que Cotler denominó la “constitución neocolonial de la economía peruana”:

El ingreso del capital extranjero impidió la constitución de un eje integrador de la economía peruana, al quebrar el esfuerzo en marcha de eslabonar la agricultura y la minería con la industria, en la medida que su objetivo radicaba en proveer al menor costo posible las materias primas a sus casas matrices y favorecer las exportaciones industriales (2013: 144).

Si bien la producción de lana, azúcar, algodón y caucho se mantuvieron en manos de capitalistas nacionales (Thorp y Bertram, 2013), los capitales norteamericanos comenzaron a tener una creciente presencia en la explotación minera y petrolera, a través de la compra de empresas inglesas. Mediante la constitución de la *Cerro de Pasco Mining Corporation* en 1902 adquirieron empresas de propiedad británica ubicadas en la sierra central, controlando los centros mineros más importantes del país -Cerro de Pasco, Morococha y Casapalca-. Asimismo, la compañía *Standard Oil of New Jersey* adquirió los yacimientos de petróleo de la costa norte de Perú (Cotler, 2013: 141).

La penetración del capital extranjero generó una completa reestructuración de la sociedad peruana, derivando en la autonomización de plantaciones y minas que adquirirían la forma de enclaves económicos, en los términos definidos por Cardoso y Faletto ([1967] 2011), y políticos ya que “la soberanía nacional había sido cedida a un propietario particular, que además era extranjero” (Cotler, 2013: 142).

Este “desarrollo desigual y combinado” (Marx y Engels [1867] 1975; Trotsky, 1932) entre la costa que se regía por relaciones plenamente capitalistas y la sierra que preservaba ciertos rasgos precapitalistas, obturó el desarrollo del mercado interno, frenó el proceso de incipiente industrialización que se había iniciado en la última década del siglo XIX y profundizó el carácter dependiente de la economía, que constituirá el rasgo distintivo de la historia de Perú.

La segunda presidencia de Augusto Leguía (1919-1930)<sup>46</sup>, un representante de la burguesía nacional en crecimiento, dio inicio al período conocido como “Patria Nueva” durante el cual las capas burguesas asociadas a los capitalistas foráneos dirigieron un proceso de modernización social y política (Ansaldi y Giordano, 2012).

Su gobierno se propuso ampliar y centralizar el Estado para consolidar la hegemonía política. Para ello, eliminó políticamente al movimiento civilista, persiguió a los gamonales que intentaban conservar su autonomía como fuerza de choque de los hacendados y estimuló medidas que mejoraron las condiciones de los sectores populares para incorporarlos, de manera subsidiaria, al Estado. Este proceso de modernización incluyó un elemento importante -aún pendiente- para lograr el fortalecimiento de las estructuras de dominación estatal: el establecimiento de instituciones y mecanismos legales de mediación de los conflictos entre el capital y el trabajo (Cotler, 2013: 177-178).

### **El darwinismo social de la Patria Nueva: estrategias de asimilación de la población andina y exterminio amazónico frente al auge del caucho**

La Patria Nueva expresaba la emergencia de clases medias urbanas –empresarios, funcionarios de gobierno, profesionales y estudiantes- y, junto con ellas, de ideas liberales. Durante esta fase se impulsó el reconocimiento jurídico de las poblaciones indígenas, se creó una sección de asuntos indígenas dentro del Ministerio de Fomento y se estableció el “Día del Indio” (Contreras y Cueto, 2013: 242-245).

El abuso del gamonalismo y el peso del tributo sobre las comunidades habían generado levantamientos durante la primera década del siglo que rápidamente se convirtieron en luchas por las tierras. Las reformas de Augusto Leguía durante su segunda presidencia (1919-1930), plasmadas en la Constitución de 1920, otorgaron reconocimiento legal a las comunidades indígenas, declarando la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de las tierras comunales.

En el contexto de movilizaciones de los indígenas -y ante la evidencia de que el régimen vigente en la sierra era una traba al desarrollo de las grandes empresas, de las grandes industrias, del mercado-, es darles a las comunidades reconocimiento legal. En otras palabras, estas comunidades de indígenas -que habían sido reconcentradas en la época de Toledo, que habían sido mantenidas en registros y padrones durante todo el periodo tributario republicano- son nuevamente reconocidas por el Estado peruano (Remy, 2013: 10).

---

<sup>46</sup> Ejerció el cargo presidencial por primera vez entre 1908 y 1912.

Este registro de comunidades indígenas de la sierra constituyó el listado que utilizó el gobierno de Velasco Alvarado en 1969 para llevar adelante el proceso de reforma agraria, cambiándoles el nombre de indígenas a campesinas, pero manteniendo las características señaladas respecto a la tenencia de las tierras comunales.

Sin embargo, el desenlace del conflicto bélico con Chile tuvo, al menos, dos consecuencias perjudiciales para la población indígena peruana. En primer lugar, como señalan Thorp y Paredes (2011), las élites responsabilizaron a los indígenas por la derrota. En función de este diagnóstico se estableció una alianza entre las élites regionales y el poder de la costa para afrontar esta amenaza, contribuyendo a consolidar el gamonalismo en la sierra.

Durante este período, había comenzado a permear en Perú el pensamiento positivista que alentaba una interpretación de la “cuestión indígena” desde el darwinismo social. El problema, desde la perspectiva de la dirigencia criolla, era su falta de integración a la vida nacional, que se profundizó a fines del siglo XIX por dos procesos: la reforma electoral de 1895 que excluyó del voto a los analfabetos y la proliferación de haciendas ganaderas en la sierra, a expensas de las comunidades campesinas e indígenas. El darwinismo social sostendría que la educación constituía un pilar para lograr la “evolución de la raza”, mientras que era necesario, en simultáneo, implantar población europea para lograrlo (Contreras y Cueto, 2013: 189-190).

Es así que, con el fortalecimiento del movimiento civilista entre la élite limeña, que evaluó la imposibilidad de implementar políticas de incentivo a la inmigración europea como las de los países del Cono Sur, se inició un proceso de “asimilación por medio de la educación” de la población serrana (Thorp y Paredes, 2011: 156).

El segundo elemento fue la colonización de la selva central por parte de migrantes europeos mayoritariamente, motivados por el boom del caucho ocurrido entre 1883 y 1914<sup>47</sup> en las regiones del Putumayo y del Napo, frente a la demanda proveniente de la industria automotriz en ciernes y, en menor medida, el cultivo de café en el valle de Chanchamayo. Si bien el comercio clandestino del caucho ya existía, no fue hasta 1851 cuando la firma del Tratado de Libre Navegación entre Brasil y Perú permitió incrementar su exportación a Europa, principalmente a Inglaterra (Uribe Mosquera, 2013).

La importancia de los ingresos provenientes de la explotación del caucho se tornó evidente con el surgimiento de conflictos fronterizos, en los que el ejército peruano no sólo se defendía de un ataque a su soberanía, sino que protegía los intereses privados de los empresarios caucheros.

---

<sup>47</sup> Brasil también se benefició de la creciente demanda de caucho, particularmente después de la creación de la cámara neumática por John Dunlop en la década de 1850, que impulsó la necesidad del látex que se extraía de diversas plantas y árboles -*seringueira* en portugués- que se encontraban en la selva amazónica.

La población amazónica, particularmente el pueblo asháninka, fue sometida a un régimen de esclavitud para garantizar la extracción del caucho y la producción cafetalera de capitales británicos, provocando miles de defunciones (Espinosa, 2016). Sin embargo, el sometimiento de la población indígena durante la “fiebre del caucho” tuvo otras motivaciones además del sostenimiento de una fase en expansión.

Como afirma Dean, “siendo parte de una larga retórica de control y dominación, los mitos europeos sobre el salvajismo indígena jugaron un papel importante en la formación poscolonial de la ‘cultura del terror’ del Alto Amazonas” (1999: 86). Este salvajismo, según el autor, correspondía a una característica que las crónicas europeas le atribuían a una condición innata de los indígenas amazónicos.

Por su conocimiento del territorio y la flora tropical, se convirtieron en la mano de obra necesaria para la extracción del caucho. Su desacoplamiento del mercado de trabajo y el desconocimiento de las relaciones capitalistas de producción, los introdujo en un sistema de habilitaciones mediante el cual no percibían un salario, sino que contraían deudas con proveedores que los abastecían de los bienes necesarios para la subsistencia.

Una de las compañías que implementó con mayor crudeza la explotación indígena fue la Casa Arana, del congresista Julio César Arana del Águila. A través de la contratación de capataces británicos encargados de controlar a los indígenas, los empleados de la Casa Arana -convertida en 1907 en *Peruvian Amazon Rubber Company*, constituida por capitales londinenses- pasaron a los anales de la historia peruana como genocidas. El descubrimiento de sus prácticas por parte de la Corte Suprema de Justicia obligó a su disolución en 1913, lo que se hizo efectivo en 1920 (Uribe Mosquera, 2013: 38-41).

A partir de la fiebre del caucho, la selva se convirtió en un enclave extractivo en manos de grandes empresas monopólicas de origen extranjero, pero controlados frecuentemente por patrones de Lima, Loreto y algunos de Brasil. La forma de asentamiento de los colonos adquirió una modalidad casi feudal: “cada inmigrante, colono de los ríos, tomó posesión de un cierto territorio que consideró ‘su propiedad’, y extendió su ‘poder extractivo’ sobre una cierta zona, imponiendo en ambos ‘su ley’” (San Román, 1994: 149).

El auge del caucho comenzó a declinar hacia el año 1914, debido en gran parte a la infranqueable competencia de las plantaciones impulsadas por Gran Bretaña y Holanda en sus colonias asiáticas -Malasia, Java y Sumatra- (Fontaine, 2006: 28), así como al descubrimiento de materias sintéticas alternativas. Como ocurrió con el salitre chileno, la Primera Guerra Mundial reactivó momentáneamente la demanda internacional.

Si bien se trató de una industrialización débil, entre 1890<sup>48</sup> y 1920 se produjo en Perú una “primera ola industrial” sostenida, como en los demás países de la región, en los productos de exportación. Para el caso de Perú, en la economía agrominera (azúcar, algodón, cobre, coca, petróleo). La diversificación de los productos exportables y la creación de nuevas industrias contribuyó a reforzar el mercado interno y urbano (Durand, 2004: 52).

El “oncenio” de Leguía halló su fin con la crisis mundial de 1929 que obstaculizó la continuidad del modelo primario-exportador. En efecto, las exportaciones peruanas que se componían principalmente de productos mineros como el cobre, la plata y el oro; petróleo; y productos agrícolas -lana, algodón, azúcar-, sufrieron una caída estrepitosa: 69% para el cobre, 50% para la lana, 42% para el algodón y 22% para el azúcar (Contreras y Cueto, 2013: 258).

### **1.3. Entre el desarrollo sustitutivo, la erosión de la dominación oligárquica y las políticas de asimilación e integración indígena (1930-1973/80)**

La sucesión de crisis económicas y políticas durante la década de 1920 inauguró una etapa de cuestionamiento de las bases ideológicas de la dominación oligárquica y del consenso liberal. Los años veinte, usualmente invisibilizados de los estudios latinoamericanos, constituyeron, no obstante ello, años de profundas críticas al orden oligárquico, y de ampliación y complejización de la idea de nación: “negros, indios, campesinos, rurales, son incorporados a la discusión de lo nacional en provocativo gesto de ruptura con respecto a la exclusión social, política, económica y étnica del orden oligárquico” (Funes, 2006: 18-19).

Estas profundas mutaciones en la región se consolidaron en las décadas posteriores, en el plano económico por efecto de la gran crisis de 1930, si bien, como veremos, las bases materiales del orden oligárquico no lograron ser desarticuladas hasta las experiencias de la Unidad Popular en Chile (1970-1973) y el reformismo militar de Velasco Alvarado en Perú (1968-1975).

Para Chile, entonces, esta fase significó el comienzo del fin de la dominación oligárquica y la emergencia de capas medias que demandaban medidas de corte reformista, como el control de las exportaciones, la imposición de impuestos a la renta de la tierra y la nacionalización de las minas y las industrias manufactureras. Expresión de ello sería la imposición en 1932 de la República Socialista que, aunque duró apenas doce días, evidenciaba la necesidad de transformaciones en la forma de dominación.

---

<sup>48</sup> Autores como Thorp y Bertram (1974) y Chiaramonti (1981), sitúan el inicio de una incipiente industrialización en el año 1895, durante la “revolución pierolista”, que reordenó “la base económica exportadora (...) apoyado en el reordenamiento fiscal y monetario” e impulsó la creación de un gran número de industrias (Durand, 2004: 51)

La segunda presidencia de Arturo Alessandri Palma (1932-1938) sería recordada por sus medidas de ajuste económico y la represión de la disidencia, especialmente de origen obrero y de agrupaciones de ideología socialista o comunista. En efecto, fue en 1938 con la matanza del Seguro Obrero en la que fueron asesinados cincuenta y nueve estudiantes del Movimiento Nacional Socialista de Chile que planificaban un golpe de Estado, cuando Alessandri comenzó a perder legitimidad. Esto posibilitó el ascenso del Frente Popular -integrado por partidarios radicales, socialistas y comunistas- y su triunfo en las elecciones de ese mismo año.

El impacto de la Gran Depresión en una economía sostenida en las exportaciones de materias primas minerales generó la sublevación de vastos sectores sociales perjudicados por la coyuntura de declive de la economía, cierre político y represión a las demandas de los trabajadores.

La producción de salitre, mineral básico de la economía nacional desde la Guerra del Pacífico (1897-1883), descendió bruscamente de tres millones de toneladas en 1929 a sólo 400.000 en 1933 y la del cobre, entonces segundo mineral en importancia bajó de 320.000 toneladas a la mitad (Mazzei de Grazia, 2006: 183).

Esta coyuntura significó, entonces, para Chile, la crisis del modelo de “desarrollo hacia afuera” que predominaba desde mediados del siglo XIX. El gobierno de Pedro Aguirre Cerda (1938-1941), del Partido Radical, inició el proceso de “desarrollo hacia adentro”, en un momento de auge del modelo sustitutivo de importaciones en la región. En este contexto, se dieron pasos significativos hacia el desarrollo industrial del país, el fomento de la economía nacional y la producción minera (Moulian, 1985).

Según Orrego Vicuña, las transformaciones de un esquema abierto a un modelo sustitutivo se venían dando desde 1925, aunque sin resultados tangibles. Fue la crisis de 1929<sup>49</sup> la que ofreció las condiciones de posibilidad para la implementación de un esquema de mayor desarrollo de la industria y la agricultura nacional que se convertiría en “una constante de la política chilena en los siguientes cuarenta años” (1979: 34).

El volumen de las importaciones sufrió un descenso significativo entre 1929 y 1940:

en 1940 el país importaba tan solo un 28,1% de aquello que representaban sus importaciones de productos alimenticios en 1929; el 17,2% en bebidas y licores; el 20,6% en textiles; el 45,4% en productos químicos; el 24,6% en maquinarias e implementos. En resumen, el total de sus importaciones era en 1940 sólo un 31,446 de lo que fueron en 1929 (Orrego Vicuña, 1979: 35).

---

<sup>49</sup> Un informe de la Liga de las Naciones titulado *World Economic Survey 1923-1933* colocaba a Chile como el país más afectado a nivel mundial por la Gran Depresión.

El Estado comenzó a adoptar un rol cada vez más protagónico en la conducción de la economía que se consolidó durante el gobierno reformista. El “Estado desarrollista y empresario” (Salazar, 2003), necesitó crear instituciones que le permitieran sostener y alentar la producción industrial y de fuentes energéticas, de las cuales destaca la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)<sup>50</sup> en 1939.

Los sucesivos gobiernos del Partido Radical (Juan Antonio Ríos: 1942-1946 y Gabriel González Videla: 1946-1952)<sup>51</sup> se caracterizaron por el recrudecimiento de la persecución al comunismo, con la proclamación en 1948 de la Ley de Defensa Permanente de la Democracia como su principal estandarte, que buscaba proscribir a los comunistas mediante la anulación de su ciudadanía política (Nercesian, 2011: 8); y por la continuidad en el impulso a la industrialización mediante la creación de empresas estatales de industrias básicas.

Fue, en efecto, durante sus mandatos que la CORFO creó empresas estatales para atender a las necesidades de la promoción industrial: la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA) en 1944, la Compañía de Acero del Pacífico (CAP) en 1946, la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) en 1950 y la Industria Azucarera Nacional (IANSA) en 1952.

En esta etapa encontramos, por un lado, empresarios industriales de corte liberal, nucleados en la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA); y agricultores, agrupados en la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA). Frente al cambio de orientación del rol del Estado, estos dos grandes actores tuvieron una postura disímil. Los empresarios industriales estuvieron de acuerdo con las medidas de protección a las industrias manufactureras y la creación de industrias que, cuando se consolidaran, serían compradas por privados, pero rechazaban la creación de empresas públicas al considerarlas competencia desleal. Los agricultores aceptaron las nuevas medidas del gobierno, pero a cambio de que éste frenara la sindicalización campesina (Mazzei de Grazia, 2006).

Durante el gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964) se produjo una alianza entre los latifundistas y la burguesía, que se concretó en un “modelo económico desarrollista de corte tecnocrático y empresarial, aunque sin éxito” (Nercesian, 2011: 10).

El control de la inflación y la ampliación del mercado externo fueron algunos de sus logros. En 1962, Alessandri y su gabinete de gerentes intentaron responder a las demandas campesinas e impulsaron una restringida reforma agraria (Ley N°15.020) que, por su escaso alcance, fue

---

<sup>50</sup> La CORFO fue inicialmente creada para desarrollar las tareas de reconstrucción de las zonas del centro y sur del país luego del terremoto de 1939.

<sup>51</sup> El Partido Radical, junto con otras organizaciones de izquierda, en 1936 conformaron el Frente Popular para enfrentarse a Arturo Alessandri Palma.

denominada “reforma del macetero”. Sin embargo, la creación de la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) y del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), fueron dos hitos importantes para las posteriores transformaciones en la estructura de tenencia de la tierra (Mazzei de Grazia, 2006: 188).

El poder económico sobre el que se sostenía el sistema de dominación oligárquico comenzó a resquebrajarse decisivamente en 1964, con el gobierno democristiano de Eduardo Frei Montalva y su “Revolución en Libertad”, que implementó una modernización reformista basada en las ideas de la Alianza para el Progreso. La ley de reforma agraria que fue impulsada durante su gobierno (N°16.640 de 1967) tuvo un alcance mucho mayor que la de su predecesor y si bien la expropiación de tierras y propiedades alcanzó sólo un tercio de lo establecido inicialmente, “lo importante fue la erosión de la hacienda, la base material de la dominación oligárquica” (Ansaldi y Giordano, 2012: 613-614).

Como sucedió en otros países latinoamericanos durante la década de 1960, los gobiernos chilenos comenzaron a impulsar transformaciones en sus sistemas de tenencia de la tierra promovidas por las ideas de la Alianza para el Progreso (AP) bajo la convicción de que una reforma agraria, además de evitar una sublevación campesina o la emergencia de grupos guerrilleros, permitiría incrementar la producción de alimentos.

Mediante la modificación de la estructura hacendal sostenida en la concentración de la tierra en pocos latifundistas se lograría “resolver las ineficiencias productivas del sector agrario y la situación de postergación en que se encontraba el campesinado” (Correa Cabrera, Molina Otárola y Yáñez Fuenzalida, 2005: 71). A los escasos 491 propietarios agrícolas nuevos que generó la reforma de Alessandri, la de Frei Montalva sumó 472 predios expropiados y dispuso que los predios que superasen las superficies máximas establecidas serían expropiados y su exceso transferido a los trabajadores (p. 81).

En este sentido, desde la década de 1950 se había comenzado a plantear la necesidad de modernizar las prácticas económicas de las comunidades mapuche al sur del país, abandonando la lógica asimilacionista. De esta manera, mediante su contribución al desarrollo agrícola, estarían aportando al desarrollo nacional. Los expertos diagnosticaban que “la agricultura y la ganadería habían experimentado entre 1935 y 1965 un crecimiento insuficiente” y, dentro de esta lectura, se responsabilizaba al mapuche por sus prácticas atrasadas (Pinto Rodríguez, 2015: 85-86).

Otro paso decisivo en la desestructuración del poder de la dominación oligárquica fue la Ley de Sindicalización Campesina y el cuerpo normativo que modificó la estructura de propiedad de la tierra (Nercesian, 2011). Asimismo, en la búsqueda de nacionalizar los principales núcleos

de exportación, inició un proceso de estatización de la minería del cobre, principal producto de exportación desde la crisis del salitre, a través de una negociación con los capitales norteamericanos que poseían los yacimientos y monopolizaban su producción.

Las compañías norteamericanas que desde principios de siglo monopolizaban la GMC generaban grandes utilidades y pagaban pocos impuestos, lo que impulsó un movimiento de estatización de los yacimientos.

De esta manera, en 1966 con la promulgación de la Ley N°16.425 se dio inicio a la “chilenización del cobre”, mediante la adquisición estatal del 51% de las acciones de la mina El Teniente en 1967, por entonces en manos de la *Braden Copper Company*, continuó con la adquisición del 30% de La Andina en manos de la *Cerro Corporation* y el 25% de Anaconda y la creación de sociedades mixtas entre el Estado y las compañías (Mazzei de Grazia, 2006: 191). Sin embargo, se trató de una nacionalización pactada, que las compañías norteamericanas aceptaron ampliamente por las compensaciones que el Estado les otorgó.

Los esfuerzos estatales se orientaron a ampliar los mercados externos y en este nuevo esquema, el Estado trabajaría en conjunto con el capital extranjero y los empresarios privados. La figura típica del empresario durante buena parte de la década de los cincuenta y sesenta fue la del burgués terrateniente o el empresario industrial de origen extranjero que crecía o invertía guiado y amparado por los incentivos estatales. Este período de Estado de compromiso, con empresarios que crecen bajo el amparo del Estado, fue cerrada abruptamente por el golpe militar de 1973<sup>52</sup>.

La represión a las manifestaciones, huelgas y movilizaciones de trabajadores<sup>53</sup> fue un rasgo de continuidad en los gobiernos de Alessandri y Frei Montalva que, como afirma Grez Toso, ponían en evidencia “la fragilidad de la institucionalidad consensuada entre las clases dominantes y los representantes políticos de los trabajadores” (2011: 76).

---

<sup>52</sup> Salazar sostendrá que tanto el capital europeo (británico principalmente) presente en la primera industrialización moderna generada por el comercio de las haciendas en expansión desde 1850 hasta 1930-, como el capital norteamericano -que impulsó la Gran Minería del Cobre nacionalizada posteriormente por Allende- y el Estado Empresarial -la clase política a cargo del Estado, presente a partir de la crisis de la dominación oligárquica abierta en 1930-, fueron librecambistas. Sin embargo, sólo el Estado Empresarial durante el breve interregno de los gobiernos de Frei y Allende “intentó nacionalizar (estatizar) la acumulación capitalista<sup>52</sup>, priorizar la planificación política, establecer una alianza (populista) con el movimiento social y popular, y desafiar al peor conglomerado externo que ha tenido la historia del capitalismo chileno” (2003: 151). A pesar de este intento de estatización de la acumulación capitalista, no es posible hallar, en la historia del país, una auténtica burguesía capitalista chilena. De allí que los ejecutores del golpe debieron conformar su gobierno no a partir de la existente tecnocracia estatizante, nacionalista y antimperialista, sino todo lo contrario (p. 152).

<sup>53</sup> El autor se refiere a “las masacres de la población José María Caro de Santiago (1962), del mineral de El Salvador (1966), y de Pampa Irigoín en Puerto Montt (1969), junto a la irrupción militar del ‘tachnazo’ (1969)”.

La última embestida contra el poder de la dominación oligárquica lo dio el gobierno de Salvador Allende (1970-1973), con la profundización de la Reforma Agraria. Como señalan Correa Cabrera, Molina Otárola y Yáñez Fuenzalida (2005) las reformas agrarias implementadas por Alessandri y Frei no tuvieron en cuenta la especificidad mapuche. En primera instancia, porque establecían la propiedad de la tierra en términos individuales y no comunitarios. Además, gran parte de los latifundios se habían consolidado ignorando la presencia de reivindicaciones ancestrales que no fueron atendidas por estas legislaciones.

Existía, finalmente, una contradicción intrínseca entre el Estado y las comunidades mapuche en torno al proceso de reforma: el Estado buscaba garantizar el acceso a la tierra a quienes la trabajaran, mejorando de este modo la productividad agrícola, mientras que los mapuche pretendían recuperar las tierras usurpadas.

Pairican Padilla coincide en que la reforma agraria fue campesinista, sin distinción de pertenencias étnicas: “el sujeto mapuche fue visto como un campesino, el que junto a la clase obrera y pobladores eran los tres pilares de la vía chilena al socialismo que encabezó Salvador Allende” (2015: 192-193).

Si bien algunos de los predios expropiados en las provincias de Malleco y Cautín durante el gobierno de Frei Montalva beneficiaron a los mapuche, se trataba de predios mal explotados, abandonados o transferidos voluntariamente por sus propietarios. Cuando asumió Allende en 1970, los procesos de corridas de cerco y movilización mapuche se profundizaron y las acciones comenzaron a ser dirigidas por el Movimiento Campesino Revolucionario, correspondiente a “la orgánica campesina e indígena del Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR)” (Correa Cabrera, Molina Otárola y Yáñez Fuenzalida, 2005: 139). A diferencia de Alessandri y Frei Montalva, Allende se comprometió a atender las demandas de las comunidades, para lo cual estableció el Convenio CORA-DASIN<sup>54</sup> para “agilizar la expropiación de predios a favor de las comunidades mapuches” (p. 171), hecho que se concretó en agosto de 1972.

Sin embargo, para entonces los agricultores ya habían iniciado un proceso de retoma de predios caracterizado por una extrema violencia, escenario que constituiría el preámbulo de la violencia desatada por la dictadura en la Araucanía impuesta “a través de los mismos métodos que utilizó el Estado cuando decidió invadir sus tierras: la fuerza y la violencia” (Pinto Rodríguez, 2015: 135).

Por otra parte, a pesar de los esfuerzos de industrialización de los cuarenta años previos, en Chile todavía persistía la primacía de la exportación de materias primas, especialmente

---

<sup>54</sup> Entre la Corporación de la Reforma Agraria y la Dirección de Asuntos Indígenas.

proveniente de la minería metálica y particularmente, del cobre. La “viga maestra de la economía”, a decir de Frei Montalva, se ubicaba como el principal producto de exportación desde el fin del ciclo del salitre. Como señala Mazzei de Grazia “todavía hacia 1970 las exportaciones del cobre representaban un 80% de las exportaciones totales” (2006: 187). El gobierno de la Unidad Popular dispuso en julio de 1971 la nacionalización de la GMC, con lo que el Estado se convirtió en el propietario único de la minería de cobre. A diferencia de la estatización gradual propuesta por Frei, Allende impulsó una nacionalización sin negociaciones ni indemnizaciones a las compañías norteamericanas (Nercesian, 2011: 12).

Para administrar estas nuevas compañías, se crearon sociedades colectivas estatales, cuyos socios eran la Corporación del Cobre en un 95% y la Empresa Nacional de Minería en un 5%. La Corporación del Cobre también se encargaba de administrar las sociedades estatales (CODELCO, 2020).

Además de la nacionalización del cobre, la reforma agraria y la estatización de la banca privada, Allende implementó una serie de reformas estructurales que resumían su intento de transición al socialismo por vías democráticas. La “vía chilena al socialismo” tuvo que enfrentar la oposición de latifundistas y empresarios a nivel interno, mientras que, a nivel externo, Estados Unidos opuso obstáculos a la Unidad Popular no sólo por la pérdida del negocio del cobre, sino además por la amenaza que suponía un nuevo régimen socialista en la región (Mazzei de Grazia, 2006).

Todas estas reformas significaron el punto más álgido de una crisis que se estaba gestando en el régimen de dominación desde las reformas de los años sesenta. Por un lado, los terratenientes habían sido desprovistos de su fuente de poder económico y político a partir de la radicalización de las reformas agrarias desde Frei hasta Allende. La burguesía industrial, a partir del ascenso de los proyectos industrial-desarrollistas, se encontraban en una situación de dependencia de los subsidios estatales y constreñidos al funcionamiento del mercado interno. Y la burguesía financiera, por las medidas proteccionistas impulsadas en esta fase, tampoco podía desarrollarse eficientemente. Los cuerpos militares se convirtieron en los garantes del reordenamiento nacional (Goicovic Donoso, 2004: 75-76).

El diagnóstico establecido por las Fuerzas Armadas en su conjunto fue que la Unidad Popular transformaría a Chile en un país comunista y decidieron intervenir para evitarlo. La fuerte presión ejercida por los sectores dominantes y las fuerzas liberales y de derecha, apoyados por Estados Unidos, condujeron a exacerbar la situación de crisis generalizada. El crecimiento macroeconómico no acompañaría los esfuerzos del gobierno y ya en 1971 la balanza comercial comenzó a mostrar índices deficitarios, en parte por la caída del precio internacional del cobre

y el agotamientos de su abastecimiento. En un marco de ascenso de la conflictividad laboral y social, las Fuerzas Armadas en su conjunto asumieron el poder en Chile, derrocando a Allende el 11 de septiembre de 1973 mediante un golpe de Estado que terminaría con su vida y con el primer intento de gobierno socialista por vías democráticas.

### **Industrialización tardía, reformismo militar y campesinización indígena en Perú**

En el país andino, el cuestionamiento a la dominación oligárquica que se expandió en la región durante los años veinte vino de la mano de grandes intelectuales que se encontraban excluidos del orden político y, en ocasiones, exiliados del país, como Víctor Raúl Haya de la Torre o José Carlos Mariátegui, así como del grupo de pensadores nucleados en el indigenismo cusqueño, con Luis Valcárcel. Estos intelectuales visibilizaban y, al mismo tiempo, proponían formas de superar los problemas estructurales de la sociedad peruana, como las limitaciones generadas por las situaciones de dependencia y la exclusión de las mayorías indígenas (Funes, 2006: 20-21).

En el marco de estas impugnaciones, sumadas al impacto de la crisis de 1929, si bien fue menor que en el resto de Latinoamérica, comenzaron a gestarse formas embrionarias de proteccionismo y estímulo a la industrialización.

Según afirman Contreras y Cueto, las actividades de gran escala -minería de cobre y producción azucarera- que habían predominado hasta entonces experimentaron un retroceso, mientras que otras de pequeña y mediana escala se expandieron. El algodón, la pesca y la minería de pequeña y mediana escala que estaban en manos de productores nacionales, sostuvieron la recuperación económica. Una contribución similar tuvo la explotación petrolera, aunque en manos extranjeras (2013: 274).

El algodón de la costa sur, central y norte se convirtió en esos años en el principal producto de exportación del país, más importante aún que el azúcar. (...) en esta población disminuyó notablemente el número de yanaconas y se incrementaron los trabajadores asalariados o los agricultores que alquilaban directamente las tierras.

En la minería se produjo la retracción de los capitales extranjeros en nuevas inversiones, la disminución de la importancia productiva de las compañías extranjeras (la actividad principal de la Cerro de Pasco pasó a ser la fundición de metales de las minas de la región), y el lanzamiento de empresarios nacionales en la explotación de nuevos tipos de metales como zinc, mercurio, estaño y plomo (Contreras y Cueto, 2013: 276).

Los gobiernos de las décadas de 1930 y 1940 continuaron reforzando el centralismo de Lima al que se había abocado firmemente el gobierno de Leguía, mientras que la presencia estatal en la sierra se limitó mayoritariamente a la apertura de puestos policiales y algunas entidades

educativas (Thorp y Paredes, 2011: 147). Las actividades económicas predominantes guardaban relación con la importancia de la costa, sucediéndose en importancia el comercio de petróleo, algodón, azúcar y harina de pescado (p. 141). Si bien hacia mediados de siglo, con la emergencia de la minería metálica a gran escala, la sierra experimentó un crecimiento en su infraestructura vial, estos caminos buscaban conectar los centros mineros con la costa, soslayando de este modo el desarrollo de la sierra (p. 142).

Entre 1930 y 1939 se sucedieron tres gobiernos militares. En 1931, en un contexto de fuerte ascenso de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA)/Partido Aprista Peruano (PAP), el candidato Víctor Raúl Haya de la Torre se enfrentó en elecciones presidenciales al candidato de la Unión Revolucionaria, el militar Luis Miguel Sánchez Cerro, hasta entonces presidente de la Junta de Gobierno que se impuso tras el derrocamiento de Leguía en agosto de 1930. Apoyado por sectores conservadores y grupos mediáticos afines como el periódico *El Comercio*, Sánchez Cerro obtuvo el triunfo electoral, aunque por un pequeño margen de votos, acusando a los apristas de “comunistas, antipatriotas, de ser enemigos de la religión y de la familia” (Thorp y Paredes, 2011: 265-267).

Comenzó, así, un período de persecución al comunismo y de proscripción a los partidos políticos que se presuponían asociados a él, como el APRA. A éste le siguió el régimen del general Óscar Benavidez (1933-1939), quien culminó el mandato de Sánchez Cerro, asesinado en 1933, y en 1936, cuando debían celebrarse comicios, fue nombrado para iniciar un nuevo mandato por el Congreso.

El gobierno del banquero Manuel Prado (1939-1945) culminaba una etapa de predominio militar, si bien su mandato estuvo constreñido por las medidas tomadas por este sector desde 1930. Durante su gobierno se promulgó un conjunto de medidas para incentivar la industrialización y atraer a los capitales norteamericanos, pero con un Estado más presente en la economía que fuera capaz de desarrollar el mercado interno y de crear empresas públicas. En el plano político, permitió el funcionamiento sindical y legalizó el Partido Comunista y el APRA (Contreras y Cueto, 2013: 282-283).

Las políticas proteccionistas fueron continuadas entre 1945 y 1948 por el gobierno de José Luis Bustamante y Rivero<sup>55</sup>, cuando la economía de exportación mostró signos de decrecimiento, en buena medida por los efectos de la Segunda Guerra Mundial. Esto contribuyó a impulsar una incipiente diversificación de la economía hacia otros sectores -metalurgia, metalmecánica, química y papel- (Cotler, 2013: 233).

---

<sup>55</sup> El Frente Democrático Nacional que lo llevó al poder estaba compuesto, entre otros, por el partido aprista, que sería fuertemente perseguido por el gobierno de Odría, y el Partido Comunista.

Entre las medidas más rupturistas de Bustamante destaca la Ley de Yanacónaje de 1947, mediante la cual se prohibió el trabajo gratuito, intentando modernizar las relaciones capital-trabajo para lograr la instauración del salario como medio de remuneración en las haciendas. Esta medida, si bien favoreció a la población que desarrollaba tareas en estas unidades productivas, perjudicó “la modernización productiva de los latifundios, ya que debían cargar con una población yanacóna cada vez más creciente y cuyo interés principal estaba en la atención de sus propias parcelas y no en el trabajo de las del hacendado” (Cotler, 2013: 301). Por su parte, la decisión de establecer impuestos a los exportadores le valió el rechazo de los sectores conservadores nucleados en la Sociedad Nacional Agraria cuyo enriquecimiento provenía de la exportación algodonera y azucarera (pp. 302-303). El APRA y el Partido Comunista tampoco se sentían representados por su gobierno -del cual habían formado parte en instancias de campaña-, por lo que a mediados de 1948 ya había perdido también su apoyo. En noviembre de 1948, con el golpe militar que dio inicio al gobierno de Manuel Odría (1948-1956)<sup>56</sup>, se retomó la vía del liberalismo económico (Thorp y Bertram, 1978). Entre las medidas que mejor exhibían el apoyo a la inversión extranjera -particularmente norteamericana-, se incluyen la promulgación del Código de Minería en 1950, la Ley de Petróleo en 1952, la Ley de Electricidad en 1955, la Ley de Promoción Industrial de 1959 y la promulgación de exenciones tributarias en 1963 (Cotler, 2013: 247-249).

En ciertos rubros, como el petróleo y el hierro, la participación extranjera era del 100%, en cobre del 88%, el 67% en zinc, el 50% en plomo y plata, el 30% en pesca, el 23% en azúcar y el 7% en algodón (Cotler, 2013: 248).

La opción por la vía primario-exportadora como estrategia de crecimiento constituía un anacronismo en una Latinoamérica regida por la vía sustitutiva y las ideas cepalinas. Será recién en la década de 1960 cuando se impondrá un verdadero proceso sustitutivo durante el gobierno de Belaúnde (1963-1968) que comenzará a erosionar las bases de la dominación oligárquica y el modelo primario-exportador (Dancourt, 1999: 50-51).

La sustitución de importaciones inició, entonces, tímidamente en la década de 1950, lo que hacia 1960 posibilitó establecer eslabonamientos industriales, particularmente en el sector agrominero y pesquero, sin afectar la importación de maquinaria, insumos y equipamiento de origen norteamericano. Este proceso sustitutivo no estuvo dirigido, como en otros países

---

<sup>56</sup> El mandato constitucional de Odría se extendió entre 1950 y 1956. Entre 1948 y 1950 presidió una Junta Militar de Gobierno que destituyó al gobierno de José Luis Bustamante y Rivero (1945-1948).

latinoamericanos, por el capital nacional sino por el “gran capital monopólico” (Cotler, 2013: 255).

La Cuenca Amazónica volvió a estar en el foco de los proyectos de desarrollo nacional hacia la década de 1960, cuando se hallaron yacimientos petroleros y de gas natural. El proceso de construcción de vías terrestres que unían la selva con la costa significaría la inserción de esta zona en los mercados internacionales, junto con un proceso de integración administrativo y económico (Fontaine, 2006: 26-27).

En este proceso de integración, el Estado nacional clasificó millones de hectáreas como baldías, debido a la escasa densidad poblacional de la zona selvática, imponiendo una nueva colonización agrícola para superar la falta de mano de obra, enmarcada en las políticas de la Alianza para el Progreso. Esto fue vivido por las poblaciones indígenas como una segunda conquista, mientras que, para el gobierno, representó una alternativa para evitar la reforma agraria.

Este proceso de colonización de la selva había comenzado a pergeñarse durante la década de 1940, cuando vastos sectores del ejército, el gobierno, empresarios y colonos de la sierra comenzaron a proponer una serie de medidas para:

explotar racionalmente los recursos naturales de esta región, ‘civilizar’ a los grupos nativos, mejorar los puestos militares de frontera, detener la difusión de la lepra que infectó la región desde la época del caucho, y reforzar el contacto político y control con Lima (Contreras y Cueto, 2013: 295).

Las principales carreteras que se construyeron en esta década fueron las de Pimentel-Alto Marañón en 1940, Lima-Pucallpa en 1943, Cusco-Quincemil en 1945 y Olmos-Jaén/Bagua en 1947. Desde el centro de poder limeño, ello respondía a una doble estrategia: integrar la selva al territorio y aprovechar los recursos naturales que allí se condensaban.

En efecto, para esta época, la selva remitía a dos grandes imaginarios: el -histórico- imaginario de una “despensa desperdiciada, rica en productos naturales, un paraíso salvaje y remoto, solo accesible a colonos aventurados” y el de una zona ávida para la emergencia de grupos guerrilleros, por su lento y débil desarrollo, su escasa integración al territorio nacional y la escasa población (Contreras y Cueto, 2013: 293-296).

Un elemento importante para nuestro análisis fue la inserción de Perú, durante la presidencia de Odría (1948-1956), a la lucha continental contra el avance comunista, en el contexto de la Guerra Fría. El pacto de ayuda mutua, firmado por Odría y Eisenhower, cuyo antecedente fue el ingreso del país a la Junta Interamericana de Defensa en 1947, articuló a las Fuerzas Armadas

a la defensa hemisférica contra el comunismo. El gobierno de Odría puso fin a los intentos de industrialización y las políticas redistributivas. Su gobierno, conocido como ochenio, sería considerado como una “restauración oligárquica” ya que retomó la vía liberal en lo económico, la represión como respuesta a las demandas sociales y la persecución política (Contreras y Cueto, 2013: 311)<sup>57</sup>.

El segundo gobierno de Manuel Prado (1956-1962) continuó el modelo de desarrollo liberal que experimentó un doble proceso de profundización de la extranjerización del sector minero, por un lado, y de consolidación del poder de los “barones del azúcar” o “el club de las 40 familias”, como se denominó a los grandes propietarios agrícolas de la costa que poseían las haciendas azucareras y algodonerías.

Durante la década de 1950 surgió otro rubro de exportación, la harina de pescado, que creció rápidamente gracias a la demanda europea de posguerra. Junto con este sector, surgió una nueva clase empresarial que se benefició de este auge que convirtió a Perú en el primer país pesquero a nivel mundial en 1964 (Contreras y Cueto, 2013: 322-323).

Prado fue derrocado por un golpe militar que introdujo una novedad respecto a los anteriores: el accionar conjunto, como institución, de las Fuerzas Armadas. La Junta de Gobierno que se constituyó a posteriori debió enfrentarse a la creciente movilización campesina encabezada por Hugo Blanco, a la que respondió en 1963 con las primeras -aunque limitadas- medidas de Reforma Agraria (p. 330). En 1963, las Fuerzas Armadas apoyaron la candidatura de Belaúnde Terry, quien gobernó hasta 1968.

El cuerpo militar venía experimentando desde principios de la década de 1950 un proceso de modernización de orientación desarrollista que vinculaba los problemas de seguridad nacional con la condición de subdesarrollo y la situación de dependencia a los capitales extranjeros, principalmente norteamericanos. De este proceso nacieron el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN) en 1950 y el servicio de inteligencia (Cotler, 2013: 284-287).

Los temores de los militares se harían realidad con el surgimiento, durante la presidencia de Fernando Belaúnde Terry (1963-1968), de los primeros focos guerrilleros de inspiración cubana organizados por el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y, más adelante, por el Ejército de Liberación Nacional (ELN), aunque entre ellos no hubo un accionar coordinado. Si bien fueron derrotados en menos de seis meses -con ayuda de Estados Unidos-, estos hechos motivaron un giro en el pensamiento y la doctrina de los miembros del ejército respecto de la posibilidad concreta de la guerra revolucionaria y el peligro que suponía para el país.

---

<sup>57</sup> Contreras y Cueto sostienen que el ochenio fue una reedición del modelo implementado durante la República Aristocrática (2013: 314).

La situación de empobrecimiento y marginación de las mayorías campesinas y, especialmente, la “separación de los indios de la vida económica y social del país” constituía, según un informe del ejército norteamericano de 1965, “un campo fértil para sembrar la subversión”<sup>58</sup>. Esto condujo a una expansión de la inversión pública -destinada principalmente a educación- y al aumento de la asistencia social de los crecientes sectores urbanos, que se solventarían con la toma de crédito internacional (Cotler, 2013: 319-323).

Como afirman Thorp y Paredes, el desarrollo basado en las exportaciones primarias que hegemonizó prácticamente la historia peruana hasta 1963, tendría dos consecuencias negativas importantes: un tipo de Estado que, liderado por élites empresariales con intereses económicos y políticos centralizados en la costa, no adoptó una postura desarrollista nacional, sino que obturó el crecimiento de la sierra y se abocó exclusivamente al control del orden interno para garantizar el comercio internacional de cobre, algodón, petróleo y azúcar (2011: 141-145). Y un tipo de economía que, por su ligazón al capital extranjero, no logró un desarrollo sólido del mercado interno, a contrapelo de lo que sucedía a nivel regional con la imposición de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

Durante el gobierno de Fernando Belaúnde Terry (1963-1968) se implementaron políticas de desarrollo sustitutivo con alcances nimios, en tanto no lograron superar la dependencia de las compañías multinacionales y la importación de bienes para la industria. Hacia fines de la década de 1960, la economía de exportación sufrió una nueva crisis que exhibía la debilidad del intento de desarrollo industrial sostenido en el modelo primario-exportador.

Frente a este escenario, la burguesía industrial se alió con un ala reformista de las Fuerzas Armadas que entendía el desarrollo vinculado a la seguridad nacional. Esta lectura estaba imbuida por los planteos de la Alianza para el Progreso y las iniciativas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En la línea que plantean Ansaldi y Giordano (2012) acerca de la persistencia de estructuras de larga duración que se originan en el período de ruptura del pacto colonial, Cotler señala que la especificidad del caso peruano radica en que:

no ha existido un corte histórico desde el siglo XVI que haya significado un *momento nuevo y diferente*<sup>59</sup> en su formación social, y condicionado su desenvolvimiento subsiguiente. Es decir, la sociedad peruana arrastra, sin solución de continuidad, un conjunto de características derivadas de su constitución colonial, que condicionaron el desarrollo de su estructura y procesos sociales (Cotler, 2013: 47).

---

<sup>58</sup> Citado en Cotler (2013: 318).

<sup>59</sup> Las itálicas corresponden al texto original.

Ese nuevo momento histórico se inició con el gobierno de Juan Velasco Alvarado (1968-1975). La revolución militar que encabezó el general Alvarado el 3 de octubre de 1968 inauguró un período de cambios radicales en la historia de Perú que darían un cierre definitivo a la dominación oligárquica y un freno temporal al control extranjero de la economía. En el marco de la Guerra Fría, el proyecto de modernización nacionalista que dirigió Velasco se posicionaba como una “tercera vía” que sacaría al Perú del subdesarrollo.

Para ello, se fortaleció la intervención del aparato estatal en el manejo de las actividades económicas, se decretó una reforma agraria de gran alcance, se llevó a cabo un proceso de nacionalización de los principales sectores y se crearon empresas estatales que acompañaron el proyecto de modernización industrial promovida por los militares y especificada en el Plan Inca. El gobierno de Velasco gestó, para ello, una alianza con la burguesía industrial (Durand, 2004: 42, 77).

Su gobierno dirigió las nacionalizaciones hacia los sectores claves de la economía que permitirían desplegar la mentada industrialización: minería, petróleo, electricidad y ferrocarriles (Thorp y Paredes, 2011: 173). Una de las nacionalizaciones con mayor peso simbólico fue la de la *International Petroleum Company* y de toda la industria petrolera peruana en 1968 y la creación de la empresa pública Petroperú.

Asimismo, se dispuso el desalojo de empresas extranjeras abocadas a la explotación minera, destacando la expulsión en 1974 de la *Cerro de Pasco Corporation* que operaba en el país desde 1902 y su reconversión en Centromín Perú, así como la nacionalización de *Marcona Mining Company* en 1975, que operaba desde 1953 en el país, ambas de capitales norteamericanos. El sector pesquero también fue estatizado, creándose Pescaperú, del mismo modo que a la *Peruvian Corporation* se le quitó la administración de los ferrocarriles (Contreras y Cueto, 2013).

Si bien durante el velasquismo hubo un fuerte impulso al modelo industrial, el esfuerzo fue mayoritariamente solventado por el Estado, por lo que la estructura industrial permaneció inalterada. Como señala Durand (2004) “la dependencia de insumos, a pesar de los esfuerzos del Estado por construir industrias básicas, no se modificó. La participación de las materias primas importadas en 1968 era de 42.4% y en 1976 de 41.6%” (MICTI, 1980, citado en Durand, 2004: 84).

Respecto a la reforma agraria, si bien no logró consumar su propósito de modernizar la sociedad rural, dinamitó el tradicional sistema hacendal, liberando de este modo a los pueblos indígenas del control que ejercían los terratenientes sobre ellos (Thorp y Paredes, 2011: 177). La decisión de reformar el sistema de tenencia de la tierra en Perú fue el resultado de la conjunción de

intereses de la Iglesia católica y el Ejército, quienes arrojaban un mismo diagnóstico respecto a los riesgos que conllevaba la situación de cierre político y social establecido por la dominación oligárquica y la condición de dependencia externa: el avance comunista (Cotler, 2013: 288).

Al igual que las expropiaciones efectuadas en las áreas de minería e hidrocarburos, la reforma agraria se inscribió dentro del proyecto velasquista como parte de una gran gesta nacionalista, ya que se proponía liquidar el poder de los propietarios de las haciendas azucareras de la costa. Si bien no logró este objetivo, reestructuró la tenencia de la tierra. Las tierras pasaron a estar en manos de los trabajadores, guiados por el lema “la tierra para el que la trabaja”, beneficiando a cerca de dos millones de campesinos. Aun así, como mencionan Contreras y Cueto “se trataba solo de una cuarta parte de la población rural del país; y precisamente del cuartil que ya antes estaba mejor situado” (2013: 352).

La organización corporativa del proceso de reforma agraria ofrecía medios de control de las poblaciones ubicadas en el campo. En efecto, durante esta fase se produjo, entre las comunidades indígenas e indígena-campesinas, un gradual abandono de la autoidentificación étnica y su reemplazo -al menos públicamente- por una tendencia a la campesinización<sup>60</sup>.

Sin soslayar el carácter estratégico de este proceso, en tanto fue estimulado por el gobierno para la atribución de derechos de propiedad tras la reforma agraria, es significativo para nuestro análisis el reemplazo del término indígena por el de campesino. Muchos de ellos ingresarían por primera vez a los registros estatales no por su pertenencia étnica, sino por el rol que ocupaban en el mercado. La reforma agraria contribuyó a la ampliación del mercado interno, pero no modificó la estructura de dependencia de los insumos importados (Durand, 2004: 84).

Parte de los oficiales que llegaron entonces al poder se habían formado en el Centro de Altos Estudios Militares-CAEM, donde habían llegado a la conclusión de que la ‘amenaza interna’; es decir, los movimientos sociales de oposición de tinte comunista, y las guerrillas, podían ser un peligro para la estabilidad política del país y, en consecuencia, para su seguridad como nación independiente y soberana frente a las demás naciones (Contreras y Cueto, 2013: 340).

El reformismo militar también aprobó la primera Ley de Comunidades Nativas en 1974, que reconocía los derechos de los pueblos indígenas amazónicos a sus territorios ancestrales y el goce de sus recursos. Sus antecedentes se hallaban en la Constitución de 1920 que reconoció por primera vez su existencia legal y estableció la imprescriptibilidad de sus tierras, elementos

---

<sup>60</sup> La Ley de Reforma Agraria proscribió los términos “indio” e indígena porque consideraba que eran racistas y discriminadores, “cuando en realidad su carga negativa derivaba de su uso y no de su etimología” (Chirif y García Hierro, 2011).

que fueron retomados por la carta magna de 1933, que añadió la inembargabilidad de las tierras y luego de la ley de 1974, consolidados en la Constitución de 1979 (FIDH, 2009).

En 1975 se inició la segunda fase del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, encabezada por el general Francisco Morales Bermúdez, quien luego de derrocar a Juan Velasco Alvarado mediante un golpe de Estado, se autoproclamó presidente de Perú. Dentro de las fuerzas militares, se disputaban dos tendencias: la radicalización de las nacionalizaciones propuestas por Velasco como una vía hacia el socialismo o el abandono de los militares del Ejecutivo, tendencia que terminó imponiéndose y adquiriendo un carácter antisocialista a poco tiempo de asumir. El nuevo gobierno se propuso corregir las “desviaciones” de su antecesor, aunque en la práctica significó el inicio de un “giro hacia políticas de mercado que fortalecieron al sector privado nacional y extranjero y debilitaron al Estado” (Durand, 2004: 42).

La burguesía, por su parte, necesitaba la remoción de Velasco para allanarse el camino hacia la toma del poder político. El énfasis en el desarrollo económico en lugar del desarrollo social que proponía el velasquismo, así como la depuración del régimen, fueron los dos grandes procesos que estimuló la burguesía para lograrlo, en alianza con las fuerzas militares.

El primero se logró con un paquete de estabilización que redujo la inversión pública, devaluó la moneda, incrementó el precio de los combustibles y congeló los salarios del sector público. Estas medidas desencadenaron la respuesta popular, que se expresó mediante huelgas y levantamientos espontáneos en todo el país y que fueron fuertemente reprimidas, inaugurando una política represiva preventiva (Durand, 2004: 139).

A partir de 1976 se limitó la intervención estatal en la economía y se impulsó el ingreso de capitales extranjeros a la minería y el petróleo. A nivel político, se estimuló una mayor apertura política, con el levantamiento de la proscripción a partidos como el APRA. El Plan Túpac Amaru (1977-1980) estableció los pasos que conducirían a la salida de los militares del gobierno, previo a la consolidación de las reformas citadas anteriormente, poniendo fin, así, al proyecto industrial proteccionista de Velasco Alvarado (Durand, 2004: 181).

La minería y el petróleo comenzaron a ser considerados sectores claves de la economía y, para incentivar su crecimiento, se estableció un cuerpo normativo que posibilitó la extranjerización y transnacionalización de estas áreas. Por su parte, el sector agrícola recientemente reformado no logró satisfacer las demandas de alimentos del mercado interno, por lo que comenzaron a importarse estos bienes. Esta situación, sumada a la necesidad de importar bienes para el desarrollo industrial, ejercieron una fuerte presión para conseguir divisas. El sector externo, carente de inversión extranjera, fue igualmente incapaz de responder. La crisis de 1976 fue el corolario de esta triple limitante.

#### **1.4. Las variables estructurales de la violencia estatal: entre el racismo selectivo, la exclusión del cuerpo social y la asimilación diferencial**

A lo largo de este capítulo hemos buscado inscribir las formas de violencia estatal contemporáneas en una perspectiva de larga duración. A partir de la reconstrucción de las coyunturas críticas de la historia de cada país, nos propusimos identificar las variables estructurales que pueden contribuir a entender estos fenómenos en su especificidad histórica. En efecto, asumimos que las prácticas de discriminación étnica, el racismo y las diversas formas de exclusión y violencia estatal sobre las comunidades indígenas e indígena-campesinas de los casos estudiados, hunden sus raíces en los procesos de centralización estatal decimonónicos.

Desde el momento de la conquista de América, las identidades preexistentes quedaron subsumidos a la categoría indio, desde una perspectiva dualista y evolucionista del mundo. Esta visión no sólo los relegaba de su lugar en la historia, sino que los colocaba, dentro de este esquema, en un lugar de inferioridad. La homogeneización de los diversos sectores de la sociedad en América Latina operó, a diferencia de Europa, “no por medio de la descolonización de las relaciones sociales y políticas (...), sino por la eliminación masiva de unos de ellos (indios, negros y mestizos)” (Quijano, 2000: 15).

Mientras en el caso chileno se dio un proceso de centralización temprana encabezada por los terratenientes del Valle Central, el caso peruano muestra la persistencia de poderes regionales y una marcada tendencia a la fragmentación que pospuso el proceso de centralización del poder. Chile centralizó el poder en la zona central ignorando tanto el norte como el sur que persistieron prácticamente como regiones separadas hasta fines del siglo XIX. Los límites geográficos de la frontera sur, tierra mapuche, fueron respetados hasta bien entrada la República, acatando los tratados establecidos con la Corona.

El proceso de ampliación de las tierras agrícolas, cuya producción orientada a mercados externos sostenía el poder político y económico de los hacendados, implicó un viraje en las relaciones entre el Estado en ciernes y el pueblo mapuche, que se plasmó en la conquista de la Araucanía, enmascarada de pacificación, que conquistó y controló, *manu militari*, las tierras que necesitaba para su expansión agrícola.

La imagen del héroe que había logrado derrotar a los ejércitos coloniales, se convirtió gradualmente en la imagen del indio obstaculizador del progreso nacional. En los términos que señalaba el ideario positivista en boga, “fue la lucha de la ‘civilización’ contra la ‘barbarie’, correspondiéndole a Chile la ‘noble’ tarea de incorporar a los indígenas a la primera, aunque fuera con violencia” (Pinto Rodríguez, 2015). El norte sería incorporado al desarrollo nacional tras el triunfo en la Guerra del Pacífico y la explotación de los yacimientos salitreros.

Perú, en cambio, tuvo un proceso de centralización tardía, con la persistencia de un fuerte regionalismo que respondió, en buena medida, a la diversidad geográfica del país y a la consolidación de prácticas coloniales que fortalecieron a los terratenientes de la sierra sur sobre la base de la explotación indígena y campesina. Las comunidades indígenas de Perú ingresaron a la vida republicana sin experimentar una transformación radical de las condiciones de esclavitud y servidumbre que regían desde la Conquista y Colonización de América.

El pecado de origen de la República peruana fue, como señaló Mariátegui, el haber nacido “sin el indio y contra el indio” ([1984] 2004), preservando las estructuras de dominación coloniales que lo subyugaron por tres siglos. La élite criolla ocupó el lugar de la burocracia colonial, generando “un tipo de Estado profundamente excluyente y segregacionista, que heredó e hizo suyo un discurso colonial racista antiindígena” (Manrique Gálvez, 2002: 57).

La historiografía peruana ha puesto un particular énfasis en el carácter distintivo del proceso independentista por haber sido encabezado por actores externos, así como en el análisis de las implicancias de tal emancipación en la ausencia de una clase capaz de hegemonizar el orden poscolonial. Ello impactó, asimismo, en la inestabilidad del nuevo orden. Como sostuvo Cotler, al no contar con “fundamentos reales para cohesionar sociedad y Estado, facilitó la penetración del capital extranjero” (2013: 337). De manera temprana, los capitales extranjeros se harían presentes en la historia de Perú, adquiriendo industrias y sectores productivos previamente modernizados por las élites locales.

El orden poscolonial se configuró, así, en base a una doble dialéctica (Ansaldi y Giordano, 2012): por un lado, “el desarrollo de la economía central (externa) condicionó a las economías latinoamericanas (internas) sobre qué productos vender en el mercado mundial, y creó la estructura de producción”. El desarrollo de ambos procesos de consolidación del poder estatal estuvo condicionado por el impacto de los distintos auges de materias primas (agrícolas y metálicas) en el mercado internacional. Por otro lado, en estrecha relación con la anterior, las clases que ocuparon el poder político fueron internamente dominantes, pero externamente dependientes.

La configuración del orden bajo la forma Estado en Chile y Perú, exige, asimismo, referir al tipo de violencia mayoritariamente desplegado en la región, donde aparece un rasgo que parece constituir una especificidad de la conformación de los estados nacionales latinoamericanos: las guerras civiles (Ansaldi y Giordano, 2014). Esta variable es fundamental para comprender la construcción del enemigo interno en América Latina. Como afirma Miguel Ángel Centeno, a diferencia de los modelos “clásicos”, en Latinoamérica “más que cualquier élite rival superando

las fronteras, los subalternos no blancos representaban la amenaza más significativa para el statu quo social” (2014: 193).

La segunda fase inicia con la guerra del salitre en 1879 y culmina con la crisis de 1929 que significó para ambos países el cierre del período de “desarrollo hacia afuera”. Mientras que para Chile el desenlace de este conflicto permitió el inicio de una fase de modernización y consolidación del aparato estatal financiada por el salitre, para Perú significó la pérdida del sustento de su clase dirigente, casi en simultáneo a los primeros signos de agotamiento del guano. En este período, las clases dominantes de ambos países optaron por la extranjerización del negocio minero y petrolero, en el caso peruano y principalmente del cuprífero en el caso chileno, con el ingreso de capitales norteamericanos en las áreas de explotación y logística en reemplazo del tradicional comercio británico que se abocaba a las tareas de transporte de la producción. Fue el auge de los modelos primario-exportadores sostenidos en capitales foráneos que verían su declinación con la crisis de 1929.

Los mapuche sufrirían en esta fase una nueva invasión, esta vez a manos de colonos nacionales y extranjeros que constituyeron la gran propiedad agraria y convirtieron a la Araucanía en el granero de Chile. A la “pacificación” que culminó *circa* 1880, le siguió un prolongado proceso de despojo de sus tierras, obligatoriedad del pago de impuestos y explotación laboral para los latifundistas. La necesidad de convertirlos en campesinos exigió, primero, rotularlos como vagos, salvajes y adeptos al alcohol, para justificar la obligatoriedad de las fuerzas “civilizadas” de intervenir con la fuerza de la coerción o la asimilación, diluyendo su propia cultura en la cultura del vencedor. La estrategia de dividir para reinar se desplegó en esta fase, durante la cual el Estado erosionó las solidaridades internas de las familias mapuches y determinó, con la arbitrariedad de quien posee el poder hegemónico, qué era ser mapuche (Bengoa, 2002).

En Perú, las comunidades indígenas fueron responsabilizadas por el fracaso en la Guerra del Pacífico y comenzó a difundirse una visión heredera del darwinismo social que ofrecía un diagnóstico acerca del problema indígena basado en la falta de integración a la vida nacional. Para ello, se proponía una asimilación por medio de la educación para lograr la “evolución de la raza” (Contreras y Cueto, 2013).

En esta fase, asimismo, se evidencia la incorporación de la selva central al desarrollo nacional, con el descubrimiento del caucho para el sector automotriz europeo. Esta incorporación adquirió la forma de una colonización, ya que, por un lado, fue encabezada por “aventureros”, generalmente europeos, que se atrevían a enfrentarse al salvajismo del Alto Amazonas (Dean, 1999) y, por el otro, significó el sometimiento a un régimen de esclavitud de la población

amazónica -y, en particular, asháninka- que, durante los años que duró el boom del caucho - 1883-1914-, se convirtió en un genocidio.

La tercera etapa abarca desde los críticos procesos de los años veinte, profundizados en 1930 con la crisis económica mundial, hasta el fin de la Unidad Popular en Chile (1973) y el inicio del conflicto armado interno en Perú (1980). Esta fase abarca para ambos países el incentivo de un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, en gran parte por la imposibilidad de colocar las materias primas que generó el cierre de los mercados internacionales que ocurrió en la poscrisis del '30 y, además, la desestructuración y liquidación de los últimos bastiones de la dominación oligárquica; el régimen de propiedad de la tierra y la nacionalización de sectores claves de la economía.

Para Chile, esto implicó la creación de la CORFO y, de su mano, la de un conjunto de empresas estatales que acompañarían la promoción industrial entre las décadas de 1940 y 1960, en áreas estratégicas de la producción nacional como el acero, la electricidad, el petróleo y el azúcar.

El cobre, por su parte, que desde principios de siglo estaba en manos de grandes compañías extranjeras, conformando la GMC, comenzó un proceso de estatización pactada durante la presidencia de Frei, aunque alcanzó un carácter de liquidación de la dominación oligárquica recién en 1971 con la nacionalización total dirigida por Allende. La reforma agraria constituyó el otro bastión de la dominación oligárquica que, desde la presidencia de Alessandri, buscaba erosionarse, pero que halló una contundencia novedosa durante la Unidad Popular.

Este período de profundas transformaciones atravesadas por las prerrogativas de la Alianza para el Progreso derivó, también, en una modificación del diagnóstico del “problema mapuche”. Se abandona la tesis asimilacionista y se comienza a plantear la necesidad de modernizar sus prácticas económicas para integrarlas al desarrollo agrícola nacional. Las reformas agrarias, como mencionamos, no tuvieron en cuenta la especificidad mapuche, en tanto fueron netamente campesinistas, si bien no debe soslayarse que la reforma de la tenencia de la tierra los hizo poseedores de determinadas parcelas por un breve período.

En Perú, hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial, hubo avances y retrocesos en el proceso de industrialización sustitutiva. Destacan de esta fase la prohibición del trabajo gratuito en 1947 que intentó modernizar las relaciones capital-trabajo y acabar con la fuerza del gamonalismo y las condiciones de explotación en las haciendas y minas de la sierra. Asimismo, fue un período de impulso al proceso sustitutivo no mediante capitales nacionales, como en Chile, sino mediante capitales extranjeros. El gobierno de Odría intentó retomar la vía liberal-extranjerizante, que sería continuada por Manuel Prado, profundizando la extranjerización del sector minero y la consolidación del poder de los “barones del azúcar”.

El descubrimiento de yacimientos petroleros y de gas en la cuenca amazónica volvió a despertar el interés de esta zona olvidada en el desarrollo del país. El Estado peruano implementó un sistema de clasificación de hectáreas que implicó la estrategia de *Terra nullius* de la que ya había tomado provecho el gobierno chileno para despojar de sus tierras a los mapuche. El discurso que primó en este período fue el de la necesidad de “civilizar” a los nativos.

Inspirado por las ideas de la Alianza para el Progreso, se diagnosticó que la situación de empobrecimiento de las mayorías campesinas y la marginación de los indígenas era un campo fértil para la subversión, por lo que se comenzó a destinar buena parte del crédito internacional en financiar la modernización del agro. Sin embargo, la destrucción de los vestigios de la dominación oligárquica se daría con el gobierno militar de Velasco Alvarado, la reforma agraria que “campesinizó” a la población indígena de la sierra, la nacionalización de la industria petrolera y el desalojo de empresas extranjeras ubicadas en el sector minero. El tipo de industrialización que dominó el gobierno de Velasco fue exclusivamente dirigido por el Estado. Como veremos en el siguiente capítulo, los procesos de ajuste estructural e imposición neoliberal por vías autoritarias que atravesaron estos países desde la dictadura pinochetista y el régimen fujimorista abrieron un nuevo ciclo de acumulación y violencia.

## **CAPÍTULO 2. LA IMPOSICIÓN DEL NEOLIBERALISMO POR VÍAS AUTORITARIAS: EL TERRORISMO DE ESTADO EN CHILE (1973-1990) Y LA “LUCHA CONTRA LA SUBVERSIÓN” EN PERÚ (1980-2000)**

La implementación de las reformas de ajuste estructural que se difundieron por toda la región entre las décadas de 1970 y 1990 se desarrolló en Chile de manera temprana, funcionando como un ensayo de las medidas que se tomarían en los demás países. La reestructuración de las sociedades se orientó tanto al plano económico, mediante el abandono de las propuestas industrial-nacionalistas, como político, lo que implicó la destrucción de las alternativas al sistema capitalista que proponían los movimientos de izquierda latinoamericanos. La implementación del modelo neoliberal exigió la desarticulación violenta de la disidencia.

En Chile, el diagnóstico de los poderes de facto, los grupos económicos, las cúpulas militares la Iglesia Católica y las agrupaciones de derecha, era unánime: la recuperación del orden perdido tras la experiencia de la Unidad Popular resultaba urgente para retomar la senda del desarrollo. Desde 1973 hasta 1990 se instauró una dictadura institucional de las Fuerzas Armadas que persiguió tres metas: imponer el neoliberalismo como nuevo orden político-económico, perseguir y destruir el comunismo –entendido desde una concepción amplia que incluyó toda manifestación de oposición al orden que buscaba imponerse- y refundar la sociedad bajo nuevos parámetros.

En Perú, en 1980 se dio inicio al proceso que la historiografía llamaría, posteriormente, “conflicto armado interno”. El inicio de las acciones armadas de movimientos de izquierda revolucionaria como el MRTA de inspiración guevarista y el PCP-SL de orientación maoísta, coincidió con una serie de crisis estructurales que evidenciaron tensiones en la sociedad peruana: crisis económica, colapso del sistema de partidos, modernización estatal frustrada y crisis política generada por la impugnación al poder por parte de estas organizaciones. Este escenario convulsionado ofreció las condiciones de posibilidad para el triunfo de un *outsider* como Alberto Fujimori, quien en sus diez años de gobierno dirigió un proceso de neoliberalización de la sociedad peruana por medio del autoritarismo.

Desde la instauración de la hegemonía de los *Chicago boys* en Chile y durante la década fujimorista se implementaron reformas comerciales, financieras y laborales para abrir la economía a la inversión extranjera y estimular áreas económicas estratégicas en sectores nuevos y tradicionales. Ambos regímenes propiciaron, mediante estas políticas, la instauración y consolidación del neoliberalismo por vías autoritarias.

Estas reformas se orientaron a revertir el esquema industrial-nacionalista que había primado durante casi cuarenta años con mayor o menor fortaleza en ambos países. A través de la privatización y extranjerización de las economías nacionales, habilitaron un marco jurídico-político propicio para la expansión de la frontera extractiva que se daría en la década siguiente. La apuesta al desarrollo basado en las ventajas comparativas constituyó, en efecto, la base de apoyo de un nuevo ciclo de auge primario-exportador que se expresaría con alcances inesperadamente altos ante las transformaciones económicas y geopolíticas del nuevo siglo.

### **2.1. El régimen de Pinochet: del modelo sustitutivo a la valorización financiera**

El golpe militar que el general Pinochet encabezó contra el gobierno de Allende el 11 de septiembre de 1973 abrió una nueva etapa en la historia de Chile. Al período nacional-desarrollista y anti-dependentista que se extendió desde 1938 hasta 1973, le siguió un período de consolidación del régimen “mercantil librecambista” que reinstauró un modo de acumulación comercial-financiero (Salazar, 2003).

En efecto, si bien, como sostiene Salazar, tanto el capital europeo -presente en la primera industrialización moderna generada por el comercio de las haciendas desde 1850 hasta 1930-, como el capital norteamericano -que impulsó la GMC nacionalizada posteriormente por Allende- y el Estado Empresarial -la clase política a cargo del Estado desde la crisis de la dominación oligárquica iniciada en 1920-, fueron librecambistas, sólo la experiencia de Frei y Allende tuvieron un sesgo nacionalista.

El Estado Empresarial durante estos dos gobiernos “intentó nacionalizar (estatizar) la acumulación capitalista, priorizar la planificación política, establecer una alianza (populista) con el movimiento social y popular, y desafiar al peor conglomerado externo que ha tenido la historia del capitalismo chileno” (2003: 151). A pesar de este intento de estatización de la acumulación capitalista, no es posible hallar, en la historia del país, una auténtica burguesía capitalista chilena. De allí que los ejecutores del golpe debieron reclutar para su gobierno a nuevos cuadros, descartando a la tecnocracia estatizante, nacionalista y antiimperialista existente (p. 152).

A partir de 1975, un grupo de economistas formados en la Universidad Católica y especializados en la Escuela de Chicago (Universidad de Chicago, Estados Unidos) tomaron las riendas de la economía, privatizando las empresas e industrias estatizadas durante el gobierno de la UP y los monopolios estatales creados en el período de industrialización sustitutiva.

Asimismo, incentivaron la maximización del rendimiento del sector exportador, mediante una triple estrategia que consistió en: la administración de los yacimientos mineros nacionalizados mediante la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO)<sup>61</sup> que reemplazaría a las sociedades colectivas del Estado; la promoción del ingreso de nuevos capitales extranjeros a la minería del cobre y el impulso a las exportaciones no tradicionales, como las provenientes de la industria del salmón, la harina de pescado o la celulosa (Salazar, 2003: 153).

Particularmente, la explotación minera había sido sumamente deficitaria durante los años de la Unidad Popular: “con excepción de El Salvador y parcialmente de Andina, todas las empresas trabajaban a menos de la mitad de su capacidad por falta de repuestos, abastecimientos, profesionales, agitación política y huelgas” (Zauschquevich y Sutulov, 1975: 56). La apertura al capital extranjero y la liberalización de la economía contribuyeron a la revitalización de la GMC que fue, además, vertiginosa por la capacidad tecnológica instalada.

La Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) fue la encargada de desarrollar estas políticas económicas que fueron cimentando una “nueva economía” con base en los bienes raíces, las finanzas y el comercio exterior. Este proceso condujo a una profunda concentración del poder de los principales grupos económicos (Sanfuentes, 1984).

El período de crecimiento experimentado entre 1983 y 1997, que para algunos analistas era expresión del “milagro económico” derivado del “exitoso” modelo implementado, respondió a la confluencia de determinados factores internos y geopolíticos. Éstos son, siguiendo a Salazar (2003): la diversificación del sector primario-exportador; la presencia de un conglomerado mundial mercantil-financiero; la reaparición del empresariado nacional, fortalecido a partir de la compra de las empresas estatales rematadas por la dictadura; la inversión extranjera directa orientada a la compra y creación de monopolios estatales y privados -banca, comercio, sector exportador, sector eléctrico-; la flexibilización de la fuerza de trabajo y el congelamiento del gasto público que redujo los índices inflacionarios.

La crisis económica desatada en 1982 se superó hacia 1985 mediante las medidas de ajuste estructural que implementaron los *Chicago boys* siguiendo las premisas del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Asimismo, la CORFO tuvo un importante protagonismo en la recuperación, financiando y desarrollando nuevas empresas orientadas hacia el sector primario-exportador de recursos naturales, como el sector forestal y el pesquero (Cypher, 2007: 161).

---

<sup>61</sup> Creada en 1976, CODELCO comenzó a administrar la única “empresa minera, comercial e industrial, de duración indefinida, con personalidad jurídica y patrimonio propio”, que agrupó los yacimientos de Chuquicamata, Exótica, El Teniente, Salvador y Andina (CODELCO, 2020).

Sin embargo, detrás de los indicadores macroeconómicos positivos que legitimaban el “milagro chileno”, se escondían la creciente pobreza e indigencia, la progresiva desocupación y la desigualdad en la distribución del ingreso (Mazzei de Grazia, 2006: 196).

Por estas características del régimen, coincidimos con Moulian (1997) en que no se trató solamente de una transformación en el patrón de acumulación tendiente a favorecer a los sectores liberal-extranjerizantes. Se trató, además, de una contrarrevolución orientada a desarmar el Estado de compromiso social y el impulso a la industria nacional. Surgió, en su lugar, un Estado subsidiario, encargado de regular y garantizar el libre funcionamiento del mercado.

La realización de una revolución capitalista requería tanto el desarrollo capitalista del campo, lo que implicaba retroceder hacia las viejas y agotadas estructuras latifundiaras como modificar la lógica mercado-internista de la industrialización. Por ello que esa revolución solamente podía ejecutarla una alianza dirigida por los militares, quienes eran una fuerza neutral entre las diferentes fracciones del capital y entre los grupos de capitales concretos (Moulian, 1997: 25).

El tipo de democracia resultante, que Moulian asemeja a una “jaula de hierro”, reproduce la herencia dictatorial: el resguardo de la rentabilidad privada, la tutela militar y la limitación de la acción popular, todas ellas protegidas por los “enclaves autoritarios” (Garretón, 1989) presentes en la Constitución de 1980<sup>62</sup>.

Las acciones desplegadas por el régimen para desarticular e inhibir la potencialidad del movimiento popular incluyeron una “reingeniería institucional”: por un lado, el Código de Trabajo de 1979 se propuso reconfigurar las relaciones capital-trabajo; por el otro, la Constitución de 1980 consolidó el modelo económico neoliberal y la tutela militar; y, finalmente, para evitar una rearticulación de las expresiones de cambio, instauró el autoritarismo como “nueva hegemonía política” (Goicovic Donoso, entrevista personal, junio de 2018).

---

<sup>62</sup> Para el autor, los enclaves autoritarios pueden ser de tres tipos: institucionales, referidos a aquellos elementos que persisten en tanto forman parte de cuerpos normativos y/o se encuentran en la Constitución; actorales, expresado en la persistencia de Fuerzas Armadas con mucho poder decisión o la existencia de una derecha no democrática; y simbólicos, ligados a la violación de los derechos humanos que se cometió durante la dictadura (Garretón, 1989).

### **2.1.1. El carácter contrarrevolucionario de la dictadura y la instrumentalización del “enemigo comunista” para reprimir la disidencia**

Durante la dictadura pinochetista se consolidó un conjunto de prácticas que identificamos en la contención y represión de la protesta antiextractivista: penalización y judicialización de la protesta social, utilización de leyes de excepción, doble enjuiciamiento -tribunales ordinarios y militares-, utilización de “testigos sin rostro”, proliferación de una idea de enemigo que amenaza la seguridad de la nación y limitación al derecho de manifestación o protesta. Estos elementos, si bien exhiben continuidades, también presentan rupturas, particularmente en lo que respecta al sujeto criminalizado y las prácticas que son objeto de persecución.

Un elemento cardinal del régimen pinochetista fue su profundo anticomunismo y la contrarrevolución que dirigió para destruir la existencia física y simbólica del enemigo rojo. Pero el anticomunismo en Chile no emergió en la coyuntura de 1970 ante el triunfo de la UP, sino que constituye un factor estructural de la historia chilena del siglo XX<sup>63</sup> que el régimen pinochetista utilizó para legitimarse (Casals Araya, 2016: 20-24).

En efecto, mediante la creación de este enemigo y su aplicación instrumental a toda manifestación de disidencia, la dictadura retomó, profundizándola, una práctica recurrente de las élites políticas chilenas: criminalizar al obrero, al socialista, al “insurrecto”, aplicando sobre él todo el peso de la ley, persiguiendo y reprimiendo sus prácticas<sup>64</sup>.

Tres ideas creadas en esta coyuntura van a atravesar largas décadas para caracterizar las criminalizaciones que analizamos en el Siglo XXI: la idea de una naturaleza violenta que anula la posibilidad de establecer otro tipo de acercamiento<sup>65</sup>; la amenaza que supone para la destrucción de la vida de la nación; y el terror que ello genera para la sociedad en su conjunto. La creación de lo que Casals denomina un “imaginario anticomunista” colaboró en la construcción de la identidad de los sectores anticomunistas “en tanto doctrina rival y enemigo político del cual era necesario diferenciarse” (2016: 46). El diagnóstico generalizado fue que este enemigo era, ante todo, extranjero, por lo que las principales expresiones de oposición se

---

<sup>63</sup> Desde el Estado, el comunismo fue objeto de persecución, sanción o censura en tres ocasiones: durante el gobierno dictatorial de Ibáñez del Campo (1927-1931); con la promulgación de la Ley de Defensa Permanente de la Democracia (1948-1958) que canceló la inscripción del Partido Comunista en los padrones electorales, prohibió el voto a los miembros del partido y expulsó a los militantes de los sindicatos y la Administración Pública; y durante el pinochetismo (Casals Araya, 2016: 43).

<sup>64</sup> En efecto, estas expresiones “anticomunistas” hunden sus raíces en la segunda mitad del siglo XIX, con la difusión de las ideas socialistas en el país (Casals Araya, 2016: 57).

<sup>65</sup> Según Casals Araya, este estereotipo era el de “un ser naturalmente inclinado hacia la violencia y la destrucción amenazando no sólo la armonía de la sociedad burguesa, sino también la propia vida e integridad de las personas” (2016: 57).

inscribieron en fuertes retóricas nacionalistas que, en ocasiones, fueron además antioligárquicas y antiimperialistas, pero también, en otras, profundamente antiobreristas (p. 98).

Sobre sus orígenes, Verónica Valdivia coincide con Casals en señalar la inespecificidad del nacimiento del anticomunismo chileno. Aquí, se homologó al avance del movimiento obrero, convirtiendo las huelgas y manifestaciones propias del mundo del trabajo en cuestiones más relevantes para la seguridad nacional que las acciones gestadas por el Partido Comunista.

Esta construcción (...) favoreció un imaginario en torno al comunismo que fue configurándolo como una amenaza que debía ser combatida desde una óptica legal y represivo-policial, conformándose un cierto consenso en torno a la necesidad de su expulsión del sistema político, entre sectores liberales, conservadores, algunos radicales, las fuerzas armadas y la policía (Valdivia, 2017: 300).

Para Valdivia, fue entre 1918 y 1938 cuando se comenzaron a sentar las bases de una combinación entre reforma y coerción que dominó la historia de país. Algunos elementos de este período que resultan críticos para nuestro análisis lo constituyen la Ley de Residencia de 1918, “que permitía castigar subversivos y expulsar extranjeros del país, introduciendo la idea de amenazas a extirpar” (2017: 21); la creación del cuerpo de Carabineros en 1927 y el Servicio de Investigaciones; y algunas normativas legales que tipificaron los delitos contra la seguridad interior del Estado (DL N°15 de 1924), que caían bajo fuero militar (2017: 26). Como recuerda Valdivia, esas amenazas a la seguridad interior del Estado, durante buena parte del siglo XX, estarían representadas por el comunismo que, según el diagnóstico oficial, se colaba en los sindicatos y organizaciones de protección de derechos laborales.

En 1932, durante la presidencia de Dávila (junio a septiembre de 1932) se promulgó un nuevo Decreto Ley (N°50) de Seguridad Interior del Estado que “instaló el problema de la seguridad en un contexto internacional de amenaza, del ‘terrorismo’ o del anarquismo, los que intentaban destruir la organización estatal e institucional”, al mismo tiempo que “por primera vez se definió normativamente un ‘enemigo de la República’” como todo aquel que propagase o fomentase la destrucción del orden social o la organización del Estado (Valdivia, 2017: p. 313). En 1937, durante la presidencia de Alessandri fue aprobada una nueva normativa (N°6026) que fue usada “contra la izquierda marxista y la oposición mediática” (p. 396).

En el contexto de la Guerra Fría, Chile fue el país que mejor representó las tensiones entre comunismo-anticomunismo que se consolidaban a nivel mundial. En 1964, y con ayuda financiera y táctica de los organismos de inteligencia norteamericanos, se desplegó una “campaña del terror” centrada en destacar la amenaza que supondría el comunismo en el

gobierno -un eventual triunfo de Allende- para este país con escasas irrupciones a la democracia en las últimas décadas (Casals, 2016: 496).

La conjunción de imaginarios ligados al comunismo que estaban presentes en la coyuntura previa a la elección de 1970 y la campaña de terror financiada por Estados Unidos en 1964, terminaron de construir una matriz desde la cual se interpretó al gobierno de Allende con las categorías con las que habían caracterizado a las anteriores manifestaciones de izquierda o marxistas: “era antinacional, antidemocrático, antirreligioso y atentaba contra la estabilidad material y afectiva de los chilenos” (Casals Araya, 2016: 527). Y, por todos estos motivos, se convertía en enemigo de la civilización occidental (Bohoslavsky, 2011: 51)<sup>66</sup>.

Se evidencia, a partir de entonces y, especialmente, en la coyuntura dictatorial, una reutilización instrumental del anticomunismo que se consolidará en la postdictadura frente a manifestaciones de disidencia o formas de protesta social, fenómeno que, como hemos evidenciado, constituye una estructura de larga duración de la política chilena.

Dentro del cuerpo militar, por incidencia de la Doctrina de la Seguridad Nacional, se percibía un marcado anticomunismo que amalgamaba el neoliberalismo con la guerra contrasubversiva y la seguridad nacional. La dictadura institucional de las Fuerzas Armadas, en Chile como en otros países de Latinoamérica, se propuso “corregir los vicios de la democracia” que aquí se encontraba amenazada por el reformismo socialista de la UP (Ansaldi, 2004).

En un mundo bipolar, atravesado por los enfrentamientos entre las dos potencias mundiales en el marco de la Guerra Fría, las guerras convencionales eran reemplazadas por guerras ideológicas que se gestaban al interior de las fronteras nacionales. Si en el plano económico la acción conjunta de las Fuerzas Armadas resultó funcional a la modificación del patrón de acumulación -de un modelo sustitutivo a un modelo de valorización financiera-, en el plano ideológico-táctico la DSN operó la reorientación de la noción del enemigo, que dejó de ser extranjero para ubicarse en el interior del país. Es decir, ofreció el marco normativo propicio para perseguir a los disidentes de ayer y de hoy.

Así, mientras los teóricos norteamericanos de la seguridad nacional privilegiaban el concepto de guerra total y la guerra nuclear, los franceses, envueltos en la guerra contra los guerrilleros comunistas en Indochina primero y en la Guerra de Argelia (por la independencia) después, concentraban su atención en la guerra limitada como respuesta a la ‘amenaza comunista’, los latinoamericanos, preocupados por el crecimiento de

---

<sup>66</sup> En una línea similar a la planteada por Casals y Valdivia, Bohoslavsky identifica tres olas anticomunistas a lo largo de la historia del país: la primera, entre 1932-1938, donde se plantea al comunismo como el enemigo de la civilización cristiana; la segunda, entre 1946-1950, donde se plantea al comunismo como el enemigo de la democracia; y la tercera, entre 1966-1973, donde el comunismo pasa a ser entendido como el enemigo de la libertad de los hombres, pero en el mercado (2011: 53-56).

movimientos sociales de clase obrera, se ocupaban de la amenaza de la subversión interna y de la guerra revolucionaria (Ansaldi, 2004: 30-31).

El Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), fundado en 1965 y que desde el '68 actuaba en la clandestinidad, era el principal representante de la izquierda radical, pero no constituía una amenaza real al orden establecido. Sin embargo, el triunfo de la Unidad Popular<sup>67</sup> en 1970 reavivó una “lectura del enemigo interno que pareció con capacidad real de amenazar la subsistencia de la nación” (Valdivia, 2011: 108-111)<sup>68</sup>.

Así, la construcción de una amenaza al poder establecido, se inscribió en un marco más amplio que conjugó elementos previamente existentes en la política chilena -como el anticomunismo estructural al que hicimos referencia-, así como de elementos geopolíticos presentes en buena parte de los países latinoamericanos entre las décadas de 1960 y 1970: la DSN y la Estrategia de Contrainsurgencia, cuyas prácticas habían sido transmitidas a los militares latinoamericanos a través de los cursos de la Escuela de las Américas.

El discurso criminalizador se actualizó en esta coyuntura para tipificar a la izquierda chilena como esa amenaza que se cernía sobre la vida de la nación en tres aspectos: contra toda forma de propiedad privada; contra “la familia, la Iglesia, la patria y el individuo”; y “una extensión o satélite de Cuba o de la URSS” (Goicovic Donoso, 2012: 52). Es por ello que la Junta Militar asumió el “mando supremo de la nación, con el patriótico compromiso de restaurar la chilenidad, la justicia y la institucionalidad quebrantadas” (DL N°1).

En su Declaración de Principios (marzo de 1974), la Junta Militar se autoproclamaba a favor del respeto “por la libertad de conciencia y el derecho a discrepar”. Pero en la práctica, la persecución a la disidencia y la censura generalizada atentaba contra esta premisa. En esta línea, como sostiene Villegas Díaz, el enemigo -el disidente- no era considerado persona, ya que contra él “se ejercía todo el rigor de la ley penal” (2008: 127).

La represión se ciñó, en base a este diagnóstico, sobre los militantes del Partido Socialista, el Partido Comunista, la clase obrera, los campesinos y los habitantes de las periferias urbanas, y fue especialmente intensa durante el primer año de dictadura. Se proscribieron todos los partidos de izquierda, se prohibió a la Central Única de Trabajadores y se cerró el Congreso.

---

<sup>67</sup> Mientras que el MIR, fundado en 1965 proponía la vía armada y no adhería a las ideas de la UP, existieron dentro de este partido otras agrupaciones de izquierda que apoyaban la vía pacífica al socialismo, como el Partido Comunista, el MAPU Obrero y Campesino y el Partido Radical (Informe Rettig, 1991: 29).

<sup>68</sup> Existía, en el régimen, asimismo, una amalgama entre la opción neoliberal de desarrollo -visible a partir de 1977- impulsada por una estrategia de crecimiento primario exportadora, y la “seguridad nacional castrense para la cual era urgente tomar el control total del territorio del país, fortaleciendo el proceso de regionalización, de origen militar” (Valdivia, 2011: 118).

A la primera fase represiva le siguió, según la periodización efectuada por Goicovic Donoso (2012), una segunda etapa, entre marzo de 1974 y 1978, en la que “se sentaron las bases de la construcción de la nueva sociedad”. La represión se concentró, a partir de entonces, mediante el accionar de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINA)<sup>69</sup>, en impedir la reconstrucción de los lazos sociales establecidos entre los partidos políticos de izquierda y los sectores populares<sup>70</sup>.

La tercera fase tuvo como foco la edificación del marco legal de continuidad del régimen ante una eventual salida democrática, que se plasmó en la Constitución de 1980. El rol de las Fuerzas Armadas como supervisoras del proceso político chileno -“democracia protegida”-, se plasmó en un conjunto de normativas tendientes a identificar y, eventualmente, eliminar, a los enemigos de la patria: la limitación del derecho a manifestarse públicamente, la normativización de los Estados de Emergencia, la Ley Antiterrorista de 1984, la actualización de la Ley de Seguridad Interior del Estado que regía desde 1932 y la militarización de los cuerpos policiales, desde Carabineros hasta la Central Nacional de Informaciones (Goicovic Donoso, 2012: 53-55).

El Decreto N°1086 de 1983 se orientó a cumplir el primer objetivo: limitar las reuniones en espacios públicos bajo la amenaza de emplear la fuerza pública para su disolución, lo que resultaba contrario al Artículo 19 de la Constitución Nacional que permite reunirse sin previo aviso o solicitud de permiso a las autoridades. La normativa especificaba que todo aquel que quisiera desarrollar una manifestación, debía solicitar un permiso a la intendencia o gobernación, existiendo la posibilidad de “no autorización por parte de la autoridad, o bien, la designación de un trazado distinto al solicitado, así como su disolución por parte de las Fuerzas del Orden y Seguridad Pública en caso de actos que alteren el orden público” (Indh, 2016: 52). Este decreto habilitaba a las fuerzas policiales a actuar de manera discrecional frente a una movilización, constituyendo una herramienta útil para reprimir la protesta social.

Respecto al segundo mecanismo, la declaración de Estado de Emergencia fue fundacional del régimen pinochetista, ya que fue dictado el mismo 11 de septiembre de 1973, junto con el Estado de Sitio en todo el territorio nacional. Como señala el Informe Rettig respecto al Estado de Sitio, éste era declarado “en caso de conmoción interior provocada por fuerzas rebeldes o

---

<sup>69</sup> Creada en el año 1974, se propuso aniquilar a todos los grupos y miembros considerados como ultraizquierda, especialmente el MIR, lo que en gran medida lograron. En 1978 fue sustituida por la Central Nacional de Informaciones (Informe Rettig, 1991).

<sup>70</sup> A través de la información proporcionada por este órgano de inteligencia, persiguieron y reprimieron a las direcciones políticas de los Partidos Socialista y Comunista que se encontraban en repliegue y en la clandestinidad, así como los cuadros del MIR.

sediciosas que se encuentran organizadas o por organizarse, ya sea en forma abierta o en la clandestinidad” (1991: 51).

Entendiendo a la situación del país en el contexto de una guerra interna, era preciso legislar, asimismo, los preceptos según los cuales se aplicaría la Ley de Seguridad Interior del Estado que tipificaba delitos ligados al “accionar subversivo” con la pena de muerte y que, tras varias modificaciones, en 1977 convirtió en permanente el estado de emergencia. La Constitución de 1980 -vigente a partir de marzo de 1981- plasmó esta declaratoria en los Estados de excepción constitucional<sup>71</sup> y, prácticamente en todo el período comprendido entre marzo de 1981 hasta agosto de 1988, Chile vivió bajo estado de excepción (Informe Rettig, 1991: 64).

El tercer mecanismo para garantizar la imposibilidad de resurgimiento de la “amenaza roja” y controlar la disidencia lo constituyó la asimilación de las acciones, ideas o propuestas de izquierda, con el terrorismo. La base de este pasaje se encuentra en la Constitución de 1980, que en los artículos 8<sup>72</sup> y 9<sup>73</sup> del Capítulo 1, Bases de la institucionalidad, prohibía el terrorismo y calificaba de ilícito “todo acto de persona o grupo destinado a propagar doctrinas que atenten contra la familia, propugnen la violencia o una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, de carácter totalitario o fundado en la lucha de clases” (1981: 9-10). En caso de desplegarse acciones terroristas, éstas no serían alcanzadas por la amnistía, el indulto, la libertad provisional o la normativa vigente en los casos de presos políticos.

La Ley Antiterrorista N°18.314 de 1984 tipificó el delito de terrorismo, estableciendo dieciséis figuras penales -incitación pública a la comisión de algún delito considerado terrorista, apología, difusión de un sentimiento de temor entre la población, entre otras- y determinando las penas correspondientes. Esta ley, junto con las establecidas desde el inicio de la dictadura, “cambió el ‘estado de derecho’ por un ‘estado del terror’” y además utilizó sostenidamente legislaciones especiales para “proteger la seguridad interior frente al enemigo interno” (Villegas Díaz, 2008: 103).

---

<sup>71</sup> El Artículo 39 del Capítulo Bases generales de la administración del Estado, establece que la Constitución establece la posibilidad de cuatro situaciones de excepción: 1. guerra externa o interna, en cuyo caso el presidente puede declarar parte o todo el territorio nacional en estado de asamblea con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional para amenaza externa y de sitio, con acuerdo del Congreso, para amenaza interna; 2. conmoción interior; 3. emergencia, “en casos graves de alteración del orden público, daño o peligro para la seguridad nacional, sea por causa de origen interno o externo”; y 4. calamidad pública o catástrofe. El estado de sitio puede extenderse por un plazo de hasta noventa días, prorrogable si el presidente lo considera necesario. (Constitución Política de la República de Chile, 1981: 35-39).

<sup>72</sup> El artículo 8 refería a la libertad de opinión y declaraba ilícitas y “contrarias al ordenamiento constitucional” las conductas y actos que difundieran doctrinas contrarias a los valores defendidos por el régimen. Fue derogado en el marco de los preparativos para la transición democrática (Villegas Díaz, 2008: 104).

<sup>73</sup> El artículo 9, aún vigente, señala que “el terrorismo, en cualquiera de sus formas, es por esencia contrario a los derechos humanos”.

La actual ley de conductas terroristas (N°18.314) reformuló estas primeras tipificaciones en 1991, con el retorno a la democracia. La Ley N°19.029 exigió para la calificación del delito de terrorismo la inclusión de elementos subjetivos en la definición de las finalidades. Como señala Villegas Díaz: “los delitos tipificados en esta ley están contruidos sobre la base de delitos comunes o conductas especiales, agravados por las características terroristas de su comisión” y son estas finalidades las que deben demostrarse para existir un delito de tipo terrorista: la finalidad de causar temor a la población o a parte de ella o la finalidad de imponer exigencias o arrancar resoluciones a la autoridad (2008: 104).

En abril de 1991 se hicieron públicos los datos relevados por el Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (conocido como Informe Rettig, en referencia a su presidente, Raúl Rettig Guissen), encargado de analizar los hechos sucedidos entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990 por orden de Patricio Aylwin, primer presidente del reabierto período democrático.

El Informe Rettig presenta una lectura del período 1973-1990 similar a lo que en Argentina conocimos como la “teoría de los dos demonios”. Aquí se señala la existencia de dos bandos, el gubernativo y el opositor que, previo al golpe de 1973, habían configurado un escenario de “aguda polarización”. En este contexto, para superar la situación de crisis, las Fuerzas Armadas decidieron tomar el poder, a través de una Junta de Gobierno que asumió todas las funciones: ejecutivas, legislativas y constituyentes “con el patriótico compromiso de restaurar la chilenidad, la justicia y la institucionalidad quebrantadas” (Informe Rettig, 1991: 53).

Según el Informe, las víctimas fatales ascendieron a 3.920, ya sea que el deceso hubiera ocurrido como producto de violaciones a los derechos humanos, es decir, que la muerte hubiera sido el desenlace de la comisión de torturas, atentados, desaparición forzada, uso indebido de la fuerza o abuso de poder; o bien, en contexto de enfrentamientos armados o contienda política. Sin embargo, en 2003 se creó la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (conocido como Informe Valech, por su presidente, el monseñor Sergio Valech), orientado a esclarecer quiénes habían sido torturados y puestos en prisión por motivos políticos durante el régimen militar. En su segundo informe, se identificaron 40.018 víctimas, de las cuales 3.065 tuvieron resultado de muerte o desaparición.

La extensión de las prácticas de tortura, desapariciones, violaciones, asesinatos y otras transgresiones a los Derechos Humanos detalladamente relevadas en estos informes, dan cuenta de una sistematicidad en el uso del terror, particularmente durante los primeros siete años de

dictadura<sup>74</sup>. Este dispositivo resultaba fundamental para alcanzar la ansiada refundación y el restablecimiento del orden, para, en palabras de Moulian “conseguir el acuerdo de muchos ciudadanos, que se autoconciben como pacíficos y tolerantes, para usar violencias y darlos contra los enemigos políticos, en nombre de un bien mayor” (1997: 22).

En un contexto de crisis del “milagro chileno” de 1982 y del incremento del descontento popular visible entre 1983 y 1987, comenzó a plantearse la culminación del régimen, que se materializó mediante una salida pactada entre los dictadores y los partidos opositores. El plebiscito de 1988 y el triunfo del “No” pondría una fecha de culminación, 11 de marzo de 1990, a diecisiete años de dictadura pinochetista.

Sin embargo, el gobierno de Aylwin que inició la transición a la democracia, “lo hizo sobre las bases institucionales definidas por el régimen dictatorial y bajo la constante presión de una intervención militar restauradora”, además del amplio entendimiento de que el modelo económico neoliberal había sido exitoso (Goicovic Donoso, 2004: 77).

### **2.1.2. La contrarreforma agraria: la dictadura en territorio mapuche y la consolidación de la industria forestal**

Para las comunidades mapuche, la dictadura significó el inicio de una cuarta invasión y ocupación de sus territorios (Díaz Herrera, 2015: 40). Esta vez, la de los terratenientes y empresarios agrícolas, para dar impulso a una de las actividades más concentradas económicamente en el presente chileno: la actividad forestal<sup>75</sup>. Para ello, el gobierno militar restituyó las tierras expropiadas durante la reforma agraria a los terratenientes, procedió a su división y reparto y remató las tierras que eran aptas para la industria forestal (Pinto Rodríguez, 2015: 43).

Así como Moulian señalaba que la instauración del modelo neoliberal-extranjerizante revestía el carácter de una contrarrevolución, en el ámbito agrícola este proceso adquirió las características de una contrarreforma agraria (Correa Cabrera, Molina Otárola y Yáñez Fuenzalida, 2005) que, si bien fue funcional a este nuevo modelo económico, no estuvo exclusivamente impulsada por intereses económicos. En efecto, la contrarreforma en la Araucanía adoptó los rasgos de un exterminio motivado por la persistencia de elementos racistas. Además de la contrarreforma agraria, la dictadura suspendió la Ley Indígena de 1972.

---

<sup>74</sup> Para evitar ser juzgados posteriormente, en 1978 la Junta de Gobierno Militar dictó una Ley de amnistía (N°2191), que “perdonaba los crímenes cometidos durante el estado de sitio entre el 73 y el 78” (Informe Rettig, 1991: 61).

<sup>75</sup> Díaz Herrera señala que el 90% de las tierras que fueron plantadas por las empresas forestales corresponden a las comunidades mapuche (2015: 40).

Los asentamientos campesinos e indígenas fueron intervenidos militarmente para llevar a cabo el proceso de “regularización” de la tenencia de las tierras. Estos contingentes militares cumplían, además, tareas de supervisión sobre la militancia política y actividades de inteligencia, con el objetivo de conocer qué rol había cumplido cada persona durante la reforma agraria<sup>76</sup>. La actividad sindical y política de los campesinos fue prohibida y se proscribieron las organizaciones. A la persecución política y la represión que se desplegó en todo el país, se sumaba el “componente racista” que se desplegaba en territorio mapuche (Correa Cabrera, Molina Otárola y Yáñez Fuenzalida, 2005: 277).

La política económica que desarrolló el gobierno militar a partir de 1975 cuando el enfoque neoliberal se impuso de la mano de los *Chicago boys* incentivó los sectores agrícolas que contaban con mejores ventajas comparativas: forestal, frutícola, vitivinícola y pesquera (salmón en particular). Fue la CORFO la encargada de crear y financiar el sector forestal, siendo el sector maderero el segundo mayor exportador, detrás de la minería (Cypher, 2007: 161).

El avance de las empresas forestales y el proceso de “pinificación” en la Araucanía -en reemplazo del bosque nativo- rompió los circuitos productivos en los que participaban los pequeños y medianos productores con una agricultura de subsistencia. El Decreto Ley 701 de 1974 incentivó la concentración de la industria en tres grandes empresas -Arauco, CMCP y Masisa-, lo que se profundizó en 1980 con la venta de más de treinta empresas forestales creadas por la CORFO durante la década de 1950.

El proceso de concentración de tierras en estas tres empresas fue *in crescendo* hasta que en 1997 el 94.2% estuvo en manos de medianos y grandes propietarios (Pinto Rodríguez, 2015: 178). El conflicto Estado-pueblo mapuche se radicalizó con la consolidación de las empresas forestales avaladas por el proyecto de la “nueva economía”, al introducir “profundos cambios en el mercado de la tierra, del trabajo, del asentamiento humano, del ecosistema ambiental y sociocultural, que resultaban nocivos para el pequeño agricultor mapuche” (p. 180).

Del proceso de privatización se beneficiaron principalmente las familias Matte y Angelini que se encontraban en el rubro forestal desde 1958. A partir de la compra de otras empresas, como *Industrias Forestales* (Inforsa), productora mayoritaria del papel de diario de Chile, estos grupos comenzaron a posicionarse en el sector. El grupo Angelini dio un paso más en el rubro, con la compra de Celulosa Arauco y Constitución (Pairican Padilla, 2014: 52).

---

<sup>76</sup> Los autores afirman que, en determinados lugares, como en Lautaro, la represión fue mucho más profunda, en tanto allí se habían dado con mayores alcances corridas de cerco, las movilizaciones reivindicativas por las tierras ancestrales y un fuerte activismo durante la reforma agraria (Correa Cabrera, Molina Otárola y Yáñez Fuenzalida, 2005).

Desde 1977 la casi totalidad de los territorios ancestrales que habían sido recuperados durante la Reforma Agraria fueron adquiridas por las compañías forestales, especialmente Mininco y Bosques Arauco (Mella Seguel, 2007).

A raíz del avance de la industria forestal en el territorio ancestral (*Wallmapu*), a partir de la década de 1980 y 1990 se fue consolidando entre los mapuche un enfoque que pugnaba por la separación de la sociedad chilena. La división de las comunidades que venía operándose desde la entrada en vigencia del Decreto Ley N°2.586 de 1979, tuvo un efecto de liquidación de la noción comunitaria de la tenencia de la tierra y alimentó esta necesidad de crear una sociedad aparte (Bengoa, 2002: 175).

El decreto impuso la lógica mercantil al sistema de tenencia de la tierra, eliminando de este modo la propiedad colectiva de las tierras indígenas e incitando la posesión individual. En el Artículo 1 del Capítulo 1 definía que “las hijuelas resultantes de la división de reservas, dejarán de considerarse tierras indígenas, e indígenas a sus dueños o adjudicatarios”. El discurso que acompañó la presentación de la ley afirmaba que no existían mapuche como algo separado de la nacionalidad, sino sólo chilenos.

El proceso de titulación individual, propia de una sociedad plenamente mercantil, se presentó como una respuesta a la necesidad de convertir a los mapuche en agricultores eficientes. Sin embargo, “acentuó su calidad de minifundistas, propietarios de suelos agotados, sin condiciones de acceder a líneas de crédito o a la asistencia técnica del Estado, lo cual contribuyó a deteriorar aún más la capacidad de reproducción socioeconómica” y propició masivas emigraciones a las grandes ciudades (Pizarro, 2011: 86).

En simultáneo, comenzó el proceso de expansión forestal en dichos territorios, reemplazando gradualmente el bosque nativo por plantaciones de pino y eucalipto. El proyecto de regionalización determinó que la zona centro sur y sur del país debía enfocarse en la explotación silvícola y pesquera.

A partir del Decreto Ley N°701, se comenzaron a otorgar inventivos “para la forestación y recuperación de suelos agrícolas y degradados” (Frêne Conget y Núñez Ávila, 2010: 26). El avance del proceso privatizador comenzó a concentrar el negocio forestal hacia fines de los setenta en manos de privados, a partir de la adquisición de empresas de propiedad estatal -como Forestal Arauco, Celulosa Arauco y Celulosa Constitución, creadas por la CORFO a fines de los sesenta- y terrenos expropiados durante la Reforma Agraria (p. 29). El decreto ofrecía subsidios y exenciones tributarias a quienes decidieran establecerse en la zona y comenzar una explotación forestal.

El Informe Rettig (1991), al referirse a las violaciones a los derechos humanos cometidos por agentes del Estado y personal a su servicio en la Octava Región del Bío Bío (que incluye las provincias de Arauco, Bío Bío, Concepción y Ñuble), identificó más de doscientos casos. Allí, el control estuvo en manos del Ejército, la Armada y Carabineros, durante la vigencia del estado de sitio. En algunas localidades (Mulchén, Quilaco, Quilleco y Santa Bárbara particularmente), actuaron a la par de las fuerzas represivas, un importante número de civiles organizados. Así lo explica el informe:

Los conflictos sociales provocados por el proceso de reforma agraria, habían llevado a la formación de grupos de extrema derecha y de agricultores que luego de depuesto el régimen de la Unidad Popular, participaron en hechos de represión. (...) actuaron en cooperación con las Fuerzas Armadas, interviniendo directamente en la represión (Informe Rettig, 1991: 313).

En efecto, esto llevó a identificar como víctimas, además de los militantes de partidos de izquierda, a muchos campesinos y trabajadores agrícolas sin militancia conocida, así como dirigentes políticos ligados a organismos estatales conformados desde el reformismo de Frei (miembros del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, el Servicio Agrícola Ganadero y la Corporación de Fomento de la Producción). El Informe vincula estos asesinatos con “diversas motivaciones tales como la revancha por las rencillas políticas del pasado inmediato o incluso discriminación en contra de los mapuches, así como también pasiones puramente personales” (Informe Rettig, 1991: 746).

Durante los primeros gobiernos democráticos se fueron consolidando instituciones estatales vinculadas a las comunidades indígenas que intentaron revertir esta situación. La Ley Indígena (N°19.253) de 1993 estableció normas sobre el reconocimiento de los indígenas, sus culturas y sus comunidades; el reconocimiento, protección y desarrollo de sus tierras; sus formas de desarrollo; su cultura y educación; y las formas de participación. Si bien en este cuerpo normativo se reconocía su existencia previa a la conformación del Estado nación, colectivamente no se les otorgaba el reconocimiento como pueblos indígenas, sino como etnias. Respecto a la tenencia de la tierra, establecía como indígenas aquellas “cuya existencia consta en leyes u otras formas legales dictadas por el Estado chileno para concederles tierras a los indígenas, o para reconocerles derechos sobre las tierras que ocupaban”, pero no contemplaba la restitución de los territorios ancestrales (Villegas Díaz, 2008: 39).

Esta ley también establecía la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), encargado de “promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico,

social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional”. Uno de sus programas, el fondo para adquisición de tierras, si bien ofrece la compra a usuarios individuales y comunitarios, no reconoce colectivamente el territorio, sino que se habilita la adquisición a un representante de la comunidad, a título individual.

Esta legislación se convirtió en una vía para la contención estatal de las demandas de los pueblos indígenas, en especial aquellas vinculadas a las tierras y los derechos del agua, siendo incluso utilizada en contextos de movilizaciones. Las políticas indígenas, muchas de las cuales persisten con ciertas modificaciones en el presente, no son, ergo, extrañas al modelo económico, sino que resultan funcionales a él (Cuadra Montoya, 2014: 147).

Las acciones de recuperación de tierras que llevaron a cabo las comunidades mapuche durante buena parte de la década de 1990 estuvieron atravesadas por la incongruencia de estas medidas: por un lado, se les daba reconocimiento jurídico a ciertas tierras, pero, simultáneamente, se desconocía su carácter comunitario y, por extensión, la persistencia de un sistema colectivo de tenencia de la tierra.

Este elemento se ubica en la base de los enfrentamientos entre las comunidades mapuche de las regiones de Bío Bío y La Araucanía y los conglomerados forestales que, gracias a estos mecanismos, lograron arraigarse y expandirse durante todo el régimen pinochetista y consolidarse en el nuevo siglo a partir de un escenario internacional favorable a la exportación de celulosa y papel.

## **2.2. Perú: de la crisis orgánica<sup>77</sup> a la liberalización de la economía y el restablecimiento del orden interno**

Entre 1980 y 1983, durante la segunda presidencia de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) se consolidó un modelo de “liberalismo pragmático” de la mano del ministro de Economía Ulloa y un gabinete tecnócrata proveniente de las finanzas y los organismos internacionales. Si bien en términos generales hubo una continuidad de las medidas generales adoptadas por el segundo gobierno militar, la administración de Belaúnde se fijó dos grandes objetivos. El primero se concentró en superar la situación de crisis económica que experimentaba el país desde 1976, lo que condujo a la reducción de la inversión pública y de la intervención del Estado en la economía, promoviendo el retorno de la IED.

---

<sup>77</sup> El concepto de crisis orgánica o crisis completa del Estado pertenece al pensador italiano Antonio Gramsci, quien en *Cuadernos de la cárcel* ([1928]1999) distingue las crisis económicas de las crisis estructurales que incluyen crisis económicas y políticas que se sostienen durante un tiempo prolongado, erosionando las bases mismas de su legitimación.

El segundo se enfocó en el plano político-militar e involucró nuevamente la intervención de las Fuerzas Armadas en la “lucha antisubversiva”, aunque ahora contra dos frentes nuevos: el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) y el Partido Comunista de Perú-Sendero Luminoso (PCP-SL), organización de inspiración maoísta que, en la práctica, se mostró mucho más radical y extremista que los movimientos de inspiración guevarista.

Empecemos, entonces, con el plano económico. Durante el gobierno de Alan García (1985-1990), del APRA, hubo un nuevo impulso a la sustitución de importaciones y la burguesía industrial volvió a ocupar brevemente el rol de colaborador del Estado. La opción “nacional-industrializante” fue expresión de un “rebrote populista tardío” como lo denominó Durand (2004: 255) y evidenció la situación de empate con el modelo neoliberal-exportador, en tanto ninguna de las dos opciones fue capaz de construir poder político suficiente para imponerse sobre la otra.

Como afirma Durand, esto respondió al hecho de que los grupos de poder económico (GPE) son elementos estratégicos en el establecimiento de alianzas que “juegan a adaptarse a ambos, sin definirse por uno u otro. Apenas la coalición pierde fuerza, se corren al otro lado y contribuyen a la oscilación” (2004: 256). García gobernó gracias al pacto que realizó con los “12 apóstoles” hasta su ruptura en 1987 cuando emergieron fuertes demandas de los GPE hacia el gobierno aprista de mejores condiciones para la inversión y reducción de las políticas redistributivas (p. 281).

El gobierno de Alan García finalizó con índices inflacionarios de hasta cuatro dígitos, escasez de divisas por la situación de aislamiento internacional y el avance sostenido de Sendero Luminoso. A la crisis económica se sumaría, a partir de 1989, una crisis de representación, producto de la erosión de la legitimidad de los partidos políticos tradicionales que condujo al colapso del sistema de partidos (Tanaka, 2006). En este marco se inscribe el triunfo de Alberto Fujimori en las elecciones de 1990<sup>78</sup>.

Con la llegada de Fujimori a la presidencia (1990-2000), el modelo neoliberal-extranjerizante se impuso de manera decisiva, iniciando un período de larga hegemonía de las medidas librecambistas. El proyecto nacionalista que, con diversos gradientes y actores, intentaba consolidarse desde 1930, en 1990 fue definitivamente abandonado. En parte por el fracaso

---

<sup>78</sup> La victoria de Alberto Fujimori con la agrupación Cambio 90 tomó por sorpresa a buena parte de los intelectuales y políticos peruanos, no sólo por su carácter de *outsider* de la política y la ausencia de una estructura partidaria sólida, sino porque, además, las encuestas daban como ganador a Mario Vargas Llosa, mientras que la figura de Fujimori aparecía en una lista de otros varios desconocidos.

económico derivado de los frustrados intentos sustitutivos y la crisis política que supuso la emergencia de organizaciones guerrilleras que intentaban derrotar al Estado capitalista.

Los tres grandes núcleos de este proyecto fueron, como en todos los países de la región, la reducción del gasto social, la reconversión del rol del Estado -de promotor de la producción a árbitro de las leyes y regulaciones- y la imposición de un modelo económico basado en el retorno a la exportación de materias primas (Contreras y Cueto, 2013: 25-26).

La Ley N°25.327 de 1991 le otorgó al Poder Ejecutivo la potestad de emitir decretos sin la instancia de discusión parlamentaria. A partir de estas facultades extraordinarias emitió 118 decretos legislativos que, siguiendo los lineamientos del Consenso de Washington, redujeron la participación del Estado en la actividad económica y posibilitaron el ingreso del sector privado a los ámbitos estratégicos: el Estado sólo debía intervenir allí donde el sector privado no pudiera hacerlo.

Los decretos legislativos abordaron asuntos pertinentes a: la propiedad de la tierra, las telecomunicaciones, la apertura comercial, el ordenamiento tributario, la protección al consumidor; las normas de libre competencia, la energía, la seguridad social y el sistema de pensiones, al transporte, la política aduanera, la política laboral, etc. (Tanaka, 2010: 51).

Entre 1991 y 1993, el gobierno decretó la venta de empresas públicas y de derechos de explotación minera (Tanaka, 2010: 52). Desde la firma de la Ley N°25.327 hasta 1998, ciento cincuenta empresas públicas de producción minera, agropecuaria, industrial, servicios públicos y de transporte, fueron privatizadas (Contreras y Cueto, 2013: 388).

El 5 de abril de 1992, bajo la excusa de que la situación de crisis generalizada -económica, pero, sobre todo, política ante la desestabilización que generó la irrupción del MRTA y el PCP-SL- exigía medidas radicales y ante la imposibilidad de disolver el Congreso (ya que la Constitución de 1979 no lo permitía), el presidente ordenó su cierre, la suspensión de las actividades del Poder Judicial y el despliegue de las Fuerzas Armadas en distintas regiones del país. Los posteriores ocho años de gobierno estuvieron signados por las limitaciones a la libertad de prensa, la persecución a la oposición y la corrupción.

Para Dancourt (1999), el modelo que se intentaba imponer recordaba al “ochenio” de Odría (1948-1956), ya que se operó un profundo proceso de desindustrialización y el sector extractivo exportador recuperó su papel protagónico. La instauración de una “revolución conservadora” que ya se ensayaba en los centros capitalistas mundiales (Ansaldi y Giordano, 2012), así como en Chile, tuvo su concreción en la Constitución de 1993 que significó la “consagración jurídica

del nuevo proyecto político” (Contreras y Cueto, 2013: 397). Esta “revolución conservadora” significó el cierre, en Perú, de un ciclo nacional-desarrollista que había impulsado el reformismo militar y, con él, “el fin del paradigma redistributivo como objetivo de la política estatal” (p. 385).

Gracias a una combinación de medidas de ajuste estructural en el plano económico signadas por el FMI -apertura de la economía a mercados internacionales, disminución de la intervención del Estado, privatización de empresas públicas- y, en el plano político-militar, la derrota de Sendero Luminoso en 1992, el fujimorismo logró la estabilidad que buscaba para afincarse en el poder. Sólo que lo hizo mediante la interrupción del orden democrático que instauró el autogolpe, lo que dotó al primer mandatario de una creciente discrecionalidad en la toma de decisiones.

Ambos elementos se presentaron, ante el diagnóstico fujimorista, como mutuamente imbricados: el avance de organizaciones guerrilleras provocaba la paralización de las actividades en el ámbito rural, incluyendo centros mineros. El régimen necesitaba incrementar las exportaciones para, junto con la liberalización de la economía, lograr el aumento de las divisas. Para ello, entonces, precisaba convertirse en una plaza atractiva para las inversiones internacionales, elemento que, como veremos en los siguientes capítulos, se incorporó al discurso de los sucesivos gobernantes para justificar la intervención militar en escenarios de protesta social.

En 1993 se restableció la actividad del Congreso, pero con una mayoría oficialista (Thorp y Paredes, 2011: 218). La reforma constitucional de 1993 habilitó a Fujimori a presentarse a la reelección en 1995, resultando triunfante. Además de establecer el carácter subsidiario del Estado, otro cambio decisivo que introdujo la Constitución del '93 fue la pena de muerte por el delito de terrorismo.

Asimismo, el nuevo marco constitucional en sus artículos 88 y 89 puso fin a las garantías constitucionales que protegían las comunidades indígenas y sus tierras desde 1920. Si bien la legislación señalaba que la propiedad de las tierras comunales era imprescriptible, “puso como salvedad que en caso de abandono éstas deberán pasar a dominio del Estado para su adjudicación en venta”, lo que constituía un riesgo para la subsistencia de estas comunidades “cuya economía se basa en el manejo de bosques en pie y no en su tala para dedicar las tierras a actividades agropecuarias” (Chirif y García Hierro, 2011: 124-125).

Fujimori logró controlar la inflación, alcanzando hacia 1995 un descenso por debajo del 10% anual. Asimismo, entre 1993 y 1995 el PBI exhibió un crecimiento del 30% (Contreras y Cueto, 2013: 399-403). Como sostiene Durand, el éxito del fujimorismo se debió, en gran parte, a que

los empresarios apoyaron decididamente sus políticas y fue por ello que, a diferencia de otras coyunturas de la historia peruana, “durante los ’90 los empresarios pesan más que los militares” (2004: 297).

### **2.2.1. El conflicto armado interno y la emergencia del “enemigo terrorista”**

En el plano político-militar, durante los veinte años del llamado “conflicto armado interno” que se inició con la primera acción pública del PCP-SL (Comisión de la Verdad y la Reconciliación, 2003), dos organizaciones “terroristas” disputaron el orden estatal establecido. El MRTA, gestado en 1982 a partir de dos agrupaciones de izquierda (el MIR-El Militante y el Partido Socialista Revolucionario-Marxista Leninista), inició sus acciones armadas en Huancayo (departamento de Junín) y en Lima a partir de 1984, movilizadas por la necesidad de superar la “situación de explotación y opresión”, mediante la “guerra revolucionaria del pueblo” (MRTA, 1990).

La organización advertía que, frente al cierre de todos los canales legales para “satisfacer las necesidades esenciales del pueblo trabajador” (CVR, 2008: 75), el único camino posible era la guerra revolucionaria. De inspiración guevarista, el movimiento realizó acciones armadas -ataques con explosivos, secuestros- contra símbolos del capital y el imperialismo -bancos, lugares donde se alojaban marines norteamericanos- hasta 1996, cuando la Operación Chavín de Huántar eliminó a los últimos dirigentes<sup>79</sup>.

En sus panfletos, el MRTA ponía un gran énfasis en sus diferencias con SL, tanto en su accionar táctico como en su estrategia general. Asimismo, mantenía vínculos estrechos con la población que no se basaban en la violencia y la coerción. Dos factores beneficiaron el avance de SL: la represión de las fuerzas militares en la región de San Martín donde había presencia emerretista y, por otro lado, la pérdida de poder de los terratenientes serranos y la erosión del gamonalismo que operó la reforma agraria (Manrique Gálvez, 2015: 122).

A diferencia del MRTA y de otras organizaciones de izquierda que existían en Perú, constituidos por la situación de opresión económica o de extrema pobreza que experimentaban las grandes masas indígenas y campesinas de la sierra, Sendero Luminoso fue gestado entre un grupo de intelectuales, profesores y estudiantes de la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga en Ayacucho entre la década de 1960 y 1970, en el marco de la lucha por la gratuidad universitaria.

---

<sup>79</sup> Fue el nombre con el que los militares nominaron a la operación de rescate de los setenta y dos rehenes que un pequeño grupo del MRTA mantuvo secuestrados en la residencia del embajador japonés. Los catorce miembros del MRTA fueron ejecutados, mientras que también perdieron la vida dos militares y un rehén.

Inició sus acciones en este departamento entre 1980 y 1984, hasta que pasó a la ofensiva en Apurímac, Huancavelica, Huánuco, Junín e incluso la capital del país. Su primera acción ocurrió el 17 de mayo de 1980 durante la noche previa a la jornada de elección presidencial<sup>80</sup> en una localidad pequeña, Chuschi, donde un grupo de senderistas quemaron once urnas electorales (Thorp y Paredes, 2011: 186; Degregori, 2014: 11; Anderson, 1987)<sup>81</sup>.

La guerra popular de SL contra el “Estado viejo” y “fascista”, no reclutó, por ello, al campesino-indígena como sujeto revolucionario, sino a los estudiantes y profesores nacidos en la sierra pero que emigraban a las ciudades en busca de mejores oportunidades (Thorp y Paredes, 2011: 187).

Es por ello que SL no fue un movimiento indígena, como tampoco fue indigenista. Degregori encuentra en los orígenes sociales de los cuadros de Sendero una posible respuesta a la inexistencia de la “cuestión indígena” en una de las agrupaciones de izquierda más importantes de la historia peruana. Se trataba de “estratos medios mistis”<sup>82</sup>, “gente ‘decente’” e intelectuales, que “a pesar de su origen social y calificación académica, sienten el desprecio de la élite criolla limeña que los margina por ser provincianos, serranos, cholos” (2014: 173). Esta “franja intermedia andino-mestiza” ignoraba el peso histórico de la opresión étnica y entendía los procesos de valorización cultural andina como “manipulación burguesa” (p. 174). El elemento cohesivo era que, precisamente, no eran ni criollos ni indígenas.

---

<sup>80</sup> De la que resultó electo Fernando Belaúnde Terry.

<sup>81</sup> Para conocer los orígenes de esta organización, ver, especialmente, Degregori. En *El surgimiento de Sendero Luminoso. Ayacucho 1969-1979* reconstruye las condiciones de posibilidad del surgimiento de una organización de estas características, en un lugar como Ayacucho y entre 1960-70. SL tiene sus orígenes en la escisión, en 1964, del Partido Comunista Peruano (fundado como Socialista en 1928 por Mariátegui), en dos fracciones, una pro soviética y una pro china o maoísta. La fracción pro-soviética, Unidad, “conservó la casi totalidad del trabajo sindical, urbano y minero”, mientras que, en la maoísta, Bandera Roja, “quedó poco más de la mitad de la militancia y prácticamente todo el trabajo campesino” (2014: 136). Las tensiones al interior de Bandera Roja condujeron a Abimael Guzmán, profesor de filosofía y por entonces director universitario de personal en la UNSCH, a decidir construir un nuevo movimiento, que se concretó en 1970 y cuyo nombre provino del lema de una sección del Frente Estudiantil Revolucionario sobre el que tenían injerencia: precisamente, “por el sendero luminoso de Mariátegui” (p. 138).

Tarazona Sevillano (1990) también analiza su emergencia, si bien para centrarse en la fase posterior a la derrota de la lucha armada, cuando el grupo remanente de senderistas se alía con el narcotráfico. Sin embargo, en *Sendero Luminoso and the threat of narcoterrorism* (1990) también puede hallarse un pormenorizado detalle de la doctrina senderista y sus vínculos con la Nueva Democracia planteada por Mao Tse Tung. La estructura organizativa de Sendero Luminoso, así como de las divisiones especiales antiterroristas también se encuentra bien explicada aquí. Por su parte, Menjívar y Rodríguez (2005) ofrecen una lectura de la violencia política desde una perspectiva regional y analizan los factores endógenos y exógenos que incidieron en su emergencia y crecimiento.

El Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (2008) efectúa, asimismo, un análisis pormenorizado de los actores sociales involucrados en el conflicto armado interno, incluyendo una detallada descripción del PCP-SL, sus motivaciones, orígenes y mutaciones a través del tiempo.

Y, finalmente, Manrique Gálvez (2015) propone entender el fenómeno de Sendero Luminoso a partir de las propias especificidades de la sociedad peruana, en un contexto de carencias, con “cargas históricas” e “hipotecas” irresueltas (p. 45).

<sup>82</sup> *Misti*, en quechua, designa a los mestizos ligados a los poderes locales tradicionales (Degregori, 2014: 35).

En base a ello, el enemigo a combatir no era solamente el Estado fascista, sino también la burguesía compradora y la burocrática; el sujeto revolucionario era el proletariado, representado por SL; y la base social era el campesinado: “en ningún momento se plantea que ser indio o mestizo en el Perú pudiera suponer especificidad alguna en el modo de organización de la forma de la explotación y la opresión clasista” (Manrique Gálvez, 2015: 109).

Otro elemento rupturista y distintivo de esta organización armada lo constituyó el momento histórico en el que decidió ingresar a la lucha armada: precisamente cuando prácticamente todas las organizaciones de izquierda -a excepción del MRTA-, decidieron apostar a la contienda política.

En efecto, esto constituye una importante distinción de SL con las agrupaciones de izquierda que aceptaban, en mayor o menor medida, la capacidad política de “las masas” y el reconocimiento de la inexistencia de un “partido guía” que orientara las acciones de las organizaciones a nivel internacional. En cambio, SL negaba que los actores sociales pudieran desempeñar un papel protagónico y afirmaba que el partido tenía un papel decisivo. Además, sostenía que “la violencia es la esencia de la revolución y la guerra es la tarea principal”, negando, por ende, el rol de la política (Degregori, 2014: 170).

El contexto de pasaje a la lucha armada fue también significativo en otro sentido, vinculado al mencionado. El año 1980 y la coyuntura electoral en la que decidieron incurrir por primera vez en la esfera pública, fue la primera elección democrática después de doce años de gobiernos militares (Tarazona-Sevillano, 1990; Manrique Gálvez, 2015; CVR, 2008).

En una primera etapa, un gran porcentaje de campesinos indígenas apoyaban a SL porque prometían castigar las injusticias y el quebrantamiento de las normas. Asimismo, los abusos policiales y de las Fuerzas Armadas cometidas entre 1980 y 1984, hicieron que muchos se plegaran a la lucha contra el Estado. Sin embargo, este apoyo se rompió cuando SL comenzó a asesinar dirigentes y a “no respetar las estructuras y costumbres comunales” (Thorp y Paredes, 2011: 189).

Cuando SL decidió iniciar la lucha armada, no existía un cuerpo normativo que tipificara sus acciones como terroristas (Tarazona-Sevillano, 1990). Fue en marzo de 1981 cuando se dictó el DL 046 que establecía condenas de entre diez y veinte años por el delito de terrorismo, acentuando la necesidad de “preceptuar de una manera precisa e inequívoca la descripción típica del delito de terrorismo y sus circunstancias agravantes”.

En el artículo 1 establece que se considera culpable del delito de terrorismo a todo aquel que:

Con propósito de provocar o mantener un estado de zozobra, alarma o terror en la población o un sector de ella cometiera actos que pudieran crear peligro para la vida, la salud o el patrimonio de las personas, o encaminados, a la destrucción o deterioro de edificios públicos o privados, vías y medios de comunicación o transporte (...), valiéndose de medios capaces de provocar grandes estragos o de ocasionar grave perturbación de la tranquilidad pública o de afectar las relaciones internacionales o la seguridad del Estado.

El PCP-SL sería, a partir de entonces, inscripto en la nómina de agrupaciones terroristas. La Policía Nacional fue el primer cuerpo encargado de desplegar las operaciones antisubversivas, mediante la Guardia Civil, la Guardia Republicana y la Policía de Investigaciones, dirigidos por el Ministerio del Interior (CVR, 2008: 210).

En julio de 1983 se creó una división especial, la Dirección contra el Terrorismo (DIRCOTE). Sin embargo, no contaban con la información suficiente para conocer al enemigo al que se enfrentaban y sus acciones se constreñían al diagnóstico gubernamental que entendía las acciones de SL como parte de un conflicto regional (Tarazona-Sevillano, 1990: 89). El año 1983 marcó, para la CVR, el inicio de la militarización del conflicto (2008: 61).

La zona de Ayacucho/Apurímac había sido declarada en estado de emergencia<sup>83</sup> en diciembre de 1982 (Decreto Supremo 068-82 efectivo desde 1983), a partir del cual las Fuerzas Armadas en su conjunto fueron llamadas a “combatir la subversión” y retomar el control de la región. Muchas de estas acciones fracasaron por la imposibilidad de los miembros del ejército de distinguir a los senderistas de los pobladores, ya que, a diferencia de otras agrupaciones, como el MRTA, no usaban uniformes.

Esto motivó la denuncia de Amnistía Internacional al ejército peruano por el cometimiento de múltiples delitos, entre los cuales destacan: desapariciones, detenciones no registradas oficialmente, tortura, violación, homicidio, ejecuciones extrajudiciales y genocidio. En 1984 se descubrieron tres fosas comunes en la zona de emergencia. Otra acción que implementaron las autoridades gubernamentales fue la creación de ciudades denominadas Comités de Defensa Civil, controladas por el Comando Político y Militar de emergencia y que funcionaron entre 1983 y 1989, las que acrecentaron aún más las masacres: las comunidades se encontraron presionadas por los militares, quienes seguían sin lograr distinguirlos de los senderistas, mientras que éstos los castigaban por su supuesto apoyo a las fuerzas del orden.

---

<sup>83</sup> El artículo 137 de la Constitución peruana de 1993 establece que el estado de emergencia puede ser decretado por el presidente, informando al Congreso, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, catástrofe o circunstancias que afecten la vida de la Nación. Junto con el estado de sitio, vigente en contextos bélicos, constituye uno de los dos tipos de estados de excepción que se encuentran normados en la Constitución desde 1979. La imposición de una zona en estado de emergencia implica que se restringen los derechos de libertad y seguridad personal, inviolabilidad del domicilio, libertad de reunión y de tránsito y se establece la posibilidad de cederle el control de la zona en emergencia a las Fuerzas Armadas. Entre su creación y el año 2000, se aplicó mayoritariamente en contextos de persecución a las organizaciones consideradas subversivas.

Desde el inicio de la administración de Alan García se intentó desplegar una estrategia contrasubversiva diferente. Se propuso una campaña de pacificación, mediante una Comisión de Paz, que incluía ayuda económica, “amnistía selectiva para adultos vinculados con la insurgencia y perdón para menores”, estableciendo asimismo canales de diálogo con los dirigentes de SL (Tarazona-Sevillano, 1990: 91-92). Sin embargo, ninguna de estas acciones fue concretada y cuando en 1985 se halló otra fosa común, el gobierno central ordenó desactivar temporalmente todas las operaciones militares.

La Comisión de Paz perdió credibilidad ante la extensión del estado de emergencia -dándole un carácter permanente a la excepcionalidad- y la posterior “matanza de los penales” de 1986 en la que miembros de la Policía Nacional y la Marina de Guerra asesinaron a casi trescientos presos acusados de terrorismo que se encontraban amotinados en las cárceles de San Juan de Lurigancho, El Frontón y Santa Bárbara (CVR, 2008: 45).

Frente a la coyuntura de desprotección en la que quedaron los habitantes de la región de Ayacucho se reactivaron las rondas campesinas, sistemas de autodefensa que comenzaron a emplearse en la sierra norte en la década de 1970, especialmente en la región de Cajamarca, ante el robo de ganado y la ausencia de vigilancia policial en la zona<sup>84</sup>. Estos comités de autodefensa, “aunque no eran agentes del Estado, actuaban bajo su dirección o cuando menos bajo su aquiescencia [lo que] produjo una significativa cantidad de violaciones de los derechos humanos” (CVR, 2008: 47).

En 1986 el gobierno de Alan García creó la Dirección General de Inteligencia del Ministerio del Interior (DIGIMIN), a través de la cual buscó reemplazar el trabajo de inteligencia desempeñado por la PNP por grupos operativos policiales militarizados. El órgano que regularía el accionar de estos grupos especiales sería la Dirección de Operaciones Especiales (DOES), creado en esta coyuntura (CVR, 2008: 251).

En marzo de 1987, después de seis años de vigencia, el DL 046 fue revocado y reemplazado por la Ley N°24651 que introdujo el delito de terrorismo en el código penal. El DL 046 había sido fuertemente criticado porque limitaba la libertad de expresión, por lo que esta nueva legislación, si bien conservó la tipificación del terrorismo, eliminó los delitos de asociación, apología e incitación; amplió los de preparación y colaboración; agravó las penas; y prohibió los beneficios procesales o penales para los acusados (Tarazona-Sevillano, 1990: 82).

En junio del mismo año el Congreso promulgó la Ley N°24.700, encargada de emitir las normas procesales ligadas a la investigación y el juzgamiento de delitos terroristas. Por esta normativa

---

<sup>84</sup> Quienes eran acusados de robo podían ser juzgados por los propios ronderos o bien ser entregados a las autoridades policiales, allí donde tuvieran presencia.

se crearon tribunales especiales para los juicios vinculados al terrorismo. En diciembre de 1988, la Ley N°24.953 reemplazó a la 24.651, estableciendo tres categorías de delitos terroristas: pertenencia a una organización que instigue, organice, difunda, planifique, fomente o cometa actos de terrorismo; incitación a cometer actos de terrorismo mediante el uso de medios de comunicación; elogiar a personas señaladas como presuntas perpetradoras de actos de terrorismo. Asimismo, esta ley incrementó las penas por actividad terrorista, incluyendo prisión de hasta treinta y cinco años (Tarazona-Sevillano, 1990: 83-84).

Para 1986, treinta y seis provincias en siete de los veinticuatro departamentos de todo el territorio nacional se encontraban bajo estado de emergencia, el cual, frente al recrudecimiento de los asesinatos, violaciones y torturas perpetradas por senderistas y miembros de las fuerzas represivas, se expandió en 1989 a un tercio de todo el país. En 1989, Alan García decidió armar a los ronderos para su autodefensa (p. 98).

Sin embargo, fue durante el fujimorismo que se establecieron las acciones que llevarían a su derrota definitiva. A partir de junio de 1991, Vladimiro Montesinos se encargó de elaborar los treinta y cinco decretos legislativos tendientes a la “pacificación” que se harían públicos en noviembre, entre los cuales enfatizó en la necesidad de contar con un servicio de inteligencia. Este proceso se concretó mediante la aprobación de tres decretos: el DL 743 que creó el Sistema de Defensa Nacional, el DL 746 que otorgaba al Sistema de Inteligencia Nacional amplios poderes “y obligaba a organismos públicos y privados a proporcionarle la información que requiriese” y el DL 749 que “ampliaba las prerrogativas de los comandos político-militares en las zonas de emergencia” (CVR, 2008: 314).

Además del paquete de ajustes en lo económico, tras el autogolpe de 1992 promulgó al menos cuatro decretos legislativos que endurecieron las penas por delito de terrorismo. El DL N°25.475 instauró la práctica de los “tribunales sin rostro”<sup>85</sup>, en los que, sin Poder Judicial activo, se llevaban a cabo juicios a los miembros de las agrupaciones en los que jueces y testigos eran anónimos; y dictó penas de cadena perpetua para algunos casos de terrorismo. El DL N°25.659 asimiló el delito de terrorismo con el de traición a la patria, por lo que estos juicios se procesaban en el fuero militar y de forma sumaria, cuyo procedimiento se establecía en el DL N°25.708 (Contreras y Cueto, 2013: 403; CVR, 2008: 317). De manera complementaria, el DL N°25.728 estableció la posibilidad para condenar en ausencia a los acusados por terrorismo (CVR, 2008: 317).

---

<sup>85</sup> Vigentes hasta inicios del año 2003.

Con esta estrategia antisubversiva el fujimorismo logró desarticular a las organizaciones armadas, principalmente a Sendero Luminoso, lo cual también incluyó el despliegue de grupos paramilitares -como Colina- apoyados clandestinamente por las fuerzas represivas.

La captura del cabecilla de Sendero Luminoso, Abimael Guzmán y de toda su cúpula dirigente en 1992, en manos del Grupo Especial de Inteligencia (GEIN)<sup>86</sup> -parte de la DIRCOTE- con el apoyo de la CIA, marcó el inicio del fin de esta agrupación, así como de la contraofensiva estatal formal, ya que a partir de entonces el fujimorismo comenzó a dar un uso político a la temática terrorista. En efecto, es a partir de entonces cuando comenzó a asimilarse cualquier forma de protesta social con acciones terroristas.

Luego de una división interna entre quienes querían proseguir las acciones y quienes querían negociar con el gobierno un cese de actividades, un pequeño grupo de senderistas se vinculó con el narcotráfico en las zonas del Alto Huallaga y el Valle de los ríos Apurímac y Ene (VRAE).

La consolidación de la alianza entre senderistas y narcotraficantes ofreció las condiciones de posibilidad para la intervención de Estados Unidos en Perú<sup>87</sup> y la militarización de la sociedad mediante la entrega de armas, el entrenamiento y el financiamiento de las Fuerzas Armadas para su colaboración en la “guerra contra las drogas”, política iniciada en 1971 por el gobierno de Nixon (Beggan, 2005) y que se expandirá a nivel mundial después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 junto con la guerra antiterrorista.

El control de la hiperinflación, la recuperación de los precios internacionales de los minerales, la derrota de SL y el manejo de la “crisis de los rehenes” encabezada por el MRTA en 1996<sup>88</sup> <sup>89</sup>, llevaron a Fujimori a plantearse la posibilidad de presentarse a la re-reelección en el año 2000. Sin embargo, la exhibición de una serie de videos en el que se mostraba al asesor Vladimiro Montesino ofreciendo coimas en distintas ocasiones, así como la aparición de denuncias de violaciones a los derechos humanos durante todo su mandato, pero, especialmente, en el contexto de la “lucha contra la subversión”, comenzó a hacer escalar el

---

<sup>86</sup> Al respecto del GEIN, la CVR menciona que: “mientras que los Grupos Operativos ‘Delta’ de la DIRCOTE continuaban abocados a la tarea legal de investigación de atentados y acciones terroristas en Lima, el GEIN se dedicó a trabajar exclusivamente en el desarrollo de operaciones encubiertas: de inteligencia (seguimiento y vigilancia) para la captura de los principales líderes subversivos” (2008: 73). La DIRCOTE fue elevada de categoría, pasando a llamarse Dirección Nacional Contra el Terrorismo (DINCOTE), mientras que algunos miembros del GEIN serían identificados como miembros de Colina, “puestos allí por Montesinos” (256-257).

<sup>87</sup> Es válido recordar que durante la década de 1970 y particularmente a partir del reformismo militar, existía entre las Fuerzas Armadas un sentimiento antinorteamericano. En efecto, era reconocido el apoyo a las causas tercermundistas y antiimperialistas, además de haber recibido, en plena Guerra Fría, más apoyo económico para fines militares del bando soviético que del norteamericano (Beggan, 2005: 254).

<sup>88</sup> En esta acción de rescate, también hubo intervención de la CIA (Beggan, 2005: 267).

<sup>89</sup> Ver nota al pie 79.

pedido de destitución. Fujimori renunció a su cargo por fax desde Japón el 19 de noviembre del 2000, pero su renuncia fue rechazada por el Congreso, ordenando su destitución por “permanente incapacidad moral” (Contreras y Cueto, 2013: 409).

### **2.2.2. La incidencia de la “lucha antisubversiva” en las comunidades selváticas y serranas**

La Comisión de la Verdad y la Reconciliación que se constituyó durante el período de transición en el año 2001 por impulso del presidente Valentín Paniagua, difundió en el año 2003 un informe completo de los veinte años de “conflicto armado interno”. De las sesenta y nueve mil víctimas totales<sup>90</sup>, cifra que incluye muertos o desaparecidos en manos de las fuerzas estatales y de las organizaciones “subversivas”, un 75% era campesino o quechuahablante (2008: 10). Asimismo, el escenario del conflicto fueron las regiones centrales de la sierra y de la Amazonía, que registraban las cifras de pobreza más altas del país (Contreras y Cueto, 2013: 404)<sup>91</sup>.

El informe destaca que, si bien las causas de la extrema y cruda represión respondieron a una multiplicidad de motivaciones, el prejuicio étnico y la discriminación fueron elementos determinantes. La gran mayoría de las víctimas fueron indígenas o indígena-campesinos y, como señalan Thorp y Paredes, si bien el conflicto se extendió por todo el país, “los pueblos indígenas resultaban particularmente vulnerados” ya que se los comenzó a etiquetar de terroristas (2011: 206).

Ello no permitió a calificar el conflicto como étnico, aunque, como afirma la CVR, los diecisiete mil testimonios recogidos evidencian sistemáticamente la presencia del “insulto racial, el agravio verbal a personas humildes (...) que precede a la golpiza, la violación sexual, el secuestro del hijo o la hija, el disparo a quemarropa de parte de algún agente de las fuerzas armadas o la policía” (2008: 10).

El informe de la CVR presenta una lectura del “conflicto armado interno” similar a la teoría de los dos bandos presente en la lectura del Informe Rettig chileno. En base a esta interpretación, los dos bandos, el militar-estatal y el “terrorista”, usaron como “carne de cañón” a la población indígena. La discriminación étnica se observa en la afirmación de que era menos conflictivo torturar y asesinar si se trataba de seres considerados inferiores (2008: 114-115).

---

<sup>90</sup> Según la CVR, esta cifra superó la cantidad de muertos en la guerra de Independencia y en la guerra del Pacífico (2008: 17).

<sup>91</sup> Según consta en la CVR: “Ayacucho fue el departamento que concentró la mayor cantidad de muertos y desaparecidos reportados a la CVR (más del 40%). Junto con Ayacucho, en los departamentos de Junín, Huánuco, Huancavelica, Apurímac y San Martín, la CVR ha registrado cerca del 85% de las víctimas que le fueron reportadas en los testimonios” (2008: 21). Estos departamentos se inscriben en la lista de los más pobres del país.

Como vimos anteriormente, para la CVR la causa del inicio del conflicto armado interno fue la decisión de PCP-SL de comenzar la lucha armada contra el Estado en 1980 y fue esta agrupación la responsable del mayor número de víctimas entre la población civil (2008: 18). Por su parte, la reacción de las fuerzas represivas del Estado fue extraordinaria en, al menos, dos sentidos: en la desmesura de sus acciones -justificadas bajo la figura de abusos o excesos-, así como en términos de tradición institucional, ya que “el tipo de respuesta que las Fuerzas Armadas dieron a la subversión no tenía precedentes en la conducta de dicha institución durante las décadas anteriores a la de 1980” (p. 19).

Además de la pérdida de vidas, el conflicto armado interno tuvo una multiplicidad de consecuencias negativas para las comunidades serranas y selváticas: el deterioro de la capacidad productiva de las familias, la desaparición del principal sostén familiar<sup>92</sup>, la destrucción de la infraestructura social y comunal (CVR, 2008: 384-391) y su etiquetación de terroristas, como mencionamos anteriormente.

Los estudios centrados en este período de “lucha armada interna” no suelen emplear el esquema doctrinario con el que se analizan las dictaduras institucionales de las Fuerzas Armadas en el Cono Sur. En efecto, fue el período de reformismo militar de Velasco Alvarado (1968-1975) y el gobierno posterior de González Bermúdez (1975-1980) el que mejor se ajusta a esta caracterización.

Sin embargo, como vimos en el capítulo anterior, el primer período, encabezado por Velasco Alvarado, fue determinante en la disolución de las bases que sostenían la dominación oligárquica y dirigió un proceso de reformismo que, si bien fue “desde arriba”, inició un proceso de modernización de la sociedad peruana que, aunque por un corto período, constituyó un síntoma de la necesidad de cambio.

Estos militares coincidían con sus pares latinoamericanos en la existencia de un enemigo interno, pero no era el comunismo internacional, sino que era el producto de la persistencia de profundas desigualdades que aquejaban a las poblaciones campesinas e indígenas (Besso Pianetto, 2006).

Es por ello que, guiados por la premisa de que la pobreza y la indigencia condenaban al subdesarrollo y esa situación, que constituía una amenaza para la seguridad nacional, sólo podía modificarse si se transformaban las bases estructurales de poder de la dominación oligárquica, implementaron la reforma agraria y la nacionalización de sectores estratégicos de la economía, históricamente en manos extranjeras.

---

<sup>92</sup> Estadísticamente, el mayor número de fallecidos se cuentan entre los hombres de 20 a 49 años.

El conflicto armado interno y, particularmente, la fase de “lucha contrasubversiva” iniciada tras el autogolpe de 1992, no se desplegó en el marco de una dictadura institucional de las Fuerzas Armadas, sino en el contexto de un gobierno electo democráticamente en dos oportunidades pero que, después del autogolpe de 1992, adoptó la forma de una “dictablanda” o “democradura” que combinó censura y autoritarismo con un funcionamiento limitado de las instituciones democráticas. De allí que se utilice con frecuencia el término dictadura para caracterizar al fujimorismo.

Sin embargo, durante buena parte de la década fujimorista hubo terrorismo de Estado desplegado mayoritariamente sobre la población campesina e indígena de la selva y sierra combinado con acciones de organismos paraestatales apoyados por el gobierno para desarrollar la “lucha contra la subversión” y el terrorismo, concepto que por entonces tipificaba a las organizaciones armadas PCP-SL y MRTA.

### **2.3. Los programas de ajuste estructural y la creación del marco regulatorio para las actividades extractivas**

El fujimorismo, tanto como el pinochetismo, operaron como un punto de inflexión en la historia de estos países, incorporándose a la nómina de gobiernos latinoamericanos que, durante las décadas de 1970 y 1990, impusieron las reformas estructurales neoliberales guiadas por el Consenso de Washington, empleando para ello modalidades autoritarias.

Entre 1970 y 1990 se desarrollaron las principales reformas estructurales que liberalizaron los sectores económicos estratégicos de Chile y Perú y se implementaron marcos normativos que permitieron la gradual expansión de la frontera extractiva e incentivaron la opción por la reprimarización.

Al cierre de sus experiencias autoritarias, tanto Chile como Perú heredaron una economía reprimarizada, dependiente de las divisas generadas por las actividades extractivas tradicionales y no convencionales, como las nuevas industrias creadas por el régimen pinochetista. Tras un período de cuarenta años de proyectos de industrialización interna, los regímenes autoritarios de ambos países habían logrado -en menos de dos décadas- legitimar la necesidad de retomar el desarrollo hacia afuera.

Para ello, buscaron desactivar el sistema de incentivos que rigió el periodo sustitutivo. La década de 1990 comenzó con un nuevo auge minero a nivel mundial que se extendió hasta la crisis financiera asiática de 1997. En Latinoamérica, este boom significó un incremento de 400% de la inversión en minería (Bebbington, 2011: 53), la privatización de los recursos

minerales para captar estos flujos de inversión y la eliminación de buena parte de sus barreras arancelarias.

Gradualmente, fueron implementando mecanismos políticos, jurídicos y administrativos para atraer el capital internacional, sostenidos en tres premisas. La primera era la plena seguridad jurídica sobre las concesiones, incluyendo derechos de imprescriptibilidad y transabilidad y protección total a las inversiones extranjeras. La segunda garantizaba la estabilidad jurídica por períodos de hasta treinta años, la eximición de pago de tasas de importación y exportación y el aseguramiento de la amortización de la inversión inicial.

Y la tercera introducía un sistema de controles ambientales sumamente flexibles, incluyendo “vacíos legales en relación a los procesos de cierre de minas y tratamiento de pasivos ambientales” y la regulación de las actividades extractivas sobre estándares ambientales notoriamente inferiores a las disposiciones internacionales (Composto y Navarro, 2012: 64).

### **2.3.1. Hacia la reversión del esquema industrial-nacionalista: las reformas comerciales, financieras y laborales en la apertura comercial chilena**

En Chile, las reformas comerciales, financieras y laborales implementadas por la dictadura fueron exitosas en la reversión del intento de nacionalizar la acumulación capitalista, lograda a través de la privatización de las empresas estatales creadas por la CORFO y de las nacionalizadas por la UP; la refundación del sector exportador -tanto de productos convencionales como el cobre, como no tradicionales, como el salmón, la harina de pescado y la celulosa- para mejorar su rendimiento, en manos de privados; y flexibilizar las relaciones laborales reduciendo al mínimo el valor de la mano de obra (Salazar, 2003: 152-155).

El esquema chileno continuó estimulando y fortaleciendo la minería cuprífera, cuya explotación siguió en manos del Estado, pero en el marco de una diversificación de las exportaciones orientadas a los sectores maderero, pesquero y frutícola (Pinto Rodríguez, 2003). La apertura democrática en 1990 y los gobiernos concertacionistas de Patricio Aylwin (1990-1994) y Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000) no modificaron esta estructura productiva ni la libre competencia instaurada en los ámbitos laboral, financiero y comercial por los *Chicago boys*.

Se abrió, de este modo, una nueva fase que, por sus rasgos de continuidad en un escenario no autoritario, coincidimos con Cypher (2007) en caracterizar como neoliberalismo democrático.

Si bien la estrategia de apertura comercial que se implementó desde el retorno a la democracia tuvo profundos rasgos de continuidad con el esquema diseñado por el régimen militar, a partir de 1992 esta apertura se canalizó mediante Acuerdos Comerciales Preferenciales (o Acuerdos

de Complementación) con todos los países de Latinoamérica, así como con la Unión Europea y Asia<sup>93</sup>.

Estos acuerdos se orientaban a: 1. eliminar o reducir las barreras arancelarias para facilitar el intercambio entre países socios; 2. estimular el crecimiento de las exportaciones logrando que superen la tasa de productos importados; 3. extender el rango de las preferencias. Ello requería, para países poco industrializados como Chile, flexibilizar los parámetros laborales y ambientales, que serían impuestos por los países industrializados (Hachette, 2001: 322).

Asimismo, la vigencia del Estatuto de Inversión Extranjera (DL 600 de 1974) permitió el acceso de la inversión extranjera directa a todos los sectores productivos, que se haría evidente hacia 1986 -luego de superada la crisis de la deuda desatada en 1982- con la llegada de un 60% de inversiones destinadas a la minería. Las condiciones que ofrecía a los inversionistas resultaban sumamente atractivas, especialmente en el sector minero: invariabilidad tributaria por un plazo de diez años, extensible a veinte para las inversiones industriales y agrícolas y un virtual congelamiento de la tasa de impuestos a la renta, que se aplicaba particularmente en el impuesto del sector minero (Nueva Minería y Energía, 2015).

Sin embargo, el programa de superación de la crisis de la deuda que fue implementado por el régimen militar a partir de 1985 y que consistió en la conversión de la deuda en capital y el fomento de las IED a través de importantes subsidios, fue orientado, principalmente, hacia nuevas exportaciones no mineras. De allí que entre 1985 y 1991, el 60% de las inversiones se orientó a manufacturas y a la industria forestal.

Dos recursos naturales consolidaron nuevos sectores de exportación en esta coyuntura: el conglomerado forestal, cuyo desarrollo venía impulsándose desde la promulgación del DL 701 de 1974, y la industria del salmón de cultivo, cuyas exportaciones pasaron de ser casi nulas a constituir para 1998 el 1% del PBI nacional. En pocos años Chile se convirtió en el segundo exportador mundial de salmones y truchas, detrás de Noruega, y esta industria, que en la década de 1980 se desarrollaba bajo la égida de la empresa *Salmones Antártica* creada por la Fundación Chile<sup>94</sup>, fue vendida a la pesquera japonesa *Nippon Suisan* (Agosin, 2001: 121-125).

El salmón es una especie exótica en Chile. Desde principios del siglo XX se observan iniciativas estatales de fomento a la introducción de especies exóticas en el espacio marítimo chileno y de

---

<sup>93</sup> Hachette menciona que, desde 1992 hasta 1998, “no hay año en que Chile no firmara algún acuerdo: en orden correlativo, con México, Bolivia, Venezuela, Colombia, Ecuador, MERCOSUR, Canadá y Perú”. Asimismo, por entonces se encontraba en negociaciones con Panamá, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la Unión Europea y Centroamérica (2001: 320).

<sup>94</sup> Fundación Chile es una organización público-privada creada en 1976 para proponer el estímulo a determinadas industrias y actividades tendientes a alcanzar un desarrollo sostenible. Fue la encargada de posicionar el concepto de las ventajas competitivas.

incentivo a la acuicultura, especialmente en la Región de Los Lagos que, por sus características climáticas y el ecosistema necesario para el ciclo productivo del salmón, constituía un lugar propicio para la instauración de centros de cultivo<sup>95</sup>.

Durante el pinochetismo, el estímulo a este sector pasó a la iniciativa privada y se comenzó a fomentar su desarrollo tecnológico-comercial, “creándose las bases para la introducción de las empresas privadas, quienes ejercen el protagonismo en la etapa siguiente” (Durán y Kremerman, 2008: 6; Arce, Lizana Valdés y Tagle Zañartu, 2016)<sup>96</sup>. La Asociación de Productores de Salmón y Trucha de Chile (SalmonChile desde 2002) sería el organismo encargado de agrupar a las empresas productoras de salmón que, a través de las concesiones acuícolas, los subsidios y los incentivos a la actividad, experimentaría un crecimiento sostenido (Bustos, Délano y Prieto, 2018: 384).

La canasta de exportación mantuvo, entonces, su perfil intensivo en recursos naturales, pero dentro de éstos, operó una diversificación que tuvo sus principales manifestaciones en la reducción del porcentaje de exportación representado por el cobre. En efecto, si bien quintuplicó su volumen exportado entre 1970 y 1998, pasó de ocupar el 75.5% de las exportaciones totales del país a sólo el 37%, mientras que ha crecido notablemente el rol de los productos del mar (de 0.1% a 10.5%) y agrícolas (de 2.7 a 13.9%), así como los bienes de la industria forestal (de 0.9% a 9.5%) (Hachette, 2001: 310-314).

La diversificación también se hizo presente en los mercados de destino de los bienes exportables. De un esquema en el que Chile tenía cincuenta socios comerciales en 1970, se pasó, a fines de 1990, a más de ciento sesenta países, alcanzando a todas las regiones del mundo. Sin embargo, mientras que los países de América Latina adquieren productos manufacturados, las regiones de Asia y Europa absorben “la mayor cuota de recursos naturales en bruto y procesados (tales como cobre y otros minerales, madera, pescado, etc.)”.

Por su parte, los países que más exportaciones adquirirían de Chile hacia 1998 eran Estados Unidos, Japón, Inglaterra y Corea. Desagregado por regiones, la Unión Europea pasó de 57.4% en 1970 a 28.1% en 1998; la zona de Estados Unidos, Canadá y México incluidos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN/NAFTA) pasó de un 15.2% en 1970 a un 22% en 1998; toda la región asiática, sin Japón, pasó de un 1,2% a un 12.7%; la región

---

<sup>95</sup> En efecto, las condiciones mencionadas se concentran en pocos kilómetros: “el 87% de la producción salmonera se desarrolla en menos de 300 km<sup>2</sup> de costa, que se concentran en las costas de Chiloé y el estuario de Reloncaví” (Bustos, Délano y Prieto, 2018: 384).

<sup>96</sup> En “*El Ladrillo*”. *Bases de la política económica del gobierno militar chileno* (1992), documento creado por un grupo de economistas de la Escuela de Chicago que estableció los pilares de las reformas estructurales que implementó el régimen dictatorial, se hace referencia a la necesidad de estimular estos dos sectores y se ofrece el ejemplo de Finlandia para el desarrollo de la industria forestal y el de Noruega para las industrias marítimas.

latinoamericana, de 10.6% a 19.9%; y Japón sólo de 12.1% a 13.3% (Banco Central de Chile, 1998)<sup>97</sup>.

Esta reorientación de la estructura productiva buscaba reducir la dependencia de las divisas generadas por la minería metálica y, en particular, el cobre, y dotar al sector agrícola de un conjunto de herramientas que mejorasen su competitividad, en tanto el diagnóstico efectuado por los *Chicago boys* -que, como sostuvimos, no fue refutado por los primeros gobiernos democráticos- era que había sido mal administrado desde el inicio de la etapa sustitutiva<sup>98</sup>.

La descentralización de la economía permitió, en efecto, concretar la propuesta plasmada en “*El Ladrillo*” de crear unidades productivas “independientes y competitivas para aprovechar al máximo las ventajas que ofrece un sistema de mercado” (1992: 62).

En este esquema de economía descentralizada, el Estado comenzó a ejercer un rol subsidiario que sólo sería protagónico en el caso de ciertas empresas monopólicas que no pudieran controlarse por medio del comercio exterior y las de carácter estratégico como la GMC. CODELCO, por citar uno de los casos más emblemáticos, si bien siguió en manos estatales, había sufrido una desnacionalización con el ingreso de compañías multinacionales que se beneficiaron durante los dos períodos democráticos de las concesiones preferenciales otorgadas a las inversiones mineras (Cortés, 2012).

La descentralización económica -que no implicó una replicación política ni financiera- impulsada por el gobierno militar y que se materializó vía la ODEPLAN y la CONARA, inició un proceso de regionalización artificial y una reorganización de la división política y administrativa del país, basada en la necesidad de desarrollo regional que se sostenía en el concepto de microrregión. Ésta era definida como “un ámbito geográfico con un destino productivo característico y predominante, dentro del cual existe una estructuración de entidades de población jerarquizadas e intercomunicadas con su centro principal, mediante un sistema vial concurrente a éste” (Boisier, 2000: 6-7).

La creación de las quince regiones en las que se organiza actualmente el país es heredera de esta coyuntura, en la que el control total del territorio era visto como una necesidad geopolítica frente a las amenazas a la seguridad nacional. El objetivo que perseguía la CONARA era explotar las ventajas comparativas de cada región, enfocándolas hacia los mercados

---

<sup>97</sup> Citado en Hachette (2001: 314).

<sup>98</sup> En “*El Ladrillo*” se observa que, según este grupo, los problemas de la economía respondían a las políticas artificiales sostenidas por el Estado entre *circa* 1938 y 1973. A saber, entre otras, el “estatismo exagerado”, el atraso agrícola, el control de precios, las nacionalizaciones y estatizaciones de la economía, la politización de las instituciones públicas, la creación de actividades estatales paralelas a la actividad privada y el “aumento de la inversión estatal en áreas de reducida rentabilidad social” (Centro de Estudios Públicos, 1992: 27-40).

internacionales. De este modo, el norte-centro del país se especializaría en la explotación y exportación minera, el centro-sur en la agroindustria y el sur en la silvicultura y la pesquería (Toledo Llancaqueo, 2005: 42). Este proceso de reordenamiento territorial culminó en 1980.

El atractivo del país para que el capital extranjero decidiera invertir y radicarse es, desde entonces, la combinación de recursos naturales liberalizados, fuerza de trabajo de bajo costo y disciplinada y orden público en todo el territorio (Salazar, 2003: 160)<sup>99</sup>.

En efecto, ello se hizo notorio al ser Chile uno de los países de la región que, hasta la crisis asiática de 1997, mayor financiamiento externo recibió en relación con su PBI, debido en buena medida a su estabilidad política y las condiciones beneficiosas que ofrecía a los inversores.

Del proceso de privatización, liberalización y extranjerización de la economía ha surgido un nuevo empresariado, más dinámico, moderno, profesionalizado y dispuesto a tomar riesgos, que se ha favorecido de la exportación de recursos naturales, precisamente, “en los cuatro sectores en los cuales el país tiene enormes ventajas comparativas: minería, silvicultura, pesca y fruticultura (...) sectores de localización ‘periférica’ o regional” (Boisier, 2000: 12).

### **2.3.2. La construcción de un marco de seguridad jurídica en la dictadura fujimorista: la estabilidad tributaria como herramienta para atraer IED**

En Perú, a diferencia del caso chileno, no hubo una diversificación de la canasta exportadora, sino una profundización de las actividades extractivas tradicionales -minería metálica y petróleo- y una expansión de la frontera de extracción hacia zonas no convencionales, escasamente incluidas en la producción nacional o protegidas por legislación extraordinaria como la selva amazónica que requirió, previamente, la mercantilización de estas tierras. Mediante la aprobación de facto de un conjunto de normativas, el fujimorismo sentó las bases legales del perfil primario-exportador, liberalizado y extranjerizado de la economía que alcanzaría su cénit la siguiente década.

El primero de ellos fue el DL N°662 de Promoción de las Inversiones Extranjeras, aprobado en agosto de 1991. En este cuerpo legislativo se hacía referencia a la necesidad de “remover los obstáculos y restricciones a la inversión extranjera a fin de garantizar la igualdad de derechos y obligaciones entre inversionistas extranjeros y nacionales” (El Peruano, 1991: 2).

---

<sup>99</sup> Salazar señala que, para 2003, Chile y Perú eran los dos países de América Latina con la mano de obra más barata de la región, mientras que, a nivel mundial, encabezaban los índices de mano de menor capacitación técnica relativa (2003:160).

Allí se planteó una premisa que justificará, en períodos posteriores, la securitización del modelo de desarrollo: los regímenes de estabilidad jurídica<sup>100</sup>, mediante los cuales, como parte de las acciones tendientes a asegurar las inversiones privadas (de origen nacional o extranjero), el Estado peruano se comprometía a otorgarle a los co-contratantes un conjunto de seguridades jurídicas que no podían alterarse en el plazo fijado en el contrato.

Entre estas garantías se incluían:

Régimen tributario exclusivamente del impuesto a la renta; régimen de libre disponibilidad de divisas; derecho de libre remesa de utilidades, dividendos, capitales y otros ingresos; no discriminación; los regímenes de contratación de trabajadores; los regímenes de promoción de exportaciones y en el caso específico de los contratos de arrendamiento financiero, la estabilidad total del régimen tributario (Danós Odoñez, 2013: 263).

En el sector minero, ya fueran nuevas empresas o preexistentes, estos convenios ofrecían, además, la posibilidad de acceder a garantías más amplias, como la libre disponibilidad de las divisas generadas por las exportaciones, libre comercialización de los productos mineros y la estabilidad de todo el régimen tributario. El requisito que debían cumplir consistía en lograr determinados niveles de producción e invertir determinados montos. En el sector de hidrocarburos, por su parte, estos convenios que otorgaban estabilidades tributarias y regímenes cambiarios fijos podían ser firmados entre el Estado y contratistas particulares (Danós Odoñez, 2013: 264).

Entre 1993 y 2001 se establecieron seiscientos convenios de este tipo con particulares y empresas. Junto con el DL N°757 (Ley Marco para el crecimiento de la inversión privada) y la inclusión en la Constitución de este tipo de convenios, se evidenciaba la orientación privatizadora del régimen fujimorista y se daba inicio a un tipo de relación contractual que se encuentra en la base de buena parte de las tensiones con las comunidades.

Por su parte, el DL N°674, publicado en septiembre de 1991, se orientó a la Promoción de la Inversión Privada de las Empresas del Estado. En su Considerando ofrecía un diagnóstico respecto de la incapacidad de la Actividad Empresarial del Estado de alcanzar resultados satisfactorios, con efectos visibles tanto en el escaso desarrollo de los sistemas productivos como en la generación de déficit fiscal y, ligado a ello, la percepción de índices inflacionarios que erosionaron la calidad de vida de la ciudadanía. Ergo, la inversión privada debía ocupar su

---

<sup>100</sup> Si bien estos convenios de estabilidad jurídica datan de la década de 1950, es recién en la década de 1990 cuando se construyen jurídicamente, se incluyen en la Constitución de 1993 (artículo 62) y se extienden a otros ámbitos económicos a los que se circunscribía (industria, minería e hidrocarburos principalmente) (Danós Odoñez, 2013: 260).

lugar y orientarse a las empresas que hasta el momento conformaban la Actividad Empresarial del Estado, particularmente hacia los sectores claves en los que el Estado intervenía categóricamente desde la experiencia velasquista.

Cabe señalar que, en simultáneo a la promulgación de esta ley, el Poder Ejecutivo reformó la Actividad Empresarial del Estado para que resultara “compatible con la reestructuración y que racionalice tal actividad con base en principios de eficiencia y productividad” (El Peruano, 1992: 1). Se estipularon, de este modo, los mecanismos de venta de las acciones de propiedad del Estado.

La ley también creó dos órganos encargados de la promoción de la inversión privada: la Comisión de la Promoción de la Inversión Privada (COPRI) que debía decidir qué actividades serían sujetas a este régimen privatizador y bajo qué modalidad operaría su transformación; y los Comités Especiales, dependientes de la COPRI, que se encargarían de elaborar la planificación del diseño general de conversión de una actividad estatal a una privada; y el Fondo de la Inversión Privada (FOPRI) para financiar las actividades incluidas en la legislación.

Las últimas leyes que nos interesa analizar guardan relación con el estímulo a la reprimarización del perfil exportador peruano. En la década de 1990, especialmente entre 1994 y 1997, se produjo un auge minero que motivó la continuación y fortalecimiento de las políticas de privatización del sector y el ingreso de inversiones extranjeras en ésta y otras actividades extractivas en las que se percibía una natural ventaja competitiva.

A diferencia de auges previos, el del '90 se produjo en un contexto en el que el sector se había tecnificado y complejizado, empleando cada vez más frecuentemente nuevos métodos de tajo abierto y extracción en el lugar. Este tipo de proyectos, por su magnitud y alcance, requería grandes inversiones que no podían costear los capitales nacionales, por lo que se sostuvo a partir del financiamiento externo (Thorp y Paredes, 2011: 216).

El sector minero inició la década de 1990 profundamente afectado por las consecuencias del conflicto armado interno que paralizó en algunos casos la explotación, la depreciación del precio internacional de los minerales, así como por el desempeño deficitario de las minas nacionalizadas por el velasquismo<sup>101</sup>, carentes de inversiones importantes. Algunos metales crecieron poco entre 1980 y 1990, como el plomo (12%), la plata (21%) y el zinc (38%), mientras que otras sufrieron caídas en su producción, como el cobre, que sufrió una caída del 6.4% y el hierro, de 42% (Glave y Kuramoto, 2007: 138).

---

<sup>101</sup> La única empresa privada de la gran minería en 1990 era *Southern Peru Copper Corporation*. *Cerro de Pasco Peru Corporation* y *Marcona Mining* habían sido estatizadas durante el reformismo militar (Campodónico Sánchez, 1999: 7).

Un conjunto de leyes y políticas estimuló la llegada de inversiones hacia este área y la privatización de la actividad. La Ley de Promoción de Inversiones para el sector minero (DL N°708), que reemplazó la Ley General de Minería de 1981 (noviembre de 1991) y el Decreto Supremo 014-92 que divulgó la nueva Ley de Minería (junio de 1992) redujeron la intervención estatal sobre la actividad y anularon su predominio sobre actores privados.

En simultáneo, la promoción de las inversiones para minería fue declarada de interés nacional, mediante incentivos tales como la estabilidad tributaria y cambiaria, la libre comercialización de los minerales y la posibilidad de remitir utilidades y otros recursos sin pagar impuestos (Campodónico Sánchez, 1999: 17).

En simultáneo funcionaba otra legislación, la Ley de Servidumbre Minera, aprobada previamente, durante los primeros meses del gobierno de Fujimori que “prevé la posibilidad de expropiar las tierras de las familias agricultores y de las comunidades en el caso que no llegaran a un acuerdo sobre una indemnización con las empresas que obtuvieran la concesión del subsuelo” (Lust, 2014b: 36).

El proceso de privatización de las empresas estatales mineras incluyó la venta de las empresas estatales más importantes: *Cerro Verde* y *Tintaya* y las refinerías de Ilo (cobre) y Cajamarquilla (zinc), también públicas. Antes de privatizarlas, el Estado absorbió las deudas contraídas por las mineras (Campodónico Sánchez, 1999: 25)

La desaparición del movimiento sindical derivada de la privatización, así como el significativo financiamiento estatal volcado en la reactivación de la minería, propiciaron una total liberalización de la actividad y contribuyeron a la atracción de inversión privada hacia el sector. Interesa señalar que en este proceso de privatización no hubo participación de capitales nacionales y las compañías mineras fueron adquiridas en su totalidad por capitales extranjeros. Este proceso de incentivo se tradujo en el surgimiento de nuevas explotaciones, especialmente de yacimientos auríferos nuevos como *Yanacocha* y *Pierina*, así como en el fortalecimiento de yacimientos existentes de cobre, plata y zinc.

A partir de 1994 estas políticas de incentivo comenzaron a exhibir índices de crecimiento, con un 34% anual de incremento de las exportaciones mineras entre 1993 y 1995, en un contexto de auge del precio internacional de los metales. El cobre experimentó una importante ampliación y modernización de operaciones existentes, como las de *Cerro Verde* luego de ser vendida a *Cyprus Amax* y *Tintaya* a *BHP*, además de la extranjera *Southern Perú*, así como el inicio de nuevos proyectos, como el de *Antamina*, “la mayor inversión minera de toda la década” (Glave y Kuramoto, 2007: 141).

El oro también experimentó un importante crecimiento entre 1980 y 2000 (el más importante de los minerales metálicos, representando un 2.569%), al igual que el zinc, perteneciente a la mediana minería y la plata, particularmente después de 1993, ya que desde 1988 atravesaba una profunda caída de su producción<sup>102</sup>.

Muchas de las empresas mencionadas establecieron contratos de estabilidad tributaria mediante los cuales accedieron a beneficios extraordinarios. Entre 1996 y 1998, *Cerro Verde*, *Southern Peru Copper Corporation*, *Magma Tintaya*, *Yanacocha*, *Antamina*, *Barrick Gold* y *The Doe Run* se consolidaron en el sector minero e iniciaron procesos de concentración de poder económico y político a partir de estos convenios. De los doscientos cuarenta convenios totales firmados hasta fines de 1998, cuarenta y nueve fueron con empresas del sector minero (Campodónico Sánchez, 1999: 19-23).

Por su parte, el sector de hidrocarburos también experimentó transformaciones tendientes a estimular la explotación. En agosto de 1993 se aprobó la Ley Orgánica de Hidrocarburos (N° 26.221), mediante la cual el Estado promovía la libre competencia en el sector y encargaba al Ministerio de Energía y Minas la tarea de implementar la política de desarrollo.

Esta ley creó la empresa estatal de derecho privado *Perúpetro*, en línea con la política de reformulación del rol empresarial del Estado y de reestructuración de los sectores estratégicos de energía y minerales, lo que implicaba revisar lo actuado por *Petroperú*. Los plazos de los contratos de exploración eran, según consta en el cuerpo legal, de hasta siete años, extensibles por tres años más, mientras que los plazos de explotación se extendían por hasta treinta años en el caso de petróleo crudo y de hasta cuarenta en el de gas natural.

Del esquema estatal anterior, *Perúpetro* recibió diecinueve contratos vigentes -diez de explotación y nueve de exploración-. A fines de 1999, ya contaba con treinta y seis contratos, de los cuales veintiuno eran de exploración y quince de explotación (Perupetro, 2020)<sup>103</sup>. La producción de petróleo pasó de ser deficitaria en 1988 (cuando Perú dejó de exportar para

---

<sup>102</sup> A fines de la década de 1990, la actividad minera en Perú se encontraba distribuida en tres sectores: gran minería, que concentraba el 75% del total de los activos totales del sector; mediana, que concentraba alrededor del 20%; y pequeña minería, que concentraba entre el 3 y el 8%. El primero estaba conformado por las siguientes compañías: *Southern Copper Corporation*, de capitales norteamericanos y centrada en la explotación de cobre; Centromín-Perú, polimetálico, de capitales norteamericanos y privatizado parcialmente en 1997; *Cerro Verde*, cuprífera, privatizada en 1993 y de capitales norteamericanos; *Tintaya*, privatizada en 1994, cuprífera y de capitales australianos; *Hierro Perú*, privatizada en 1992 y de capitales chinos; *Yanacocha*, aurífera, de capitales mixtos norteamericanos y peruanos; *Antamina*, cuprífera, de capitales canadienses; *Pierina*, aurífera, de capitales norteamericanos. La pequeña minería, compuesta en su totalidad por empresas privadas, mayoritariamente nacionales, se limitaba a las tareas de extracción y concentración del mineral. Y el sector de la pequeña minería utiliza técnicas artesanales y tiene un bajo rendimiento. También hay un sector de minería informal que creció de manera exponencial en la explotación aurífera (Campodónico Sánchez, 1999: 11-13).

<sup>103</sup> Disponible en: <https://www.perupetro.com.pe/wps/portal/corporativo/PerupetroSite/perupetro%20s.a./historia/>

comenzar a importar el producto), a expandirse durante los primeros años de la década de 1990 y contraerse nuevamente desde 1995 en adelante por el agotamiento de los yacimientos conocidos. El gas natural también sufrió períodos de ascenso y descenso durante esta década, pero con una leve tendencia al alza (Glave y Kuramoto, 2007: 146).

La eliminación de la inalienabilidad e inembargabilidad de las tierras comunales indígenas y el debilitamiento del carácter de imprescriptible ante la inserción de la cláusula de abandono que estableció la Constitución de 1993, acompañaron la liberalización y mercantilización de las tierras amazónicas (FIDH, 2009).

Todas estas normativas de liberalización y, particularmente, la desactivación de las políticas de estímulo a las exportaciones no tradicionales, fueron promulgadas durante los primeros años del fujimorismo, evidenciando que la reestructuración de la economía tendía tempranamente hacia el refuerzo de las exportaciones tradicionales “esperándose, asimismo, que las presiones competitivas ‘puras’ generaran nuevas oportunidades con el paso del tiempo” (Thorp y Paredes, 2011: 208).

Asimismo, estas medidas fueron acompañadas de un plan de ajuste fiscal acompañado de una política monetaria restrictiva que permitiera “enfriar” la economía, objetivo al que Fujimori se comprometió mediante la firma, en 1995, de una Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional (Dancourt, 1999: 65).

La Ley de Tierras de 1995 (N°26.505) cumplió el objetivo de liberalizar el mercado de tierras que reforzó el desplazamiento forzado de las comunidades cercanas a los centros mineros que ya había comenzado con la Ley de Minería de 1992 (Lust, 2014b).

Finalmente, en abril de 1996 se promulgó el DL N°818 que marcó el inicio de los contratos entre las empresas y el Estado peruano para la exploración, el desarrollo y/o explotación de los recursos naturales a gran escala. Este decreto ofrecía devolver anticipadamente el Impuesto General a las Ventas y fraccionar el pago de aranceles en la etapa pre-operativa y era aplicable a las empresas que ya contaban con contratos establecidos con el Estado peruano, como las petroleras y las gasíferas. Las mineras no eran alcanzadas por estos beneficios, ya que el sistema de funcionamiento incluía la obtención de una concesión y no el establecimiento de un contrato. En la práctica, este decreto pretendía favorecer al consorcio *Shell/Mobil* para que pudiera concretar su proyecto de explotación de gas natural de Camisea (Campodónico Sánchez, 1997: 35).

El crecimiento intensivo y extensivo de las actividades extractivas en la década de 1990 comenzó a generar perjuicios a las comunidades indígenas, en tanto “más de una tercera parte de las tierras comunales indígenas era sede de denuncias mineras” y de las seis mil

comunidades existentes en dicho período, más de la mitad vivía en regiones afectadas por la actividad minera. Según datos de la ONG CooperAccion, hacia fines de la década ya podían contabilizarse más de cuarenta conflictos -activos o latentes- vinculados a las tierras y las comunidades indígenas (Thorp y Paredes, 2011: 214).

La economía peruana de fines de los noventa exhibía, entonces, claros signos de desindustrialización y reprimarización, con un evidente predominio de la producción minera entre los productos de exportación que convirtió a la minería en el sector que más inversiones atrajo en esta década (341 millones de dólares) en relación a las exportaciones no tradicionales, que generaron 170 millones de dólares en el período (Durand, 2004: 442).

La estructura del PBI también reflejó este crecimiento entre 1990 y 2000: el sector primario-exportador representó el 13%, mientras que el sector servicios fue el más se incrementó, llegando a representar el 39.2% del PBI (BCRP, 2001)<sup>104</sup>.

El carácter cíclico de la demanda internacional de *commodities* exhibe, por su naturaleza dependiente, etapas de crecimiento y contracción. Luego del auge percibido entre 1994 y 1997, entre 1998 y 2002 las cotizaciones en el mercado mundial disminuyeron para, luego de esta contracción, experimentar un superciclo de crecimiento sostenido.

#### **2.4. Estabilidad jurídica y seguridad interna: dos claves para la refundación de las sociedades**

Las transformaciones ocurridas en el período 1973-2000 en Chile y Perú establecieron las condiciones que posibilitaron el siguiente ciclo primario-exportador, mediante la apuesta al desarrollo basado en las ventajas comparativas y, en simultáneo, instauraron las condiciones para el establecimiento de un orden político estable, a través del despliegue de estrategias de control del orden interno.

La dictadura militar de Chile tuvo un carácter refundacional que incentivó la recuperación del orden social, político y económico perdido durante el gobierno de la Unidad Popular. Adquirió el carácter de una contrarrevolución que se ciñó con mucha fuerza sobre los militantes de izquierda, pero también impulsó una contrarreforma agraria que devolvió las tierras repartidas a los antiguos latifundistas y sentó las condiciones de posibilidad para el desarrollo de nuevas ventajas comparativas que colocaran a Chile en la mira de los países desarrollados. Entre estos sectores, el forestal y el pesquero, que constituyen la base de las disputas actuales entre las comunidades mapuche y el Estado.

---

<sup>104</sup> Citado en Durand (2004: 442-443).

Respecto al conflicto armado interno en Perú, coincidimos con Manrique Gálvez en que la violencia política no fue un hecho extraordinario en Perú, sino el resultado de una crisis social que condensó, al menos, cinco crisis que responden a la combinación de elementos superficiales y otros de raíces sociohistóricas de larga duración: 1. la crisis de representación política, evidenciada por la persistente presencia militar en el poder político y que en 1990 condujo a la elección de un *outsider*; 2. la crisis económica, expresada en la hiperinflación de fines de los '80; 3. la crisis del proyecto de modernización iniciado por el reformismo militar, principalmente por tratarse de una “revolución desde arriba”; 4. la crisis del Estado, visible en la desarticulación tardía de una forma de dominación oligárquica que hundía sus raíces en el siglo XIX; y 5. la exclusión social de los indígenas e indígena-campesinos del proyecto de nación (2015: 48-65).

Como bien ha señalado la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, “la tragedia que sufrieron las poblaciones del Perú rural, andino y selvático, quechua y asháninka, campesino, pobre y poco educado, no fue sentida ni asumida como propia por el resto del país”, lo que revela “el velado racismo y las actitudes de desprecio subsistentes en la sociedad peruana” (2008: 434).

Finalmente, interesa señalar que, en ninguno de los casos, ni la persecución a la izquierda chilena ni la matanza irrestricta contra quien asumiera el rol de subversivo en Perú, se trató de un etnocidio<sup>105</sup>.

Sin embargo, nuestro interés no está en demostrar si el gobierno autoritario de Fujimori o el régimen dictatorial de Pinochet asesinaron o no a indígenas y campesinos por su condición de tal. Lo que nos interesa señalar es que a partir de esta fase de recrudecimiento de la violencia contra quienes proponían formas alternativas de organización política, económica y social, se observa en ambos países una utilización instrumental del terrorismo que, cada vez con mayor frecuencia, se aplicará sobre comunidades indígenas e indígena-campesinas que asumen algún tipo de amenaza -real o no- al orden establecido.

La identificación de una amenaza y la creación de un enemigo con una clara intencionalidad política se inscriben, desde una postura schmittiana, en la distinción amigo-enemigo (sobre la base del binomio *nosotros-otros*) que es fundante del orden estatal. El otro, el extraño, el que por alguna característica real o ficticia pone en riesgo la vida de la nación, es construido por el Estado, en tanto única unidad política capaz de legitimar esa creación y desplegar las acciones necesarias para neutralizarlo (Schmitt, [1932] 1991).

---

<sup>105</sup> Como sí ocurrió en determinados lugares y momentos del genocidio contra la población maya durante la guerra civil que se extendió entre 1960 y 1996 en Guatemala.

A diferencia del enemigo externo, típico de los procesos de centralización estatal europeos y norteamericano, así como del contexto de Guerra Fría en que, para los países occidentales, el enemigo era pro-soviético, en América Latina el enemigo siempre se ubicó al interior de las fronteras nacionales. La difusión entre los cuerpos militares de la Doctrina de la Seguridad Nacional y la lectura del subdesarrollo como un terreno fértil para la subversión condujeron a diversas configuraciones de ese enemigo en Chile y Perú: el enemigo comunista para el caso chileno y el enemigo terrorista para el caso peruano.

En ambas coyunturas se desplegaron tácticas estatales de contención de las agrupaciones que constituían un obstáculo al proyecto neoliberal-extranjerizante que se difundía rápidamente a lo largo del mundo. Esta neutralización de la disidencia, distinguiendo a quienes merecían ser considerados parte del cuerpo social de aquellos que eran mera nuda vida (Agamben, [1995]2007), desplegó un “racismo de Estado”, es decir: “un racismo que una sociedad va a ejercer sobre sí misma, sobre sus propios elementos, sobre sus propios productos; un racismo interno, el de la purificación permanente” (Foucault, 1993, 2010).

En el plano económico, la dictadura de Pinochet y la neoliberalización autoritaria encabezada por Fujimori sentaron las bases normativas que serán fundamentales para el aprovechamiento del superciclo de los *commodities* que se consolidó *circa* 2003 en toda la región.

En Chile, la apertura comercial y el establecimiento de un plan de estímulo a la inversión extranjera implementados por los *Chicago boys* propiciaron el estímulo de tres sectores: el tradicional minero, con eje en la explotación cuprífera; el conglomerado forestal, enfocado en la plantación de especies exóticas en reemplazo del bosque nativo; y el sector pesquero, particularmente ligado al cultivo de salmón, especie foránea.

En Perú, la promoción de la inversión extranjera y el establecimiento de regímenes de estabilidad jurídica que otorgaron beneficios tales como la exención impositiva, el derecho a remesa de capitales y el congelamiento de las condiciones establecidas en los contratos para minería, petróleo y energía, configuraron un escenario propicio para el estímulo de estos tres sectores, que alcanzarían márgenes extraordinarios de crecimiento durante la siguiente década. En los dos casos, el conjunto de políticas implementadas para abrir la economía y estimular la inversión privada hacia los sectores extractivos, así como para asegurar a los inversores un contexto estable para instalarse y expandirse -es decir, libre de alteraciones al orden- lograron sus objetivos.

### **CAPÍTULO 3. EL NEOEXTRACTIVISMO EN CHILE Y PERÚ: SECURITIZACIÓN Y MILITARIZACIÓN DEL MODELO DE DESARROLLO (2000-2010)**

Los procesos de liberalización de la economía y el impulso a la inversión extranjera en las áreas estratégicas tradicionales -minería y petróleo-, así como en aquellas que fueron creadas en el período de reformas estructurales de los Estados -forestal y pesquera-, sentaron las bases legales y políticas necesarias para la expansión de la frontera extractiva y la consolidación de una nueva fase de acumulación en el siglo XXI.

Es, en efecto, a partir de los primeros años de este siglo que se observa la emergencia de un consenso regional respecto al rol del extractivismo como sostén del desarrollo. Este modelo presenta continuidades con la tradicional función que América Latina ha desempeñado desde la Conquista como proveedora de materias primas para el mercado internacional, pero exhibe una serie de transformaciones que es preciso señalar en tanto caracterizan una situación de dependencia (Cardoso y Faletto, [1967] 2011) que es expresión de una relación distinta de la región con el mercado capitalista mundial.

En Chile y Perú, esta nueva fase condujo a la intensificación de la explotación de recursos naturales como motor del desarrollo y al establecimiento de un marco securiticio para su continuidad.

Para comprender estos procesos, exploramos las transformaciones geopolíticas que se produjeron durante los primeros años del siglo XXI, con la gradual pérdida de la unipolaridad norteamericana y el ascenso de nuevos competidores, como China y Rusia, que igualaron y, en algunos casos, superaron, las demandas de recursos naturales de los países estudiados. La aceleración de la competencia entre los países productores de materias primas por convertirse en una plaza atractiva de inversiones condujo al establecimiento de un conjunto de normativas que mejorasen su posicionamiento a nivel internacional.

Ello implicó, en Chile y Perú, la securitización del modelo de desarrollo, equiparando la protesta antiextractivista con un delito contra el Estado. En línea con ello es que nos proponemos analizar, por un lado, el desempeño de las actividades extractivas durante la fase de crecimiento del superciclo, así como los procesos de reforma judicial o legislativa tendiente a criminalizar la protesta antiextractivista para proteger el modelo de desarrollo.

Esta nueva fase representó para la región una “profunda mudanza geopolítica que reestructura íntegramente la dinámica de acumulación” (Machado Aráoz, 2015: 160). Los indicadores de concentración, extranjerización y reprimarización de la economía regional se evidencian en el crecimiento de los bienes primarios exportados: entre 1990 y 2000, esta cifra se duplicó,

mientras que, en la década siguiente, se triplicaría (CEPAL, 2020). Chile y Perú ocuparon, durante el superciclo de los *commodities*, los primeros lugares en estas estadísticas, llegando a casi el 90% de bienes primarios exportados sobre el total de exportaciones del país.

Por otro lado, indagamos en las condiciones que permiten caracterizar a estas zonas como geoestratégicas, tanto por la concentración de los recursos naturales que demandan los países centrales como por la posición geográfica que habilita el acceso a otros objetivos que benefician a actores internos y externos.

Como propone Arellano Yanguas, intentamos “comprender el panorama nacional a través del análisis de las dinámicas subnacionales” (2011: 64), en base a tres premisas propias: el escaso impacto nacional que revisten estos conflictos; la propia dinámica de las actividades neoextractivistas que funcionan bajo la forma de enclaves; y la zona geográfica en que se desarrollan, exhibiendo dinámicas de fragmentación regional que expresan las formas particulares en que se centralizó el poder estatal en ambos países.

Esto último guarda relación con la vigencia de una concepción heredada de la dicotomía centro-periferia que, como menciona Seoane, se traduce en las nociones puerto-interior y que “entre el nuevo desierto y la gran urbe constituye una reedición contemporánea de la dicotomía civilización o barbarie” (2013: 248). Los conflictos ocurren allí, en la periferia de los países, alejados de las grandes urbes que comercializan al mundo los bienes extraídos de estas latitudes. En función de lo antedicho, en este capítulo analizamos los procesos de criminalización<sup>106</sup> de la protesta antiextractivista que se desplegaron durante el auge del superciclo, con el objetivo de identificar y sistematizar las estrategias y mecanismos aplicados en ambos países entre el 2000 y el 2010.

---

<sup>106</sup> Los materiales utilizados en este capítulo y en el siguiente para seleccionar los casos subnacionales e identificar las estrategias de criminalización se componen mayoritariamente de documentos de organismos estatales, instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales y entrevistas en profundidad realizadas a diversos activistas, defensores y expertos en la temática que fueron recogidos durante las etapas de trabajo documental y de campo en los países estudiados (Perú 2017 y Chile 2018).

En el caso de Perú, se realizaron visitas y entrevistas a las siguientes instituciones académicas, organismos estatales y ONG: de origen estatal, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH), el Instituto de Defensa Legal (IdL) y el Lugar de la Memoria, la Tolerancia y la Inclusión Social (LUM); académico, el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN) de formación superior militar y policial, el Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE) especializados en seguridad y defensa, la Pontificia Universidad Católica de Perú (PUCP) y el Instituto de Estudios Peruanos (IEP); y organizaciones no gubernamentales, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP), OXFAM Perú y SERVINDI.

En el caso de Chile: de origen estatal, Instituto Nacional de Derechos Humanos (Indh) y Museo de la Memoria y los Derechos Humanos; instituciones académicas, Universidad de Chile, Universidad de Santiago de Chile, Biblioteca Nacional de Chile, Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR); organizaciones no gubernamentales, Fiscalía del Medio Ambiente (FIMA), Comisión Chilena de Derechos Humanos, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA), Centro Ecológico.

En el caso de Chile, nos enfocamos en el pasaje de la Ley de Seguridad Interior del Estado a la Ley Antiterrorista como herramienta para contener la protesta de las comunidades mapuche que se oponían al avance de las empresas forestales, un fenómeno que se consolidó durante la presidencia del socialista Ricardo Lagos (2000-2006) y que continuó con el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010).

En el caso peruano, reconstruimos las respuestas del Estado frente a las demandas de las comunidades indígenas e indígena-campesinas de la selva y sierra frente a la instalación y profundización de proyectos petroleros y mineros. Esta estrategia fue mutando desde el desconocimiento de sus derechos territoriales mediante la liberalización de las tierras y el incumplimiento del Convenio 169 durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) hasta la reactualización del discurso de *Terra Nullius* durante el gobierno de Alan García (2006-2010) y la masacre de Bagua que visibilizó descarnadamente la postura neocolonial de las élites peruanas respecto a las comunidades indígenas.

### **3.1. La expansión de la frontera extractiva y la consolidación de un nuevo marco securiticio internacional**

Las ingentes inversiones orientadas a las actividades extractivas, el establecimiento de un marco legal propicio para la introducción de capitales privados -particularmente, extranjeros-, así como la flexibilización de los códigos reguladores de estas actividades, constituyeron los principales incentivos que convirtieron a estos países en plazas atractivas para la instalación de compañías multinacionales.

En los albores del nuevo siglo, la convergencia de dos procesos geopolíticos, la emergencia de nuevos mercados de demanda de los recursos primarios latinoamericanos y el comienzo de un superciclo de crecimiento sostenido de los precios internacionales de los *commodities* (2003 hasta 2014), reconfiguraron el perfil de las economías latinoamericanas y reestablecieron su rol en la división internacional del trabajo.

En efecto, la expansión de las principales economías mundiales, como China, India y Rusia, así como de los bloques que éstas integran, y el alza histórico de los precios de los productos primarios en el mercado internacional, se conjugaron con la liberalización y extranjerización de las economías latinoamericanas para reconfigurar las relaciones centro-periferia bajo nuevos-viejos parámetros (Beigel, 2006). El peso de la deuda externa y de los organismos financieros internacionales sobre las economías latinoamericanas señalaba, incluso, según Borón (2012), una dependencia mucho más profunda que sus predecesoras, al erosionar la capacidad soberana de los Estados.

Estos procesos dieron forma a una nueva fase que fue caracterizada como neoextractivista<sup>107</sup>. Si bien guarda relación con el histórico rol desempeñado por la región como proveedora de materias primas para los países centrales -basado en la extracción de grandes volúmenes de recursos naturales no renovables, su exportación con escaso o nulo valor agregado, una tendencia a la monoproducción y a su funcionamiento mediante la lógica de enclave<sup>108</sup> (Composto y Navarro, 2012)- presentó un conjunto de especificidades que es preciso señalar. En primer lugar, esta fase se desarrolló en un contexto regional de crisis económica, propiciada por los efectos de la valorización financiera, y de impugnación al modelo neoliberal<sup>109</sup>. La legitimidad neoliberal comenzó a erosionarse a partir de la aparición de movimientos sociales anticapitalistas y antiimperialistas en la década de 1990<sup>110</sup>, acompañados de una emergencia étnica que se fortalecía desde 1992<sup>111</sup>, y en los 2000 se consolidó a nivel político con el surgimiento de una ola renovadora de gobiernos que adquirieron la conceptualización de posneoliberales (Sader, 2009; Félix, 2011b) o de izquierda antineoliberal (Quiroga, 2010) y que protagonizaron el llamado giro a la izquierda en la región.

Esta impugnación tuvo una diversidad de respuestas políticas en la región, desde experiencias neodesarrollistas como fueron los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015) en Argentina, Luiz Inácio Lula Da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff (2011-2016) en Brasil y los gobiernos de Tabaré Vázquez (2005-2010), Jorge Mujica (2010-2015) y nuevamente Tabaré Vázquez (2015-2020) en Uruguay (Félix, 2015); hasta las experiencias más radicales del Socialismo del Siglo XXI en Bolivia con los gobiernos de Evo Morales Ayma (2006-2019), Rafael Correa en Ecuador (2007-2017) y Hugo Chávez (1999-2013) tempranamente en Venezuela, que proponía, al menos retóricamente, el camino hacia una sociedad poscapitalista (García, 2008).

---

<sup>107</sup> Como señala Svampa (2019), el neoextractivismo es una categoría analítica surgida en Latinoamérica y con una capacidad no sólo explicativa sino, además, denunciativa.

<sup>108</sup> Esta lógica de enclave es un claro “indicador de la integración subordinada al mercado mundial que estos emprendimientos suponen y que refuerzan forjando el patrón de nueva dependencia y recolonización de los territorios acorde al orden internacional actual” (Seoane, 2013: 140).

<sup>109</sup> América Latina fue no sólo la primera región del mundo en la que se implementó el neoliberalismo, mediante el experimento chileno, sino que fue, además, la primera en impugnar y rechazar las medidas de ajuste estructural y endeudamiento que habían generado altas tasas de empobrecimiento y el crecimiento de la desigualdad en la población latinoamericana (Harnecker, 2010).

<sup>110</sup> El zapatismo en el sur de México a partir de 1994, el movimiento piquetero en el norte y sur de Argentina que surgió en 1996 y los levantamientos indígenas en Ecuador en 1997, fueron los tres hitos más significativos de esta impugnación al neoliberalismo desde los sectores populares (Seoane, 2015: 7-8).

<sup>111</sup> En 1992, con motivo de los quinientos años de la conquista y colonización de América y mientras los gobiernos se preparaban para celebrar el “descubrimiento” por parte de los europeos, varias organizaciones indígenas de la región alzaron su voz en un movimiento de reivindicación de su identidad étnica (Bengoa, 2002: 194). Entre las comunidades mapuche se creó, con ocasión del quinto centenario, el Consejo de Todas las Tierras que comenzó a desarrollar tomas simbólicas de fundos. Si bien luego de la ceremonia se retiraban de los fundos, el Estado respondió aplicando la Ley de Seguridad Interior del Estado (p. 196).

El caso chileno es ubicado, por etapas, en la caracterización de gobiernos posneoliberales, especialmente la primera administración de Michele Bachelet (2006-2010), que impulsó una mayor accesibilidad a los sistemas de salud y mejoró los regímenes jubilatorios, medidas que se asimilaban a las implementadas en otros países de la región incluidos en el giro a la izquierda. Un tercer conjunto de países, entre los que se ubican Perú, México y Colombia no pueden situarse en estas categorías. En estos casos se observa una continuidad neoliberal con una profundización del carácter autoritario de los Estados. Esto se hace evidente cuando se los contrasta con las características más destacadas de los gobiernos neodesarrollistas, en particular la recuperación del rol del Estado como “promotor de los intereses del capital en su conjunto” (Félix, 2015) y la socialización de la riqueza proveniente de las actividades extractivas. De manera similar, se evidencia el contraste con los gobiernos de Bolivia, Ecuador y Venezuela que encabezaron procesos de cambio constituyente en pos de refundar dichas sociedades en términos plurinacionales, liderados por actores ligados a los movimientos sociales<sup>112</sup> (Composto y Navarro, 2013; Nercesian, 2017).

En segundo lugar, esta fase se inscribe en una etapa de reconfiguración del orden mundial, con la progresiva pérdida de la unipolaridad estadounidense que sostuvo desde la caída del Muro de Berlín en 1989, y la emergencia de otras potencias -China, Rusia e India particularmente- que impulsaron la generación de un sistema multipolar.

El proceso de industrialización china fue uno de los principales motores de la demanda sostenida de bienes primarios de América Latina y explicó el ingente flujo de IED y el crecimiento macroeconómico de los países de la región durante el superciclo. A través de la estrategia *Going Global* que lanzó el gobierno chino a comienzos de siglo, buscaba consolidar su autonomía y transformar los términos de intercambio, es decir, dejar de vender barato sus productos para posicionarse en el mercado internacional como un líder industrial.

Si bien China posee altos porcentajes de las reservas mundiales de carbón (13%), mineral de hierro (8.5%), mineral de cobre (4%), petróleo (2%) y gas (2%), su acelerado crecimiento obligó a buscar recursos por fuera de sus fronteras. La urbanización y el crecimiento industrial combinados duplicaron el consumo chino de petróleo entre el año 2000 y el 2015, siendo los países latinoamericanos sus principales abastecedores a partir de 2003. En efecto, si bien la primera inversión china en petróleo se dio en la región en 1994 con la llegada de la *China*

---

<sup>112</sup> En estos países se dio un proceso rupturista en una escena latinoamericana caracterizada por la histórica exclusión de las mayorías indígenas, en tanto no sólo se incluyó a estos colectivos en la estructura de gobierno, sino que además se promovieron mecanismos de cogestión, autonomía y autogobierno propias de la organización indígena (Composto y Navarro, 2013: 65).

*National Petroleum Company* a Perú, pero no fue sino hasta el año 2003 cuando se irradió de manera masiva a diversos países de la región. Para el año 2013, ya se habían instalado en la región las cuatro compañías estatales chinas de petróleo, registrando más de veinte proyectos de inversión (da Rocha y Bielschowsky, 2018: 15-16).

El cobre latinoamericano es otro de los recursos de los que China dependió en esta etapa para mantener su crecimiento. A través de Tratados de Libre comercio con Chile y Perú, el gigante asiático logró el acceso a éste y otros minerales. En efecto, son estos dos países los que abastecen su necesidad de cobre: hacia 2015, importaba el 66% del cobre chileno y el 24.5% del peruano.

Además de la adquisición por medio de acuerdos bilaterales, a partir de 2014 comenzaron a instalarse empresas chinas para producir mineral de cobre en Perú, a partir de dos proyectos, uno de los cuales (Las Bambas del consorcio *China Minmetals Corporation, Suzhou Guoxin y China International Trust and Investment Company*) generó una fuerte oposición de las comunidades.

La compra de soja a los países latinoamericanos también significó el ingente ingreso de capitales extranjeros, representando la mitad del consumo chino de granos que provinieron, en 2015, de Brasil (77%), Argentina (18%) y Uruguay (5%) (da Rocha y Bielschowsky, 2018: 22). Gradualmente, las inversiones se orientaron hacia grandes proyectos de infraestructura y nuevas tecnologías de explotación y exploración, que nos llevan a la tercera especificidad de esta fase. La necesidad de los países latinoamericanos de captar las inversiones condujo a la expansión de la frontera extractiva hacia zonas otrora consideradas improductivas (Svampa, 2013) o resguardadas por legislaciones especiales, así como a la flexibilización de la legislación tributaria y ambiental.

En cuarto lugar, producto del esquema económico transnacionalizado y de valorización financiera heredado de las medidas de ajuste estructural que impuso el Fondo Monetario Internacional en la región, así como de las desregulación del sector primario, los bienes naturales se convirtieron en *commodities*, es decir, activos financieros (Bruckmann, 2012), que compiten en los mercados internacionales y cuyos precios son definidos por movimientos especulativos.

En quinto lugar, una especificidad propia de la fase neoextractivista es la gran escala de los emprendimientos y, ligado a ello, la “ocupación intensiva del territorio y el acaparamiento de tierras”, que en ocasiones genera abandono o desplazamiento de otras formas productivas, así como de poblaciones (Svampa, 2019: 22-23). Asimismo, si bien la minería es una de las actividades extractivas de más largo aliento en la región, en esta etapa se expresó

predominantemente mediante mega emprendimientos a cielo abierto, ya que esta modalidad permite extraer metales a menor costo y mayor velocidad. Las nuevas tecnologías de exploración y explotación posibilitaron la extracción en yacimientos hasta entonces desconocidos (Composto y Navarro, 2012).

Y, en sexto lugar, otro rasgo distintivo de esta fase fue la consolidación, a nivel regional, de un consenso en torno a este modelo de desarrollo como el único posible. El “consenso de los *commodities*” (Svampa, 2013) o “consenso de Beijing” (Machado Aráoz y Merino Jorquera, 2015; Svampa y Slipak, 2015) por el rol que desempeñó China en el sostenimiento del superciclo, caracterizó el desplazamiento de los países latinoamericanos desde el Consenso de Washington a una nueva fase protagonizada por la reprimarización de las economías y el retorno de la tesis de las ventajas comparativas como justificativo de este modelo de desarrollo. Si bien es preciso destacar que una de las principales diferencias de esta fase con el extractivismo clásico lo constituyó, junto con una mayor intervención de Estado, la utilización de la renta proveniente de las actividades extractivas en la implementación de Políticas de Transferencia Monetaria Condicionadas que lograron romper la reproducción intergeneracional de la pobreza a través de mejoras en salud, educación y jubilaciones<sup>113</sup>, el signo ideológico de los gobiernos no impidió el establecimiento de tal consenso.

En efecto, más allá del carácter neodesarrollista, antineoliberal, posneoliberal o sencillamente neoliberal de los gobiernos que se sucedieron en esta fase, el escenario regional exhibió -y exhibe aun- “no sólo un acoplamiento entre extractivismo y neoliberalismo, expresado de manera emblemática por Perú, Colombia y México, sino también entre extractivismo y gobiernos progresistas, como sucede en Bolivia, Brasil, Ecuador y Argentina” (Svampa, 2013: 371).

El consenso de los *commodities* expresó la imposibilidad de superar esta particular configuración de las relaciones de dependencia de los países latinoamericanos para trascender hacia un poscapitalismo como proponía García Linera (2012) o una sociedad biosocialista como planteaba Borón (2012).

Un último elemento distintivo es el retorno del Estado a un rol protagónico. En efecto, en esta fase el Estado cumplió un rol fundamental como “palanca” de la acumulación extractivista

---

<sup>113</sup> Este conjunto de programas, como la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en Argentina, Bolsa Familia en Brasil o el Plan Nacional de Emergencia Social de Uruguay, se implementaron en toda la región desde inicios de este siglo con un paradigma superador del asistencialismo de la década de 1990. La condicionalidad se instaura a partir de la obligación de la madre, padre o tutor/a de garantizar al niño/niña el acceso al sistema de salud y educación (Vilas, 2016).

(2012: 19), tanto en gobiernos que decidieron socializar la renta como en aquellos que mantuvieron un esquema de concentración de la riqueza.

Chile y Perú presentan una diferencia respecto de la impugnación al neoliberalismo. El caso chileno, si bien presentó una serie de rupturas que evidenciaron una impugnación de la sociedad civil y de los actores políticos al proyecto de neoliberalización por la vía dictatorial, en sus elementos estructurales el modelo económico se mantuvo inalterable. Incluso los gobiernos de la Concertación, especialmente el primer mandato de Michelle Bachelet que fue considerado como parte del giro a la izquierda regional, frente a la conflictividad originada en las actividades extractivas respondió con una profundización del disciplinamiento social mediante la represión y militarización de la protesta. Aquí, se expresó enérgicamente la persistencia de ciertas modalidades de abordaje de la conflictividad social heredadas de la dictadura militar y que permanecían protegidas, como el modelo económico, por la Constitución de 1980, a pesar de los esfuerzos de reforma impulsados por Ricardo Lagos.

En el caso de Perú, a diferencia de otros países andinos como Ecuador y Bolivia en los que se gestó una resistencia social organizada al modelo neoliberal, no hubo una impugnación colectiva que permitiera construir una alternativa política. Si bien el retorno a la democracia en el año 2000 funcionó como catalizador de un conjunto de conflictos latentes que explotarán principalmente durante el gobierno transicional de Valentín Paniagua, la profunda desarticulación del tejido social que operó la larga década neoliberal, la crisis económica y la violencia política heredadas de la dictadura fujimorista, obstaculizaron la emergencia de una respuesta contundente, tanto desde la esfera política como desde la sociedad civil (Pajuelo Teves, 2016: 275).

Aquí, entonces, la crisis de la legitimidad neoliberal no fue revertida mediante una mayor distribución de la riqueza, la inclusión de las mayorías excluidas ni la intervención de actores sociales en las esferas de gobierno, sino mediante una profundización del neoliberalismo, escasas reformas sociales “desde arriba” y una impronta crecientemente autoritaria del Estado. En efecto, en ambos casos asistimos a la securitización de sus modelos de desarrollo para promover un escenario de mayor atractivo para las inversiones extranjeras, asegurado, asimismo, por la firma de Tratados de Libre Comercio con las potencias tradicionales (Estados Unidos, Unión Europea) y las emergentes (China).

En estos países, frente a las expresiones de protesta o resistencia que amenazaron con retrasar, detener u obstaculizar la instalación o funcionamiento de empresas extractivistas, los Estados respondieron mediante dos estrategias. Una reactiva, predominantemente represiva, mediante la criminalización de las comunidades en protesta, la militarización de las áreas en disputa o el

procesamiento judicial de los defensores y activistas, por una variedad de calificativos, que incluyen desde delitos comunes hasta el crimen de terrorismo. Y una estrategia preventiva, mediante la instauración de estados de excepción que exceden los tiempos reglamentarios permitidos, la amenaza de uso de la fuerza y la sofisticación de los mecanismos de desarticulación de la protesta.

En la utilización del calificativo terrorista, así como en el empleo de esta figura jurídica para procesar, en contextos democráticos, a personas involucradas en situaciones de protesta, hallamos una correlación con la doctrina de nuevas amenazas y el esquema de seguridad multidimensional impulsado por Estados Unidos tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la imposición a nivel mundial de la guerra contra el terrorismo y el narcotráfico.

La Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de Estados Unidos del año 2002 estableció la guerra preventiva como nueva táctica de intervención y retomó las modalidades de identificación de un enemigo como aquel que configura una abierta disidencia al poder de turno, exigiendo por ello su exclusión del cuerpo social, propia de los Estados absolutistas. La representación de nuevas amenazas tuvo su correlato en la modificación de las agendas de seguridad y defensa, tendiente a la amalgama de funciones en un único cuerpo, así como en la construcción social de un nuevo enemigo (Winer, 2015).

Asimismo, en el año 2003 la Declaración de Seguridad de las Américas de la OEA tradujo la ESN 2002, ya que el terrorismo internacional “debía escalar en la agenda de Washington como amenaza prioritaria, y su combate demandaría el empleo de medidas extraordinarias, excepcionales y extremas en nombre de la supervivencia” (Codiani, Frenkel y Pupato, 2015: 8). Allí se estableció una concepción de seguridad multidimensional que incluía las amenazas convencionales y las nuevas amenazas, al tiempo que especificaba que cada país, en base a este acuerdo marco, debía identificar sus prioridades de seguridad y definir sus estrategias. Entre las nuevas amenazas a las que debía enfrentarse el continente en su conjunto se encontraba el terrorismo internacional.

La competencia entre los países centrales por obtener los recursos que se encuentran en América Latina, enmarcada como cuestión de seguridad nacional, así como la necesidad de Estados Unidos de preservar la tradicional hegemonía en su “retaguardia estratégica”, condujo al establecimiento de una serie de alianzas entre el país del norte y diversos países, entre los que figuran Chile y Perú. Estos acuerdos incluyeron el establecimiento de bases militares y la presencia de soldados norteamericanos en áreas de desarrollo estratégico, la adaptación de las agendas de seguridad y defensa a la doctrina de nuevas amenazas y la readecuación de las leyes antiterroristas gestadas durante las experiencias autoritarias.

Estos dos países resultan estratégicos para los intereses económicos, políticos y militares tanto de Estados Unidos como de China. Chile llegó a producir, para el año 2014, el 35% del suministro global de cobre y, a pesar de que la mina más grande del mundo, Escondida, es privada, el Estado chileno conserva, mediante Codelco, el 70% de las reservas del país (Veltmeyer y Petras, 2014: 36).

En 2006 Perú fue el país latinoamericano que mayor inversión recibió para la exploración minera, ubicándose en tercer lugar a nivel mundial, detrás de Canadá y Australia. Aquí, el esquema de exploración y explotación de la minería continuó los parámetros heredados de la década de 1990, siendo mayoritariamente privada, extranjerizada y concentrada en unas pocas compañías. Para 2012, catorce empresas del Consejo Internacional de Minería y Metales operaban en Perú, procedentes de China, Estados Unidos, Canadá, Suiza y Australia (Lust, 2014a: 194-203).

Frente a este contexto, los países que analizamos se armaron para el control interno “promoviendo, justificando o avalando la criminalización de la protesta”, en una configuración que “presume que los actores sociales en legítima defensa de su territorio y de los bienes comunes de este continente son, en el mejor de los casos, irracionales, opositores al progreso y al desarrollo” (Delgado Ramos, 2013).

En efecto, la militarización de la región ha buscado construir, mediante la proliferación de bases militares coordinadas por el Comando Sur (*US Southern Command*), “un corredor contrainsurgente o reaccionario” para contrabalancear el influjo de organismos supranacionales como UNASUR (Winer, 2015; Ceceña, 2012). Las bases militares norteamericanas crean un cordón alrededor de zonas estratégicas: el primero rodea el Caribe; el segundo la gran cuenca amazónica; y el tercero conforma un triángulo que incluye las bases de Chile, Islas Malvinas y Colombia para supervisar el Cono Sur (Luzzani, 2012).

Ambos países tienen bases militares norteamericanas activas. En Chile se instaló una base naval en Fuerte Aguayo, en la ciudad de Concón durante la primera presidencia de Sebastián Piñera en el año 2012 y en Perú, actualmente hay ocho bases, entre las cuales se cuentan laboratorios de la Marina norteamericana en Lima e Iquitos y de Centros de Operaciones de Emergencia Regional en la región amazónica, junto con el Comando Sur. Asimismo, desde 2015 se aumentó la presencia de marines<sup>114</sup>.

---

<sup>114</sup> La presencia de bases militares de Estados Unidos en Perú se retrotrae a la década de 1980, cuando Alan García instauró la versión local de la guerra contra las drogas. En ese marco se instaló la base de Santa Lucía (en el valle del Alto Huallaga) en 1988, en pleno desarrollo del conflicto armado interno, para perseguir a los productores de coca. Esto inició una era de cooperación entre estos Estados para controlar el flujo de pasta base a Colombia. Con

El Informe del *United States National Intelligence Council* de 2004<sup>115</sup> señaló que las nuevas amenazas, los problemas de gobernabilidad y la inserción internacional de los países latinoamericanos constituían los principales focos sobre los que debían concentrarse sus esfuerzos de seguridad. A pesar de hallarse exenta de la conflictividad mundial, el organismo destacaba que en la región subsistirían los conflictos al interior de los países, vinculados con amenazas no convencionales. Entre ellas, “la emergencia de movimientos indigenistas políticamente organizados” que representarían un riesgo para la seguridad regional.

Si en los próximos años los movimientos de reivindicación indigenista no logran inserción en el sistema político ni determinados niveles de inclusión social, existe la probabilidad que muchos movimientos evolucionen hacia reivindicaciones de tipo autonómico territorial (...). Reivindicaciones territoriales impulsadas por grupos indigenistas irredentistas podrían incluir el escenario de insurgencia armada y violencia política (United States National Intelligence Council, 2004: 4).

Este mismo documento indicaba que en los siguientes quince años, particularmente en la región andina, Centroamérica y el sur mexicano, “el surgimiento de particularismos étnicos y regionales” podría poner en riesgo la institucionalidad política, social, económica y cultural de la civilización europea, si no eran incorporados al sistema representativo (p. 8). Esta amenaza se ubicaba como un escenario de “baja probabilidad-alto impacto”, junto con el riesgo de “una ola de gobiernos antiimperialistas en la región” (NIC, 2004: 14). Un documento del US Geological Survey, denominado *Facing Tomorrow Challenges – U.S. Geological Survey Science in decades 2007-2017* coincidía en este diagnóstico.

En el año 2006, por resolución de la Asamblea General se aprobó la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo que en sus requisitos de tipificación estipulaba que “uno de los componentes esenciales de la mayoría de los instrumentos universales contra el terrorismo es la obligación de los Estados parte de incorporar ciertos delitos penales en su legislación nacional” (UNODC, 2008: 8).

Así, tanto Chile como Perú que tenían leyes antiterroristas heredados de sus períodos autoritarios, introdujeron una serie de normativas que permitieron la adecuación de la legislación vigente a las nuevas amenazas. Estas leyes ponen el énfasis en las amenazas y no en los sujetos que representan dicha amenaza, los enemigos, estrategia que “permite la inserción de múltiples actores y la extensión del concepto, transformando su aplicación en extensiva,

---

la llegada de Clinton al poder, la estrategia viró hacia la interceptación y derribo de aviones sospechosos para evitar el envío de droga con inteligencia, radares, aviones y armas norteamericanas (Beggan, 2005: 257-258).

<sup>115</sup> Elaborado a partir de información recabada por trece organismos de inteligencia y reuniones entre expertos, así como conferencias con las fuerzas de seguridad regionales, entre ellas, las chilenas.

generalizadora y, sobre todo, arbitraria y moldeable a los intentos de criminalización de ‘indeseables’ y disidentes” (Rossi, 2006: 4).

Cabe destacar que el objetivo de contención de la protesta social antiextractivista no constituyó, en ninguno de los casos analizados, una imposición externa del país norteamericano, sino que, como veremos, encontró en este esquema securiticio internacional un marco propicio para la persecución y eliminación de un obstáculo para los objetivos de las élites políticas y económicas locales.

### **3.2. El carácter geoestratégico del sur chileno, la selva amazónica y la sierra peruanas**

En el marco de las transformaciones analizadas, el incremento de la competencia entre los países centrales por el control de los bienes necesarios para el crecimiento o sostenimiento de sus economías condujo a una redefinición de las materias primas, que en esta coyuntura pasaron a convertirse en recursos naturales estratégicos.

Esta redefinición vinculó la posesión o control de dichos bienes con la seguridad nacional (Fornillo, 2014)<sup>116</sup>, fenómeno que evidenciamos en las estrategias definidas por los Estados Unidos desde el año 2002, así como en las manifestaciones de China sobre la importancia estratégica de América Latina y las definiciones de proyectos extractivos como de bien público en los países estudiados.

Ahora bien, como sostiene Fornillo, para considerar un recurso natural como estratégico debe cumplir con determinadas condiciones vinculadas a su valor de uso: “a) ser clave en el funcionamiento del modo de producción capitalista; y/o b) ser clave para el mantenimiento de la hegemonía regional y mundial; y/o c) ser clave para el despliegue de una economía verde o de posdesarrollo”. Asimismo, debe cumplir con ciertas condiciones ligadas a su disponibilidad: “a) ser escaso -o relativamente escaso-; b) ser insustituible -o difícilmente sustituible-; c) estar desigualmente distribuido” (2014: 114).

Sin embargo, un recurso natural es una parte de un sistema mayor que se vincula con otros procesos, entre los que destacamos el tipo de desarrollo que subyace a su consideración de estratégico (Fornillo, 2014: 114). En consecuencia, a las cuestiones antes mencionadas ligadas al valor de uso y la disponibilidad, le sumamos su importancia en el contexto de dos economías dependientes de los mercados internacionales y que, en el plano económico, no han cuestionado cabalmente la eficacia del modelo neoliberal ni su versión neoextractivista.

---

<sup>116</sup> El autor señala que la denominación de los recursos naturales como estratégicos proviene de la tradición diplomático-militar surgida tras la Primera Guerra Mundial ante la escasez de bienes y las dificultades para garantizar su circulación en el comercio internacional.

Para el caso chileno, el foco puesto en la criminalización de las comunidades indígenas nos condujo a la elección de dos actividades extractivas cuyo crecimiento fue estimulado bajo la hegemonía de los *Chicago boys*: la actividad forestal y la salmonicultura. La primera se desarrolla predominantemente en la Región del Bío Bío y en la Región de la Araucanía, donde habita el mayor porcentaje de población mapuche del país. La Araucanía es considerada por el Estado chileno como la región que concentra el mayor nivel de conflictividad y es allí donde se han producido los acontecimientos que reseñaremos en este capítulo, con un “90% de los procesados y presos mapuche por causa de protestas” (Donoso, 2010: 236).

La importancia de esta región se comprende, asimismo, porque allí se concentran las grandes empresas forestales que exigen al Estado protección frente a las demandas mapuche. Este sector se encuentra fuertemente concentrado en manos de capitalistas nacionales dueños de las mayores fortunas del mundo, cuyo poder económico y político les ha permitido frenar el ingreso de compañías extranjeras.

Las plantaciones forestales se han convertido en la principal fuente de madera y papel del mundo (Donoso y Otero, 2005), con lo cual cumple al menos dos de los requisitos vinculados al valor de uso: es un recurso clave en el funcionamiento de la actual fase de acumulación y, además, le otorga capacidad de mantener su atractivo como plaza de inversiones a Chile, líder regional de la explotación forestal. Al mismo tiempo, su adquisición en el mercado internacional permite a los países centrales y emergentes conservar sus niveles de crecimiento. De un modo similar, cumple con las condiciones ligadas a su escasa disponibilidad, al ser un recurso que depende del reemplazo de bosque nativo por especies exóticas, generando un impacto frecuentemente irreversible en los suelos -imposibilidad de recuperación de los nutrientes frente a la alta demanda que implica tiempos de rotación cortos-, que en el largo plazo evidencian una pérdida de productividad no sólo para plantaciones exóticas sino para cualquier uso (Donoso y Otero, 2005).

La zona que concentra la mayor cantidad de plantaciones forestales se encuentra en el territorio ancestral mapuche. Para el año 2000 cuando la respuesta estatal dio un giro decisivo en el abordaje del denominado “conflicto mapuche”, se estima que un millón y medio de hectáreas del territorio ancestral mapuche había sido sembrado y que dos grandes empresas, Mininco y Arauco, poseían más de un millón de hectáreas de bosque exótico (Human Rights Watch y Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas, 2004).

La actividad pesquera en la región sur de Chile y, particularmente, el cultivo del salmón en el archipiélago de Chiloé<sup>117</sup> (Región de Los Lagos) tuvo un estímulo similar al sector forestal durante el pinochetismo, pero experimentó un crecimiento extraordinario a partir de 2003 y, con mayor énfasis, tras la crisis de la industria en 2007-08 que obligó a introducir modificaciones en sus modalidades de explotación y regulación. En Chiloé se concentran comunidades williche<sup>118</sup> que desde la década de 1980 vienen resistiendo la privatización de los recursos marinos. Esta resistencia fue efectiva hasta el año 2012, cuando la privatización se impuso por vía parlamentaria por un plazo de veinticinco años con posibilidad de renovación inmediata (Melillanca, 2016).

Durante el segundo mandato de Bachelet, la CONADI advirtió sobre la superposición de más de treinta proyectos de piscicultura con Evaluaciones de Impacto Ambiental aprobados en comunas indígenas sin su consentimiento. En el caso de las comunidades williche, nunca han logrado el reconocimiento de los derechos sobre sus territorios, por lo que el Estado chileno los ha considerado históricamente como “ocupante de tierras privadas” (Mondaca, 2013: 141).

Chile se convirtió, gracias a la introducción desregulada de centros de engorde, en el segundo productor mundial de salmón de cultivo -detrás de Noruega-, por lo que la importancia estratégica de este recurso para el posicionamiento chileno resulta evidente. La falta de regulación ambiental y sanitaria que condujo a la crisis mencionada en las costas de Chiloé, atenta contra la disponibilidad del recurso y la capacidad de sostenimiento de la explotación<sup>119</sup>. Además, es una zona de interés de las élites locales, en particular de Sebastián Piñera, quien posee casi ciento veinte mil hectáreas de bosque nativo (15% de la isla), bajo la figura de reserva natural, el Parque Tantauco, que se superpone con territorios ancestrales de los williche y por el que pagó, en 2004, más de seis millones de dólares, ya que se encontraba en manos de un empresario norteamericano (Mondaca, 2013: 138-139).

Para el caso peruano, la minería metálica constituye la principal actividad generadora de divisas que permiten el sostenimiento de su crecimiento macroeconómico: la sierra central provee de energía al polo industrial limeño y a la actividad minera para el procesamiento de los minerales (Fontaine, 2006: 95) y en la sierra sur se ubican actualmente los mayores emprendimientos mineros.

---

<sup>117</sup> Es la segunda isla más grande de Sudamérica, después de Tierra del Fuego.

<sup>118</sup> Williche -gente del sur- es una de las seis identidades que conforman el pueblo mapuche (además de lafkenche, pehuenche, picunche, nagche y huenteche).

<sup>119</sup> Melillanca detalla que esta crisis, que fue la peor en términos sanitarios, ambientales y sociales, contaminó a más del 50% de los centros de cultivo. Muchas de las empresas del sector que, de otro modo, hubieran quebrado, pidieron auxilio al Estado -durante la presidencia de Michelle Bachelet-, quien condonó sus deudas, otorgó créditos e hipotecó las hectáreas donde se hallaban los centros de cultivo, privatizándolas (2016: 101).

Respecto a la disponibilidad del recurso mineral, se trata no sólo de un recurso no renovable, sino que la técnica de tajo abierto que se ha consolidado en esta nueva fase es expresión del “progresivo agotamiento mundial de los metales en vetas de ‘alta ley’” (Programa Democracia y Transformación Global, 2013: 53).

La explotación petrolera es la segunda actividad productiva del país y se concentra en la selva amazónica, que ya ha sido concesionada en un 75% a empresas extranjeras. Además de tratarse de un recurso no renovable, los mejores yacimientos ya han sido consumidos (Programa Democracia y Transformación Global, 2013: 96). Asimismo, los derrames de petróleo que se han generado en el marco de intensificación de las actividades extractivistas crean pasivos ambientales<sup>120</sup> que causan daños irreversibles a los suelos, cursos hídricos y la sobrevivencia de la población amazónica, mayoritariamente indígena que reside en los cinco departamentos de la región (Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali) (Fontaine, 2006: 26). Tanto los recursos de minería metálica como las reservas de hidrocarburos se encuentran ubicados en territorios de comunidades indígenas o indígena-campesinas. La Amazonía en particular representa el 60% del territorio nacional y posee el 98% del agua dulce. La población indígena registrada en la región asciende a 332.975 y se concentran en 1509 comunidades, de las cuales 1232 poseen titulación (FIDH, 2009).

En función de lo antedicho, entendemos que el carácter geoestratégico de estas regiones reside en la coexistencia de dos elementos: por un lado, reúnen los recursos que, por las características descritas, son considerados estratégicos tanto para el crecimiento macroeconómico de ambos países como para el sostenimiento del patrón de acumulación y sus dinámicas globales.

Especialmente a partir del TLC firmado con China en 2005, Chile se convirtió rápidamente en su principal abastecedor de celulosa, mientras que las presiones por lograr la prohibición del cultivo de salmón en territorio norteamericano a causa de los severos efectos ambientales que genera ubicaron al país como su primer proveedor. De manera similar, el cobre importado por Estados Unidos en 2009 provenía de la región, mayoritariamente de Chile y Perú (que juntas sumaban el 42% de las reservas mundiales y el mismo porcentaje de producción), al igual que China que consumía el 30% de la producción mundial (Bruckmann, 2012: 114). Respecto al petróleo, la instalación de las cuatro compañías estatales en Perú y el constante flujo de

---

<sup>120</sup> Los pasivos ambientales son, según la Ley N°28.271 del Ministerio del Ambiente “aquellas instalaciones, efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos producidos por operaciones mineras, en la actualidad abandonadas o inactivas y que constituyen un riesgo permanente y potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad” (2004: 1).

inversiones para exploración y explotación, demuestran la importancia geopolítica de las reservas amazónicas.

El segundo se desprende de su propia ubicación geográfica y la importancia geopolítica que ésta les otorga. En los casos del sur chileno y la sierra-selva peruanas, esta importancia reside en tres factores. El primero de ellos es su capacidad de acceso a otras zonas de importancia: en el caso chileno, permite el acceso a la región conosureña y a la Antártida; en el caso peruano, significa el acceso a la totalidad de la Amazonía y la sierra central constituye la llave de acceso a Lima (Fontaine, 2006: 93).

El caso de Bagua que analizamos tiene una importancia geoestratégica porque es “la puerta de entrada” a la Amazonía: las tierras de las comunidades awajun se sitúan en la región fronteriza con Ecuador y sus pobladores comparten relaciones históricas con los awajun del lado ecuatoriano, divididos geográficamente por los límites impuestos durante los procesos de constitución de las fronteras estatales.

El segundo factor es ser punto de contacto con otras bases militares, elemento de especial importancia ante gobiernos antiimperialistas que impidieron la instalación de bases militares en el período analizado. Y el tercer factor, vinculado con el anterior, es que posibilita a los países como Estados Unidos con un poderío sostenido predominantemente en su desarrollo militar, el control de los que se han denominado países no sumisos<sup>121</sup>, de similar importancia ante la emergencia de gobiernos de signo posneoliberal o antineoliberal.

Estos elementos exhiben el proceso de “geopolitización de los recursos naturales” propiciado por la adecuación de las agendas de seguridad y defensa latinoamericanas a los intereses norteamericanos, especialmente en lo que respecta a los minerales estratégicos “que son clave para la reproducción del sistema capitalista y el mantenimiento de la hegemonía regional y mundial de los países centrales” (Delgado, 2012).

En las geografías mencionadas se observa una respuesta estatal predominantemente punitiva frente a las situaciones de protesta contra las actividades extractivistas, elemento que, como sostenemos en este escrito, parte de la construcción de estas comunidades como enemigos de la nación en pos de garantizar el sostenimiento de esta fase de acumulación.

---

<sup>121</sup> Esta lectura está basada en las reflexiones de Ana Esther Ceceña, para quien Estados Unidos buscó recuperar su hegemonía y reposicionar el neoliberalismo como modelo dominante mediante una estrategia de espectro completo. Esto implicó la definición de un “corredor contrainsurgente” que pusiera un freno a las impugnaciones al neoliberalismo” (2012: 11).

Un análisis similar se condensa en el libro de Telma Luzzani *Territorios vigilados* (2012), donde afirma que las bases militares norteamericanas en territorio latinoamericano crean un cordón alrededor de zonas estratégicas: el primero rodea el Caribe, el segundo la gran cuenca amazónica y el tercero conforma un triángulo con las bases de Colombia, Chile e Islas Malvinas para controlar la región del Cono Sur y la Antártida.



**Mapa 1.** Zonas geoestratégicas analizadas y principal actividad extractiva.  
**Fuente:** Elaboracion propia.

### **3.3. De Lagos (2000-2006) a Bachelet (2006-2010): reinserción económica mediante TLC, consolidación del perfil primario-exportador y judicialización de la protesta mapuche**

El Siglo XXI comenzó para Chile inaugurando el tercer gobierno democráticamente electo de un representante de la Concertación, Ricardo Lagos Escobar (2000-2006), miembro del Partido Socialista. Con la apertura operada en la década previa y en plena recesión económica provocada por la crisis asiática, Lagos orientó su gobierno a la conquista de nuevos socios comerciales y a la inserción del país en los mercados internacionales.

Desde el retorno a la democracia en 1990, Chile había adscrito a una política de internacionalización de la economía que recibió el nombre de Regionalismo Abierto. Ésta consistía en “una estrategia de apertura unilateral, negociaciones comerciales multilaterales y apertura negociada a nivel bilateral y regional” que, durante la presidencia de Aylwin priorizó la reinserción del país en términos políticos y en la de Frei Ruiz-Tagle, la “diplomacia para el desarrollo” (Quezada, 2010: 121).

Con la llegada de Lagos al poder, esta política fue continuada mediante la firma de acuerdos y tratados comerciales con socios de interés para la inserción de los productos chilenos, desde países de la región, del continente asiático y Estados Unidos, en una estrategia de multilateralismo ampliado. En efecto, a los pocos meses de asumir, inició conversaciones con Estados Unidos para la firma de un Tratado de Libre Comercio que, tras dos años de negociaciones, fue aprobado en junio de 2003, convirtiendo a Chile en el primer país sudamericano en concretar un acuerdo de este tipo (Fazio y Parada, 2006: 77).

Este tratado establecía que hacia 2015 el comercio bilateral sería efectuado sin aranceles en todos los intercambios, si bien un porcentaje significativo sería desgravado inmediatamente a partir de la entrada en vigencia del TLC: 88.5% de los productos estadounidenses y 87% de las exportaciones chilenas hacia EEUU. En el sector silvoagropecuario, que incluye las actividades forestales, “el 87% de los productos quedaron con arancel cero inmediato”, y dentro de éste, los productos forestales accedieron a un régimen de desgravación inmediata (Bombrun, 2003). Sin embargo, no fue el único: su mandato sería recordado, además, por la firma de un Acuerdo de libre asociación política y comercial con la Unión Europea en 2002 y de dos TLC, con Corea del Sur en 2004 y con China en 2005. El acuerdo con la Unión Europea significó un incremento de las exportaciones de 4.9 billones de dólares en el año 2002 a 8.3 billones de dólares en 2004 (DIRECON-Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2009<sup>122</sup>), una diversificación de las exportaciones que alcanzó una cifra cercana a mil productos nuevos y un crecimiento de

---

<sup>122</sup> Citado en Quezada (2010: 131).

inversiones europeas en el país hacia los sectores de energía, minería, servicios, transporte y telecomunicaciones (Quezada, 2010: 131).

En febrero de 2004 se hizo efectivo el TLC con Corea del Sur que, en palabras del entonces viceministro de Asuntos Exteriores, Cristián Barrios, permitiría consolidar la inserción de Chile en la cuenca del Pacífico y en el Consejo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), del cual formaba parte desde 1994. Este acuerdo fue el primero que estableció Corea del Sur con un país de la región, aportando a los exportadores importantes rebajas arancelarias y permitiendo a los empresarios coreanos “el atractivo de un mercado sudamericano ampliado producto de acuerdos comerciales negociados en la región” (Riquelme, 2004)<sup>123</sup>.

El TLC firmado con China en noviembre de 2005 y que entró en vigencia en octubre de 2006 tendría características similares al firmado con Corea del Sur en el sentido que fue el primer acuerdo que China realizó con un país de Occidente. Asimismo, las negociaciones para este acuerdo fueron iniciadas por China en el año 2002, lo que evidencia el temprano interés del país asiático por los recursos chilenos. Este tratado establecía la desgravación inmediata de un 92% de las exportaciones chilenas hacia China.

Los vínculos comerciales y políticos con la región asiática fueron los que más se fortalecieron durante la presidencia de Lagos, consolidándose como el principal destino de las exportaciones chilenas, pasando de 9.3 billones de dólares en el año 2000 a casi 30 billones en 2006 (Quezada, 2010: 132). Para 2010, China ya se había convertido, gracias a este instrumento, en el mayor socio comercial de Chile.

El desempeño de las exportaciones durante el gobierno de Lagos fue positivo tanto para los productos tradicionales como para los nuevos sectores estimulados en el contexto del neoliberalismo dictatorial, particularmente las industrias pesquera y forestal. Estos ingresos le permitieron implementar el primer Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) de la región, Chile Solidario, orientada a romper con la reproducción intergeneracional de la pobreza y lograr mayor inclusión de las poblaciones en situación de marginación.

Respecto al cobre, como parte de su proceso de industrialización China superó a Estados Unidos en 2003 como principal comprador y se convirtió en el mayor consumidor mundial (Fazio y Parada, 2006: 63). Si bien, como expusimos en el capítulo anterior, como producto del proceso de diversificación las cifras de participación del cobre en las exportaciones totales habían

---

<sup>123</sup> Riquelme, C. (2004). Chile/Corea del Sur - El Gobierno de Lagos celebra la aprobación del TLC entre Chile y Corea del Sur, *Europa Press*. Disponible en: <https://www.europapress.es/chance/gente/noticia-chile-corea-sur-gobierno-lagos-celebra-aprobacion-tlc-chile-corea-sur-20040216191650.html>

disminuido, a partir del año 2003, junto con la industrialización china, comenzó a posicionarse nuevamente como el principal producto de exportación, seguido de las pesqueras y forestales. En el año 2005 se impulsó la Ley N°20.026 de royalty minero que estableció un impuesto específico a la renta operacional de la actividad. A través de esta normativa se pretendía aplicar una tasa única de impuesto de 5% a los explotadores mineros que tuviesen ventas anuales superiores a valor equivalente a cincuenta mil toneladas métricas de cobre fino, así como gravámenes proporcionales a la rentabilidad de cada operador minero.

En este contexto de alza histórica sostenida del precios internacional del cobre, organismos multilaterales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), congresistas e incluso miembros del gabinete de Lagos advirtieron sobre la incidencia de la continuidad de la Ley Reservada del cobre (N°13.196), una normativa secreta creada en 1958 y modificada en varias oportunidades por la dictadura que deriva el 10% de las rentas de CODELCO al financiamiento de equipamiento para las Fuerzas Armadas. La única modificación introducida durante la administración Lagos a esta normativa fue la asignación de los recursos excedentes<sup>124</sup> al Consejo Superior de Defensa Nacional (CONSUDENA), en 2004, precisamente cuando el cargo de Ministra de Defensa era ocupado por Michelle Bachelet.

El área pesquera recibió un estímulo significativo mediante la aprobación de la “Ley Corta de Pesca” (N°19.849) en diciembre de 2002<sup>125</sup>, que tuvo como antecedente la Ley N°19.713 de 2001. Esta nueva legislación pretendía restringir la extracción de productos marítimos tras el agotamiento de varias especies, por lo que establecía un nuevo nivel de patente pesquera industrial y prorrogaba por diez años más las licencias otorgadas en el marco de la ley de 2001. Se orientó, asimismo, y según consta en los lineamientos de sus ideólogos, al desarrollo y protección de la pesquería artesanal (Soto y Paredes, 2018: 46).

Sin embargo, al utilizar como indicadores la producción anterior y la capacidad de almacenamiento de las empresas existentes, esta ley no hizo más que profundizar la concentración del sector en unos pocos competidores, beneficiando a los cinco grupos económicos<sup>126</sup> que ya contaban con un 80% de las cuotas totales de explotación a nivel

---

<sup>124</sup> La ley refiere al excedente que queda una vez cubierto el piso establecido para las diferentes ramas -Ejército, Armada y Fuerza Aérea. La renta, por su parte, sólo puede ser empleada para comprar adquirir armamento o recursos para mantenimiento de los mismos.

<sup>125</sup> Esta ley formó parte de la agenda pro crecimiento establecida por el gobierno de Lagos por iniciativa de Sofofa y que incluía trece leyes de interés de los empresarios (Huneeus, 2014).

<sup>126</sup> En particular, al Grupo Angelini, que durante el pinochetismo se expandió del sector pesquero hacia otros rubros, entre los cuales tiene un rol destacado en minería, electricidad y forestal. En 2003, la revista *Fortune* ubicó al accionista mayoritario del grupo en el tercer puesto de Chile, detrás de otros dueños de importantes holdings, como Luksic y Matte. A ellos se le sumaría Sebastián Piñera en el ranking *Forbes* del año 2011 como uno de los quince millonarios más poderosos del mundo.

industrial y los eximió de pagar derechos de explotación, mientras que la pesquería artesanal tuvo un desempeño inferior y en algunos sitios los pescadores artesanales vieron reducida su área de explotación exclusiva (Cademartori, 2007: 157).

Dentro del sector, el salmón continuó una curva ascendente durante este período, convirtiéndose en el segundo producto más exportado de Chile y consolidándose en las franjas marítimas de las regiones IX (La Araucanía), X (Los Lagos) y, en menor medida, XI (Región de Aysén). Los intentos de construir una industria competitiva en torno a la explotación y exportación de salmón tienen, como sostuvimos anteriormente, una larga historia. Sin embargo, es recién durante el superciclo de los *commodities* que comenzó a exhibir un crecimiento sostenido, alcanzando cifras de producción similares a las de Noruega.

Durante el año 2006, la exportación de salmón significó el 3.8% de las exportaciones totales del país que, en comparación con los primeros indicadores de 1990 cuando se puso en marcha la etapa de privatizaciones del sector, representó un crecimiento de casi veinte veces (Durán y Kremerman, 2008: 5). El nivel de concentración del sector era alto: sólo cinco grupos económicos (*Marine Harvest, Aqua Chile, Mainstream, Camanchaca y Salmones Multiexport*<sup>127</sup>) concentraban el 55.6% de las exportaciones totales de salmón y sus derivados, ubicándose en el listado de las diez principales productoras del mundo (Durán y Kremerman, 2008: 25).

El sector forestal fue el tercer gran ganador de esta fase. Si bien la situación de fuerte concentración de la explotación en grandes propietarios (94.2%) durante la dictadura pinochetista se modificó gracias a la Ley N°19.561 de 1998 que incentivó las plantaciones en terrenos de pequeños propietarios, la relación no varió sustancialmente. En el período 1998-2004, en efecto, sólo un 38% del área plantada correspondió a pequeños propietarios (AGRARIA, 2005)<sup>128</sup>.

Desde la privatización del sector, son tres los grupos empresariales que concentran las explotaciones y exportaciones: Arauco, CMPC y Masisa que participan en toda la cadena de producción y comercialización (Frêne Conget y Núñez Ávila, 2010: 26; Pinto Rodríguez, 2015).

---

<sup>127</sup> Todas estas empresas adquieren un fuerte estímulo y comienzan a abrirse a procesos de integración vertical y horizontal en la década de 1990. *Mainstream*, de capitales noruegos, arriba a Chile en 1995; *Marine Harvest*, de origen escocés, si bien llega a Chile en 1988, se consolida en 1999 cuando es comprada por una empresa holandesa (actualmente es una compañía noruega); *AquaChile* nace en 1998 -producto de la fusión entre *Salmones Pacífico Sur* y *AquaChile S.A.*; *Salmones Multiexport* en 1987 y se consolida en 1995; e *Invertec* nace en 1988 y para el 2008 ya había logrado una integración vertical en toda la cadena de producción y comercialización (Durán y Kremerman, 2008: 40-125).

<sup>128</sup> Citado en Frêne Conget y Núñez Ávila (2010: 26).

Durante la presidencia de Lagos, como analizamos más adelante, el mayor porcentaje de enfrentamientos se generó en torno a la actividad forestal, motivados por las disputas entre estos grupos empresarios y las comunidades mapuche que reclaman la devolución de las tierras ocupadas y/o entregadas por el Estado durante la contrarreforma agraria y la consecuente liberalización y concentración de la tierra. Los reclamos se enfocaron, asimismo, en las consecuencias del reemplazo del bosque nativo por especies exóticas de pinos y eucaliptos en sus prácticas de subsistencia.

Un hito importante de la presidencia de Lagos fue su impulso, en el año 2005, a la modificación de la Constitución de 1980 (Ley N°20.050) que incluyó más de cincuenta enmiendas que derogaron los enclaves autoritarios de la dictadura. Entre ellos, los más significativos fueron el fin de los senadores vitalicios, la reposición de la facultad presidencial de remover a los comandantes en jefe de las FFAA y Carabineros, la modificación de las atribuciones del Consejo de Seguridad Nacional, la reducción del mandato presidencial de seis a cuatro años sin reelección inmediata y la eliminación de la división numérica de las regiones (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2005).

Pese a estos avances que pugnaron por una mayor democratización de la sociedad chilena, hubo una continuidad en el tratamiento de la denominada conflictividad socioambiental. En efecto, en relación a lo que categorizamos como securitización del modelo de desarrollo, en este período se produjeron tres procesos que sentaron las bases para la criminalización de las comunidades mapuche en resistencia, con el objetivo de garantizar la estabilidad jurídica prometida a los inversores. En primer lugar, en diciembre del año 2000 se llevó a cabo la implementación de la Reforma Procesal Penal -iniciada por Frei Tagle-, que tuvo como escenarios de su prueba piloto el norte y el sur del país, específicamente, la Región de La Araucanía.

Esta reforma tuvo dos efectos simultáneos que, en apariencia, resultan contradictorios: determinó que la Ley N°12.927 de Seguridad Interior del Estado, así como otros elementos propios de la acción penal pública, sólo podían ser utilizados por fiscales y no por políticos, práctica que había sido recurrente durante la presidencia de Frei para frenar la protesta mapuche ante el avance de la Hidroeléctrica Ralco. Al mismo tiempo, sentó las bases jurídicas para una profundización del brazo coercitivo del Estado (Toledo Llancaqueo, 2007: 263) y convirtió a los Carabineros en colaboradores de los fiscales (Mella Seguel, 2007: 173).

En efecto, a pesar de la recuperación democrática y del Acuerdo de Nueva Imperial establecido en 1989<sup>129</sup>, en los gobiernos posdictatoriales continuó haciéndose uso de métodos represivos como formas de control social, en particular frente a la protesta mapuche que fue criminalizada, por entonces, “tras el argumento de la protección a la gobernabilidad política y la institucionalidad democrática” (Donoso Jiménez, 2013: 63).

Con motivo de la construcción de la Central Hidroeléctrica Ralco en la comuna de Alto Biobío (región del Biobío), cuyo proyecto fue aprobado en 1998 tras años de arduas negociaciones con ambientalistas y miembros de las comunidades perjudicadas por este proyecto, la relación entre los gobiernos concertacionistas y los pehuenche que habitaban las orillas del río Biobío, se modificó irreversiblemente. En esta ocasión, no sólo no se tuvo en cuenta a las familias que residían en las tierras que debían inundarse como parte del proyecto, sino que se las mantuvo al margen del proceso de toma de decisiones y se decidió, en base a un Estudio de Impacto Ambiental aprobado unilateralmente por el gobierno, su traslado y reasentamiento en tierras que no eran adecuadas para preservar sus niveles de subsistencia. Asimismo, se desconocía buena parte del nuevo pacto y de la Ley Indígena de 1993. Una nueva generación mapuche surgiría cuestionando la posibilidad de concreción de un nuevo vínculo con el Estado, ante el incremento de la represión a sus reivindicaciones (Bengoa, 2002: 211-214).

Si Ralco marcó un punto de inflexión en el abordaje de las tensiones con los megaproyectos hidroeléctricos, instalando en los medios el “conflicto mapuche” vinculado a una idea de peligrosidad, Lumaco lo hizo con los consorcios forestales. En diciembre de 1997, a partir de un reclamo de restitución de tierras<sup>130</sup> en la comuna de Lumaco (provincia de Malleco, Región de La Araucanía) ahora en manos de la empresa Forestal Arauco, que derivó en la quema de tres camiones de la compañía, el Estado recurrió a la Ley de Seguridad Interior del Estado. Los grandes periódicos describieron a los mapuche involucrados como “indígenas subversivos”<sup>131</sup>, mientras que los gremios forestales calificaron el hecho como “terrorista” (Toledo Llancaqueo, 2007: 258; Correa y Mella, 2010: 216). Ésta sería la primera vez que se usaría tal calificativo para denominar un acto de protesta mapuche contra una actividad extractivista.

---

<sup>129</sup> Este acuerdo, establecido entre las nuevas autoridades políticas de la Concertación y todos los pueblos indígenas existentes en Chile (mapuche, rapanui, colla, atacameño, atacameño y aymara), formó parte de la campaña electoral opositora a la continuidad de la dictadura en 1989. Aylwin, por entonces candidato a la presidencia, prometía atender las demandas de los pueblos indígenas si resultaba ganador en los comicios.

<sup>130</sup> Toledo Llancaqueo menciona que estos comuneros habían recuperado sus tierras ancestrales durante el gobierno de la Unidad Popular, para luego volver a perderlas durante la contrarreforma agraria impulsada por el pinochetismo (2007: 258).

<sup>131</sup> Gobierno Estudia Eventual Aplicación: Ley Antiterrorista para Indígenas Subversivos. (6 de diciembre de 1997). *El Mercurio*. Recuperado el 24/06/2020 de: <http://www.mapuche.info/lumaco/merc971206.htm>

En diciembre de 2001, esta instancia discursiva sería superada y un tribunal aceptaría la denuncia de un latifundista de Nancahue contra sus vecinos mapuche por “incendio terrorista”, habilitándose así la utilización de la Ley N°18.314<sup>132</sup> (Toledo Llancaqueo, 2007: 264-265).

El segundo proceso se vincula precisamente con lo antedicho. En 2003 se dio un paso más hacia la adecuación de la arquitectura de seguridad local a las nuevas prerrogativas impuestas por el contexto securiticio internacional post 11S. La sanción de la Ley N°19.906 tipificó la figura de financiamiento del terrorismo y estableció las sanciones correspondientes, en línea con las resoluciones de la ONU, en especial la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad. Recordemos que dicha resolución, aprobada pocos meses después de los atentados, no define los actos de terrorismo, sino que “deja en manos de los distintos Estados miembros la tarea de construir esta noción sobre la base de sus propias políticas penales y sus marcos jurídicos internos” (UNODC, 2008: 18).

Éste no sería el primero ni el último cambio introducido a la legislación para adecuarla a la llamada guerra antiterrorista: en efecto, desde la aprobación de la Ley N°18.314 en 1984, Chile firmó los trece convenios internacionales que conforman el Marco Jurídico Universal contra el Terrorismo de la Organización de Naciones Unidas<sup>133</sup>.

Los países firmantes de estos convenios son exigidos a dar una respuesta taxativa a “determinadas manifestaciones de terrorismo (incluso mediante la obligación de tipificar ciertos tipos de conducta)”, bajo el argumento de contribuir a la cooperación internacional (UNODC: 2008).

Estas modificaciones fueron generando las condiciones de posibilidad para el tercer proceso que queremos señalar: la creciente -y casi exclusiva- respuesta estatal punitiva en el abordaje de la protesta mapuche. En efecto, fue durante el gobierno de Lagos que esta tendencia a la judicialización de la protesta mapuche se acentuó mediante las reformas del Poder Judicial que permitían procesar como terroristas a los involucrados en actos de reivindicación territorial, generalmente encabezados por miembros de la Coordinadora Arauco-Malleco (CAM)<sup>134</sup> contra el avance de las empresas forestales y los grandes terratenientes.

---

<sup>132</sup> El empleo de esta legislación de excepción fue impulsado por un ex ministro de Patricio Aylwin (Toledo Llancaqueo: 2007: 263).

<sup>133</sup> En este documento se establece que “no existe un tratado general de las Naciones Unidas sobre el terrorismo ni una definición internacionalmente vinculante del término “terrorismo” (2008: 1), evidenciando la ambigüedad del término y la multiplicidad de delitos a los que es susceptible de aplicarse.

<sup>134</sup> La CAM, vinculada más estrechamente con las comunidades mapuche de las provincias de Arauco y Malleco, propone la autonomización de la zona mapuche ancestral, que incluye desde el Bío Bío al sur, del Estado chileno, lo que la distingue de otras organizaciones -Identidad Lafkenche y el Consejo de Todas las Tierras- que persiguen fines más ligados a su reconocimiento e integración (Vergara, Gunderman y Foerster, 2013: 119).

Según datos del Observatorio de Derechos Humanos (*Human Rights Watch*, 2004), durante la presidencia de Lagos la Ley Antiterrorista fue aplicada en once oportunidades, siendo diez contra la comunidad mapuche. Estas instancias incluyeron procesamientos y condenas contra dirigentes y participantes de actos de reclamo -incluso menores de edad- por distintos delitos, entre los que destacaron “robo con intimidación de carácter terrorista, incendio terrorista y asociación ilícita terrorista” (Cauthin, 2012). De ser hallados culpables, se enfrentarían a condenas de hasta veinticinco años.

Entre 2001 y 2003, se presentaron doce querrelas contra mapuche por la Ley Antiterrorista, mientras que fueron más de doscientos los procesados por éste y otros delitos comunes (Toledo Llancaqueo, 2007: 266). En el año 2002, a partir del asesinato de un joven mapuche de 17 años, Alex Lemun Saavedra<sup>135</sup> perpetrado por un miembro de Carabineros, comenzó una creciente represión de la protesta mapuche. El desarrollo de la Operación Paciencia, una operación de inteligencia que involucró el accionar policial-militar en las provincias de Arauco, Malleco y Cautín desencadenando detenciones masivas (Mella Seguel, 2012), marcaría el definitivo giro del gobierno hacia la construcción del mapuche como enemigo del desarrollo de la nación.

Las estrategias utilizadas en esta ocasión consistieron en: 1. calificar a la CAM de asociación ilícita terrorista; 2. demostrar que sus integrantes cometieron atentados en el marco de esta organización desde el año 2000 en adelante; 3. vincularlos con el Frente Patriótico Manuel Rodríguez y grupos terroristas extranjeros como ETA, Sendero Luminoso, FARC, lo cual sostuvieron a través del supuesto hallazgo, durante allanamientos a sus domicilios, de material propagandístico de dichas agrupaciones; 4. concluir, en base a lo antedicho, su intención de difundir el terror entre la población de la IX Región, sostenido en este caso por el -nuevamente supuesto- hallazgo de armas (Mella Seguel, 2007: 101-117).

Así, en un escenario de fuerte militarización de la región e implantación de agentes de inteligencia, entre el año 2003 y 2005, la respuesta del Estado en su rol de defensor de las corporaciones extractivistas, ante la protesta de las comunidades mapuche se dirimió casi con exclusividad por vía judicial a través de la aplicación de la Ley Antiterrorista. La presencia policial se hizo permanente en las comunidades tanto para controlar a las poblaciones como para resguardar los predios forestales ante posibles ataques.

En este período se desarrollaron cuatro juicios por terrorismo, cuyas principales causas fueron: el lanzamiento de artefactos incendiarios contra un camión contratista de ENDESA en Alto Bío Bío (lo que se denominó caso Ancalaf); la amenaza de incendio terrorista en el fundo Nancahue

---

<sup>135</sup> Según consta en las pericias, la muerte se produjo por un disparo en la cabeza proveniente del arma del mayor de Carabineros Marco Aurelio Treuer quien fue sobreesido por la Corte Marcial en 2005 (Mella Seguel, 2007: 96).

(caso Lonkos); la ejecución de un incendio terrorista en uno de los predios de Forestal Mininco (caso Poluco Pidenco); y un caso macro de asociación ilícita terrorista. Mientras que los involucrados en los primeros tres casos cumplieron condenas efectivas, el último no pudo demostrarse (Toledo Llancaqueo, 2007: 267).

Además de tratarse de delitos contra la propiedad privada y no contra la vida humana, el empleo de una legislación de excepción creada para proteger a la nación contra un peligro que amenaza su propia existencia aparecía, al menos, exagerada. Asimismo, como afirma Toledo Llancaqueo, la necesidad de establecer una finalidad terrorista en estos casos llevó a los jueces a basar sus sentencias en indicios. Y evidenciando la criminalización de la protesta mapuche, establecieron que “el contexto de protesta social y el proceso de defensa y recuperación de tierras mapuche es indicio suficiente para calificar de terroristas a los actos imputados”, al tratarse de “un proceso planificado, concertado y preparado por un grupo de personas, en asociación ilícita terrorista, con la finalidad de crear un clima de inseguridad y terror” (2007: 267).

Estrategias de la ley como: el secreto de la investigación; prolongados períodos de prisión preventiva; aumento de las penas asignadas; testigos sin rostro, remata con que la aplicación de dicho cuerpo legal sólo sea invocada por los querellantes o el ministerio público, configurándose en una de las principales vulneraciones al debido proceso o juicio justo de los ciudadanos (Mella Seguel, 2012: 77)

El Observatorio de los Derechos de los Pueblos Indígenas y *Human Rights Watch* también expresaron su preocupación respecto de estos juicios, denunciando el incumplimiento de las garantías procesales. A lo señalado por Mella Seguel, estos organismos añaden la realización de los juicios por parte de tribunales militares (Correa y Mella Seguel, 2010: 240).

Si bien no se demostró la existencia de una organización, un plan premeditado, víctimas o delitos contra las personas, siendo anulado el proceso en 2004 y absolviéndose a los involucrados en 2005, la incidencia de la estigmatización y criminalización de las comunidades mapuche, comenzaría a mostrarse efectivo, ya sea por la desmovilización y fragmentación de la lucha, la detención de algunos dirigentes por delitos comunes<sup>136</sup>, la aparición de enfrentamientos entre las comunidades y la difusión en medios masivos de comunicación de un discurso afín al del empresariado agrícola-forestal y al del Estado que contribuyó a cimentar su construcción como enemigos.

---

<sup>136</sup> En base a datos del Observatorio de derechos de los pueblos indígenas, el mandato de Lagos culmina con “un mapuche muerto, cinco procesos por delitos terroristas en el que obtuvieron dos condenas sobre un total de 16 personas” (Mella Seguel, 2012: 85).

La política de Lagos frente a la protesta mapuche se manifestó heredera de la visión dual del “indio bueno” y el “indio malo” persistente en la historia chilena: mientras que, por un lado, promulgaba la política del “Nuevo Trato”<sup>137</sup> condicionando el apoyo a las comunidades leales al gobierno y su intento de “chilenización mapuche” (Donoso Jiménez, 2013: 76)<sup>138</sup>, por el otro utilizaba un marco jurídico de excepcionalidad frente a conflictos de naturaleza territorial y socioeconómica. En total, el gobierno de Lagos encabezó treinta y ocho querrelas contra comuneros mapuche por diversos delitos comunes y terroristas (Mella Seguel, 2012).

El resguardo de la estabilidad y la seguridad política era fundamental para el correcto funcionamiento de un modelo sostenido, en gran parte, en base a la explotación agraria y forestal del sur del país. La creación de un enemigo, la deslegitimación de su lucha ancestral y la difusión mediática de un estado de alerta frente a su existencia, conformaron un marco propicio para su criminalización.

El gobierno de Michele Bachelet que sucedió en el cargo a Lagos para el período 2006-2010, traería novedades en un conjunto de aspectos, pero también exhibiría una visible continuidad. La primera ruptura lo constituyó su género, en tanto se convirtió en la primera mujer en América Latina en acceder al cargo presidencial por la vía democrática<sup>139</sup>. El cambio en este caso fue aún más radical, al triunfar en un país “con fuertes rasgos machistas” (Huneus, 2008: 71). A la herencia recibida de su antecesor en el plano del “conflicto mapuche”, se le sumaron otros focos de tensión en torno a dos grandes núcleos: la protesta estudiantil (conocida como “la rebelión de los pingüinos”), protagonizada por estudiantes de colegios secundarios para pedir la modificación del privatizado sistema educativo y la reforma de la Ley Orgánica de Enseñanza (N°18.962) heredada de la dictadura; y la ineficiente implementación del Transantiago, una modificación del transporte público de la capital que había iniciado el gobierno de Lagos.

Su gobierno sería recordado positivamente por la reforma previsional (Ley N°20.255) que implementó en el año 2008 modificando un sistema de capitalización individual privatizado durante la dictadura, por un sistema solidario. Buena parte de la renta proveniente de la explotación cuprífera, cuyo precio aumentó en un 350% entre 2005 y 2008, fue ahorrada por

---

<sup>137</sup> En 2001 se creó la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato encargada de realizar un informe acerca de la relación entre el Estado y los pueblos indígenas de todo el territorio chileno y establecer recomendaciones para elaborar una política de Estado que garantizase un nuevo vínculo.

<sup>138</sup> La autora menciona que el Estado “condicionó la negociación y compra de terrenos a las comunidades que aceptaron las condiciones impuestas por el Gobierno, advirtiendo así que todos aquellos grupos que desearan reivindicar por ellos mismos sus territorios, quedarían sin posibilidad de adquirirlos de manera legal” (Donoso Jiménez, 2013: 77). Por otra parte, en esta línea destaca el Programa Orígenes lanzado en 2001 como parte de un acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para “mejorar las condiciones de vida y promover el desarrollo con identidad de los pueblos aymara, atacameño y mapuche” (Correa y Mella Seguel, 2010: 230).

<sup>139</sup> Huneus destaca que, además, Bachelet era una “outsider de la élite”, ya que no había participado en el grupo fundador de la Concertación, como sí lo hicieron Aylwin y Lagos (2008: 74).

decisión gubernamental para respaldar al fisco en etapas de descenso del precio (Huneus, 2008: 79).

En el plano de las continuidades, el posicionamiento de los productos exportables y el desempeño de los mismos en el mercado internacional se mantuvo invariable, ocupando el cobre el primer lugar como producto de exportación, pasando de 40.41% en el año 2005 a 50.49% en el año 2009, mientras que el segundo producto de exportación fue el salmón (4.17%) y el tercero la celulosa<sup>140</sup> (3.5%) (Cortés, 2012).

El sector salmonero sufrió una crisis de importante magnitud entre 2007 y 2008 por una infestación del piojo del salmón primero y luego por una epidemia del virus ISA (las siglas corresponden, en inglés, a una enfermedad denominada anemia infecciosa del salmón). Esta crisis condujo a la necesidad de reformular el modelo productivo salmonero, en base a una mejora de la regulación, lo que implicó una reorganización territorial y cambios en la legislación vigente, así como el establecimiento de procesos de certificación (Cid Aguayo y Barriga Parra, 2017).

El desarrollo de diversas instancias de diálogo -Mesas de Salmón- y la elaboración de informes sobre el funcionamiento del sector condujeron a importantes modificaciones de la Ley General de Pesca y Acuicultura (por Ley N°20.434). Asimismo, se creó la Subdirección de Acuicultura en el Servicio Nacional de Pesca y se reorganizó la industria mediante la declaración de las Áreas Aptas para la Acuicultura en pos de establecer las áreas disponibles para concesión. Además, se crearon las “agrupaciones de concesiones” reconociendo de este modo a la salmonicultura “como una actividad de impacto territorial agregado, que requiere la coordinación de las densidades máximas, medidas profilácticas y de descanso entre los centros productivos” (Cid Aguayo y Barriga Parra, 2017: 113).

El sector forestal, por su parte, recibió una nueva normativa -“Ley corta de Bosque Nativo” (N°20.283)- en el año 2008, orientada a recuperar las especies nativas frente al avance de las plantaciones de especies exóticas empleadas por las exportadoras para producir papel y, sobre todo, celulosa, que, para entonces, era el producto más exportado dentro del sector, con un 47% (INFOR, 2008)<sup>141</sup>.

En su campaña presidencial, así como durante sus primeros meses de gobierno, Bachelet se comprometió a no aplicar la Ley Antiterrorista frente a la protesta mapuche. Sin embargo, la estrategia no fue muy diferente a la de su predecesor, exhibiendo continuidades: criminalización

---

<sup>140</sup> Los principales destinos de las exportaciones de pulpa química, madera aserrada, astillas y papel eran para 2008 China, Estados Unidos y Japón (Moroni Báez, 2010: 57).

<sup>141</sup> Citado en Frêne Conget y Núñez Ávila (2010: 26).

de la protesta de las comunidades más radicalizadas, por un lado, y una importante política de inversión social a las comunidades “funcionales al Estado” (Mella, 2012: 85).

En efecto, cuatro medidas señalan la continuidad de esta interpretación fragmentada y dicotómica del pueblo mapuche. Durante el año 2007 la presidenta anunció la continuidad del Programa Orígenes (vigente desde 2001)<sup>142</sup> y el lanzamiento de nuevos ejes en la política indígena, que incluían “participación política y social, reconocimiento de los derechos indígenas, política indígena urbana, mujeres indígenas y educación y cultura” (Álvarez San Martín, 2012: 3).

Al año siguiente, en septiembre de 2008, el Congreso ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, después de dieciocho años de tramitación. Este convenio no sólo reconoce los derechos de los pueblos indígenas, sino que, además, exige que los Estados efectúen una consulta previa antes de la instalación de un proyecto extractivo, para lograr su consentimiento.

Asimismo, en 2008 promulgó la Ley Espacio Costero Marino para los Pueblos Originarios (ECMPO), reconociéndole a las comunidades lafkenche “su condición de habitantes del borde costero, del cual hacen distintos usos consuetudinarios (pesquero, religioso, recreativo)”. En el mismo año se anunció el lanzamiento del Plan “Re-conocer, pacto social por la multiculturalidad” que auguraba un abordaje distinto de la “cuestión indígena”, incluyendo no sólo a las comunidades mapuche, sino a todos los pueblos indígenas del país.

Sin embargo, durante los años 2006 y 2007 se documentarían dieciocho y diecinueve episodios de violencia policial respectivamente, con especial énfasis en la comunidad de Temuicui (Mella y Correa, 2010) y a partir de 2008 se retomó la utilización de la Ley Antiterrorista para procesar mapuche involucrados en protestas contra empresas forestales.

Como especifica Eduardo Mella, entre el año 2008 y los últimos meses de su mandato (2010), es decir, cuando comenzaron a sentirse los efectos de la crisis capitalista mundial sobre un modelo dependiente de las divisas generadas por la exportación primaria, el gobierno de Bachelet utilizó la Ley Antiterrorista en siete causas de las localidades de Lautaro, Temuco y Victoria en la Araucanía y Cañete en Arauco. Más de cincuenta comuneros fueron imputados por delitos terroristas en ese período, permaneciendo más de veinte meses en prisión preventiva (2007: 87).

---

<sup>142</sup> Ver nota al pie 138.

Nuevamente las tácticas de neutralización de las demandas mapuche condujeron al asesinato de dos comuneros, Matías Catrileo de 22 años<sup>143</sup> y Jaime Mendoza Collío de 24 años<sup>144</sup>, esta vez en manos del Grupo de Operaciones Especiales (GOPE) del cuerpo de Carabineros.

Su gobierno culminó con la creación, en enero de 2010, del Ministerio del Medio Ambiente (MMA) por Ley N°20.417 que reemplazó a la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) y que debía regular las evaluaciones de impacto ambiental generado por las actividades extractivas. La legislación se pondría en funcionamiento durante el gobierno de Piñera, en octubre del mismo año.

### **3.3.1. La construcción del terrorismo mapuche como estrategia de defensa del conglomerado forestal**

Luego del ciclo ascendente de movilizaciones por la recuperación de tierras entre 1997 y 2003 encabezado por la Coordinadora Arauco Malleco contra las corporaciones forestales y los latifundistas y extendido entre las comunidades mapuche de las Regiones de Bío Bío, La Araucanía y Los Lagos, a partir del año 2003 se inició un ciclo de sostenida criminalización que provocó la desmovilización de la CAM hacia el fin de la década (Pineda, 2012).

Como describimos en el apartado anterior, la implementación del plan piloto de la reforma procesal penal en la Región de la Araucanía en diciembre de 2000 y las posteriores modificaciones introducidas a la Ley Antiterrorista durante el gobierno de Lagos constituyeron claros indicios de la estrategia que regiría las decisiones gubernamentales futuras. El caso Poluco Pidenco resulta emblemático del proceso que analizamos, tanto por desarrollarse en el marco de procesos de reivindicación de tierras ancestrales que se encuentran en manos de empresas forestales como por constituir el primer caso de este tipo en el que la Ley Antiterrorista fue utilizada contra los mapuche y en defensa del conglomerado forestal.

Recordemos brevemente que la situación de las comunidades mapuche no había mejorado sustancialmente desde el retorno a la democracia. Particularmente hacia el fin de la década de 1990 cuando la expansión de la industria forestal era resistida mediante una política de recuperación de tierras, el Estado había demostrado una clara voluntad de defender, con todas las herramientas a su alcance, el funcionamiento de esta actividad estratégica. Fue así como respondió a las protestas mapuche con la Ley de Seguridad Interior del Estado.

---

<sup>143</sup> Estudiante asesinado por la espalda por el cabo segundo de Carabineros Walter Ramírez Inostroza.

<sup>144</sup> Según consta en las pericias, recibió un tiro por la espalda del funcionario del GOPE Miguel Patricio Jara Muñoz.

En 1999, una marcha desde Temuco hasta Santiago convocada por el Consejo de Todas las Tierras (CTT)<sup>145</sup>, advertía sobre la fuerza de este nuevo ciclo de reivindicación mapuche encabezado por el CTT, la CAM<sup>146</sup> e Identidad Territorial Lafkenche (ITL)<sup>147</sup> que exigía el respeto a la autodeterminación, una política de tierras que considerara sus territorios ancestrales y su reconocimiento como pueblo indígena en la Constitución Nacional. Este reconocimiento fue rechazado sistemáticamente por el Senado.

En este marco de intensificación de las protestas, también se recrudeció la violencia. Las recuperaciones de tierras, visibles a partir de 1997, introdujeron una alternativa para aquellas comunidades que no aceptaban la política de compra de tierras en conflicto establecida por la CONADI a partir de la nueva Ley Indígena. Esta política era una respuesta a las demandas del movimiento mapuche que durante la dictadura había perdido sus tierras por causa de la contrarreforma, particularmente en Arauco y Malleco, logrando superar algunos conflictos. Sin embargo, las recuperaciones de tierras, desplegadas por una diversidad de actores del movimiento mapuche, tienen un carácter antisistémico ya que rechazan no sólo los programas gubernamentales, al considerarlos formas veladas de opresión, sino también cualquier posibilidad de negociación con el Estado (Marimán, Valenzuela y Cortés, 2015: 295).

El llamado “conflicto” mapuche no era reconocido como un problema de carácter nacional, sino que se dirimía en las regiones de Bío Bío y La Araucanía, precisamente donde identificamos un creciente avance de la industria forestal y, posteriormente, en la Región de Los Lagos con la industria pesquera. Asimismo, a pesar de que la población mapuche migró en gran medida hacia ámbitos urbanos (en el año 2002, un 30% se ubicaba en Santiago) (INE, 2003), y que las producciones de estas regiones sostienen en buena medida el desempeño macroeconómico, el conflicto se sigue interpretando como un problema propio del ámbito rural o de áreas escasamente pobladas del país.

A partir de 2001, los mapuche involucrados en acciones de recuperación de tierras pasaron de ser procesados por disturbios al orden público a ser inculcados por Ley Antiterrorista. El primer

---

<sup>145</sup> Creado en 1990 a partir de remanentes de Ad Mapu, organización mapuche que protagonizó acciones de rechazo a la dictadura.

<sup>146</sup> Creada en 1998, se centra en la recuperación del control territorial y el ejercicio de la autonomía en estos espacios. Según Pairicán Padilla, algunos de sus integrantes tenían experiencia política en la izquierda partidaria, otros provenían de las comunidades, otros del CTT y otros de centros urbanos cercanos como Concepción y Temuco, o de la ciudad capital (2014: 141). Su antecedente fue la Coordinadora Territorial Lafkenche que en 1998 se dividió “por desacuerdos en su interior sobre la utilización o no de la violencia política como forma de lucha” y de la cual surgiría posteriormente la ITL (Pairicán y Álvarez, 2011: 71)

<sup>147</sup> Creada formalmente en 1999, se autoconcebe como movimiento -sin estructura determinada- y agrupa a las comunidades que habitan el territorio costero mapuche, ubicado originalmente entre los ríos Bío Bío y Toltén que comenzaron a movilizarse a partir de modificación de la Ley General de Pesca y Acuicultura de 1990. Es la única de las tres que incluye al desarrollo entre sus metas (Pizarro, 2011: 134).

procesamiento por antiterrorismo fue en el caso conocido como Los Lonkos, en el que se condenó al lonko de Temulemu, Pascual Pichún Paillalao, y al lonko de Didaico, Aniceto Norín a cinco años de prisión por amenaza de incendio terrorista. Estas autoridades habían encabezado actos de recuperación de tierras en 1998, precisamente sobre predios que habían sido devueltos a las comunidades durante el gobierno de la UP y luego a los latifundistas durante la contrarreforma.

Los hechos que se les atribuían se vinculaban con el predio del fundo Nanchahue, propiedad de Juan Figueroa Yáñez, ex ministro de Aylwin y ex presidente del Tribunal Constitucional. El predio del que era propietario correspondía a las tierras antiguas de las comunidades de Temulemu y Didaico. Como relatan Correa y Mella, la detención de uno de los lonkos fue viabilizada tras una denuncia telefónica realizada por el hijo del dueño del fundo (2010: 241-242).

A los pocos meses, vinculado con el caso Los Lonkos, comenzó a desplegarse el proceso del emblemático caso Poluco Pidenco. En septiembre de 2002 se acusó a un grupo de mapuche por el delito de incendio terrorista por hechos ocurridos seis meses antes (19/12/2001) en dos fundos de la empresa Forestal Mininco -Poluco y Pidenco- que eran parte de las tierras reclamadas por la comunidad de Tricauco (Ercilla) (Correa y Mella, 2010: 243).

La compañía, perteneciente a Empresas CMPC del Grupo Matte, en el segundo semestre de 2001 inició la explotación forestal del predio. Dos años más tarde, un total de once personas, entre autoridades tradicionales, dirigentes y activistas mapuche de las comunidades de Tricauco, José Guiñón y Chekenko (comuna de Ercilla) (Correa y Mella, 2010) fueron acusadas del delito de incendio terrorista y en agosto de 2004 condenadas a diez años de prisión (CIDH, 2014).

La sentencia del proceso penal puso especial énfasis en que las acciones desplegadas constituían delitos de terrorismo en tanto “la forma, métodos y estrategias empleadas, tenían una finalidad dolosa de causar un estado de temor generalizado en la zona, situación que es pública y notoria”. Asimismo, reconocía que el incendio había ocurrido en el marco de un proceso de recuperación de tierras, pero sostenía que éstas se habían desplegado “sin respetar la institucionalidad y legalidad vigente, recurriendo a acciones de fuerza previamente planificadas, concertadas y preparadas por grupos radicalizados que buscan crear un clima de inseguridad, inestabilidad y temor en la Provincia de Malleco”.

En un mismo proceso, se lograba un doble objetivo: convertir al pueblo mapuche en terrorista y deslegitimar su política de reivindicación y recuperación de tierras al colocarlas en un marco de ilegalidad. Para adecuarlas al marco normativo signado por la Ley N°18.314, sostenía que

las acciones “se pueden sintetizar en la formulación de exigencias desmedidas, hechas bajo presión por grupos violentistas a los dueños y propietarios” (Tribunal Oral en lo Penal de Angol, 2004).

Asimismo, el delito consumado se presumía terrorista porque se había perpetrado contra una categoría o grupo determinado de personas, en este caso, los empresarios forestales y los terratenientes. En esta interpretación, los empresarios agrícolas y forestales aparecen como las víctimas de una violencia desmedida perpetrada por sujetos irracionales, lo que buscaba lograr la desaprobación de la causa mapuche en toda la sociedad. Y el temor generalizado se pretendía extender a toda la población, ya que “obedecía a un plan determinado que pone en jaque al país, sus órganos y sus instituciones” lo que, en consecuencia, obligaba al Estado a intervenir “porque es su deber la mantención del orden público en todo el territorio de la República”.

La consideración de este delito como de “orden público” genera un desplazamiento de un caso particular a una que aborda a toda la población. De este modo,

El problema entre las comunidades mapuche y las empresas forestales deja de ser un problema entre particulares, para transformarse en un problema de toda la sociedad (...) donde lo público sustituye a lo privado y el espacio privatizado de las tierras que son propiedad de las empresas forestales se transforma, discursivamente, en el espacio de lo público, que, y sólo para estos casos, pasa a ser de todos (del Valle Rojas, 2015: 32).

El incendio en el predio de Mininco se conectó con otros hechos delictivos en la zona ocurridos anteriormente, incluyendo el que derivó en el caso conocido como Los Lonkos, abonando a la hipótesis de la existencia de una acción planificada para generar temor entre la población. A partir de la declaración de “personas y de representantes de diversas organizaciones” que afirmaban haber sido víctimas de estos delitos, se desprendía que “esos hechos crearon un clima de temor que encareció los seguros, disminuyó la inversión, encareció la producción, disminuyó la mano de obra y devaluó la propiedad”, ante el temor a sufrir represalias o a la repetición de hechos similares.

Un rol clave en la acusación y la construcción de la causa por parte del Ministerio Público fue el uso de material proveniente de los medios de comunicación locales y regionales. Allí se incluyeron recortes de los diarios *La Tercera*, *El Mercurio*, *Renacer de Angol*, *Austral* y del diario electrónico *El Gong* (Villegas Díaz, 2008: 179).

Entre la imputación y el juicio oral, los acusados cumplieron varios meses de prisión preventiva, hasta que el Tribunal Oral en lo Penal de Angol sentenció, en agosto de 2004, a los acusados a diez años de prisión efectiva, sentencia que sería confirmada por la Corte de Apelaciones de Temuco en octubre del mismo año. Dos de ellos, Juan Millacheo y José Huenchunao, no se

presentaron a la lectura y habían decidido resguardarse en la clandestinidad, junto con otros acusados que no se habían presentado en ninguna de las instancias del juicio. Muchos de ellos fueron arrestados durante el gobierno de Michelle Bachelet.

Fue la solicitud de Forestal Mininco, de uno de los grupos económicos más importantes del país, a las autoridades del Ministerio Público la que motivó el despliegue de la operación de inteligencia denominada “Paciencia”<sup>148</sup> que presentó a la CAM como una organización de carácter terrorista responsable de generar el temor entre la población en las Regiones de Bío Bío y La Araucanía desde el año 2000 (Donoso Jiménez, 2013).

En el marco de la Operación Paciencia, las fuerzas de Carabineros comenzaron a desempeñar tareas de inteligencia tendientes a relevar información que permitiese vincular estos comuneros con actos terroristas. Complementariamente, “el Estado comenzó a proporcionar servicios de seguridad a las grandes empresas y agricultores que estaban siendo atacados por la población Mapuche, a través del respaldo policial”, además de permitirles emplear seguridad privada, contratada frecuentemente entre comandos conformados por ex agentes de Inteligencia de la dictadura (Donoso Jiménez, 2013: 84).

El caso Poluco-Pidenco fue tomado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como una demostración de la violación a los derechos humanos que se estaba cometiendo en Chile. En su informe detalló los diversos mecanismos utilizados no sólo en este caso, sino en un conjunto de juicios desarrollados entre 2001 y 2003 por terrorismo, presentando una denuncia al Estado chileno.

La sentencia de la CIDH responsabilizó al Estado de “violación del principio de legalidad y el derecho a la presunción de inocencia”, además de “violación del principio de igualdad y no discriminación y el derecho a la igual protección de la ley y del derecho a la libertad personal”. También declaró unánimemente la responsabilidad en la violación al derecho de la defensa a interrogar testigos y, particularmente, la violación del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión y el libre ejercicio de sus derechos políticos (CIDH, 2014: 1).

En relación con este punto, cabe destacar que los acusados por delitos terroristas, según la legislación chilena, quedan inhabilitados por quince años para ejercer cargos públicos en las instancias gubernamentales, instituciones educativas, medios de comunicación u organizaciones políticas o de carácter vecinal, profesional, empresarial, gremial. El caso Poluco Pidenco incluyó la imputación de autoridades tradicionales, activistas y dirigentes de diversas

---

<sup>148</sup> Desarrollada en la zona por la Dirección de Inteligencia de Carabineros (DIPOLCAR).

comunidades mapuche, incluidos miembros de la CAM, con lo cual esta acusación buscaba imposibilitar el ejercicio de sus funciones organizativas dentro de las comunidades.

Un elemento importante de esta sentencia fue su pronunciamiento respecto de la “aplicación selectiva y discriminatoria de la Ley Antiterrorista a integrantes del Pueblo Mapuche” (p. 5). La Corte afirmó que, si bien entre el 2000 y el 2013 las invocaciones a la ley fueron mayoritariamente aplicadas a mapuche o activistas vinculadas con la causa de recuperación de tierras, por sí misma no permitía evidenciar un carácter discriminatorio o selectivo.

En base a estas afirmaciones, agregamos que, así como en el contexto de la contrarreforma agraria pinochetista, las acciones que perjudicaron a las comunidades mapuche no revistieron el carácter de etnocidio, es decir que no hubo una política de aniquilación o deterioro de sus condiciones de vida por su condición de indígenas, sino que persiguió una finalidad económica de permitir la expansión de la actividad forestal.

Por otra parte, si bien los juicios fueron anulados y la mayoría de los procesados por terrorismo fueron absueltos ante la falta de pruebas que pudieran avalar la existencia de este delito<sup>149</sup>, las acciones llevadas a cabo durante el gobierno de Lagos exhibieron, por un lado, la transformación de la estrategia estatal de contención de la protesta antiextractivista: de la Ley de Seguridad Interior del Estado a la Ley Antiterrorista.

Por otro lado, las acciones de criminalización que se desplegaron sobre las dirigencias de la Coordinadora Arauco Malleco propiciaron su desarticulación y obligaron al resto de los comuneros a pasar a la clandestinidad (Donoso Jiménez, 2013: 83).

La participación activa de las gobernaciones como partes acusadoras en los juicios, la utilización de testigos con identidad reservada justificada por “la gravedad del caso”, el empleo de material mediático como prueba para construir la acusación, las detenciones y prisiones preventivas, son algunos de los elementos que nos permiten afirmar que este caso, construido en base a la aplicación de una legislación de excepción para penalizar las acciones de protesta y reivindicación territorial, constituyó una pieza fundamental en la construcción de los mapuche como los enemigos terroristas.

En efecto, si bien durante las administraciones posteriores la utilización de esta ley fue menor, la construcción de estos colectivos como una amenaza ya había sido operada y se encontraba en pleno funcionamiento. En este contexto, coincidimos en que “la ley penal fortalece la imagen

---

<sup>149</sup> En los casos Los Lonkos y el que analizamos en detalle, hubo sentencias condenatorias, mientras que el de Asociación Ilícita no fue posible acreditar la finalidad terrorista ni la existencia de una organización con un plan de exterminio de una parte de la población y en algunos casos ni siquiera fue posible acreditar la participación de los comuneros y activistas acusados en los hechos.

y percepción de los Mapuche como sujetos que ponen en peligro el mantenimiento del orden público” (Villegas Díaz, 2008: 90).

Durante el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) se utilizó la Ley Antiterrorista en siete causas, involucrando a más de cincuenta comuneros. Sin embargo, durante los primeros años de su gestión el mecanismo penal de excepción fue desplazado por la aplicación de delitos comunes -abigeato, amenazas, daños, incendios comunes-, y el endurecimiento de las penas por estos delitos. En efecto, el delito de abigeato fue modificado en dos aspectos: la extensión de las penas y el establecimiento de presunciones de responsabilidad penal. En el marco de denuncias por este delito, los Carabineros recurrieron a una violencia desmedida que, en ocasiones, tuvo como resultado la muerte de comuneros (Villegas Díaz, 2008: 108).

Fue durante sus últimos dos años de gestión que se recurrió nuevamente a la Ley Antiterrorista en contextos de protesta mapuche y se establecieron excesivos períodos de prisión preventiva a los acusados, cuyas huelgas de hambre marcaron el comienzo de la gestión Piñera. Pero la estrategia de criminalización se sofisticó durante este período, combinando un incremento de detenciones de comuneros por delitos diversos con desalojos violentos de predios involucrados en procesos de recuperación y que culminó con la detención de toda la cúpula dirigente de la Coordinadora Arauco-Malleco.

La desarticulada CAM fue reemplazada en 2007 por una nueva organización que surgió reivindicando la política de recuperación de tierras, pero priorizando su alcance simbólico: la Alianza Territorial Mapuche, cuyos integrantes experimentarían la “intensa ola represiva” que desplegó la primera mandataria desde ese año y que conjugó con programas sociales orientados a los mapuche integrados al sistema.

En efecto, ello exhibía una continuidad de la política indigenista que ahora se concentraba en otorgar un mayor estímulo presupuestario al programa de Fondo de Tierras, pero que abandonaba las operaciones de inteligencia para pasar a “un control de la protesta que ahora descansaba principalmente en una exacerbada persecución policial y judicial de aquellas organizaciones que amenazaban la gran propiedad” (Rojas Pedemonte y Miranda, 2015: 47).

El asesinato de dos jóvenes comuneros por fuerzas especiales de Carabineros, constituyen los casos que consideramos emblemáticos de este período: Matías Catrileo (22 años) en enero de 2008 y Jaime Mendoza Collío (24 años) en agosto de 2009, ambos por disparos de armas que impactaron en sus espaldas. Los asesinatos ocurrieron en el marco de ocupaciones de predios de terratenientes con los cuales mantenían disputas, por ser considerados parte del territorio ancestral, que fueron rechazadas por miembros del GOPE (Mella Seguel, 2014: 134).

El primero de ellos ocurrió en el fundo Santa Margarita, del empresario agricultor Jorge Luchsinger, donde patrullas tácticas del GOPE cumplían tareas de protección desde el año 2001. Mella reconstruye los acontecimientos de esa jornada en la que treinta y ocho comuneros realizaron una toma simbólica del predio, a través de las declaraciones que figuran en la causa asentada en la Fiscalía Militar Letrada de Cautín<sup>150</sup>:

La patrulla del GOPE al percatarse de la presencia de los manifestantes y de rumas de heno que se quemaban, empezaron a hacer uso de sus armas de servicio a lo que los comuneros respondieron procediendo a lanzar piedras. En medio de estos incidentes, la policía intensificó el fuego en lo que luego definieron los tribunales como una acción de ‘violencia innecesaria con resultado de muerte’. El abogado de los uniformados alegó que actuó en defensa propia porque el grupo de encapuchados quemaba fardos de pasto (Mella Seguel, 2014: 134).

El asesinato por la espalda, la notoria diferencia en el uso de armas y el recurso a la defensa propia como justificativo, además de la interpretación de los hechos que ofreció la fiscalía -valga la aclaración, a riesgo de ser redundante, una fiscalía militar-, que condenó a dos años de cárcel<sup>151</sup> al autor del disparo, señalan algunos de los elementos que consideramos expresivos de una continuidad en la estrategia estatal de criminalización.

El primer elemento que cabe considerar en esta estrategia de criminalización es el rol de las fuerzas de seguridad pública en la defensa de particulares privados, ejercido de manera sistemática desde el inicio de la Reforma Procesal Penal. En efecto, no se trató de una protección coyuntural y esporádica ante una eventual amenaza de ocupación, sino una defensa sistemática y sostenida en el tiempo por, al menos, siete años.

Por otra parte, el diagnóstico de situación desarrollado en la zona a pedido de la primera mandataria había tenido un efecto opuesto al que en apariencia buscaba: el “clima de inseguridad” justificaba el accionar desmedido de las fuerzas policiales en defensa de los empresarios forestales y agrícolas, naturalizando el uso de violencia en las ocupaciones de predios. En efecto, del asesinato de Matías Catrileo se desprende que la sola presencia de comuneros mapuche en la zona –“la presencia de los manifestantes y de rumas de heno que se quemaban”- justificaba *per se* el uso de armas de fuego.

El abordaje de la causa por una fiscalía militar alimenta la versión pública acerca de la peligrosidad de los involucrados en las tomas y perpetúa el uso de la doble acusación, civil y militar, que se aplica ante delitos de terrorismo. Y, en última instancia, el escaso valor de la

---

<sup>150</sup> Causas Rol 9-2008. Fojas 554.

<sup>151</sup> En libertad y sujeto a firmas. Esta condena fue apelada por la defensa y posteriormente la Corte Suprema lo condenó a tres años, también en libertad (Mella Seguel, 2014: 134).

vida de estos manifestantes, evidente a partir de las condenas casi inexistentes frente a asesinatos cometidos por la espalda, expresan un manejo biopolítico de la protesta social, decidiendo las vidas que merecen protegerse -las de los empresarios y terratenientes que sostienen el modelo económico primario exportador- frente a las que deben ser eliminadas del cuerpo social por el peligro que reviste su mera existencia.

El asesinato de Jaime Mendoza Collío siguió un derrotero similar. El 12 de agosto de 2009 un grupo de ochenta comuneros llevó a cabo la ocupación del Fundo San Sebastián de Angol, propiedad del agricultor Sergio González Jarpa. La muerte del joven comunero por un disparo a manos de un miembro de GOPE se produjo en el momento en que se dirigía a su comunidad en Ercilla, luego que la toma comenzara a ser reprimida por la fuerza policial, tras la orden de desalojo solicitada por la fiscalía.

El fallo determinó que el disparo mortal se había producido en el marco de una persecución a un grupo de comuneros que también se encontraban armados con escopetas de perdigones y disparaban contra las patrullas del GOPE, motivando al efectivo policial imputado a “efectuar disparos al aire de intimidación y advertencia (...) para luego (...) realizar un quinto y último disparo en contra de uno de sus presuntos atacantes”.

En el documento consta que la situación descrita por los involucrados no es factible, en tanto no existió evidencia suficiente para demostrar que hubiera estado enfrentado a una situación de riesgo de vida. La justicia militar determinó, en un principio, que el cabo recibiera cinco años de cárcel, pero luego lo absolvió y determinó que había actuado en legítima defensa. Posteriormente, la Corte Suprema lo condenó a tres años de pena remitida, al igual que el acusado de asesinar al joven Catrileo, es decir, en libertad.

Las estrategias de criminalización y la utilización de artilugios legales para encubrir el accionar violento de Carabineros, fueron similares a las del caso anterior. Nuevamente predominó el uso de armas de fuego contra personas armadas con palos y piedras y el disparo por la espalda a treinta metros indica que no se trató de un acto de legítima defensa, sino de una persecución selectiva a un grupo de comuneros que se escapaba del predio tras la solicitud de desalojo, en una suerte de cacería con fines aleccionadores.

Posteriormente, la Policía de Investigaciones demostró que el peritaje realizado por el Cuerpo de Carabineros y presentado a la fiscalía para solventar la hipótesis de la legítima defensa al desarrollarse en el marco de un enfrentamiento entre grupos igualmente provistos de armas de fuego, había sido un montaje.

	<b>Ricardo Lagos (2000-2006)</b>	<b>Michelle Bachelet (2006-2010)</b>
<b>Políticas económicas y principales productos de exportación</b>	<p>Inserción internacional mediante la estrategia de Multilateralismo Ampliado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Acuerdo comercial con Unión Europea (2002).</li> <li>-TLC con EEUU (2003).</li> <li>-TLC con Corea del Sur (2004).</li> <li>-TLC con China (2005).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reforma previsional (2008).</li> <li>-Implementación de un sistema de ahorro de la renta extractiva para períodos de descenso de los precios internacionales.</li> </ul>
	<p>Desempeño exportador:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cobre (minería metálica) -Ley de royalty minero (2005)</li> <li>2. Salmón (sector pesquero) -Ley corta de pesca (2002)</li> <li>3. Celulosa (sector forestal)</li> </ol>	<p>Desempeño exportador:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cobre (minería metálica)</li> <li>2. Salmón (sector pesquero) -Modificaciones a la Ley General de Pesca y Acuicultura tras crisis de la industria (2007-2008).</li> <li>3. Celulosa (sector forestal) -Ley corta de bosque nativo (2008)</li> </ol>
<b>Programas sociales, políticas de inclusión indígena e institucionalización medioambiental</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (2001).</li> <li>-Programa Orígenes (2001).</li> <li>-PTMC Chile Solidario (2004).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Continuidad del Programa Orígenes.</li> <li>-Mayor financiamiento al Fondo de Tierras.</li> <li>-Continuidad de Chile Solidario.</li> <li>-Lanzamiento del Plan Re-conocer, pacto social por la multiculturalidad (2008).</li> <li>-Ratificación del Convenio 169 OIT (2008). Habilitó el derecho a consulta previa a las comunidades indígenas.</li> <li>-Ley que define el Espacio Costero Marino para los Pueblos Originarios (ECMPO) (Ley Lafkenche) (2008).</li> <li>-Creación del Ministerio del Medio Ambiente (2010).</li> </ul>
<b>Legislaciones y medidas tendientes a la criminalización de la protesta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reforma procesal penal (2000). Prueba piloto en La Araucanía. Habilitó la calificación de hechos de protesta como delitos terroristas, la presencia permanente de fuerzas de seguridad en la región y operaciones de inteligencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Endurecimiento de penas por delitos comunes de frecuente incidencia en las zonas en conflicto, así como en contextos de protesta social (abigeato, amenazas, daños, incendios comunes).</li> </ul>

	-Ley de financiamiento del terrorismo (2003). Posibilitó la inclusión de la figura de asociación ilícita.	
<b>Caso emblemático del período</b>	Caso “Poluco-Pidenco”. Superposición de tierras ancestrales mapuche reclamadas por comuneros de Tritauco (Ercilla, Malleco, Región de La Araucanía) con dos predios de Forestal Mininco (Grupo Matte) que inició allí su explotación en 2001. Acusación de once autoridades tradicionales, dirigentes y activistas mapuche por incendio terrorista (2003-2004).	Caso de asesinato de comuneros Por parte de patrullas tácticas de Carabineros (GOPE) presentes en la zona desde el año 2000. Hechos ocurridos durante desalojos de predios involucrados en actos de reivindicación territorial en fundos de grandes terratenientes y empresarios agrícolas: Matías Catrileo (2008, Vilcún, Cautín, Región de La Araucanía) y Jaime Mendoza Collío (2009, Ercilla, Malleco, La Araucanía).
<b>Mecanismos de criminalización y desmovilización de la protesta antiextractivista*</b>	-Aplicación de Ley Antiterrorista sobre dirigentes mapuche, autoridades y activistas.  -Desarrollo de juicios por delitos terroristas, con doble procesamiento (civil y militar). Uso de “testigos sin rostro”, períodos excesivos de prisión preventiva, querrelas impuestas por órganos públicos.  -Operaciones de inteligencia (Paciencia).  -Vinculación de miembros de la CAM con grupos guerrilleros locales e internacionales y acusación de asociación ilícita terrorista.  -Conexión entre hechos delictivos previos para demostrar una estrategia sostenida.  -Intervención de grupos especiales (GOPE).  -Utilización de fuerzas de seguridad pública en la protección de empresas forestales y fundos agrícolas.  -Asesinato de comuneros por parte de Carabineros.  -Creación del “enemigo terrorista mapuche”. Difusión de la imagen dual (“indio bueno”/“indio malo”).	-Aplicación de delitos comunes sobre comuneros y endurecimiento de las penas por dichos delitos.  -Aplicación de Ley Antiterrorista. Excesivos períodos de prisión preventiva y doble enjuiciamiento.  -Persecución policial y judicial de las organizaciones que amenazaban la gran propiedad, en particular la CAM.  -Desalojos violentos de predios ocupados simbólicamente durante actos de reivindicación.  -Utilización de fuerzas de seguridad pública en la protección de las empresas forestales y fundos agrícolas.  -Alteración de pruebas para dar cuenta de un enfrentamiento, habilitando la legítima defensa.  -Sentencias absolutorias para autores de los disparos mortales.  -Profundización de la imagen dual del “indio bueno” y el “indio malo” mediante concesiones a las comunidades no involucradas en actos de reivindicación ancestral.

**Tabla 1.** Cuadro comparativo Chile durante la fase de auge del superciclo: de Lagos a Bachelet (2000-2010). **Fuente:** Elaboración propia.

**\*Nota:** Los mecanismos citados refieren a los casos emblemáticos analizados, no obstante lo cual cuentan con suficiente capacidad explicativa para caracterizar los procesos desplegados en otros casos durante este período.

### **3.4. De Toledo (2001-2006) a García (2006-2011): descentralización estatal, boom minero-petrolero y persecución de la protesta indígena-campesina**

En Perú, el nuevo siglo inauguró el retorno a la democracia. Tras un gobierno de transición encabezado por Valentín Paniagua<sup>152</sup>, que asumió el poder por un breve período luego de la destitución de Fujimori en noviembre de 2000, Alejandro Toledo (Perú Posible) inició un nuevo mandato para el período 2001-2006.

Durante su gobierno se logró superar por primera vez desde 1998 la situación de estancamiento económico, gracias al buen desempeño en los mercados internacionales de las exportaciones de minería metálica, así como el inicio de explotación del gas de Camisea. La minería fue el principal motor de esta fase de crecimiento, especialmente la minería de cobre, con el inicio de las explotaciones de *Antamina* y *Tintaya* (Contreras y Cueto, 2013). En efecto, mientras que entre 1995 y 2004 el total de la economía creció un 3.5%, la minería creció más del doble, un 7.2%.

Las exportaciones mineras tuvieron un desempeño acorde, con un aumento de 166%. Para el año 2004, Perú ya se perfilaba como un país que aportaría crecientemente más minería metálica a la producción mundial, especialmente de cobre, oro y plata. Entre el 2000 y el 2004, la producción de cobre creció en un 97.8%, la de oro un 46% y la de plata un 36.6%. En el año 2006, la cotización internacional de los minerales se incrementó, incluso, a una velocidad mayor, alcanzando un crecimiento de 100% para el cobre y la plata, de 200% para el zinc y de 50% para el oro (Glave y Kuramoto: 2007: 139-149).

El petróleo, por su parte, como ya vimos, sufrió una importante caída entre 1995 y 2004, convirtiendo a Perú de exportador en importador, pero tres procesos geopolíticos -la guerra de Estados Unidos e Irak, el crecimiento sostenido de China y la disminución de la producción de los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEC)- lo posicionarían nuevamente como un país productor. El gas natural alcanzó el más alto nivel de producción en 2004 con el comienzo de la explotación del yacimiento Camisea, que logró un aumento del 64% entre 2003 y 2004.

En el plano social, Toledo debió enfrentar dos problemas heredados de la gestión anterior. El fuerte control social a través de mecanismos represivos que había impuesto Alberto Fujimori como política de Estado tuvo como contrapartida una explosión de movilizaciones sociales motivadas por la apertura democrática. El gobierno respondió con una política de penalización

---

<sup>152</sup> Su mandato se extendió desde noviembre de 2000 a julio de 2001.

de la protesta social y la declaratoria de estado de emergencia, con el control militar del orden interno.

El “arequipazo” de 2002 contra la privatización de dos empresas eléctricas, la huelga de cocacoleros de Ayacucho en 2003 contra las políticas de erradicación de la hoja de coca; el paro agrario del mismo año; y la decisión de establecer el estado de emergencia y militarizar el orden interno en doce de las veintiséis regiones, constituyeron los ejemplos más emblemáticos de la profunda inestabilidad con la que se inauguraba el nuevo período democrático (Pajuelo Teves, 2004).

A la inestabilidad generada por la movilización social, se le sumó la situación de crisis política permanente, fundada en la debilidad de la propia figura presidencial y su estructura partidaria. La reforma del Estado y el proceso de descentralización que se llevó a cabo durante su gestión tuvieron la intención de fortalecer la institucionalidad estatal en todo el territorio y reducir el excesivo centralismo mediante la regionalización, que implicaba la determinación de funciones específicas de cada región<sup>153</sup>.

En noviembre de 2002 se eligieron por primera vez las autoridades para los gobiernos regionales y las alcaldías provinciales y distritales y la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, promulgada al año siguiente, fijó el 2009 como el año de finalización del proceso de transferencia. Desde entonces, el país tiene tres niveles de gobierno que son elegidos democráticamente: al nacional se le sumaron veinticinco gobiernos regionales y más de mil ochocientos gobiernos municipales (Arellano Yanguas, 2011: 34).

Hacia el final del gobierno de Toledo y el inicio del de Alan García, dicha transferencia de funciones debía incluir “la capacidad de fomentar y supervisar la exploración y explotación de recursos mineros” (Glave y Kuramoto, 2007: 165-166).

Sin embargo, el linchamiento del alcalde de Ilave (provincia de El Collao, departamento de Puno) en el año 2004 en manos de sus pobladores -campesinos y aymaras que solicitaban ser recibidos por las autoridades regionales-, demostró el fracaso de un proyecto de apertura democrática llevado a cabo sin modificar “la situación de pobreza, abandono y falta de reconocimiento percibida por la población ante un estado que no sólo es visto como lejano, sino también como ajeno” (Pajuelo Teves, 2004: 63).

Otros dos hechos de movilización social marcaron el gobierno de Toledo: la huelga docente de Ayacucho que, por su ubicación geográfica y sus protagonistas fue rápidamente vinculada

---

<sup>153</sup> Ver Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado de enero de 2002, N°27658.

desde el gobierno con el terrorismo remanente de Sendero Luminoso; y la protesta contra la minera Yanacocha en Cajamarca.

En el marco del proceso de regionalización y como un intento de frenar la protesta social originada en la persistente desigualdad regional, se dispusieron dos normativas para distribuir mejor las ganancias de las actividades más rentables del país, es decir, las extractivas, atendiendo a la necesidad de devolver a las comunidades cercanas a los centros de extracción una parte de las ganancias provenientes de la actividad.

Por un lado, la nueva Ley de Canon (N°27.506) de 2002, un “mecanismo de redistribución de la renta generada por la explotación de los recursos naturales” tendiente a financiar proyectos de impacto local y regional. La normativa establecía que esta participación alcanzara a las actividades mineras, hidro energéticas, gasíferas, pesqueras y forestales, regidas por el mismo conjunto de normativas, mientras que el canon y sobrecanon petrolero se regulaba mediante legislación especial establecida por cada departamento.

El canon constituye la mitad del Impuesto a la Renta que pagan todas las empresas que es transferida por el Estado. Comienza a percibirse cuando las empresas ya han recuperado la totalidad del monto invertido y se considera, para su distribución, la determinación de áreas de influencia, que se definen como “el área territorial de los Gobiernos Locales y Regionales en cuya circunscripción se explotan los recursos naturales” (Ministerio de Economía y Finanzas, 2002)<sup>154</sup>.

El canon minero, de nuestro interés, se estableció por primera vez en 1976 y en 1992, para adecuarlo a la nueva Ley General de Minería, se introdujo una modificación mediante la cual el gobierno nacional “distribuía el 20% del impuesto a la renta pagado por las compañías mineras al territorio en el que las rentas habían sido generadas”. La nueva normativa de 2002 amplió este mecanismo a las demás actividades extractivas, además de aumentar de 20% a 50% el monto pagado por las compañías mineras (Arellano Yanguas, 2011: 41).

Para 2003, casi 1600 distritos habían recibido transferencias por canon, si bien persistía un conjunto de obstáculos que cuestionaban su utilidad: el tiempo transcurrido entre el comienzo de las operaciones de la empresa y la recuperación del monto inicial que en ocasiones fue de cuatro o cinco años; la demora de varios meses entre que las compañías efectúan el pago a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y el momento en que las

---

<sup>154</sup> La ley establece los siguientes criterios de distribución del canon: 10% para los gobiernos municipales en los que se explota el recurso natural; 25% para los gobiernos municipales distritales y provinciales; 40% para los gobiernos locales del departamento de la región; 25% para los gobiernos regionales y, de este último, un 20% debe ser transferido a las universidades nacionales que se encuentran bajo su jurisdicción (Ministerio de Economía y Finanzas, 2002).

comunidades realmente perciben la transferencia; así como el relativo bajo impacto que genera en el presupuesto municipal. Asimismo, el canon es progresivo y, por ende, son los distritos menos pobres los que se benefician más (Glave y Kuramoto, 2007:170-172).

Fue en el marco de estas discusiones que en diciembre de 2004 se propuso una nueva normativa, la Ley de Regalías Mineras (N°28.258), que estableció un impuesto sobre las ventas de las extracciones y que determinaba que las compañías que vendieran más debían pagar un monto mayor de este gravamen. Cabe destacar que esta normativa era aplicable sólo a los proyectos nuevos.

Estas políticas se enmarcaron en un nuevo enfoque del negocio extractivo bajo lo que se denominó Nueva Estrategia de Industrias Extractivas (NEIE). Con el objetivo de disminuir la resistencia social al inicio de proyectos extractivos y mitigar la intensa movilización social con la que se había iniciado el nuevo siglo, se incentivó un cambio de abordaje que incluyó una mejor y más equitativa distribución del ingreso proveniente de estas actividades y la participación activa de las compañías, especialmente mineras, en el desarrollo local (Arellano Yanguas, 2011: 265).

Sin embargo, la vigencia de los convenios de estabilidad jurídica y tributaria, además de los tiempos de duración de la transferencia, permitieron blindar las ganancias de las compañías, haciendo relativamente bajos los montos recaudados por esta normativa para el crecimiento local (Danós Odoñez, 2013: 256).

En este mismo contexto, en el año 2004 se institucionalizó la cuestión ambiental mediante la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (N°28.245), que pretendió conformar un sistema nacional de gestión ambiental de carácter público, mediante el fortalecimiento del accionar del Consejo Nacional del Ambiente, creado en 1994<sup>155</sup> (Glave y Kuramoto, 2007: 159).

Gracias al incremento de la renta minera y petrolera, Toledo impulsó, en el año 2005, un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas, a la par de los países de la región. Este programa “Juntos” (Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres) se orientó a personas en situación de extrema pobreza, ubicadas mayoritariamente en zonas rurales<sup>156</sup>, al que se le sumó la población de tercera edad en el gobierno de su sucesor, Alan García, con el

---

<sup>155</sup> La creación de una política pública de gestión ambiental tiene sus antecedentes en la década de 1990, con el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y la creación de la CONAM, junto con la cual se realizaron significativos avances, como la creación de un Marco Estructural de Gestión Ambiental y la ejecución de una gestión ambiental descentralizada (Glave y Kuramoto, 2007: 159).

<sup>156</sup> En efecto, los primeros dos distritos donde se comenzó a implementar fueron en la región de Ayacucho (Vinchos y Chuschi), que habían sido escenario reciente del “conflicto armado interno” (Silva Huerta y Stampini, 2018: 6).

Programa “Gratitud”. A pesar de estos esfuerzos, como veremos, la bonanza económica generada por el superciclo de los *commodities* no alcanzó márgenes sustantivos de reducción de la pobreza ni mejoras en la calidad de vida de estos sectores (MIDIS, 2014: 90).

En efecto, mientras que el desempeño macroeconómico se mostraba positivo, se generaban nuevas tensiones mayoritariamente en las regiones mineras. Entre 2002 y 2008 precisamente la minería fue la responsable de las “excepcionales tasas de crecimiento”, cercanas al 7% anual y, al mismo tiempo, del aumento de los conflictos sociales. Estos “conflictos socioambientales”, que crecieron de 47 a 197 entre 2004 y 2008 -mayoritariamente por proyectos mineros- (Defensoría del Pueblo, 2009), amenazaban la frágil estabilidad política.

A pesar de ocupar los primeros puestos en el ranking internacional de inversiones mineras y ser uno de los países más atractivos por su potencial minero, “su atractivo caía considerablemente en lo referente a una serie de variables políticas: seguridad, estabilidad política y disputas sobre los derechos de uso de la tierra y sobre los derechos de la población indígena”, siendo los llamados conflictos socioambientales la principal causa de esta caída (Arellano Yanguas, 2011: 108)<sup>157</sup>.

En el discurso de julio de 2003 ante el Congreso Nacional, en pleno desarrollo de la intensa movilización social y ante el supuesto resurgimiento de células senderistas en el departamento de Ayacucho, Toledo anunció el lanzamiento de una nueva estrategia de combate al terrorismo. En el apartado Paz y Seguridad, afirmó que el país se enfrentaba a un gran desafío porque el terrorismo no había sido derrotado en el período de gobierno anterior (en referencia a Fujimori), sino que se encontraba presente en la zona del VRAE, ligada al tráfico de drogas.

En función de este diagnóstico, la nueva estrategia se estableció en base a cuatro puntos: 1. una mayor asignación presupuestal para el “desarrollo de la capacidad operativa” de las fuerzas militares y policiales<sup>158</sup>; 2. una mayor presencia del Estado en las zonas “sensibles”, siguiendo un modelo de “paz y desarrollo con postas médicas, escuelas, caminos rurales, empleo, mayor apoyo a la agricultura con la participación de los comités de autodefensa, rondas campesinas y los gobiernos regionales y locales”; 3. un mayor desarrollo del trabajo de inteligencia, incluyendo la repotenciación de doce bases “contrasubversivas”, la instalación de cuatro bases nuevas del Ejército y dos puestos de control de la Marina y la reactivación de los comités de

---

<sup>157</sup> En base a datos sobre atractivo minero del Instituto *Fraser* de 2009.

<sup>158</sup> Estos anuncios se enmarcaron en la reforma del sector Defensa que formó parte de la modernización general del Estado hacia una mayor democratización. En el ámbito de la defensa, se creó un nuevo ministerio, que reemplazó el creado por Alan García en 1987 unificando los anteriores ministerios de Guerra, Marina y Aeronáutica.

autodefensa y rondas campesinas; y 4. la presentación de un proyecto de ley de Tratamiento Penitenciario para Procesados y Sentenciados por Terrorismo.

Estas prerrogativas se basaron en las políticas de Estado convenidas en el Acuerdo Nacional, una suerte de pacto establecido en los primeros meses del gobierno de Toledo entre partidos políticos, representantes de la sociedad civil y autoridades gubernamentales y que establecía un conjunto de metas que se proponían alcanzar para el bicentenario de la independencia en 2021. El acuerdo se consolidó con la firma del documento fundacional el 5 de marzo de 2002. La política de Estado centrada en la lucha contra el terrorismo (trigésima) se sumó a veintinueve políticas previas tendientes a “consolidar la democracia, el Estado de derecho, lograr la equidad y la justicia social, fomentar la competitividad de nuestro país en el mercado global y crear un Estado eficiente, transparente y descentralizado” (Hernández, 2004).

Un elemento que señalaba la amalgama de los intereses de las élites peruanas con las políticas norteamericanas fue el desarrollo de un ejercicio militar en la selva, enmarcado en la operación UNITAS, en junio de 2004, con la Armada de Estados Unidos<sup>159</sup>. Durante este ejercicio se simuló una situación de crisis “en la cual el enemigo es un levantamiento étnico que es debelado violentamente por los batallones multinacionales”, evidenciando que estas comunidades eran consideradas como una amenaza no convencional y que, además, ponían en riesgo “la estabilidad política democrática de la región”, así como “la permanencia de sus Estados nacionales” (Pajuelo Teves, 2016: 412).

A las políticas tendientes al fortalecimiento de la frágil institucionalidad estatal, de securitización y de protección del modelo económico neoextractivista, se le sumaron las negociaciones por el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos iniciadas en 2004 y culminadas en 2006 con la firma del convenio.

La priorización de Estados Unidos para el establecimiento de este acuerdo -dado que se encontraban en negociación con otros países- se sostuvo en base a cinco argumentos. El primero fue que el país del norte era el principal socio comercial de Perú, con el 23% del intercambio comercial. El segundo, que los altos ingresos anuales de los casi trescientos millones de habitantes constituían un mercado atractivo para la bonanza de las compañías peruanas. El tercero, por su parte, sostenía que existía un “alto grado de complementariedad” del comercio entre los dos países, destacando que “ellos nos compran una creciente proporción de productos con valor agregado (como prendas de vestir, vegetales, frutas, peces y mariscos procesados y

---

<sup>159</sup> Estos ejercicios se desarrollan anualmente entre la marina norteamericana y las marinas de distintos países latinoamericanos desde 1960.

joyas de oro o plata)” y, en contrapartida, “nosotros les compramos maquinarias, tecnología e insumos que nuestras industrias requieren para producir mejor”.

El cuarto punto señalaba la oportunidad de renovar la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga (ATPDEA) activa desde 1991 (a través de otro mecanismo, la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas-ATPA) y extender sus beneficios, dado que vencía en diciembre de 2006. Y el último punto señalaba la necesidad estratégica de establecer este acuerdo para mantener los niveles de competitividad “porque si no tenemos un TLC y sí lo tienen países competidores, como Chile, México y otros países centroamericanos, los inversionistas preferirán estos países (...) alejando del Perú una buena oportunidad de generar empleos mejor pagados” (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, 2005: 7)<sup>160</sup>.

El tratado entró en vigencia en febrero de 2009 durante el mandato de Alan García (2006-2011). Sin embargo, como veremos más adelante, los acontecimientos de Bagua tuvieron consecuencias radicalmente distintas a las esperadas por Toledo y su sucesor.

En la gestión de Toledo se contabilizan tres asesinatos, secuestros, torturas y detenciones ilegales en el marco de protestas contra las actividades extractivas. En 2001, un líder agrario de Tambogrande (Piura) que se oponía a la instalación de la minera *Manhattan* fue asesinado, al igual que un líder ambientalista de Cajamarca que se oponía a *Yanacocha* en 2006. En 2005, asimismo, más de treinta campesinos que se oponían al proyecto minero Majaz fueron sometidos a varios días de secuestro y tortura, que culminaron en la muerte de uno de ellos. Como señala el informe del Programa Democracia y Transformación Global: “los autores de estos crímenes fueron efectivos de la empresa Forza, que brindaba seguridad a Majaz, Yanacocha y otras mineras; y policías de la DINOES” (2013: 75).

La reprimarización de la economía, la criminalización de la protesta antiextractivista y la militarización de las zonas estratégicas experimentaron un recrudecimiento durante la segunda presidencia de Alan García (2006-2011). El desempeño de las actividades extractivas continuó siendo positivo, con algunos signos de estancamiento hacia 2009 cuando comenzaron a repercutir a nivel local los impactos de la crisis capitalista mundial iniciada en Estados Unidos en 2008. En 2006 y 2007 la economía mundial creció a una tasa similar, cercana al 5%. La desaceleración norteamericana fue compensada por el crecimiento de las economías emergentes, particularmente la de China (Banco Central de la República de Perú, 2007: 43).

Esto tuvo un impacto en la tendencia que se venía registrando en torno al decrecimiento de la presencia de Estados Unidos como principal mercado de destino de las exportaciones peruanas

---

<sup>160</sup> El documento del acuerdo está disponible en el siguiente vínculo: [http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/images/stories/eeuu/docs/estudios/TLC\\_NOCIONES\\_CLAVE.pdf](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/images/stories/eeuu/docs/estudios/TLC_NOCIONES_CLAVE.pdf)

y el crecimiento de China y Japón, si bien durante esta etapa mantuvo el primer puesto (Estados Unidos fue el principal mercado de destino con un 19.7% de las ventas totales, China 10.9% y Japón 7.8%). La misma correlación comenzó a evidenciarse también en la estructura de las importaciones peruanas. El cobre continuó siendo el principal producto de exportación. En este período, la actividad minera generó el 50% del impuesto a la renta y una consecuente mayor distribución del canon.

La dinámica de la conflictividad social venía manifestando un cambio visible que en 2006 se consolidó: de conflictos centrados en cuestiones de gobernabilidad -falta de representatividad de los alcaldes, ineficiente distribución del canon, ausencia de vínculos entre los representantes municipales y los representados, denuncias de corrupción-, mayoritarios desde el inicio del gobierno de Toledo, pasó a mostrar un marcado incremento de enfrentamientos entre poblaciones locales, mayormente indígenas, y empresas extractivistas (Pajuelo Teves, 2016: 225).

El Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSM) formó parte de las medidas del incipiente gobierno de García tendientes a disminuir la conflictividad ligada a las actividades extractivistas y, en especial, a la minería, que ya era señalada por entonces como la actividad que generaba mayores pasivos ambientales y sociales. Así, en diciembre de 2006 determinó el establecimiento de este “compromiso” entre las empresas mineras, el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Economía y Finanzas para “promover el bienestar y desarrollo social y contribuir a la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones ubicadas principalmente en las zonas donde se realizan actividades mineras” (Ministerio de Energía y Minas, s/f)<sup>161</sup>.

Como señala Arellano Yanguas “la negativa del gobierno a introducir un impuesto a las sobre ganancias ha reforzado la percepción popular de que el Estado está subordinado a los intereses corporativos” (2011: 119).

Asimismo, durante el año 2008 se anunció la creación del Ministerio del Ambiente (MINAM), que se encargaría, entre otras cosas, de supervisar los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental. Esta medida tenía como antecedente la promulgación de la ley para la creación del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) del año 2001 y cuya reglamentación se dilató hasta el año 2009.

---

<sup>161</sup> Esto incluía la ejecución de obras y proyectos ligados a la alimentación de menores y madres gestantes, educación primaria y capacitación técnica, salud en general y mejora de las capacidades de gestión pública, a cambio de lo cual el gobierno se comprometía a no cobrar impuestos a las sobreganancias. El convenio y las normativas vinculantes se pueden consultar en el siguiente link: [http://www.minem.gob.pe/\\_area.php?idSector=3&idArea=212&idTitular=9506&idMenu=sub8176&idCateg=1795](http://www.minem.gob.pe/_area.php?idSector=3&idArea=212&idTitular=9506&idMenu=sub8176&idCateg=1795).

Sin embargo, mientras ejecutaba políticas de aparente redistribución de las ganancias mineras y de fortalecimiento de la institucionalidad ambiental, endurecía las penas por protestas sociales. En efecto, entre 2007 y 2010 se aprobó un conjunto de decretos legislativos (N° 982, 983, 988 y 991) que promovían la criminalización de la protesta social (Licurgo Velazco Rondón y Quedena Zambrano, 2015).

Entre ellos destaca el DL N°982, aprobado a mediados de 2007 empleando las facultades legislativas otorgadas por el Congreso en la “lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado” para modificar el artículo 200 del Código Penal. El decreto “considera como delitos de extorsión prácticas usuales en las protestas sociales como el bloqueo de carreteras y la toma de locales”. Esta modificación incluía la imposición de penas de entre cinco y diez años de prisión, extensivos a entre quince y veinticinco años en caso de ser realizado por más de una persona. Este mismo decreto instituyó la impunidad de las fuerzas de seguridad estatales -FFAA y PNP- que cometiesen lesiones o muertes en el marco de manifestaciones sociales, mediante la modificación del artículo 20 del Código Penal (Ardito Vega, 2017).

La criminalización de la protesta social, que para entonces estaba mayoritariamente ligada a actividades extractivas, tuvo, asimismo, un correlato discursivo. El propio presidente se encargó de difundir su visión de las comunidades indígenas e indígena-campesinas a través de tres artículos publicados en la edición dominical de *El Comercio* entre octubre de 2007 y marzo de 2008<sup>162</sup>.

En el primero (publicado en octubre de 2007) expuso que existe en la Amazonía una abundancia de recursos que, ante la ausencia de propuestas de inversión, no generaban trabajo. “Y todo ello por el tabú de ideologías superadas, por ociosidad, por indolencia o por la ley del perro del hortelano que reza: ‘Si no lo hago yo que no lo haga nadie’”. Continuaba su diagnóstico expresando que, si bien existían “verdaderas comunidades campesinas”, también las había artificiales que, teniendo miles de hectáreas, sólo utilizaban unas pocas para agricultura y el resto permanecía ocioso, mientras se esperaba que el Estado fuese en su ayuda.

Pero la demagogia y el engaño dicen que esas tierras no pueden tocarse porque son objetos sagrados y que esa organización comunal es la organización original del Perú, sin saber que fue una creación del virrey Toledo para arrinconar a los indígenas en las tierras no productivas (García, 2007a: 2).

---

<sup>162</sup> García, A. (28 de octubre de 2007). El síndrome del perro del hortelano. *El Comercio*, Lima; García, A. (25 de noviembre de 2007). Receta para acabar con el perro del hortelano. *El Comercio*, Lima; y García, A. (2 de marzo de 2008). El perro del hortelano contra el pobre. *El Comercio*, Lima.

Además de desconocer la existencia de estas comunidades y calificarlas como una invención estratégica para lograr la asistencia estatal, en este mismo artículo postulaba los beneficios de la minería y el petróleo para el crecimiento del país. La “nueva” minería, por su parte, según García, se diferenciaba de la anterior por no generar pasivos ambientales, lo cual era visible en distritos mineros activos, a diferencia de otros en los que “el viejo comunista anticapitalista del siglo XIX se disfrazó de proteccionista en el siglo XX y cambia otra vez de camiseta en el siglo XXI para ser medioambientalista. Pero siempre anticapitalista, contra la inversión” (p. 3).

En el caso del petróleo, abundante en la selva, sostenía que estos mismos anticapitalistas habían creado “la figura del nativo selvático ‘no conectado’<sup>163</sup>, es decir, desconocido pero presumible, por lo que millones de hectáreas no deben ser exploradas, y el petróleo peruano debe quedarse bajo tierra mientras se paga en el mundo US\$90 por cada barril” (p. 3).

En el segundo artículo, publicado en noviembre del mismo año, una vez realizado el diagnóstico del problema, ofrecía la “receta” para terminar con él. La primera recomendación se enfocaba en el Estado: en tanto este “síndrome” hacía que los ciudadanos peruanos esperaran todo de él, el presidente proponía “quitar al Estado la obsesión del control total”, estableciendo que dicho control fuese aleatorio y tercerizando el control de las inversiones (García, 2007b: 1-2).

En otro párrafo realizaba una analogía entre el comunismo soviético que “se derrumbó porque donde todos son propietarios y ganan lo mismo nadie se esfuerza ni destaca”, con la ineficacia de los empleados públicos y, en consecuencia, según se deriva de su lectura, del funcionamiento estatal. En sus palabras: “un Estado que paga por igual al buen trabajador y al empleado ineficiente, no ofrece ningún estímulo, como sí lo brinda la actividad privada”. Y, por ende, debía ser reemplazado por un sistema meritocrático, en el que el empleado público que “presta el mejor servicio” sea estimulado por sobre el resto (p. 2).

En el tercero y último, publicado en marzo de 2008, expresaba la persistencia de esta “mentalidad” a pesar del crecimiento económico y el “gasto social” que se evidenciaba desde 2005, recordemos, a merced del superciclo de *commodities*. “Ahora que la batalla ya no es económica porque el mundo aplastó en ese tema al perro del hortelano, este se presenta como antiminero pluriculturalista y patriotero (...) con una visión parroquial y acomplexada” (García, 2008: 3-4).

---

<sup>163</sup> En relación a los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario (PIACI) o en Contacto Inicial que “no mantienen vínculos sociales con los demás integrantes de la sociedad porque habiéndolo hecho, han decidido no continuarlas, ya sea por decisión propia o porque han preferido apartarse para sobrevivir, después de contactos violentos sucedidos hace años atrás”. Según los datos que se conocen hasta el momento, habitan en “la selva profunda de Loreto, Ucayali, Madre de Dios, Junín, Huánuco y Cusco” (DAR, 2010:6-7).

Con este escenario se llegaría a los sucesos de Bagua. Las negociaciones con Estados Unidos para la implementación del TLC que incluía más de cien decretos legislativos que habilitaban la explotación forestal, petrolera, minera y energética de la selva amazónica<sup>164</sup>, generaron la oposición de las comunidades perjudicadas. Alan García logró la aprobación rápida de estos decretos gracias a la delegación de facultades legislativas que había obtenido de parte del Congreso para, siguiendo con su visión, eliminar las trabas innecesarias de la ineficiente burocracia estatal.

La entrega de territorios de comunidades indígenas a concesiones de gas y petróleo de compañías extranjeras había crecido de manera exponencial durante los mandatos de Toledo y García, pasando de entre el 13-15% en 2004 a 70-75% en 2008 (Bebbington, 2009; Bruckmann, 2012).

La “masacre de Bagua” fue el conflicto más violento de este nuevo ciclo de rechazo a las actividades extractivas y puso de manifiesto la política estatal de defensa del modelo primario exportador. Este enfrentamiento constituyó un punto de inflexión: a partir de allí, las élites políticas limeñas y la población de la costa central que había optado por la invisibilización de estos pueblos -alumbrados por el sueño del vacío amazónico que era preciso colonizar-, redescubrieron su existencia. El problema fue cómo se llevó a cabo tal redescubrimiento.

La criminalización de las protestas antiextractivistas se hizo aún más evidente cuando Alan García promulgó el DL N°1095, encargado de regular el uso de la fuerza por parte de las FFAA frente a la exigencia de asumir funciones de control del orden interno. Este decreto permitió su intervención sin la necesidad de declaratoria previa de estado de emergencia, tal como se encontraba establecido hasta entonces. Esta normativa significó el inicio de una militarización de la protesta social y a una creciente intervención de fuerzas de élite como la DINOES.

Ante el crecimiento de la influencia de la AIDSESEP en éste y otros procesos, el gobierno de Alan García fue incluso acusado de crear organizaciones paralelas con las cuales exhibía su voluntad dialoguista y su predisposición a establecer una mejorada y más fortalecida institucionalidad ambiental. Fue así como en septiembre de 2010 -el mismo mes que se aprobaba el DL 1095- el gobierno de García creó el Ministerio de Cultura y el Viceministerio de la Interculturalidad, encargado este último de la población indígena y afroperuana y que, tras

---

<sup>164</sup> Particularmente graves para la institucionalidad territorial e indígena eran los decretos 994, 1015, 1020, 1064, 1073 y 1081, que facilitaban la disolución de las comunidades campesinas e indígenas, vulneraban el derecho a consulta y habilitaban la venta de más del 60% de los bosques primarios amazónicos a empresas transnacionales para la explotación hidrocarbúrfera. El decreto 1015 y 2l 1073 fueron derogados.

la aprobación de la Ley de Consulta Previa en 2011 durante la gestión Humala, debería ocuparse de su cumplimiento.

Además del estrechamiento de vínculos con Estados Unidos, Perú firmó en el año 2009 un TLC con China, que entró en vigencia en marzo de 2010. Este acuerdo le ofrecía acceso al mercado más amplio del mundo que, además, se encontraba en pleno crecimiento, para lograr el ingreso de los productos agrícolas, pesqueros e industriales. Al mismo tiempo, le permitía mejorar su competitividad respecto a otros países, “convirtiendo al Perú en un destino atractivo de inversiones”, objetivo acorde con la meta de convertirse en el líder del Pacífico sur y el centro de negocios del gigante asiático en Sudamérica (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, 2010: 3).

### **3.4.1. La re-etnificación de las comunidades andinas y el fortalecimiento de la represión antiextractivista en la Amazonía peruana frente al avance minero y energético**

Desde fines de la década de 1990, el proceso de rechazo a la instalación de megaproyectos extractivos en la sierra y selva peruanas fue acompañado de una reasunción de la identidad étnica por parte de las comunidades que, a partir de la Reforma Agraria, se habían “ocultado (...) detrás de la etiqueta de ‘campesinos’”<sup>165</sup>. En esta re-etnificación tuvo un rol fundamental la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) (Chirif y García Hierro, 2011: 111).

La escasa institucionalización de la problemática ambiental y la subsidiariedad con que la cuestión territorial indígena era abordada desde la neoliberalización fujimorista condujeron a una proliferación de organizaciones no gubernamentales e instituciones sin fines de lucro que tomaron la bandera de los pueblos indígenas en contra del extractivismo y presionaron para lograr su ingreso en la agenda gubernamental.

Es, en efecto, a partir del año 2004 cuando la Defensoría del Pueblo<sup>166</sup> comenzó a publicar informes mensuales de los conflictos sociales y, desde entonces, junto con otros organismos como el Instituto de Defensa Legal (IDL), la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y ONG como CooperAcción, SERVINDI, OXFAM, entre otras, sistematizan la información vinculada con conflictos de tipo socioambiental, visibilizan los procesos de judicialización y

---

<sup>165</sup> Como analizamos en el Capítulo 1, la Reforma Agraria de 1969 derivó en un proceso de “campesinización” de la población indígena de la sierra. Recordemos, asimismo, que la propia ley proscribía los términos “indígena” e “indio” por considerarlos discriminadores.

<sup>166</sup> Creada en 1993 con el nuevo marco constitucional (Artículo 161).

criminalización de los actores involucrados y, en algunos casos, ofrecen capacitaciones y servicios de defensoría legal y técnica.

Estas entidades coinciden en señalar que entre 2004 y 2008 se multiplicaron los conflictos ocasionados por proyectos extractivos. Con una frecuencia cada vez mayor, los conflictos catalogados como socioambientales pasaron de veinte en la gestión de Toledo a poco más de doscientos en la de Alan García -cuando se convierten en la modalidad de conflicto predominante- y más de trescientos en la de Humala. Como analizamos anteriormente, este tipo de conflictos fue reemplazando gradualmente a los de gobernabilidad, ligados a la legitimidad de las autoridades regionales o nacionales.

La extensión de las concesiones mineras y petroleras en las tierras indígenas e indígeno-campesinas constituyeron la base de este incremento, además de la introducción de una mejora en el conteo y categorización de conflictos bajo esta figura. A través de Proinversión, el presidente Toledo vendió “la riqueza y las propiedades del país de forma ordenada” y luego Alan García “trató de acelerar el proceso de parcelación de las tierras indígenas y de proporcionar títulos individuales de propiedad de estas tierras” (Lust, 2014b: 36).

Durante la gestión de Alejandro Toledo identificamos un caso emblemático que expresa el inicio de la estrategia de criminalización de las poblaciones indígenas e indígeno-campesinas por motivos ligados al modelo de desarrollo bajo la hipótesis de terrorismo: el caso Majaz (hoy *Río Blanco Copper*)<sup>167</sup>.

Además de la estrategia de criminalización que reconstruiremos en este apartado, la importancia del caso Majaz para nuestro análisis reside en su capacidad de visibilizar otro de los procesos centrales de la investigación, como es la expansión de la actividad minera hacia zonas con escasa o nula historia en minería<sup>168</sup> (Bebbington, 2007: 144).

El departamento de Piura, ubicado al noroeste del país, en la frontera con Ecuador, tiene una larga tradición de desarrollo agrícola y, particularmente, de agricultura para la exportación y el ecoturismo. La instalación de la minera ponía en riesgo el desarrollo productivo regional en una zona donde los recursos hídricos eran ya escasos.

La empresa *Majaz S.A.*, de capitales británicos (subsidiaria de *Monterrico Metals Plc*) obtuvo los derechos de concesión sobre tierras ubicadas en los bosques húmedos de las provincias de Huancabamba y Ayabaca del departamento de Piura, con la intención de crear la segunda mina

---

<sup>167</sup> En el año 2007 *Monterrico Metals* vendió el 50.2% de sus acciones al consorcio chino *Zijin* -primera productora de oro de China- incluida la empresa *Majaz S.A.*, que había cambiado su razón social a *Río Blanco Copper*.

<sup>168</sup> Si bien la minería no ha sido una actividad importante en la zona, sí lo han sido otras actividades extractivas, como la explotación de hidrocarburos y la actividad pesquera (Bebbington, 2007: 142).

de cobre más grande del país, a tajo abierto. Inició sus actividades de exploración en el año 2001 y entre el año 2002 y el 2003 instaló un campamento minero en las comunidades Yanta y Segunda y Cajas<sup>169</sup> pese a la oposición de los pobladores.

En estos casos, la legislación vigente en este período era clara respecto a que la autorización de concesión para tareas de exploración o explotación minera otorgada por un organismo estatal no anulaba la obligatoriedad de lograr el acuerdo de dos tercios de la comunidad campesinas involucrada, a través del debate en Asamblea General, proceso que Majaz decidió transgredir (Licurgo Velazco Rondón y Quedena Zambrano, 2015).

Los comuneros, de fuerte tradición rondera<sup>170</sup>, denunciaron a la empresa por ocupación ilícita de sus tierras, pero el fiscal que tramitó la denuncia fue removido de su cargo, luego de una investigación administrativa y penal iniciada para provocar su sanción (Chérrez, Padilla, Otten y Yumbla, 2011).

Éste fue el primer indicativo de criminalización, que se profundizó en abril de 2004 con la represión policial a la primera gran marcha pacífica, realizada por un grupo de campesinos al campamento de la minera que culminó con un rondero asesinado.

Treinta y cinco personas, entre dirigentes comunales, sacerdotes y autoridades locales y regionales (cinco alcaldes, seis asesores, dos presidentes comunales) fueron denunciados por el delito de terrorismo por el Frente de Defensa de la Comunidad de Segunda y Cajas, organización paralela creada por *Majaz* para apoyar su proyecto. En diciembre de 2004, dirigentes campesinos sufrieron diversos actos de violencia seguidos de detenciones policiales sin motivos. Los medios de comunicación locales y regionales (el diario *El Correo* de Piura, el programa televisivo *Panorama* y la radio *Centinela*) alimentaron la hipótesis criminal al vincular a los opositores al proyecto minero con agrupaciones terroristas como Al Qaeda y con vínculos con el gobierno de Hugo Chávez (Ardito Vega, 2009).

El 26 de julio de 2005 inició una nueva marcha de sacrificio integrada por más de dos mil comuneros de Ayabaca y Huancabamba hacia el campamento de la minera que días más tarde

---

<sup>169</sup> En 1949, Segunda y Cajas fue registrada como comunidad campesina. Yanta formaba parte de una hacienda que, por medio de la Reforma Agraria, fue expropiada y adjudicada a un grupo de campesinos que en 1983 sería reconocido como comunidad. Ambas comunidades son importantes tanto por las hectáreas que ocupan como por la cantidad de comuneros inscritos: “Segunda y Cajas cuenta con 29,933 hectáreas y 2,500 comuneros inscritos, en tanto que Yanta, con 20,800 hectáreas, cuenta con cerca de 500 comuneros” (De Echave, Diez, Huber, Revesz, Ricard Lanata y Tanaka, 2009: 51).

<sup>170</sup> Las rondas campesinas de estas dos comunidades fueron creadas durante los primeros años del conflicto armado interno. Las de Segunda y Cajas “son de las más importantes y numerosas de la sierra de Huancabamba y, sobre todo, se ubican en un núcleo importante de articulación del movimiento rondero, pues Huancabamba (...) cumplió un rol sumamente importante en la centralización y difusión de las rondas en todo el conjunto de la sierra” (Huber, 1995). Por su parte, Yanta “es una de las bases más importantes (...) [y] centro de irradiación de las rondas de la zona norte” (De Echave, Diez, Huber, Revesz, Ricard Lanata y Tanaka, 2009: 52).

fue reprimida por las fuerzas especiales de la DINOES de la PNP. Entre el 1 y el 3 de agosto un grupo de veintinueve manifestantes de esta marcha -incluido un periodista- fueron privados de su libertad y torturados física y psicológicamente en el campamento de la minera, acción en la que participaron también miembros de la empresa privada de seguridad Forza, contratada por Majaz. Uno de los comuneros fue asesinado en el marco de las torturas recibidas (Ardito Vega, 2009)<sup>171</sup>.

Las denuncias por terrorismo contra las autoridades y opositores a la minera continuaron en los años subsiguientes, en especial a partir de 2008 cuando el Ministerio de Defensa emitió el Decreto Supremo 024-2008-DE que declaró de interés público la inversión privada en actividades mineras en la zona de frontera de Piura, precisamente donde la compañía (ahora de capitales chinos) poseía treinta y cinco concesiones.

En el proceso que analizamos, al menos ciento ochenta y dos personas fueron judicializadas por un conjunto de delitos comunes y excepcionales<sup>172</sup> iniciados por la compañía que demostraron, simultáneamente, la voluntad explícita del gobierno de Toledo y de su sucesor, de consolidar la expansión minera hacia zonas de predominancia agrícola o de baja incidencia minera, y además, la intención de convertir a los opositores a la minería -y luego, como veremos, a cualquier actividad extractiva- en opositores al desarrollo, ignorantes y terroristas.

Este caso recoge una suma de elementos que evidencian una estrategia estatal de criminalización, desde la respuesta represiva a la “protesta antiminera”, la posterior militarización de las zonas aledañas, las torturas, asesinatos y acusaciones por delitos contra la propiedad, la seguridad pública y la nación, la creación de organizaciones campesinas paralelas, todas con involucramiento directo de la minera y de las fuerzas de seguridad nacionales. A eso se le suma el indebido proceso -parafraseando el análisis de la criminalización de comuneros mapuche- con el que fueron investigados los asesinatos de comuneros en el marco de las acciones represivas, cuyos responsables no han sido identificados ni juzgados (Burneo, 2013: 7).

---

<sup>171</sup> En enero de 2009 la organización Fedepaz y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos difundieron imágenes fotográficas de las torturas de 2005. Estos materiales permitieron evidenciar las condiciones en las que se encontraban las personas secuestradas: encapuchados, con los ojos vendados y sin ropa de abrigo en condiciones de bajas temperaturas (OCMAL, 2009). Estas imágenes se pueden ver en un informe especial realizado por *La República*: <http://cajamarca.de/mine/torturas-majaz.pdf>

<sup>172</sup> Siete comuneros acusados de daños agravados y asesinato de trabajadores de la empresa; quince comuneros acusados de disturbios; dos asesores técnicos acusados de difamación; quince comuneros acusados de lesiones; treinta y cinco personas, entre alcaldes, asesores, comuneros, acusados de terrorismo; ciento cuatro personas, entre ellas tres alcaldes, acusados de delitos contra la seguridad pública y lesiones graves; y cuatro comuneros acusados de usurpación de funciones (Chérrez, Padilla, Otten y Yumbra, 2011: 116). Esta cifra continuó creciendo y, según datos de la Defensoría del Pueblo, más de doscientos cincuenta líderes, activistas y comuneros fueron denunciados entre 2004 y 2008.

Al igual que en aquel caso, la investigación judicial posterior contra más de cien campesinos, activistas de derechos humanos y periodistas que fueron criminalizados por su participación en la marcha pacífica de 2005, determinó que la denuncia contra los alcaldes fuera desestimada y posteriormente el Ministerio Público archivó el proceso penal de más de cien comuneros, quedando sólo dos imputados por delitos comunes (Licurgo Velazco Rondón y Quedena Zambrano, 2015).

En este caso, la imputación por terrorismo no se viabilizó en términos judiciales como en el de los comuneros mapuche, pero el impacto sobre la construcción de un imaginario de terror ligado a las comunidades opositoras a las actividades extractivas comenzaba a fortalecerse.

El discurso de Alan García sobre “el perro del hortelano” viabilizó la profundización de la criminalización de la protesta antiextractivista que se concretaría entre 2007 y 2010 mediante la aprobación de los decretos legislativos analizados previamente.

Esta vez la estrategia se ciñó sobre las comunidades indígenas amazónicas cuyas tierras se encontraban superpuestas con casi la totalidad de los lotes petroleros en etapas de exploración y explotación (Barrantes, Fiestas y Hopkins, 2014). Para 2009, cerca de setenta lotes se encontraban en etapa de negociación, contrato, convenio o suscripción, de una diversidad de empresas: *Pluspetrol*, *Maple*, *Petrobras*, *Talismán*, *Pacific*, entre otras, cubriendo aproximadamente cincuenta millones de hectáreas de la selva.

Recordemos que, a pesar del carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de las tierras comunales indígenas que regía desde 1920 -luego convertidas en comunidades campesinas por el velasquismo-, y era protegido por la Constitución de 1979, la de 1993 eliminó la inalienabilidad e inembargabilidad de las tierras. Además, al incluir como causal de excepción el abandono, debilitó también su carácter imprescriptible, ya que se trata de poblaciones que se desplazan permanentemente (FIDH, 2009). Este proceso permite comprender el solapamiento entre tierras indígenas y lotes petroleros que se observaba cuando sucedió el Baguazo.

A mediados de 2008, en plena negociación con Estados Unidos por el TLC, el gobierno de Alan García decidió modificar la legislación atinente a la propiedad de las tierras de comunidades nativas. El TLC “requería por cuestiones de compatibilidad la modificación de la legislación peruana en materia forestal” (Morel Salman, 2014). En particular, resultarían problemáticos noventa y nueve decretos que imponían una mercantilización de la Amazonía peruana desde una visión de territorio vacío.

Entre ellos, destacamos el DL 994, referido a la Promoción de Inversión Privada en Proyectos de Irrigación para la ampliación de la frontera agrícola que amenazaba las tierras comunales de comunidades inscriptas como campesinas o nativas pero que no contaban con títulos de

propiedad, ignorando el derecho a la consulta y al goce de los recursos de sus tierras. También el DL 1064 que aprobaba un régimen para el aprovechamiento de tierras de uso agrario anulando la necesidad de acuerdo previo (FIDH, 2009).

Asimismo, los DL 1081, 1083 y la Ley N°29.338 que pretendían crear un sistema nacional de recursos hídricos, quitaban el control de los cursos de agua y de los bosques de las comunidades para su “aprovechamiento eficiente”, es decir, para su utilización por parte de las empresas mineras y petroleras que requieren ingentes recursos hídricos para producir. El DL 1079 disponía las áreas naturales protegidas para el aprovechamiento de recursos renovables y no renovables y el DL 1090 sobre ley forestal y fauna silvestre reducía la definición de patrimonio forestal para disponer de casi el 65% de los bosques peruanos para explotación (FIDH, 2009). Finalmente, destacamos los DL 1015 y 1073 que unificaban los procedimientos de las comunidades campesinas y nativas de la sierra y selva con las de la costa, para “mejorar su producción y competitividad agropecuaria”, lo que significaba imponer la parcelación y propiedad individual sobre territorio comunal (Morel Salman, 2014).

El 9 de abril de 2009, cerca de cinco mil integrantes de los pueblos awajun y wampis<sup>173</sup> de la ciudad selvática de Bagua (provincia homónima, departamento de Amazonas), iniciaron una huelga amazónica para manifestar su rechazo a los decretos legislativos y demandando la apertura de un canal de diálogo con las autoridades, en tanto no se había respetado su derecho a ser consultados previamente, tal como indicaba el Convenio 169 ignorando, asimismo, el derecho a la propiedad sobre sus territorios ancestrales. Para ello bloquearon un tramo de la carretera marginal de la selva Fernando Belaúnde Terry, denominado Curva del diablo (Ruiz Molleda, 2019).

Si bien el paro amazónico logró que los decretos 1015 y 1073 fueran derogados, la revocatoria de dos de ellos, 1064 y el 1090, no lograba ser abordada por presión de la bancada oficialista. La tercera suspensión de su tratamiento legislativo el 4 de junio motivó los acontecimientos posteriores (FIDH, 2009).

Después de cincuenta y cinco días del denominado “paro amazónico” sin obtener respuestas de las autoridades, el 5 de junio cerca de seiscientos miembros de la DINOES y otras divisiones de la PNP, además de personal militar -Fuerza Aérea y Ejército- intervinieron para desbloquear

---

<sup>173</sup> Los awajun y wampis son pueblos indígenas ubicados en la zona fronteriza con Ecuador con una larga historia de lucha: primero contra los españoles que iban en busca de oro, luego contra el ejército y el Estado peruano y los intentos de colonización de las décadas de 1960 y 1970 y, desde la neoliberalización fujimorista, contra el avance de empresas extractivas. En base a estas múltiples resistencias, se ha construido un imaginario de pueblos violentos que es utilizado con frecuencia para explicar los procesos de oposición a la instalación de proyectos extractivos, desconociendo la historia de ocupaciones militares y colonizaciones que debieron atravesar (Urteaga Crovetto, 2016: 49-50).

la carretera, generándose un enfrentamiento que derivó en la muerte de treinta y tres personas (veintitrés miembros de la Policía Nacional de Perú y diez integrantes de las comunidades indígenas).

La huelga fue precedida de doce meses de protestas lideradas por la AIDSESEP<sup>174</sup>. El Estado ya había declarado en emergencia a diferentes distritos de cuatro departamentos el mes anterior, especialmente a partir de la toma pacífica de edificios y locales de las empresas petroleras y el bloqueo de rutas terrestres y marítimas en el marco del paro amazónico.

La decisión de enviar a los efectivos policiales y militares a la zona para desbloquear la carretera<sup>175</sup> se rigió por una interpretación de los acontecimientos según la cual los indígenas buscaban entorpecer el funcionamiento de los servicios públicos (como señala el Artículo 283 del Código Penal) y promover la violencia contra la autoridad (Artículo 366) (Ruiz Molleda: 2019). En efecto, las marchas, manifestaciones y bloqueos de rutas son consideradas desde el discurso estatal como “una manifestación de inestabilidad, una amenaza frente a las inversiones o una expresión ideológica” (Ardito Vega, 2017: 10).

En la tarde del 5 de junio se dio a conocer que un grupo de indígenas había asesinado a diez de las treinta y ocho personas (treinta y siete policías y un funcionario de *PetroPerú*) que se encontraban resguardando la estación 6 de bombeo del Oleoducto Norperuano en Imazita, que se encontraba ocupada desde el 26 de abril para evitar su funcionamiento. En dicho contexto, los indígenas habían establecido un pacto de no agresión mientras las actividades continuaran suspendidas. Los hechos que condujeron a los asesinatos de la estación 6 no han sido clarificados, pero se presume -a partir de testimonios de miembros de ONG e involucrados- que fueron la respuesta de la represión de la mañana en la Curva del Diablo (FIDH, 2009).

Los informes posteriores que intentaron dilucidar las causas de dichos acontecimientos, si bien divergieron en las responsabilidades atribuibles según se tratara de informes gubernamentales o de otros organismos como la Defensoría del Pueblo, la Federación Internacional de Derechos Humanos o Amnistía Internacional, coincidieron en un hecho fundamental: los indígenas no habían sido consultados acerca de los decretos que afectaban su territorio, incumpliendo el Convenio 169 de la OIT que goza de jerarquía constitucional.

Siete procesos penales fueron iniciados entre mayo de 2014 y septiembre de 2016, cuando la Sala Penal de Apelaciones y Liquidadora de Bagua decidió absolver a todos los acusados de

---

<sup>174</sup> La Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana representaba, por entonces, a 1.350 comunidades nativas integradas por 350.000 indígenas agrupados en 57 organizaciones territoriales (FIDH, 2009).

<sup>175</sup> Para una cronología detallada de los sucesos del 5 de junio, consultar el informe de la Federación Internacional por los Derechos Humanos (FIDH) citado en esta investigación. Allí también se puede acceder a algunos testimonios de awajun y wampis que se encontraban en la carretera.

homicidio calificado -contra policías-; lesiones graves; entorpecimiento al funcionamiento del servicio público<sup>176</sup>; motín<sup>177</sup>; disturbio y rebelión<sup>178</sup>; fabricación y tenencia ilegal de armas, municiones y explosivos y arrebato de armas de uso oficial<sup>179</sup>; daños agravados<sup>180</sup>. En el proceso denominado “Curva de diablo”, se acusó a cincuenta y tres personas -dieciséis awajún, seis wampis y un kampu pillawi, además de veinte “mestizos”- de los delitos antes mencionados, mientras se intentaba tipificar como crimen de lesa humanidad a las muertes de policías (Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, 2017).

Como señaló José Saldaña Cuba, “en Bagua utilizaron los delitos más graves que existen en el sistema penal peruano, como homicidio calificado, que tiene penas de treinta y cinco años hasta perpetua; lesiones graves seguidas de muerte” (José Saldaña Cuba, PUCP, entrevista personal, mayo de 2017).

Los informes realizados por miembros de las organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales coincidieron, además, en dos factores sustanciales para nuestro análisis. El primero es la existencia de un criterio racista en las detenciones, caso en el cual es más factible que experimente un mayor nivel de violencia de parte de las fuerzas de seguridad.

En este diagnóstico coincidió la ex secretaria ejecutiva de la CNDDHH y actual congresista Rocío Silva Santisteban, para quien estos mitos, contruados y difundidos por acción directa o indirecta de las élites limeñas, son producto de “imaginarios clasistas y racistas que están presentes en la sociedad peruana” (Rocío Silva Santisteban, entrevista personal, mayo de 2017).

El segundo es la persistencia de una noción de “castigo colectivo” en el que los policías y militares agreden y torturan a “los habitantes de una región o los integrantes de una etnia por el solo hecho de serlo, no porque hayan participado en ninguna agresión concreta”. A ello se añade el envío a estas zonas de efectivos pertenecientes a fuerzas especiales (DINOES), entrenados en lucha antiterrorista y antisubversiva (Ardito Vega, 2016: 12).

A estos factores debemos añadirles el homenaje a los policías asesinados como “héroes de la Patria” y la indemnización a sus familias, mientras a los indígenas se los juzgaba por delitos agravados, alejados de sus lugares de origen y generando el empobrecimiento de sus familiares (Machado Aráoz, 2018: 327).

---

<sup>176</sup> Acusación sostenida por el Estado Peruano, representado por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

<sup>177</sup> Acusación sostenida por el Estado Peruano, representado por la Presidencia del Consejo de Ministros.

<sup>178</sup> Acusación sostenida por el Estado Peruano.

<sup>179</sup> Acusación sostenida por el Estado Peruano, representado por el Ministerio del Interior.

<sup>180</sup> Acusación sostenida por el Estado Peruano, representado por el Ministerio Público, dependencias policiales y centros de salud afectados durante los acontecimientos del 5 de junio.

La sentencia absolutoria del caso Baguazo por la Sala penal de Apelaciones de Bagua de la Corte Superior de Justicia de Amazonas resultó fundamental para la defensa del derecho a la protesta social como un ejercicio legítimo de la libertad de expresión y el resguardo de derechos humanos fundamentales desprotegidos por el Estado, lo que se expresaba en el hecho de que los acusados por el bloqueo a la carretera se encontraban defendiendo su territorio ancestral. Asimismo, el bloqueo de la carretera se había extendido por un plazo cercano a los dos meses y en un marco mayor de paro amazónico de un año sin lograr su objetivo, por lo que la Sala sostuvo que las comunidades no hallaron medios alternativos para reivindicar sus derechos. También se consideró el reclamo como legítimo al estar atravesado por el objetivo de proteger el territorio indígena de la contaminación ambiental que las comunidades indígenas consideraban podía derivarse de la instalación de empresas mineras, petroleras y gasíferas (Ruiz Molleda, 2020).

En particular, la sentencia señalaba que no había sido posible hallar evidencias claras que indicasen la participación de los acusados en los delitos más graves, los de homicidio agravado y lesiones contra personal policial.

Más allá de la sentencia absolutoria, ésta se dispuso siete años y sesenta y cuatro sesiones públicas después de los acontecimientos. La defensa del modelo económico neoextractivista quedó evidenciada a las claras con la decisión gubernamental de disponer todos los medios legales y judiciales posibles para obtener sentencias condenatorias. Aun cuando ello no fue concretado, sí logró el objetivo ulterior: la desmovilización de estos dirigentes, sometidos a un extendido proceso judicial que, por causa de las disposiciones aprobadas entre 2007 y 2010, obligaban a los acusados a ausentarse de sus comunidades y trasladarse a las ciudades donde se desarrollaban las sesiones públicas que a veces distaban en casi mil kilómetros de sus comunidades.

Asimismo, logró la desarticulación del movimiento amazónico y de AIDSESP<sup>181</sup> que se posicionaba cada vez más como una organización capaz de construir una red de organizaciones amazónicas y de indígenas y campesinos de toda la región andina para frenar el avance del conglomerado extractivista. Además, esta organización había logrado visibilizar realidades tan ajenas para los pobladores de la costa como las de los awajun y wampis, poniendo en la agenda pública la necesidad de superar su histórica exclusión de facto del proyecto nacional.

En la difusión del mito de la persistencia del vacío amazónico y la idea de salvajismo ancestral de los involucrados en Bagua tuvieron un rol importante no sólo los discursos políticos como

---

<sup>181</sup> La pérdida de legitimidad del movimiento alcanzó también a su líder, Alberto Pizango (José Saldaña Cuba, PUCP, entrevista personal, mayo de 2017).

el del entonces presidente, sino también los relatos que se difundieron en los medios: “en la prensa había un énfasis en colocar que los jíbaros, los que luchaban contra las medidas del gobierno, eran descendientes de los reducidos de cabeza. O los del sur, que son los aislados (...) que eran antropófagos, caníbales” (Manuel Cornejo, CAAAP, entrevista personal, mayo de 2017).

	<b>Alejandro Toledo (2001-2006)</b>	<b>Alan García (2006-2011)</b>
<b>Políticas económicas y principales productos de exportación</b>	-Proceso de regionalización, orientado a lograr una mejor distribución de la riqueza producida por las actividades de cada región productiva (2002).  -Nueva Estrategia de Industrias Extractivas (NEIE) (2004).	-TLC con Estados Unidos (2009).  -TLC con China (2010).
	Desempeño exportador:  1. Cobre, oro y plata (minería metálica). Ley de Canon (2002). Ley de Regalías Mineras (2004).  2. Petróleo. Ley de Canon y sobrecanon (2002).  3. Gas. Ley de Canon (2002).	Desempeño exportador:  1. Cobre, oro y plata (minería metálica). -Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo -Decreto Supremo 024-2008-DE que declaró de interés público la inversión privada en actividades mineras en zonas de conflicto.  2. Petróleo. Decretos aprobados para adecuar la legislación forestal peruana a las prerrogativas del TLC con EEUU, impactando en los derechos de los pueblos indígenas amazónicos.  3. Gas.
<b>Programas sociales, políticas de inclusión indígena e institucionalización medioambiental</b>	-PTMC Juntos (2005).  -Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (2004).	-Continuidad de PTMC Juntos.  -PTMC Gratitude (2010).  -Creación del Ministerio del Ambiente (2008).  -Reglamentación del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (2009).  -Creación del Ministerio de Cultura y el Viceministerio de la Interculturalidad (2010).

<p><b>Legislaciones y medidas tendientes a la criminalización de la protesta</b></p>	<p>-Reforma del sector Defensa y nueva estrategia de combate al terrorismo (2002-2003).</p> <p>-Mayor presupuesto para fuerzas militares y policiales.</p> <p>-Mayor presencia del Estado en las zonas “sensibles”.</p> <p>-Mayor desarrollo del trabajo de inteligencia, incluyendo la repotenciación de doce bases “contrasubversivas”, la instalación de cuatro bases nuevas del Ejército y dos puestos de control de la Marina y la reactivación de los comités de autodefensa y rondas campesinas.</p> <p>-Presentación de un proyecto de ley de Tratamiento Penitenciario para Procesados y Sentenciados por Terrorismo.</p>	<p>-DL N°982 considera delitos de extorsión el bloqueo de carreteras y la toma de locales, incrementa las penas (entre 25 y 30 años de cárcel) e instituye la impunidad de las fuerzas de seguridad que cometiesen asesinatos en contextos de manifestaciones sociales (2007).</p> <p>-Privatización de la seguridad pública. Reglamentación de los servicios extraordinarios complementarios de la PNP.</p> <p>-DL N°1095 habilita el uso de las FFAA en el control del orden interno sin previa declaratoria de estado de emergencia (2010).</p>
<p><b>Caso emblemático del período</b></p>	<p>Caso Majaz Oposición de comunidades campesinas de Yanta y Segunda y Cajas (departamento de Piura) a la instalación de un proyecto de minería de cobre a cielo abierto, sin consulta previa (2005). Represión de gran marcha pacífica (2005).</p>	<p>Caso Bagua Oposición de los pueblos awajun y wampis (departamento de Amazonas) a los decretos legislativos que liberalizaban y mercantilizaban la selva amazónica, el pedido de reconocimiento de los derechos sobre sus territorios ancestrales (superpuestos con lotes petroleros) y el derecho a la consulta previa Enfrentamientos en junio de 2009 con miembros de DINOES, la PNP, Fuerza Aérea y Ejército por el bloqueo de una carretera.</p>
<p><b>Mecanismos de criminalización y desmovilización de la protesta antiextractivista</b></p>	<p>-Acusación de terrorismo a dirigentes comunales, sacerdotes, periodistas y autoridades locales.</p> <p>-Represión y detenciones policiales de manifestantes en marchas pacíficas contra la instalación de la minera (2004 y 2005).</p> <p>-Secuestro, tortura y asesinato de comuneros por parte de fuerzas especiales de la PNP (DINOES) y miembros de empresa privada de seguridad (Forza) en el campamento de la empresa minera.</p> <p>-Judicialización de 182 personas involucradas en las movilizaciones.</p>	<p>-Difusión de imagen de comunidades amazónicas y serranas como ociosas, manipulables por ideas comunistas “disfrazadas” de medioambientalistas, en alocuciones públicas del primer mandatario difundidas mediáticamente.</p> <p>-Caracterización de los opositores a los proyectos extractivos como anticapitalistas, antimineros y contrarios a la inversión, en alocuciones públicas del primer mandatario difundidas mediáticamente.</p> <p>-Difusión de idea de “vacío amazónico” y desconocimiento de las comunidades indígenas que habitan la selva, en alocuciones públicas del primer mandatario difundidas mediáticamente.</p>

	<p>-Vinculación de campesinos y manifestantes con grupos guerrilleros locales e internacionales, apoyado por difusión de esta idea en medios locales.</p>	<p>-Respecto a los movilizados en Bagua, difusión mediática de imaginarios ligados a violencias “inmanentes a su etnia” (descendientes de reducidos de cabezas y caníbales).</p> <p>-Declaratoria de estado de emergencia.</p> <p>-Militarización de la protesta y creciente intervención de fuerzas de élite (DINOES).</p> <p>-Desarrollo de juicio contra los indígenas involucrados en el Baguazo, con acusaciones de homicidio calificado -contra policías-, lesiones graves, entorpecimiento al funcionamiento del servicio público, motín, rebelión, tenencia de armas, etc. sostenidos en base a denuncias realizadas por órganos y ministerios públicos. Este proceso duró siete años, hasta 2016 cuando se dicta sentencia absolutoria.</p> <p>-Intento de tipificación de los asesinatos de policías como crímenes de lesa humanidad.</p> <p>-Absolución de policías que causaron las muertes de los indígenas.</p>
--	---	---

**Tabla 2.** Cuadro comparativo Perú durante la fase de auge del superciclo: de Toledo a García (2001-2011).

**Fuente:** Elaboración propia.

### 3.5. La creación del enemigo *ecoterrorista* como estrategia de sostenimiento del neoextractivismo

Durante la fase de auge de los precios internacionales de los *commodities*, circa 2003-2014, cuando la región experimentaba un crecimiento de 4% anual gracias a las exportaciones de energía, minería y agroalimentación (CEPAL, 2014; Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas, 2016), los gobiernos de Chile y Perú desarrollaron un conjunto de medidas progresistas en materia fiscal, ambiental e inclusión social.

Ellas incluyeron la aplicación de la renta obtenida de la explotación extractivista para el financiamiento de programas sociales, mejoras en la institucionalidad ambiental y respeto de la legislación indígena, tanto en lo que respecta a su derecho a ser consultados previamente como a la obligatoriedad de informarlos acerca del impacto ambiental que tales proyectos implican. También fueron acompañados de un proceso de fortalecimiento de la gobernabilidad regional.

Tanto Chile en 2005 como Perú en 2011 crearon impuestos para el sector minero, el de mayor crecimiento en el superciclo, si bien la vigencia de los contratos de estabilidad jurídica y tributaria limitaron su aplicación en ambos casos.

En lo que respecta al fortalecimiento de la institucionalidad ambiental y el logro de conquistas para las poblaciones indígenas e indígena-campesinas que robustecieron su posicionamiento frente a las actividades extractivas -incluso con su plena adecuación a los requisitos de gobernanza de recursos naturales que promueven los organismos de derechos humanos internacionales-, la capacidad de intervención y toma de decisiones de parte de estos actores fue siempre radicalmente distinta.

Así, para el caso peruano, mientras que “una comunidad indígena debe superar 27 obstáculos burocráticos y esperar en torno a una década para obtener el reconocimiento legal de su territorio (...) en solo siete pasos y menos de tres meses una empresa puede obtener una concesión”. Es por ello que, en el plazo de casi ocho años -entre 2007 y 2015- fue posible aprobar más de treinta y cinco mil concesiones mineras, incluso en territorio indígena y sólo cincuenta títulos de comunidades (OXFAM, 2016: 52).

Es decir, los Estados centrales de ambos países, en la fase de auge del superciclo, crearon las condiciones de posibilidad para la expansión y consolidación de las áreas económicas estratégicas, pero brindando ciertas concesiones a las poblaciones en general y a las comunidades perjudicadas en particular. Aun cuando lo hicieran guiados por la necesidad de adecuarse a los requisitos de los organismos internacionales que les exigieron dar cumplimiento efectivo al Convenio 169, mejorar las relaciones entre las empresas y las comunidades mediante planes de responsabilidad social y crear organismos de gestión ambiental que eran inexistentes en Perú hasta 2008 (MINAM) y en Chile hasta 2010 (MMA).

Asimismo, el estímulo a ciertas Políticas de Transferencia Monetaria Condicionadas -Juntos, Gratitud, Chile Solidario- orientadas a las poblaciones más pauperizadas y excluidas de ambos países, así como los programas enfocados exclusivamente en población indígena como Orígenes o el Fondo de Tierras, configuraron el elemento de consenso necesario para legitimar el modelo de desarrollo.

Sin embargo, el despliegue del cariz represivo de los Estados fue singularmente mayor, en especial contra aquellos colectivos que ofrecían una oposición más radical. En efecto, este modelo, al exigir la ampliación de las actividades extractivas hacia zonas habitadas por poblaciones indígenas e indígena-campesinas y bajo modalidades perjudiciales para el medio ambiente (su territorio), generó una multiplicidad de conflictos sostenidos en: a. la generación de un daño socioambiental irreversible, tanto de la tierra como de los cursos hídricos; b. la

persistencia de demandas ancestrales que continúan invisibilizadas; e. el no respeto a la autodeterminación sobre sus territorios y/o a la consulta previa, vinculado al punto anterior.

En los cuatro casos subnacionales que analizamos durante la fase de auge del superciclo evidenciamos una estrategia similar para obstaculizar el fortalecimiento de las comunidades en protesta: la creación de un enemigo, el terrorista ecológico o *ecoterrorista*, el antiminero, el anticapitalista quien, desde la perspectiva estatal, constituye una amenaza a la seguridad nacional por su oposición a la instalación o ampliación de proyectos extractivos.

Para acompañar este diagnóstico, se desplegaron los siguientes mecanismos: 1. modificaciones a la legislación terrorista y desarrollo de planes de combate al terrorismo; 2. utilización de esta figura jurídica en el caso chileno y calificación pública sin uso de la legislación en el peruano; 3. endurecimiento de las penas por delitos usualmente vinculados a las protestas sociales (bloques de rutas, incendios, daños a infraestructura o bienes de las compañías y/o fuerzas de seguridad); 4. incremento de la intervención de militares y fuerzas especiales en la disolución de situaciones de conflicto y mayor capacidad de uso de violencia; 5. privatización de la seguridad pública para defender a las empresas extractivas; 6. torturas, secuestros y violencia indiscriminada con fines aleccionadores; 7. establecimiento de estados de emergencia en las zonas en conflicto; 8. abordaje procesal desigual, con penas absolutorias para los policías y militares y prisión efectiva o prisión preventiva excesiva para los manifestantes.

La proliferación de imaginarios de terror en los grandes medios de comunicación, discursos de las corporaciones empresarias y alocuciones públicas de funcionarios de gobierno edificaron un discurso afín a esta construcción que legitimó en buena medida la severidad de la violencia desplegada.

Respecto a la Ley Antiterrorista, identificamos una diferencia sustancial. En Chile, ésta fue aplicada efectivamente, con todas sus consecuencias legales y jurídicas, desde el doble enjuiciamiento en tribunales ordinarios y militares, la utilización de “testigos sin rostro” y la inhabilitación de los imputados a ejercer cargos ligados a la representación de otros. El empleo mayoritario de esta ley sobre autoridades ancestrales o dirigentes no fue, en este sentido, un hecho azaroso.

La diferencia con el caso peruano es que aquí no se utilizó la figura legal ni se concretaron juicios por antiterrorismo, sino que fue empleado a nivel discursivo. Si bien esta diferenciación responde a una multicausalidad, para el abogado de la PUCP José Saldaña Cuba se debe a dos grandes razones: la primera es la existencia de sentencias previas sobre terrorismo elaborados por tribunales peruanos que establecieron una definición clara del delito y sus alcances. En este sentido, se trataría de una imposibilidad que nace en el propio sistema de justicia, más allá de

la voluntad estatal de emplearlo o no para judicializar, a través de esta figura de excepción, los actos de protesta antiextractivista.

El otro motivo por el que asume esta figura no es utilizada en la práctica es que el fin del conflicto armado interno es un hecho relativamente reciente, “incluso en algunas partes del país todavía vigente”, por lo que “ligarlo de manera tan ligera con actividades de protesta puede llevar al Estado a un espacio de ilegitimidad rápidamente, porque es bastante claro que los indígenas no están vinculados con SL, no tiene ideología de formación marxista, leninista, maoísta” (Entrevista José Saldaña Cuba, PUCP, entrevista personal, mayo de 2017).

Por otra parte, además de la distinción entre la aplicación efectiva del delito de terrorismo y la criminalización simbólica, en Chile, esta estrategia se evidenció profundamente selectiva, enfocada abiertamente sobre las comunidades mapuche y en defensa del conglomerado forestal. Aquí, la imagen de estabilidad y fortaleza institucional ha conducido a un doble proceso: considerar como amenaza cualquier expresión de disidencia política o protesta social, y apoyar a los empresarios madereros y pesqueros que avasallan los territorios mapuche y sus derechos. La imagen dual del mapuche, que no ha sido cuestionada durante los gobiernos democráticos, ha llevado la noción del mapuche “malo” al extremo del terrorismo (Donoso Jiménez, 2013: 88). El mapuche, que “ha existido en la historia de Chile siempre como *peligro*, como un riesgo de fragmentación del idealizado sueño de la nación única” (Mella Seguel, 2007: 187) reaparece en el Siglo XXI como terrorista.

Este “Estado penal” se autolegitima mediante la difusión de “lugares comunes mundializados” respecto a la “cuestión mapuche”, como estas “significaciones sociales falsas, manipuladas, pero efectivas” como su asimilación con terroristas (Villegas Díaz, 2008: 91). Elemento que, añadimos, era inexistente hasta la generación de un consenso en torno a la explotación de *commodities* como modelo predominante -y casi única vía posible- de desarrollo en la región. Como sostiene Donatella Della Porta (1999), este tipo de estrategias selectivas, preventivas y legales tienen un efecto desmovilizador, que es más efectiva cuando se despliegan junto con incentivos económicos. La desarticulación de la CAM que observamos en este período, a partir de una combinación de represión directa, criminalización y medidas preventivas constituyó, en efecto, uno de los logros de la estrategia estatal en la estabilización del orden interno para dotar de un marco de seguridad jurídica a las inversiones.

Aun con la importante distinción que señalamos respecto al uso efectivo de la figura legal o la proliferación de discursos e imaginarios terroristas, no por ello fue menos eficiente en el caso peruano. En efecto, lo que por un exceso interpretativo de la situación de protesta podía conducir a la deslegitimación del aparato estatal como sostuvo el profesor Saldaña Cuba, en la

forma en que fue utilizada durante la fase de auge del superciclo logró la meta buscada: desviar la atención sobre las demandas reales de las comunidades afectadas por la ampliación de ciertas actividades económicas con significativos pasivos ambientales, convirtiéndolos en terroristas. Es decir, en amenazas a la seguridad nacional que, en consecuencia, exigían el despliegue de una respuesta estatal extraordinaria.

En ambos casos, las legislaciones antiterroristas porosas y su adecuación al contexto securitario post 11S, la utilización instrumental del término que ya evidenciábamos hacia el final de ambas experiencias autoritarias, así como el endurecimiento de la respuesta estatal frente a la conflictividad socioterritorial o socioambiental con policías militarizadas o militarización de las situaciones y zonas de protesta, constituyeron mecanismos claves para legitimar esta creación, justificando la violencia desplegada.

En suma, la legitimación del modelo neoextractivista se materializó, en la etapa de bonanza del superciclo, mediante la criminalización de la protesta y la conversión de los manifestantes en enemigos, por un lado, mientras que, por el otro, se establecían mejoras institucionales y se ofrecían compensaciones económicas y/o programas sociales para las comunidades no movilizadas y/o que encontraban en las actividades extractivas una solución a su situación de marginación histórica. Esta política dual, de negociación y auxilio a unos y de represión a otros, se extenderá en la segunda etapa que analizamos, durante la fase de agotamiento del superciclo. Sin embargo, lo hará mediante la disminución de gran parte de las conquistas logradas en esta etapa y, ante el menor ingreso de divisas, una similar reducción del presupuesto a los programas sociales y las políticas de redistribución de la riqueza.

## **CAPÍTULO 4. LA LEGITIMACIÓN DEL MODELO FRENTE AL AGOTAMIENTO DEL SUPERCICLO: DE LA RESPUESTA REACTIVA A LA ESTRATEGIA PREVENTIVA (2011-2018)**

En el capítulo anterior analizamos la respuesta estatal a la protesta antiextractivista en el momento de auge del superciclo, cuando los precios internacionales de los *commodities* se mantenían al alza, exhibiendo índices de crecimiento históricos. La demanda asiática que se sumó a la de los tradicionales socios comerciales y la firma de TLC que fortaleció la llegada de inversiones a Chile y Perú, configuró un escenario de fuerte crecimiento macroeconómico.

Este crecimiento, no obstante, al exigir la ampliación de las actividades extractivas hacia zonas habitadas por poblaciones indígenas e indígena-campesinas, generó una multiplicidad de manifestaciones de oposición. La respuesta estatal a la protesta antiextractivista fue, en esta fase, predominantemente coercitiva, con el despliegue de los mecanismos represivos y discursivos que analizamos en profundidad, tendientes a construir la idea de un enemigo poderoso capaz de amenazar la seguridad nacional, y un endurecimiento de las penas por delitos ligados a situaciones de protesta social que nos permitieron categorizarlos como hechos de criminalización.

Sin embargo, esta predominancia de la respuesta represiva no fue exclusiva, observándose, por el contrario, elementos de consenso que agrupamos en dos grandes núcleos: 1. transformaciones institucionales en las áreas de fiscalización medioambiental y derechos de comunidades indígenas; 2. programas y planes sociales orientados a la compra de tierras, el acceso a mejores condiciones de salud, vivienda y educación, entre otros.

En efecto, tanto por la capacidad de incidencia de las protestas como por la necesidad de adecuación de la institucionalidad chilena y peruana a los estándares medioambientales internacionales, se lograron importantes avances en este sentido, entre las que destacan la creación de ministerios exclusivos para las cuestiones medioambientales y la aprobación del derecho a consulta previa, existente en los sistemas normativos desde la firma del Convenio 169 de la OIT en 1994. Asimismo, la necesidad de retención de la renta extractivista impulsó una modificación de los sistemas tributarios que, al menos en Perú en el sector minero, logró una significativa mejora de las regiones.

Además de predominantemente coercitiva, el carácter de la respuesta fue eminentemente reactiva, tanto en lo que respecta al uso de la violencia en escenarios de conflicto que en ocasiones evidenció un accionar desarticulado responsable de recurrentes crisis ministeriales, como en la aprobación de medidas fiscales y medioambientales progresistas. El Estado central,

en nuestras unidades nacionales, reaccionaba ante los conflictos desplegados en sus regiones productivas una vez que éstos ocurrían. La usual demora en ofrecer soluciones -muchos de los cuales respondían a una histórica desigual presencia del Estado en el lugar- desmejoraba aún más su capacidad de reacción.

La legitimación del modelo *so pretexto* del crecimiento generado se viabilizó por estos medios durante la fase de auge. Los conflictos, la contaminación, los perjuicios sobre las comunidades, cuando eran reconocidos por las autoridades, se enmarcaban en una interpretación del mal necesario o el daño colateral del modelo económico. El inicio de la fase de agotamiento del superciclo en el que nos concentramos en este acápite y la flexibilización de las medidas tributarias y ambientales exigió nuevas formas de legitimación del modelo.

El superciclo de *commodities* se extendió hasta *circa* 2013-14, comenzando a exhibir signos de debilitamiento a partir del año 2011 y cuatro años después, tanto los precios internacionales de los bienes primarios exportables como el volumen demandado, exhibieron índices de crecimiento previos al inicio del ciclo.

El primer cimbronazo a la economía mundial, con consecuencias visibles para los países exportadores de recursos naturales, no ocurrió en 2011, sino en 2009, con la crisis financiera internacional que tuvo su epicentro en Estados Unidos en 2008.

El objetivo de este capítulo es, entonces, analizar las variaciones en la respuesta estatal a la protesta antiextractivista en las unidades nacionales estudiadas, durante la fase de agotamiento. En esta ocasión, reconstruimos los acontecimientos ocurridos entre 2011 y 2018, cuando la región atravesó, además, un conjunto de transformaciones significativas: el giro a la derecha, representado por el ascenso de Sebastián Piñera a la presidencia, y la instauración de los denominados gobiernos empresarios, como el propio Piñera y PPK en Perú.

La caída de los precios internacionales de los *commodities* y la contracción del volumen de demanda mundial exigieron la introducción de cambios tanto en el modelo económico, con planes de reactivación que significaron una regresión de las medidas ambientales, tributarias y de protección de los derechos indígenas, como de la respuesta estatal a la creciente conflictividad socioambiental.

Esta respuesta fue abandonando gradualmente su carácter reactivo para adoptar, frente a la necesidad de retener las inversiones instaladas y captar nuevos proyectos, una estrategia preventiva. La forma concreta de esta reacción se evidenció con mayor rigor en dos procesos que sucedieron en este período: la amenaza de uso de la represión policial en el “mayo chilote”

y la declaratoria, en carácter preventivo, de todo el corredor minero sur peruano en estado de emergencia durante la breve presidencia de Kuczynski<sup>182</sup>.

En línea con las hipótesis planteadas en esta tesis, entendemos que el despliegue de una estrategia preventiva guarda relación con la adecuación de las agendas de seguridad y defensa locales a las prerrogativas de la “guerra contra el terrorismo”, que, al definirse como no convencional, permite intervenciones que no pueden ser encuadradas dentro de las regulaciones ordinarias (Calveiro, 2012: 97).

Una vez definido el enemigo, criminalizadas sus prácticas y conductas y logrado el objetivo de desmovilización y desarticulación de las expresiones más radicales de oposición al modelo de desarrollo, se optó por una estrategia defensiva. Ante la necesidad de captar inversores en una fase de contracción de la demanda y los precios mundiales, y en el marco de un fuerte cuestionamiento de organismos de derechos humanos internacionales a las prácticas violentas desplegadas, los Estados centrales de Chile y Perú pugnaron por una reorientación de la estrategia.

Como veremos a partir de los casos subnacionales, podemos identificar una sofisticación de los métodos de contención, visibles en: la introducción de tácticas de negociación diferenciales tendientes a dividir las organizaciones, basadas frecuentemente en incentivos económicos selectivos; armado de causas legales para encarcelar a dirigentes señalados por las fuerzas de seguridad como delincuentes terroristas; amenaza de uso de la fuerza coercitiva con una clara intencionalidad amedrentadora; declaración de las zonas geoestratégicas como de interés público; y el establecimiento de estados de excepción por períodos más extensos que lo que permite la legislación y en zonas donde no se han producido manifestaciones.

Respecto a esta última herramienta, la normalización de la excepción y la interrupción de los derechos y las libertades esenciales se convierte en un paradigma de gobierno, en los términos que plantea Agamben, es decir, como una “suspensión del ordenamiento vigente para garantizar su existencia” ([1995] 2007) 32).

---

<sup>182</sup> Una estrategia similar se evidenció en el caso de incriminación de comuneros mapuche por parte de Carabineros bajo la denominada “Operación Huracán” durante el segundo mandato de Bachelet, que relatamos brevemente en este capítulo. Al no contar con otras fuentes más que los informes mediáticos, decidimos no utilizarlo como caso emblemático de su gestión. Asimismo, decidimos dar prioridad a la emergencia de un nuevo frente de conflictividad en el marco de la industria salmonera, que destacó por su novedad, su alcance y la sofisticación de las respuestas estatales.

#### **4.1. El inicio del fin: crisis financiera internacional, agotamiento del superciclo y la “carrera hacia el fondo”**

La crisis capitalista mundial, evidente a partir de la quiebra de *Lehman Brothers* en septiembre de 2008 y la consecuente entrada en recesión de la economía norteamericana, provocó una desaceleración económica internacional: la tasa de crecimiento (3.2%) fue la menor registrada desde el año 2002 y fue dos puntos inferior a la de 2007 (BCRP, 2008: 48). Esta coyuntura afectó significativamente a los países primario-exportadores.

Sin embargo, tanto Chile como Perú eludieron el impacto de esta coyuntura mediante la implementación de medidas contracíclicas sostenidas por las reservas de renta extractivista ahorradas en etapas de bonanza, lo que les permitió recuperar el crecimiento hacia el año 2010 (Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas, 2016: 112).

La inversión extranjera orientada especialmente a la actividad minera en el Chile de Bachelet se mantuvo relativamente alta, mientras que en Perú el gobierno de Alan García logró un buen control de la crisis (Veltmeyer y Petras, 2014: 33).

En febrero de 2012, *The Economist* señaló que estos países figuraban entre las ocho economías emergentes “con mayor capacidad de maniobra para usar sus políticas monetarias y fiscales a fin de sostener su crecimiento económico frente a una desaceleración global” (p. 1). Los indicadores utilizados para elaborar el ranking incluían el control de la inflación; la tasa real de interés, que fue negativa para ambos países; el tipo de cambio y la apreciación de la moneda; y la balanza en cuenta corriente (p. 2).

La revista *Forbes* acompañó este diagnóstico y en 2012 colocó a Chile como el mejor país de la región latinoamericana para desarrollar negocios, mientras que Perú se ubicaba en el segundo lugar (Lust, 2014b: 213)<sup>183</sup>.

Sin embargo, entre fines de 2010 y principios de 2011 comenzó el proceso de agotamiento del superciclo, generado por una contracción de la demanda mundial y una caída severa de los precios internacionales de los bienes primarios. Estos procesos respondieron a la desaceleración del crecimiento chino, así como al incremento de la oferta de estos bienes a nivel mundial “debido a las mayores inversiones que se realizaron en los sectores de los recursos naturales durante el período de auge de los precios” (CEPAL, 2015: 28). Esta caída gradual, aunque sostenida, se haría visible hacia 2014.

---

<sup>183</sup> Las calificaciones de estas revistas económicas guardan relación, asimismo, con el Índice de Competitividad Global (ICGI), que incluye aquellos factores “que estimulan o desalientan las exportaciones de productos y países específicos, las políticas cambiaria y comercial, la eficiencia de los canales de comercialización y de los sistemas de financiamiento, los acuerdos internacionales y las estrategias de las empresas” (Medeiros, Gonçalves Godoi y Camargos Teixeira, 2019: 9).

Para el primer trimestre de 2015, las tasas de crecimiento del comercio mundial se encontraban estancadas en niveles inferiores a los registrados antes de la crisis de 2008. Un desempeño similar a la baja exhibió el precio de los productos básicos, cuya caída fue mayor a la esperada.

Durante 2014 y los primeros meses de 2015 continuó la tendencia a la baja de los precios de los metales y de los productos agrícolas iniciada a comienzos de 2011 (...). Así, entre enero de 2011 y mayo de 2015, dichos precios acumularon caídas del 39% y el 29%, respectivamente (CEPAL, 2015: 27).

En este período, las cotizaciones de gas cayeron a la mitad, mientras que el cobre y la soja caerían a niveles superiores al 30% (Peters, 2016: 31). El petróleo sufrió una caída abrupta a partir de 2015 (cerca al 60%), ante el exceso de oferta y la disminución de sus precios, a lo que se sumó la menor demanda externa (Arroyo, 2019: 124; CEPAL, 2015: 15). En el caso del cobre, el precio se redujo incluso hasta niveles registrados antes del inicio del superciclo, al igual que el petróleo, afectado además por la demora de la OPEP en tomar medidas de contención. El oro mantuvo una cotización al alza por su valor de refugio, ante la depreciación del dólar (Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas, 2016: 60-61).

Las economías latinoamericanas sufrieron una contracción de su crecimiento, pasando de un 3.2% en 2013 a un 0.6% en 2014, registrando cifras inferiores al 1%.

A partir de entonces, los gobernantes de Chile y Perú iniciaron la “carrera hacia el fondo”<sup>184</sup> o competencia fiscal, es decir, “la apuesta por mantener el modelo aumentando los volúmenes de producción para compensar la caída de los precios que se produjo”, ingresando en una fase de aceleración de la competencia para atraer inversiones. Así, al relajamiento de los regímenes de recaudación tributaria y de las normativas ambientales, se le sumó el debilitamiento de la legislación sobre consulta previa, la recentralización de la gestión de las actividades extractivas en el Estado nacional, que en la fase de auge del superciclo había experimentado un proceso de descentralización (Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas, 2016: 5-32).

---

<sup>184</sup> La expresión “*race to the bottom*” (RTB) es un concepto que proviene de la teoría económica liberal para denominar procesos de competencia intraestatales, así como entre diferentes compañías o países, para atraer inversiones, flexibilizando las normativas, especialmente las tributarias y las ambientales. A partir de la década de 1970, “el capital se ha vuelto cada vez más firme, hasta el punto de que los Estados no pueden detener la movilidad de capitales, aunque lo intenten. En este marco, el capital mundial busca el lugar donde puede obtener la tasa más alta de rendimiento. Las altas tasas de impuestos corporativos, las estrictas leyes laborales o la rigurosa protección de medio ambiente reducen las tasas de beneficio al aumentar los costos de producción. Por lo tanto, el capital participará en el arbitraje regulatorio, pasando a (o importando desde) países con los estándares regulatorios más bajos. Los Estados, temiendo la pérdida de su base imponible, no tienen otra alternativa que reducir las normas regulatorias para evitar la fuga de capitales” (Drezner, 2006: 1, traducción propia).

Este proceso coincidió con la consolidación a nivel regional, a partir de 2015, del “giro conservador” que tuvo como precursor al gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), así como al fallido progresismo de Humala, rápidamente convertido en un continuador de la neoliberalización de Perú (2011-2016) y responsable del “paquetazo ambiental” que flexibilizó las normativas conquistadas para atraer inversiones.

Si bien la mutación de China desde la industria hacia los servicios también redujo la demanda de bienes desde América Latina, desde el año 2010 cuando se convirtió en la segunda economía a nivel mundial, el primer país productor y exportador de bienes y el segundo en términos de importaciones, acompañó el proceso de recuperación de los países primario-exportadores y permitió sostener su crecimiento macroeconómico.

Según datos de la CEPAL (2013), entre 1990 y 2009 los flujos de inversión extranjera directa desde China hacia la región eran de seis mil millones de dólares y pasaron a más treinta y dos mil millones solamente entre 2010 y 2012, destinados casi exclusivamente a la adquisición de recursos naturales, destacando petróleo y productos mineros. En efecto, para el año 2014 se había convertido en el principal consumidor mundial de cobre y la empresa *Minmetals* adquirió la mina peruana de cobre de Las Bambas a *Glencore-Xstrata* (Svampa y Slipak, 2015: 43-45). Los intentos por atraer y retener al gigante asiático, así como para atraer inversiones de los socios comerciales tradicionales, como Estados Unidos, impactaron en la aceleración de la competencia entre países productores de materias primas. Una competencia que recrudeció la extracción de recursos, profundizó la represión de las protestas y coartó los derechos de las comunidades indígenas e indígena-campesinas.

El gobierno chileno durante la gestión de Piñera reformó la ley de royalty minero para captar un mayor excedente de la renta y comenzar un gradual, pero sostenido, proceso de recentralización, en detrimento de la descentralización que pretendía lograr una mejor redistribución de las ganancias de la actividad hacia las regiones de explotación. La nueva ley de royalty otorgaba una extensión de los contratos de invariabilidad tributaria por seis años y ofrecía un régimen impositivo rebajado de manera transitoria (por tres años) para las empresas que se sumaran -voluntariamente- a dicha propuesta.

Asimismo, si bien el gobierno de Piñera aprovechó la creación del Ministerio del Ambiente poco antes de asumir (enero de 2010) por la mandataria saliente para demostrar su voluntad dialoguista con los actores en protesta, en 2013 emitió la normativa que reglamentaba el Sistema de Evaluación Ambiental en la que se especificaba que la consulta a las comunidades indígenas no era vinculante. Finalmente, poco antes de finalizar su mandato propuso la implementación de un plan de mejora de la situación de conflicto en las zonas de explotación

forestal que, en declaraciones mediáticas, su vocera calificó como “una nueva pacificación de la Araucanía”.

Entre 2014 y 2015, el gobierno peruano liderado por Ollanta Humala emitió una batería de leyes y decretos tendientes a la desregulación fiscal, disminuyendo el peso de los impuestos provenientes de las actividades extractivas en la tributación general, y ambiental, rebajando los estándares asumidos para continuar atrayendo inversiones hacia la minería metálica y los hidrocarburos.

Estas medidas, enmarcadas en un plan de estímulo a la inversión extranjera, facilitaron la obtención de licencias, acotaron la duración de los trámites necesarios para la aprobación de proyectos y redujeron impuestos, sobre todo el impuesto a la renta y el impuesto general a las ventas (IGV) (CEPAL, 2015).

En ambos casos, la carrera hacia el fondo incluyó la implementación de medidas de estabilización del orden interno que permitiesen fortalecer la seguridad jurídica para la captación y retención de inversiones. Estas medidas impactaron sobre los colectivos previamente criminalizados, al mismo tiempo que se focalizaron en el accionar de nuevos grupos reunidos en torno a la oposición a proyectos extractivos.

Para el año 2017, dicha competencia parecía haber rendido sus frutos, al menos en el área minera: en el ranking de atractivo minero del Instituto *Fraser*<sup>185</sup> Chile se ubicó en el 8vo. puesto, mientras que Perú en el puesto 19 (Poveda Bonilla, 2019:17). Para fines de 2018, cuando se dio en simultáneo la recuperación económica de Estados Unidos, China y la Unión Europea, el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial colocó nuevamente a Chile como el país más competitivo de América Latina, en el puesto 33 de 140, mientras que Perú se ubicó en el puesto 63.

#### **4.2. Del gobierno de las corporaciones (Piñera, 2010-2014) al reformismo político (Bachelet, 2014-2018): flexibilización ambiental y tributaria y profundización de las actividades extractivas**

La victoria de Sebastián Piñera en las elecciones presidenciales de 2010 representó un conjunto de rupturas en el escenario político chileno. En primer lugar, supuso el retorno de la derecha

---

<sup>185</sup> Esta organización canadiense que inició sus actividades en 1974 comenzó a ganar notoriedad durante los primeros años del Siglo XXI en el ámbito latinoamericano por la publicación anual de una encuesta de atractivo minero. Su metodología consiste en “evaluar la influencia de las políticas públicas (marco de la tributación, otras regulaciones) y aspectos de dotación geológica en el clima de inversión en los países”, a partir de encuestas a funcionarios de empresas mineras de todo el mundo (De Echave, 2018: 126).

por vía democrática a la gestión gubernamental, después de cincuenta y dos años<sup>186</sup>. El espacio político con el que logró este triunfo, Coalición por el Cambio, condensaba a los tradicionales partidos de derecha de la ex Alianza por Chile (1988): la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN).

Asimismo, significó el cierre de dos décadas de gobiernos concertacionistas, derrotando en segunda vuelta al histórico líder de la Concertación y ex presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Y, a nivel regional, marcó el inicio del giro conservador que seguiría con el triunfo de Mauricio Macri en Argentina en 2015, el *impeachment* a Dilma Rousseff y el triunfo en elecciones democráticas de Jair Bolsonaro en 2019 en Brasil.

En el plano de las continuidades, su gobierno se caracterizó por preservar la política de consensos que instituyó el gobierno de Patricio Aylwin en el primer mandato posdictatorial. Conjuntamente, el modelo económico continuó inalterable, a pesar del contexto internacional desfavorable al inicio de su gobierno. Tras cuatro años de medidas orientadas a la ampliación del mercado, Piñera logró incrementar las posibilidades de lucro y renta de los sectores privados:

La gestión estatal se orientó a facilitar los espacios empresariales de nuevos y más amplios focos de renta y lucro privado. Aun cuando el proceso venía de años anteriores -en ocho años el número de conglomerados empresariales en Chile aumentó en 31%-, en diciembre de 2010 la Superintendencia de Valores y Seguros identificó 113 grupos empresariales vigentes, 27 más que en 2002, la mayoría de los nuevos en el campo financiero y concesiones de obras públicas (Varas, 2013: 145).

La minería continuó siendo el principal producto de exportación. El precio del cobre preservó niveles altos y la inversión extranjera en minería acompañó este crecimiento. Los ahorros generados en la gestión anterior a partir de la renta cuprífera permitieron financiar la reconstrucción de las zonas destruidas por el terremoto de fines de febrero de 2010 y el nuevo movimiento sísmico que se produjo el mismo día en el que se produjo el cambio de mando (11 de marzo).

Una de las primeras medidas del nuevo gobierno respecto a la minería fue el envío al Congreso del proyecto de ley de modificación del royalty minero (N°20.469), que sería aprobado en el mes de octubre con el objetivo principal de financiar la reconstrucción de las zonas afectadas y, en segundo lugar, promover el desarrollo de las regiones mineras, incrementando la recaudación tributaria y el control estatal de la renta generada.

---

<sup>186</sup> La última vez había sido en 1958 de la mano de Jorge Alessandri (1958-1964).

La nueva ley de royalty extendía por seis años más los contratos de invariabilidad tributaria para aquellas empresas que hubieran suscrito contratos de este tipo con el Estado chileno y decidieran acogerse voluntariamente al nuevo régimen de tributación. Establecía, además, un régimen transitorio que abarcaría los años 2010, 2011 y 2012, durante los cuales “se aplicará a las empresas que se acojan al régimen permanente señalado, una tasa de impuesto específico a la minería que varía entre un 4% y hasta un máximo de 9%”, es decir, tasas más bajas que las que correspondería por su capacidad operativa.

En un intento de fortalecer la competitividad de las economías ubicadas en la cuenca del Pacífico, en abril de 2011 los mandatarios de Chile, Colombia, México y Perú iniciaron las negociaciones para la conformación de un área de integración, la Alianza del Pacífico (AP), que progresivamente tendiese a la construcción de un área de libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.

La importancia geoestratégica de este acuerdo radicaba en que, por un lado, les permitía a los países miembros “convertirse en el puente latinoamericano de relacionamiento con el Asia Pacífico” y, en simultáneo, constituía “el medio de reacomodo de los Estados Unidos en América Latina” (Ardila, 2015: 243), al ofrecer un contrapeso frente a la emergencia de otros organismos regionales como UNASUR, cuyo eje era menos proclive a la intervención norteamericana. El acuerdo fue formalizado en junio de 2012.

En pos de iniciar su mandato con una mejor perspectiva frente a la protesta antiextractivista, en agosto de 2010 anunció la implementación del Plan Araucanía 2010-2014, un proyecto de desarrollo regional orientado a disminuir la incidencia de la violencia en la zona a partir de cinco núcleos: “pueblos originarios, educación y salud, desarrollo productivo e inversión en infraestructura y conectividad regional”.

Para 2014, según el informe elaborado por la organización sin fines de lucro Fundación Avanza Chile creada por Piñera a poco de finalizar su gestión como vehículo de oposición a Bachelet e impulso a su nueva candidatura en 2017, el desempleo se había reducido en la región y la seguridad ciudadana había mejorado, exhibiendo una caída desde un 35.5% a un 26.5%. Esto último, gracias al despliegue de una mayor dotación de miembros de Carabineros, incrementándose en más de ciento veinte efectivos, así como de integrantes de la PDI, que sumó treinta a los ya existentes. El plan creó, además una nueva Área de Desarrollo Indígena en la comuna de Ercilla y entregó tierras a las comunidades prioritarias identificadas por la CONADI durante el gobierno de Bachelet (Fundación Avanza Chile, 2014).

Asimismo, en octubre de 2010 promulgó la nueva institucionalidad medioambiental creada por su predecesora, junto con el anuncio de creación de tres nuevas áreas protegidas. El surgimiento

del Ministerio de Medio Ambiente fue acompañado de la creación del Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente (Varas, 2013: 149).

El salmón tuvo un desempeño positivo para la balanza comercial, significando en 2012 el 3.7% de las exportaciones totales del país (SalmonChile, 2013), cifra que para 2015 crecería a 5.6% (Arce, Lizana Valdés y Tagle Zañartu, 2016). El sector forestal fue otro de los grandes beneficiados por las políticas de la nueva gestión. En 2012 se envió al Congreso un proyecto que proponía la prorrogación por veinte años más del DL 701 (de 1974) que impulsaba el sistema de incentivos estatales para las plantaciones de especies exóticas en reemplazo del bosque nativo.

Otro elemento de continuidad se evidenció en el plano de la respuesta a la protesta social. Si bien los primeros meses de su mandato se caracterizaron por propuestas de diálogo, reconociendo la “deuda histórica” con las comunidades indígenas y proponiendo la ampliación de las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI), además de anunciar modificaciones en la legislación antiterrorista, hacia el inicio de 2013 la presión del empresariado y de la derecha tradicional evidenciaron una voluntad de profundizar la criminalización. En efecto, ésta empeoró durante la gestión de Piñera en tanto, precisamente, su base de apoyo estaba conformada por “los mismos empresarios agrícolas y forestales que durante décadas han participado en las acciones de represión y despojo de esta comunidad originaria” (De la Cuadra, 2010: 3).

En julio de 2010, a menos de cuatro meses de iniciada su gestión, Piñera atravesó el primer proceso ligado a la judicialización de la protesta contra las actividades extractivas heredado de gestiones anteriores. La huelga de hambre de los comuneros mapuche presos en las cárceles de la VIII, XIX y X Región se extendió, con negociaciones y retoma de las medidas de protesta, hasta julio de 2011.

Los comuneros se encontraban detenidos en prisión preventiva -algunos por plazos de hasta dos años- esperando juicios por terrorismo y, además, habían sido doblemente enjuiciados por la justicia militar, encargada de estos delitos, y la justicia ordinaria. Las penas ascendían a veinticinco años en el caso de presuntos miembros de la CAM de la VIII Región que eran acusados de “maltrato de obra a Carabineros” y daños a vehículos policiales en el año 2008, además de atacar a un fiscal que investigaba una asociación ilícita que involucraba a líderes de la organización<sup>187</sup>. Otros comuneros se encontraban detenidos por robo de madera, incendio y delitos de terrorismo como asociación ilícita o incendio terrorista.

---

<sup>187</sup> El fiscal Mario Elgueta tenía dedicación exclusiva para causas mapuche en la Región de Bío Bío. Resulta paradójico que estas acusaciones se sostenían en base a declaraciones tales como la del fiscal presuntamente

Estos actos de protesta recibieron el apoyo de sectores de la sociedad civil que se manifestaron no sólo en el sur del país, sino también en la ciudad capital, lo que condujo al incipiente gabinete a enviar proyectos de ley para restringir los ámbitos de competencia de la justicia militar y modificar la Ley Antiterrorista (Varas, 2013: 80).

El primer cambio a la legislación ocurrió en el marco de estos acontecimientos, en octubre de 2010, mediante la Ley N°20.467 que eliminó las presunciones de finalidad terrorista, modificando la definición misma del delito señalada en el Artículo 1°. A partir de entonces:

Constituirán delitos terroristas (...) cuando el hecho se cometa con la finalidad de producir en la población o en una parte de ella el temor justificado de ser víctima de delitos de la misma especie, sea por la naturaleza y efectos de los medios empleados, sea por la evidencia de que obedece a un plan premeditado de atacar contra una categoría o grupo determinado de personas, sea porque se cometa para arrancar o inhibir resoluciones de la autoridad o imponerle exigencias (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2010).

Algunos elementos para destacar de esta nueva definición del delito de terrorismo lo constituyen, por un lado, la necesidad de demostrar con evidencias claras el “temor justificado”, en tanto los juicios por delito de terrorismo iniciados contra comuneros mapuche terminaban anulados o los inculcados procesados por delitos comunes, sin lograr demostrarse la finalidad terrorista. Por otro lado, a pesar de los anuncios, el hecho de continuar considerando como acto terrorista cualquier suceso que se cometa “para arrancar o inhibir resoluciones de la autoridad o imponerle exigencias”, constituía un claro retroceso en el derecho a la protesta.

Las discusiones en torno a las modificaciones habían incluido, además, el señalamiento sobre los menores de edad, que se verían reflejadas en 2011 cuando, mediante la Ley N°20.519, se excluyó de su aplicación a conductas ejecutadas por menores de edad. También formó parte de las negociaciones eliminar el delito de incendio, pero sólo se logró una reducción de las penas. En este marco, a mediados de 2012 desde el sector Defensa se presentó la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (ENSD) que regiría el período 2012-2024, en el que se plasmaron los lineamientos generales de las doctrinas de nuevas amenazas (narcotráfico, crimen organizado, terrorismo, escasez de recursos naturales y energía) establecidas con posterioridad a los atentados del 11S.

El diagnóstico de este documento sostenía que la creciente inserción internacional del país exigía mayores niveles de seguridad, en tanto los riesgos se habían incrementado. El documento

---

agredido, quien afirmó que “como esa noche estaba con luna pudo ver la silueta de un grupo de sujetos a no más de dos metros de distancia del vehículo en que viajaba junto a los detectives” (Emol, 2010).

reflejaba el concepto de seguridad ampliada que, entre otros elementos, se basa en la pérdida de predominancia de las guerras interestatales y el crecimiento de los conflictos intraestatales (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2012: 4).

La propuesta recibió fuertes críticas en torno a la posibilidad de intervención de las FFAA en el orden público, así como respecto al origen de las propuestas en el sector de Defensa, ya que se trataba de políticas de seguridad. No obstante las múltiples correcciones que se introdujeron en torno a estas cuestiones, la estrategia no logró ser oficializada (Rivas Pardo, 2014).

A pesar de la retórica de una derecha *aggiornada* que emulaba el propio Piñera y de la no oficialización de la ENSD, la respuesta estatal a las disputas entre los proyectos extractivos y las comunidades mapuche continuaría el derrotero de la criminalización, evidenciando la aplicación fáctica de las premisas volcadas en la Estrategia: las amenazas se encuentran al interior de las fronteras nacionales, constituyen un freno al desarrollo ante la escasez mundial de recursos naturales y energéticos y, para combatirlas, es preciso combinar elementos de seguridad y defensa, legislación de excepción y militarización de las zonas consideradas en conflicto.

Como analizaremos en el siguiente apartado, un acto reivindicativo llevado a cabo en enero de 2013 retrotrajo la estrategia estatal a la criminalización abierta, cuando el incendio de la casa del Fundo Palihue en la comuna de Vilcún (provincia de Cautín, Región de La Araucanía) produjo el fallecimiento de un agricultor y su mujer: los Luchsinger-Mackay<sup>188</sup>.

Otros enfrentamientos con las comunidades mapuche-lafkenche<sup>189</sup> ocurrieron entre mediados de 2012 y comienzos de 2013, en el marco de la aprobación de la nueva Ley de Pesca (N°20.657), conocida como “Ley Longueira” (por la participación en su elaboración del por entonces Ministro de Economía). Esta ley fue enérgicamente criticada por la oposición y las organizaciones ambientalistas porque garantizaba derechos de explotación a veinte años a los sectores industriales y generaba condiciones beneficiosas para la llegada de inversionistas extranjeros, ignorando la existencia de las comunidades indígenas que subsisten allí a partir de la pesca artesanal (Varas, 2013: 310).

La normativa había sido supuestamente incentivada para racionalizar la explotación pesquera, pero generaba el efecto inverso, lo que despertó sospechas de corrupción y captura del Estado

---

<sup>188</sup> Los Luchsinger-Mackay eran descendientes de colonos europeos llegados a la región a principios del siglo XX (Pinto Rodríguez, 2017). En un panfleto reproducido por los medios nacionales, el sobrino del matrimonio era sindicado como usurpador del ex fundo Santa Margarita. Durante las acciones de recuperación del fundo en 2009 había sido asesinado Matías Catrileo por un disparo de Carabineros mientras protegía la propiedad (Pinto Rodríguez, 2017: 67).

<sup>189</sup> Ubicados a lo largo del borde marítimo, entre el río Bío Bío y Chiloé.

por parte de los intereses extractivistas. En efecto, al tratarse de un sector altamente concentrado, los tres grandes conglomerados que manejaban el 76% del sector se beneficiaban de la nueva normativa que introducía dos tipos de licencias: uno para aquellas empresas que ya contaban con cuotas históricas y otro para compañías nuevas que ingresaran a través de licitaciones, siempre y cuando hubiera excedentes.

Si bien otorgaba nuevas cuotas a los pescadores artesanales, al no propiciar la transformación de la estructura del sector, no les permitía competir y, además, promovía la concentración de la explotación en las grandes firmas que sí estaban en condiciones de hacerlo. La ley evidenció, además, una tendencia a beneficiar a miembros del propio gabinete, en tanto el Ministro de Hacienda, Felipe Larraín, había formado parte del directorio de *Antar Chile* que, a su vez, pertenecía al grupo Angelini<sup>190</sup> (Varas, 2013: 210).

Asimismo, esta legislación infringía la Ley Lafkenche creada en 2008. Estas inconsistencias promovieron denuncias de inconstitucionalidad de la normativa, que “pretende justificarse teniendo como objetivo la sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos, cuando en realidad resulta en la sustentabilidad financiera de la gran pesca” (Gissi, Ibacache, Pardo y Ñancuqueo, 2017: 17).

La colusión de intereses público-privados fue un tema recurrente en la gestión de Piñera, particularmente durante su primer año, colocando en agenda la ausencia de un marco regulador de la circulación estatal-empresarial, en tanto gran parte de su gabinete inicial se había conformado con representantes de las más altas cúpulas corporativas. Ello se vio reforzado a partir de la aprobación de un conjunto de legislaciones que, como la mencionada Ley Longueira, beneficiaba no sólo a los conglomerados que eran propiedad de los miembros del gabinete sino, además, a representantes de los principales grupos económicos del país.

Este proceso evidenciaba a las claras la vigencia de un Estado subsidiario que, surgido en dictadura y blindado por la Constitución de 1980, establecía que las bases del desarrollo del país se encontraban en la iniciativa privada.

El Estado se omite de ser un Estado empresario como fue en el Siglo XX y salvo en situaciones muy excepcionales en los que las empresas no les interesa porque no pueden ganar plata, se hace cargo el Estado. Eso significa que la política minera, la política energética, la política pesquera y de acuicultura, la política agrícola, queda en manos de las empresas, se les da libertad y se las protege. Se les garantiza el derecho a la libre iniciativa empresarial que se traduce en una serie de garantías y beneficios: tributarios, en el caso minero la depreciación acelerada y no tributar sobre la ganancia, y otros

---

<sup>190</sup> Es el décimo grupo más importante del país, con acciones en las áreas de energía (COPEC), forestal (Celulosa Arauco) y minería (con una diversidad de proyectos de inversión).

instrumentos que tienen su raíz en la Constitución (Lucio Cuenca, presidente OLCA, entrevista personal, junio de 2018).

Respecto a la institucionalidad medioambiental, en diciembre de 2013 se dictó una nueva norma del Sistema de Evaluación Ambiental (Decreto N°40 MMA) referida a la consulta no vinculante de proyectos extractivos en territorios pertenecientes a pueblos indígenas. Es decir, si bien la legislación seguía vigente, al ser la consulta no vinculante dotaba al Estado de una capacidad mayor de decisión que las propias comunidades afectadas.

En enero de 2014, a poco de culminar su mandato, la vocera del gobierno de Piñera, Cecilia Pérez Jara, enmarcó las políticas estatales frente a las disputas entre las empresas forestales y las comunidades mapuche como una nueva “pacificación de la Araucanía”. Ante la visita del ministro del Interior, Andrés Chadwick, a la región en el marco del aniversario de las muertes de Matías Catrileo y del matrimonio Luchsinger-Mackay para organizar tareas de coordinación con las policías locales, la vocera sostuvo en una conferencia de prensa que el objetivo era: “Visitar aquellos lugares donde se están repitiendo estos hechos delictuales (...) actuar en la zona es difícil, pero falta mayor diligencia para llegar al resultado que todos buscan, que es la pacificación de La Araucanía” (*El Mostrador*, 2014)<sup>191</sup>.

Un mes antes de entregar el mando a la reelecta Michele Bachelet, el presidente saliente firmó un protocolo de desgravación del 92% de los aranceles incluidos en el acuerdo comercial de la Alianza del Pacífico (Varas, 2013: 368).

El 11 de marzo de 2014 comenzó el nuevo mandato de Bachelet, ahora por el espacio Nueva Mayoría, creado en marzo de 2013 a partir de un conjunto de partidos de izquierda y centroizquierda que puso fin a la Concertación. La reforma política y el proyecto de modificación de la Constitución heredada del pinochetismo marcaron buena parte de su gestión. En este contexto, durante el 2016 se mantuvieron diálogos con la ciudadanía en general y con los pueblos indígenas con eje en los derechos humanos (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2017).

En 2016 se llevaron a cabo las primeras reuniones enmarcadas en la Comisión Asesora Presidencial que convocó la primera mandataria para elaborar un informe sobre la situación de la Región de la Araucanía, en base a un triple diagnóstico: la deuda histórica con el pueblo mapuche, la situación de violencia rural y los indicadores de pobreza.

---

<sup>191</sup> Cecilia Pérez: “Queremos lo que todos buscan, la pacificación de La Araucanía”. (3 de enero de 2014). *El Mostrador*. Disponible en: [elmostrador.cl/noticias/pais/2014/01/03/cecilia-perez-queremos-lo-que-todos-buscan-la-pacificacion-de-la-araucania/](http://elmostrador.cl/noticias/pais/2014/01/03/cecilia-perez-queremos-lo-que-todos-buscan-la-pacificacion-de-la-araucania/)

En dicho informe se exigía al Estado la reparación a las víctimas de la violencia rural y se lo acusaba de no cumplir con sus obligaciones de proteger a las víctimas de esta violencia que caracterizaban como política. La “omisión del auxilio estatal en la labor de seguridad” exigía ser reparada con el aumento del personal policial y otros mecanismos compensatorios frente a la pérdida de elementos materiales y vidas humanas como consecuencia del “conflicto” en “territorio interétnico” (Comisión Asesora Presidencial de la Araucanía, 2016: 16).

Respecto al pueblo mapuche, se exigía su reconocimiento político y jurídico como un elemento fundamental para iniciar una nueva relación con el Estado, incluyendo modificaciones a las normativas vigentes sobre políticas de tenencia de la tierra que, aunque incluidas en el Convenio 169, en la práctica no se les daba un real cumplimiento (pp. 18-19). Asimismo, se proponía incluirlos en los espacios de toma de decisiones políticas, mediante su participación en instancias de relevancia como el Congreso Nacional (p. 21).

Finalmente, en lo referido al tercer problema de la región, la pobreza extrema, la Comisión proponía una serie de medidas ligadas a la mejora de la infraestructura existente, especialmente en lo que respecta a la mejora de los caminos y puentes “con potencial productivo”, la mejora de la capacidad hídrica a través de un “plan estratégico regional de riego” que ayude al desarrollo agrícola, la provisión de energía eléctrica en zonas alejadas y dispersas y la provisión de conectividad y cobertura para celulares (pp. 31-32).

Un hito importante en el proceso de Reforma Tributaria (Ley N°20.789) impulsada por la presidenta fue la derogación del Estatuto de la Inversión Extranjera (DL N°600), heredado de la dictadura. Sin embargo, a pesar del impacto simbólico que generó esta decisión, “se mantienen los principios fundamentales de estabilidad, invariabilidad y protección de las inversiones” (Poveda Bonilla, 2019: 27).

Las protestas de las comunidades mapuche continuaron siendo analizadas bajo la noción de terrorismo. Tres sucesos señalan estas afirmaciones. El primero de ellos ocurrió en agosto de 2017 con la quema de dieciocho camiones en la Región de La Araucanía. Este hecho y la quema de veintinueve camiones más de la empresa *Sotraser* (grupo Bethia) unos días después en San José de la Mariquina (Región de Los Ríos), ante la presión de los gremios madereros y de los empresarios forestales, fueron indagados por la fiscalía actuante como atentados terroristas “ya que actuó un grupo de personas y las amenazas estaban dirigidas hacia un sector en particular: las forestales”. El Poder Ejecutivo presentó una querrela empleando la misma figura<sup>192</sup>.

---

<sup>192</sup> Duarte, F. y Roldán, S. (28 de agosto de 2017). Quema de 29 camiones en Los Ríos enfrenta a la fiscalía con empresarios. *La Tercera*. Disponible en: <https://www.latercera.com/noticia/quema-29-camiones-los-rios-enfrenta-la-fiscalia-empresarios/>

La criminalización de la demanda mapuche tuvo un capítulo inédito durante los últimos meses del gobierno de Bachelet. A fines de 2017 se hizo público el funcionamiento de una operación desarrollado por la Unidad de Inteligencia Operativa Especializada (UIOE)<sup>193</sup> de Carabineros en la Araucanía para incriminar a mapuche de delitos terroristas. La Operación Huracán incluyó la fabricación de pruebas falsas que condujeron a la detención de comuneros.

Asimismo, durante el año 2016 surgiría un nuevo foco de conflictividad en la Región de Los Lagos, con las comunidades williche y el pueblo chilota en contra de la contaminación generada por la industria del salmón. Estos episodios que impidieron la pesca artesanal y de subsistencia durante varios meses (Cid Aguayo y Barriga Parra, 2017: 117), junto con la vigencia de la “Ley Longueira” y su consecuente violación a lo prescripto por la Ley Lafkenche, motivó la movilización por la defensa del borde costero marítimo.

A ellos se les sumaron los integrantes del pueblo kawésqar<sup>194</sup>, quienes a fines de 2017 llamaron realizar un boicot a la industria salmonera y a la pesquería industrial y su política de expansión sin respetar los derechos de las comunidades nativas, así como a la propuesta gubernamental de convertir el 70% de la Patagonia chilena<sup>195</sup> en parques nacionales (Juan Carlos Cárdenas, director Ecocéanos, entrevista personal, junio de 2018).

Asimismo, las comunidades williche y kawésqar rechazaban las relocalizaciones de los centros de cultivo de salmón sin consulta previa en Aysén, Chiloé y Magallanes, que hasta entonces se mantenían libres de contaminación y donde se desarrollaba la mayor parte de la pesca artesanal. Esta ampliación de las áreas Aptas para el Cultivo evidenciaba la apuesta por flexibilizar la institucionalidad ambiental e indígena en pos del estímulo a la inversión privada. A pesar de la aprobación de la Ley N°20.930 que creó el derecho de conservación medioambiental y la creación de las áreas marítimas protegidas, en la práctica no especificaba el alcance de dichas normativas.

Unos meses antes de que se conociera la falacia de la Operación Huracán, en junio de 2017 la primera mandataria anunció el lanzamiento del Plan de Reconocimiento y Desarrollo Araucanía, resultado del trabajo de la comisión asesora que funcionaba desde 2016. Durante el acto pidió perdón al pueblo mapuche por las omisiones y los errores cometidos:

---

<sup>193</sup> La unidad fue creada por el general Bruno Villalobos en 2014 para combatir la violencia rural en Bío Bío, La Araucanía y Los Ríos.

<sup>194</sup> Pueblos canoeros patagónicos ubicados principalmente en Puerto Natales y Punta Arenas.

<sup>195</sup> La Patagonia o zona austral abarca parte de la Región de Los Lagos (provincia de Palena), así como toda la Región de Aysén y la de Magallanes.

Hemos fallado como país. Por eso hoy aquí, en mi calidad de Presidenta de la República de Chile, quiero solemne y humildemente pedir perdón al pueblo mapuche por los errores y horrores que ha cometido o tolerado el Estado en nuestra relación con ellos y sus comunidades (Gobierno de Chile, 23 de junio de 2017).

El plan estableció la intención de lograr el reconocimiento de los derechos colectivos, la oficialización del mapudungún en la región, el establecimiento del Día Nacional de los Pueblos Originarios (24 de junio) como feriado y el envío al Congreso de la ley de creación del Ministerio de Pueblos Indígenas y el Consejo de Pueblos Indígenas. También oficializó la creación del Comité Interministerial para actualizar el catastro de tierras y aguas indígenas, a cargo del ministro de Desarrollo Social, que pretendía recoger los planteos de los mapuche, así como de los agricultores y empresarios forestales para lograr una solución integral.

Finalmente, propuso una política de protección y apoyo a las víctimas de la violencia en las regiones de La Araucanía, Bío Bío y Los Ríos, que incluía un “plan especial de apoyo a la recuperación económica de las personas y empresas afectadas por actos de violencia en zonas rurales”. Esta última medida resultaba paradójica en tanto las empresas afectadas formaban parte de los grupos económicos más beneficiados en las últimas décadas, elemento que se equiparaba a la situación de histórica exclusión y marginación de los supuestos perpetradores de la violencia.

En el plano económico, el desempeño exportador durante el segundo mandato de Bachelet experimentó una significativa desaceleración, producto de la caída de las cotizaciones de los precios internacionales de los *commodities*, particularmente del cobre que representaba por entonces el 46% del valor total de las exportaciones y un menor volumen de demanda generado por el decrecimiento chino y la extendida crisis norteamericana y europea. El PBI durante 2014 creció 1.9%, señalando un descenso del ritmo de crecimiento en relación al registrado en 2013 (4.2%), explicado en gran medida por el bajo precio del cobre que cayó 6.9% y el menor volumen demandado desde China (CEPAL, 2015).

En 2015, si bien en el plano interno se implementaron medidas de reactivación económica con incrementos de gastos de capital sostenidos por la reforma tributaria, el desempeño económico general continuó su tendencia a la baja por la caída del precio del cobre en los mercados internacionales (un 20% respecto a 2014), así como de otros bienes primarios exportables. Este desempeño de las exportaciones totales y de las mineras en particular se tradujo en una menor contribución a las finanzas públicas, que cayeron un 28% (CEPAL, 2016).

Para 2016 esta tendencia decreciente de la economía continuó profundizándose, a pesar de los efectos positivos de la reforma tributaria y el aumento del consumo público y privado, ante una

nueva caída del precio internacional del cobre a niveles inferiores a 2015. Durante el primer trimestre de 2017, la huelga de la mina de cobre La Escondida (que producía el 20% del cobre nacional), perjudicó aún más este desempeño.

Por su parte, el sector agropecuario tuvo una leve expansión (3.7%) aunque menor a la de 2015 (6.7%), ante un desempeño desigual de las actividades: la contaminación por floración algal y el vertido de desechos de salmón que condujeron al cierre preventivo del borde costero por varios meses en la región de Los Lagos y parte de la región de Los Ríos, sumado a una contracción de la pesca extractiva y de las exportaciones pesqueras, fueron algunas de las causas de este desempeño decreciente del segundo sector exportador. Los incendios forestales en varias regiones del país durante el primer trimestre de 2017 también generaron, aunque en menor medida, impactos negativos en el crecimiento económico, en tanto “la contribución de las regiones afectadas representa el 14% del PIB nacional” (CEPAL, 2017: 6).

Para fines de 2017, la tasa de crecimiento de la economía registraba una cifra similar a la de 2016 (1.5%). El precio del cobre comenzó a mostrar un leve incremento, aunque éste no fue acompañado de un crecimiento del volumen exportado. Durante el segundo semestre los flujos de inversión también se incrementaron, especialmente los de minería. Si bien tanto la agricultura como la minería sufrieron contracciones durante ese año, la finalización de la huelga en La Escondida y la reactivación de la producción impactaron en una mejoría. Dentro del sector agrícola, la pesca también experimentó una recuperación (20.7% frente al -12.3% de 2016) (CEPAL, 2018).

#### **4.2.1. Entre la hipótesis del “terrorismo internacional”, la oposición willeche a la industria salmonera y la incriminación de comuneros mapuche**

El proyecto político de construcción de una nueva derecha encabezado por Piñera incluía la propuesta, al menos retóricamente, de desarrollar un abordaje diferente de la protesta mapuche, a partir de la cual se comprometía a abandonar la perspectiva criminalizadora y asistencialista. Cuando en octubre de 2012 se anunció la reforma de la Ley Antiterrorista y la creación de un mecanismo para pasar los casos de la justicia militar a la ordinaria y los presos mapuche comenzaron a abandonar las cárceles, esta propuesta pareció tomar forma concreta (Pairican Padilla, 2014: 360).

Entre 2011 y 2013 se produjo una sucesión de juicios por delitos terroristas en los tribunales de Cañete (provincia de Arauco, Región del Bío Bío), Temuco (provincia de Cautín, Región de La Araucanía) y Angol (provincia de Malleco, Región de La Araucanía). Mientras que en el primero se dictaron condenas de ocho y quince años de cárcel efectiva a cuatro comuneros, en

los cuatro juicios de los otros tribunales se dictaron sentencias absolutorias y en ningún caso se pudo acreditar el delito terrorista (Mella Seguel, 2014: 134).

El reconocimiento -a nivel discursivo- de la “deuda histórica” con el pueblo indígena, sumado al Plan Araucanía que reimpulsó las Áreas de Desarrollo Indígena, generó tensiones al interior de las comunidades entre quienes decidieron desmovilizarse para negociar con el nuevo gobierno y los sectores más radicales.

Esta política de aparente integración y respeto tuvo un giro definitivo luego de la muerte del matrimonio Luchsinger-Mackay a principios de 2013 que “para la derecha tradicional y regional fue el momento de pasar a la ofensiva: exigieron la aplicación de la Ley Antiterrorista, Estado de excepción y nuevos contingentes policiales” (Pairican Padilla, 2014: 362).

Piñera utilizó esta coyuntura para reforzar la idea de que en La Araucanía las acciones de reivindicación territorial eran desplegadas por grupos terroristas y manifestó públicamente su apoyo a la utilización de la legislación extraordinaria. En un encuentro de seguridad ciudadana realizado en la Escuela de Carabineros sostuvo que “aquí la ley no se está aplicando al pueblo mapuche como dicen algunos, se está aplicando a los terroristas, sean de la etnia que sean, del color que sean, del lugar que sean”<sup>196</sup>.

Destacó, asimismo, la urgencia de la necesidad de aprobar la ley de resguardo del orden público (Ley Hinzpeter) que, si bien fue rechazada por el Congreso Nacional, pretendía incrementar las atribuciones de Carabineros ante situaciones de protesta o manifestación en la que intervinieran personas con el rostro cubierto (conocidos informalmente como encapuchados).

El incendio al Fundo Palihue y el consecuente fallecimiento de los Luchsinger-Mackay ocurrió en el marco de las acciones de protesta llevadas a cabo por un grupo de comuneros mapuche al cumplirse cinco años del asesinato de Matías Catrileo (3 de enero de 2008)<sup>197</sup>.

Según consta en las declaraciones de miembros de Carabineros y familiares de los fallecidos, al ingresar los manifestantes al fundo, el propietario respondió con disparos, uno de los cuales habría herido al machi (autoridad religiosa) Celestino Córdova, si bien éste declaró que la bala había provenido de las armas de Carabineros. El machi fue condenado, en 2014, a dieciocho años de prisión por el asesinato del matrimonio.

Incluso luego de que el Tribunal Oral de Temuco delimitara su culpabilidad en el asesinato y reforzara la condena, aunque no la intencionalidad terrorista, el propio presidente continuó

---

<sup>196</sup> Piñera defiende uso de ley antiterrorista en la Araucanía (14 de enero de 2013). *Diario El Día*. Disponible en: <http://www.diarioeldia.cl/pais/pinera-defiende-uso-ley-antiterrorista-en-araucania>

<sup>197</sup> Precisamente, el joven comunero había sido asesinado en el predio Santa Magdalena, propiedad del primo de Werner Luchsinger, muerto en el incendio.

expresando su voluntad y la de su gobierno, de que este tipo de delitos fuera considerado terrorista. El juicio que, a pesar de desestimar el cargo terrorista fue dirigido bajo las consideraciones que habilita esta ley, se extendió hasta octubre de 2017 cuando el Tribunal Oral de Temuco absolvió a los comuneros mapuche detenidos por homicidio e incendio con resultado de muerte con carácter terrorista al no lograr acreditar su intencionalidad y otros delitos menores como tenencia de armas.

Sin embargo, la querrela y la Fiscalía pidieron la nulidad del juicio y éste se repitió en 2018. En este nuevo proceso se absolvió a ocho comuneros y se condenó a tres por el delito de incendio con resultado de muerte de carácter terrorista, dos de ellos a prisión perpetua y el otro, quien se había auto inculcado y señalado como participantes del incendio a los demás detenidos, sentenciado a cinco años y posteriormente beneficiado con la libertad vigilada (Amnistía Internacional, 2018: 9).

Previamente sostuvimos que fue a partir de este caso que se endureció aún más la respuesta estatal frente a la protesta mapuche en La Araucanía. Las alocuciones públicas de los funcionarios de gobierno fortalecieron la idea de una violencia cada vez más irracional y generalizada, señalando la urgencia de la intervención. La imagen del terrorismo internacional comenzó a cobrar fuerza en este contexto.

En efecto, el ministro secretario general de la presidencia, Cristian Larroulet, afirmó ante la prensa que se trataba del accionar de un grupo terrorista organizado y con contactos con las FARC. El ministro del Interior, Chadwick, coincidiría en esta lectura, afirmando que se trataba de “un enemigo poderoso que goza de apoyo político, comunicacional e internacional” (*El Mostrador*, 2012)<sup>198</sup>.

Piñera se sumó a estas declaraciones, pero desligándose de una lectura generalizada sobre el pueblo mapuche y afirmando que se trataba sólo de un grupo de delincuentes y terroristas “que deben ser combatidos con todas las herramientas de las que dispone el Estado de Derecho” (*La Tercera*, 2013).

Asimismo, anunció que designaría al general inspector de Carabineros para controlar la “violencia terrorista” e informó un conjunto de medidas para combatirla. La primera de ellas era la presentación, por parte del gobierno, de una querrela por Ley Antiterrorista por el incendio que condujo a la muerte del matrimonio. La segunda involucraba el nombramiento de un persecutor especial con dedicación exclusiva en la investigación de la causa. La tercera, el aumento de efectivos de Carabineros en la zona, alcanzado un total de cuatrocientos miembros,

---

<sup>198</sup> Citado en Varas (2013: 307).

además de nuevos autos blindados que llegaron a la cifra de diez y un segundo helicóptero asignado a tareas de vigilancia.

La cuarta medida estableció la creación de una zona de control en las áreas más afectadas, lo que condujo a una militarización de la región. Y la quinta fue el pedido a la Agencia Nacional de Inteligencia de recabar información tendiente a “aumentar la eficacia de la lucha contra el terrorismo en la región” (*La Tercera*, 2013)<sup>199</sup>.

El informe realizado por Amnistía Internacional en el año 2018 señaló cinco elementos que expresan el incumplimiento del debido proceso en el juicio Luchsinger-Mackay<sup>200</sup> y, en consecuencia, constituyen violaciones a los derechos humanos de los acusados: prisión preventiva desproporcionada, hostigamiento a abogados/as defensores, condena basada en testimonio obtenido bajo apremios<sup>201</sup>, uso de allanamiento ilegal como prueba de cargo<sup>202</sup> y uso de argumentos estigmatizantes para justificar el carácter terrorista del delito.

En esta coyuntura se repitió la estrategia empleada en contextos anteriores: el efecto de desmovilización de la protesta resultó efectivo tras cuatro años y treinta y cinco jornadas de juicios que involucraron a autoridades o líderes mapuche, en tanto mermaron su capacidad de ejercer el liderazgo o articular las acciones de reivindicación territorial. Así existiera o no una agrupación terrorista, una organización con vínculos internacionales o un movimiento autonomista que amenazara la integración nacional, la estrategia evidenciaba los resultados esperados: demostrar que, a pesar de la voluntad dialoguista de la “nueva derecha”, la violencia irracional se desataba sin límites, poniendo en riesgo la estabilidad del orden chileno.

Bachelet en su segundo mandato presidencial no utilizó discursivamente el calificativo de terroristas para categorizar las acciones de protesta contra el conglomerado forestal y salmonero. Sin embargo, el abordaje de los conflictos socioambientales evidenció una continuidad de las políticas utilizadas desde el gobierno anterior: flexibilización de la institucionalidad ambiental, aumento de la presencia represiva en las zonas consideradas en conflicto y la amenaza de intervención frente a la disidencia.

---

<sup>199</sup> Piñera anuncia en Temuco siete medidas para un ataque frontal contra el terrorismo en la Araucanía. (4 de enero de 2013). *La Tercera*. Disponible en: [https://www.latercera.com/noticia/pinera-anuncia-en-temuco-siete-medidas-para-un-ataque-frontal-contra-el-terrorismo-en-la-araucania/?wptouch\\_preview\\_theme=enabled](https://www.latercera.com/noticia/pinera-anuncia-en-temuco-siete-medidas-para-un-ataque-frontal-contra-el-terrorismo-en-la-araucania/?wptouch_preview_theme=enabled)

<sup>200</sup> Causa RIT 150-2017, Tribunal de Juicio Oral en lo Penal de Temuco.

<sup>201</sup> Se refiere al testimonio de José Manuel Peralino que se auto inculpó y habilitó la detención de los restantes comuneros y que, según declaraciones posteriores del propio imputado, fueron obtenidas mediante violencia física ejercida por integrantes de la PDI y ofrecimientos de pagos.

<sup>202</sup> El caso de la machi Francisca Linconao, quien fue detenida por portación ilegal de armas ante el supuesto hallazgo de una escopeta artesanal en un allanamiento a su vivienda del que no se le permitió participar. Ante la debilidad de esta prueba, ya que el policía que realizó el hallazgo no testificó en el juicio, la Fiscalía presentó otras, como el hallazgo de “un gorro pasamontañas, guantes y panfletos, algunos de los cuales fueron coincidentes con los encontrados en el sitio del suceso” (Amnistía Internacional, 2018: 28).

La persistencia de los conflictos refleja que no hay un acuerdo con la sociedad y con las comunidades de los territorios para seguir imponiendo este modelo. Entonces tuvieron que diseñar una serie de políticas: aprovechar los tiempos de precios bajos de los *commodities* para buscar, bajo ese argumento de que necesitan facilitación para inversiones, garantías de la propiedad, etc. Se aprovechan de esos tiempos de crisis para generar nuevas condiciones y legitimación política y social (Lucio Cuenca, OLCA, entrevista personal, junio de 2018).

La quema constante de camiones madereros pertenecientes a Forestal Arauco en el año 2015 como forma de protesta y el incremento de la represión en la zona de La Araucanía mostraron una ruptura profunda de las relaciones con el Estado. En efecto, la compra de doce autos blindados para control policial, la exclusión del beneficio de compras de tierras de la CONADI a las comunidades que ocupaban predios, la utilización de la Ley de Seguridad Interior del Estado contra acusados de quemar camiones en Lautaro (provincia de Cautín) impuesta personalmente por el Ministro del Interior y el anuncio de un plan de alineación de policías y poder judicial para manejar la situación en la región, fueron algunas señales de esta ruptura (Rojas Pedemonte y Miranda, 2015: 35).

Mientras estas acciones se sucedían predominantemente en la zona de la Araucanía, en el Archipiélago de Chiloé (Región de Los Lagos) comenzaba a gestarse una movilización inédita contra los impactos sociales y medioambientales de la industria salmonera que fue respondida con una presencia policial sin precedentes en la zona.

Como expusimos previamente, la isla grande de Chiloé y toda la región de Los Lagos se ha convertido, desde la década de 1980, en el centro neurálgico de uno de los tres principales productos de exportación, el salmón. En marzo de 2016, SERNAPESCA autorizó a algunas empresas agrupadas en SalmonChile a verter cerca de cinco mil toneladas de salmón en estado de putrefacción -por un proceso de floración algal o “marea roja”<sup>203</sup> que afectaba a la producción desde febrero- a 130 km. de la costa de Chiloé.

El pedido fue solicitado a la autoridad pesquera competente -DIRECTEMAR<sup>204</sup>- por un grupo de empresas que, afectado por la alta tasa de mortandad de la producción causado por la marea roja, se amparó en un protocolo internacional, el protocolo de Londres que “fija los estándares y directrices para el vertimiento de desechos de pescado”. Así, mientras que el 57.1% de los salmones muertos fue destinado a plantas procesadoras de harina de pescado y el 30.3% enviado

---

<sup>203</sup> Denominación que adquieren los fenómenos algales nocivos “caracterizados por el aumento excesivo de microalgas” que generan toxicidad y muerte de fauna marina (Ministerio de Salud de Chile, 2008).

<sup>204</sup> Organismo perteneciente a la Armada de Chile.

a vertederos en tierra, restaba un 12.6% que pidió ser volcado al mar, autorización que demoró apenas unas horas (Indh, 2016: 13).

Poco tiempo después los pescadores artesanales y los habitantes del archipiélago, entre quienes se encontraban las comunidades williche, comenzaron a notar lo que en sus palabras denominarían como “la muerte del mar”, perjudicando la economía local y, en especial, la actividad de subsistencia de buena parte de la población chilota (Fouilloux, 2018: 88).

La marea roja y episodios diversos de intoxicación condujeron al cierre temporal y preventivo del borde costero oceánico, desde el sur de Chiloé -Cucao- hasta la región de Los Ríos al norte, así como la declaración de alerta sanitaria. El 29 de abril se decretó la costa de la región de Los Lagos como zona de catástrofe<sup>205</sup> (Indh, 2016: 12).

A pesar del anuncio de Bachelet sobre la emisión de un bono compensatorio para las siete mil familias más afectadas por la marea roja, la movilización social del “mayo chilote” ya había alcanzado las calles. El 1° de mayo se realizó la primera marcha significativa que intentaba visibilizar la profunda situación de crisis laboral en que se encontraban buzos y pescadores artesanales. La falta de respuestas estructurales por parte del gobierno central a estas demandas -quienes afirmaban que la toxicidad y muerte de fauna marina se debía al fenómeno natural de floración algal y no al desecho de salmón podrido-, configuraron las siguientes acciones del mayo chilote: cortes de ruta, ocupación de las oficinas locales de SERNAPESCA y actos de protesta contra la industria salmonera en su conjunto.

Bajo la consigna “Chiloé está privao” en referencia a “la histórica situación de despojo que ha vivido el territorio, y de cómo éste fue usufructuado como ‘basurero’ salmonero” (Fouilloux, 2018: 113), los habitantes de Chiloé se movilizaron por un lapso de diecisiete días, hasta que lograron acuerdos -principalmente económicos- en mesas de diálogos realizadas con las autoridades. Este desenlace dejó en evidencia que para algunos de los actores involucrados no se trataba de un caso de oposición irrestricta a la actividad salmonera en su conjunto, como el discurso oficial intentó instalar, sino un intento de introducir mayores regulaciones a la industria que evitasen futuros desastres ambientales que deterioraran las condiciones de vida y fuentes laborales de la zona. No fue el caso, sin embargo, de las comunidades williche, para quienes la instalación de las salmoneras y la creciente expansión de las áreas de cultivo constituye *per se* un daño a su modo de vida.

---

<sup>205</sup> El Estado de catástrofe es, dentro de la organización política chilena, uno de los cuatro estados de excepción constitucional que, junto con el de sitio, de asamblea y de emergencia, constituyen regímenes especiales en los que se habilitan potestades extraordinarias. En este caso, generadas por causas humanas o naturales que causan un grave daño, como terremotos, inundaciones o epidemias (Constitución Nacional de Chile, 1980).

El 5 de mayo, sólo cuatro días después de iniciadas las movilizaciones, el gobierno central dispuso el envío de cuatro aviones con personal policial desde Santiago y otras ciudades alejadas del archipiélago para levantar los bloqueos de rutas y caminos. Durante los restantes días que duró la movilización, la presencia policial permanente en la zona, dispuesta a desplegar su capacidad represiva contra los manifestantes, constituyó una vulneración al legítimo derecho a ejercer la protesta y “generó una atmósfera de agitación y amenaza para los manifestantes” (Indh, 2016).

Según un informe elaborado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos, más de doscientas personas fueron detenidas, siendo catorce formalizadas por daños y/o maltrato de obra a miembros de Carabineros. Para el año 2018, el único procesado por el delito de desorden público en el contexto de una movilización que abarcó a todos los sectores sociales de todas las comunas de la isla era el werken (vocero/mensajero) de la comunidad Huicha Pucatue de Chonchi (Chiloé)<sup>206</sup>.

El intento de obstaculizar esta movilización, enmarcada en una demanda de reparación por afectaciones causadas por las propias autoridades pesqueras, evidenciaba la necesidad de defender esta actividad que, a partir de la segunda década del nuevo siglo, se había posicionado como segunda exportadora después del cobre. Máxime en un contexto de agotamiento del superciclo, donde la “coalición del salmón” (Fernández y Miranda, 2012)<sup>207</sup> impuso su capacidad de presión como fuente laboral predominante en la región.

De acuerdo con los testimonios de las comunidades perjudicadas, el rechazo de los bonos que ofreció el gobierno al principio de la movilización radicó, por un lado, en la selectividad de su otorgamiento y, por el otro, en el desconocimiento de una situación de perjuicio estructural que trascendía la pérdida monetaria. En efecto, la producción pesquera en la región se mantuvo paralizada durante varios meses posteriores a la movilización, por el riesgo de los habitantes de sufrir intoxicaciones, lo que también era visible en los mercados que evitaban comprar sus productos.

Respecto al primer punto, el requisito de estar inscriptos en los registros de SERNAPESCA constituía una limitación para una gran cantidad de pescadores informales o artesanales que desarrollan una economía de subsistencia a partir de los frutos del mar. Asimismo, el Consejo

---

<sup>206</sup> Según su interpretación de los hechos, esta imputación se debió a la existencia de un proceso previo producto de su participación en una movilización contra una salmonera que inició una persecución en su contra (Nawel, 27 de mayo de 2018).

<sup>207</sup> Los autores señalan que después de la crisis por el virus ISA (2007-2010) se generó una fuerte coalición entre el Estado, que se ha encargado de sostener y reflotar esta actividad mediante estímulos económicos y tributarios, el conglomerado salmonero que determina la cantidad mayoritaria de fuentes laborales en la zona, y los bancos que otorgaron los créditos para las empresas que habían sido perjudicadas por la crisis.

de Comunidades Williche de Chiloé, al igual que la Indh, consideraron que las comunidades indígenas también fueron discriminadas a este respecto, en tanto las bases de datos empleadas por el Estado no las reconocen como tal, vulnerando, de este modo, sus derechos al haber permitido la instalación de centros de cultivos en sus tierras ancestrales. Esta demanda visibilizaba, además, el incumplimiento de la consulta previa y el perjuicio de esta actividad a su cosmovisión “ligada al uso consuetudinario de los recursos del mar” (Indh, 2016: 31-49). El Estado central demostró nuevamente el carácter dual que detenta en las regiones alejadas de la capital: ausente en términos de brindar soluciones estructurales a los problemas de las comunidades campesinas e indígenas de la región y presente en aras de garantizar el orden y la estabilidad.

En 17 días de barricada, imagínate, una provincia entera, 10 comunas, con más de 30 barricadas y no vino ninguna autoridad de gobierno acá. Y lo primero que nos enviaron fueron pacos. Y pacos ni siquiera del GOPE, sino que, vimos las fotos, eran pacos premium, que están allá en la Araucanía, estos como acorazados, de infantería, que descargaron de los aviones (Álvaro Montaña, CECPAN, citado en Indh, 2016).

A partir de este testimonio se visibiliza una estrategia que era interpretada desde las comunidades como una réplica de aquella que era utilizada en la contención y represión de la protesta mapuche contra las empresas forestales en La Araucanía. A pesar de lo cual en este caso identificamos una modalidad de criminalización que, como señalamos en esta tesis, no se reduce exclusivamente a la represión, sino a estrategias más sofisticadas, como fue la amenaza permanente de uso de la fuerza pública durante el tiempo que duró la movilización y otros mecanismos de desmovilización, como el inventivo económico, la cooptación de dirigentes o las negociaciones sectorizadas.

En efecto, como sostuvo el presidente del OLCA, estas formas exhiben un grado de sofisticación en la respuesta estatal a la conflictividad en la medida en que promueven un abandono de la represión directa o la incluyen, pero en el marco de un conjunto de acciones tales como “la persecución de dirigentes comunitarios u organizaciones socioambientales, campañas de desprestigio, intervención de procesos de participación, limitaciones a la libertad de expresión o compra de conciencias” (Lucio Cuenca, presidente OLCA, entrevista personal, junio de 2018).

Un elemento importante para nuestro análisis es que, a diferencia de las acciones de reivindicación que se despliegan en la zona de la Araucanía contra las empresas forestales, en esta región la población chilota en general y williche en particular identificó al Estado como su principal foco de ataque y no a las empresas salmoneras.

Si bien reconocían su responsabilidad en los perjuicios laborales, sociales, ambientales y culturales que experimentaba la región desde su posicionamiento como *commodity* prioritario, responsabilizaban al Estado por permitirles instalarse allí y, en lo que respecta a la contaminación por desechos de salmón, a las autoridades que permitieron su vertido.

Asimismo, se advierte un abordaje mediático muy disímil. Fue, en efecto, el apoyo de los medios locales -radiales en particular- lo que permitió la difusión de las demandas del movimiento, así como su creciente y sostenido poder de convocatoria (Fouilloux, 2018). En buena medida, se convirtieron en voceros de las organizaciones movilizadas, antes que en detractores de la protesta o difusores de imaginarios criminalizantes.

Dos elementos contribuyeron al apoyo masivo que tuvo la movilización en toda la isla, así como en otras regiones del sur chileno: la sensación de una relación histórica de colonialismo con Santiago, profundizada a partir de la regionalización.

Santiago no tiene los recursos, controla la exportación, es como una ‘gran aduana’: controla la producción, cobra impuestos y va tirando las sobras a las regiones productivas, donde se quedan las cosas sucias. La gente siente que es una zona donde se extraen los recursos, queda la contaminación, pero el dinero se va (Juan Carlos Cárdenas, presidente Ecocéanos, entrevista personal, junio de 2018).

Evidencia del abordaje desigual entre los conflictos de La Araucanía y los de otras regiones fue la Operación Huracán, desplegada durante los últimos dos años del gobierno de Bachelet. Este nuevo operativo de inteligencia, al igual que la Operación Paciencia durante el gobierno de Lagos, tuvo como objetivo principal perseguir a los comuneros mapuche de La Araucanía acusados de llevar a cabo incendios en fundos de empresas forestales y propietarios agrícolas ubicados sobre territorios ancestrales.

A diferencia de su predecesora, la Operación Huracán no utilizó como su principal mecanismo de persecución y desarticulación la Ley Antiterrorista, sino la creación, por parte de Carabineros, de un montaje para inculpar a determinados líderes y representantes de las comunidades en resistencia.

Mediante el funcionamiento de dos sucursales de la UIOE entre 2016 y febrero de 2018 en Temuco, se realizaron escuchas ilegales, se crearon cuentas falsas, se implantó información en celulares y se utilizaron peritajes falsos que empleaban información de geolocalización inexistente de un software igualmente falso para vigilar e infiltrar redes sociales de dirigentes mapuche para incriminarlos en delitos.

La Operación tuvo una segunda fase -Huracán II- que tenía como objetivo principal implicar a comuneros en los incendios de camiones de San José de la Mariquina. Los objetivos de la

operación fueron diez líderes mapuche, aunque lograron detener a ocho, quienes fueron puestos en prisión preventiva (Sepúlveda, 16 de abril de 2019).

El tercer operativo que emprendió este grupo especial fue la Operación Andes con la Gendarmería argentina. El objetivo era responsabilizar a Héctor Llaitul Carrillanca, líder de la CAM, de “tener contactos con ex miristas para traficar armas desde Argentina, las que luego serían entregadas a distintas organizaciones mapuche” (Sepúlveda y González, 13 de marzo de 2018).

En el marco de este operativo se comenzó a investigar y perseguir judicialmente a Facundo Jones Huala -lonco del Pu lof en Resistencia Cushamen (Chubut) y supuesto líder de la Resistencia Ancestral Mapuche (RAM) según señaló el Ministerio de Seguridad argentino-, imputado por dos delitos cometidos en 2013: tenencia ilegal de armas de fuego y el incendio de una vivienda en Chile, que condujo a la detención de cinco personas, de las cuales sólo él permanece detenido y procesado, luego que la justicia argentina lo extraditara al país vecino.

En el marco de las acciones de reivindicación del Pu lof Resistencia Cushamen y las manifestaciones para pedir la libertad de Jones Huala, se produjo la desaparición seguida de muerte de Santiago Maldonado durante un allanamiento y desalojo de la Gendarmería argentina el 1 de agosto de 2017.

La UIOE de Carabineros participó en la investigación por la desaparición de Santiago Maldonado si bien, cabe aclarar, los documentos parecen señalar que el oficial de la Gendarmería, comandante Domínguez, desconocía el montaje del que formaba parte el Operativo Huracán y sus derivados. El 12 de marzo de 2018, un día después de iniciar un nuevo mandato Sebastián Piñera, el director General de Carabineros, Bruno Villalobos, se vio obligado a presentar su renuncia<sup>208</sup>.

---

<sup>208</sup> Los documentos periodísticos del Centro de Investigación Periodística (CIPER) reconstruyen detalladamente los hechos. Se sugiere revisar, particularmente, los siguientes artículos: Sepúlveda, N. y González, M. (13 de marzo de 2018). “Operación Huracán”: testimonios y confesiones confirman que fue un montaje. *CIPER*. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2018/03/13/operacion-huracan-testimonios-y-confesiones-confirman-que-todo-fue-un-montaje/>; Sepúlveda, N. (5 de abril de 2018). “Operación Huracán”: la secreta casa donde se hacían centenares de escuchas telefónicas ilegales. *CIPER*. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2018/04/05/operacion-huracan-la-secreta-casa-donde-se-hacian-centenares-de-escuchas-telefonicas-ilegales/>; Sepúlveda, N. (16 de abril de 2019). Los chats que muestran cómo el general Villalobos dirigió la trama de la “Operación Huracán”. *CIPER*. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2019/04/16/los-chats-que-muestran-como-el-general-villalobos-dirigio-la-trama-de-la-operacion-huracan/>; Sepúlveda, N. (23 de abril de 2019). Chats de inteligencia: la red de Carabineros para inculpar a mapuches en tráfico de armas que involucró a agentes argentinos. *CIPER*. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2019/04/23/chats-de-inteligencia-la-red-de-carabineros-para-inculpar-a-mapuches-en-traffic-de-armas-que-involucro-a-agentes-argentinos/>

	<b>Sebastián Piñera (2010-2014)</b>	<b>Michelle Bachelet (2014-2018)</b>
<b>Políticas económicas y principales productos de exportación</b>	-Alianza del Pacífico-AP (acuerdo comercial con Colombia, México y Perú) (2011, formalizado en 2012).  -Desgravación del 92% de los aranceles incluidos en la AP (2014).	-Reforma Tributaria (2016).  -Derogación del Estatuto de la Inversión Extranjera (DL N°600).
	Desempeño exportador:  1. Cobre (minería metálica) -Modificación de la ley de royalty minero (2010).  2. Salmón (sector pesquero) -Nueva Ley de Pesca (Ley Longueira) (2013).  3. Celulosa (sector forestal) -Prorrogação por veinte años más del DL 701 sobre incentivos estatales para las plantaciones de especies exóticas en reemplazo del bosque nativo (2012).	Desempeño exportador:  1. Cobre (minería metálica).  2. Salmón (sector pesquero) -Ampliación de las AAC. Reubicación de centros de cultivo en territorios de comunidades williche y lafkenche, sin consulta previa.  3. Celulosa (sector forestal).
<b>Programas sociales, políticas de inclusión indígena e institucionalización medioambiental</b>	-Promulgación del Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente (creados durante la gestión de Bachelet) (2010).  -Plan Araucanía (2010) de desarrollo regional.  -Nueva norma del Sistema de Evaluación Ambiental, que estableció el carácter no vinculante de la consulta previa (2013).	-Pedido de informe sobre la situación en La Araucanía, en el marco de la propuesta de reforma política integral (2016).  -Plan de Reconocimiento y Desarrollo de La Araucanía (2017).  -Creación del Comité Interministerial para actualizar el catastro de tierras y aguas indígenas (2017).
<b>Legislaciones y medidas tendientes a la criminalización de la protesta</b>	-Modificación de la Ley Antiterrorista (excluye a los menores de edad y elimina el doble enjuiciamiento) (2010-2011).  -Aumento del número de Carabineros en la Región de La Araucanía, llegando a la cifra de cuatrocientos efectivos, además de diez autos blindados y un helicóptero más para tareas de vigilancia (2013).	-Mayor dotación de autos blindados para control policial (2015).  -Exclusión del beneficio de compras de tierras de la CONADI a las comunidades que ocupaban predios.  -Utilización de la Ley de Seguridad Interior del Estado contra acusados de quemar camiones forestales en Lautaro (provincia de

	<p>-Militarización de La Araucanía y pedido de mayor intervención de la Agencia Nacional de Inteligencia (2013).</p>	<p>Cautín) impuesta por el Ministro del Interior (2015).</p> <p>-Anuncio de un plan de alineación de policías y poder judicial para manejar la situación en la región (2015).</p> <p>-Operación Huracán (operación de inteligencia de la UIOE Carabineros) para incriminar a comuneros mapuche de La Araucanía con pistas falsas.</p>
<b>Caso emblemático del período</b>	<p>Caso Luchsinger-Mackay (Vilcún, Cautín, Región de La Araucanía). A partir de la muerte de un matrimonio ocurrido en el marco de acciones de reivindicación de tierras ancestrales ocupadas por empresarios agrícolas, acusación a dirigentes y autoridades mapuche de homicidio e incendio con resultado de muerte con carácter terrorista (2013).</p>	<p>Caso “mayo chilote” Movilización ciudadana -población chilota y williche- impulsada por la contaminación generada por desechos de la industria salmonera. Generó una presencia inusitada de efectivos de Carabineros y militares en la isla de Chiloé (Región de Los Lagos) que durante el tiempo que duró la movilización amenazaron con utilizar la represión para desbloquear las rutas (2016).</p>
<b>Mecanismos de criminalización y desmovilización de la protesta antiextractivista</b>	<p>-Aplicación de Ley Antiterrorista contra comuneros, dirigentes y autoridades ancestrales.</p> <p>-Acusación de homicidio e incendio con resultado de muerte con carácter terrorista. Querrela sostenida por el gobierno.</p> <p>-Prisión preventiva desproporcionada, hostigamiento a abogados/as defensores, condena basada en testimonio obtenido bajo apremios, uso de allanamiento ilegal como prueba de cargo y uso de argumentos estigmatizantes para justificar el carácter terrorista del delito.</p> <p>-Proceso judicial extendido por cuatro años que involucró autoridades y líderes mapuche, mermando su capacidad de ejercer el liderazgo o articular las acciones de reivindicación territorial.</p> <p>-Proliferación de discursos políticos relacionados con la existencia de un grupo terrorista organizado y vinculado internacionalmente.</p>	<p>-Envío desde Santiago de cuatro aviones con efectivos policiales para levantar los bloqueos de rutas. La amenaza de uso de la fuerza pública constituyó una vulneración al derecho a la protesta.</p> <p>-Detenciones de más de 200 movilizados y 14 formalizaciones por daños y/o maltrato de obra a Carabineros. Procesamiento de un comunero williche.</p> <p>-Mecanismos de desmovilización, como el inventivo económico, la cooptación de dirigentes o las negociaciones sectorizadas.</p>

**Tabla 3.** Cuadro comparativo Chile durante la fase de agotamiento del superciclo: de Piñera a Bachelet (2010-2018).

**Fuente:** Elaboración propia.

### **4.3. De la fallida “gran transformación” (Humala, 2011-2016) al gobierno de los poderes fácticos (PPK, 2016-2018): “paquetazos ambientales” y captura del Estado**

Ollanta Humala se presentó a las elecciones presidenciales de 2011 como el candidato de la “Gran Transformación”, proponiendo una agenda de políticas que parecía representar el giro a la izquierda que otros países latinoamericanos venían protagonizando desde principios de siglo. Su posicionamiento de campaña hizo suponer que sería un gobierno de inclusión social que se ocuparía de “los sentimientos de los grupos agraviados que se oponían a la extracción” (Arce, 2015: 207).

El elemento que causó mayor disrupción entre el *establishment* fue su propuesta de cambiar el modelo económico por un enfoque de desarrollo que no sólo priorizara los mercados externos, sino el desarrollo del mercado interno, proponiendo una “economía nacional de mercado”, una revisión de los Tratados de Libre Comercio y de la política fiscal llevada a cabo particularmente con las empresas mineras, en pos de lograr una mayor justicia tributaria (Durand, 2016: 43).

La aprobación de la Ley de Consulta Previa a las comunidades afectadas por las actividades extractivas (N°29.785 del 23 de agosto de 2011) durante la breve gestión en el Ministerio de Cultura de Susana Baca de la Colina<sup>209</sup>, en cumplimiento con lo establecido por el Convenio 169 de la OIT<sup>210</sup>; la obligatoriedad del pago del Programa Minero de Solidaridad del Pueblo (septiembre de 2011) y la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (18 de agosto de 2011), se presentaron como los primeros síntomas de un cambio sustancial respecto al gobierno de Alan García.

En septiembre se aprobó la Ley N°29.789 que modificaba la Ley de regalías mineras de 2005, principalmente en dos cuestiones: ampliaba el alcance de la obligación de pago -de los “titulares de las concesiones mineras” a los “sujetos de la actividad minera” que incluía también a los titulares; y cambió la forma de calcular el pago, pasando de un valor dependiente de la cotización de los mercados internacionales a calcularse sobre una utilidad operativa trimestral. Sin embargo, a pocos meses de iniciada su gestión, en diciembre de 2011, la desaceleración de la demanda mundial de metales y la necesidad de generar un clima de estabilidad que atrajera inversores extranjeros condujo a la profundización de la explotación minera e hidrocarburífera y a un mayor endurecimiento de las políticas de contención de las protestas antiextractivistas. Así, para el caso minero, se pasó de una promesa de impuesto a la sobreganancia a acordar con

---

<sup>209</sup> Segunda mujer afroperuana en asumir un ministerio en la historia de Perú.

<sup>210</sup> La Ley de Consulta Previa en Perú exige efectuar procesos de consulta previa a las comunidades indígenas sobre cuyos territorios desea instalarse un proyecto extractivo.

la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía -integrante de la Confiep- el monto del gravamen y a dejarlo a voluntad de las empresas.

Las tensiones con concesiones mineras y petroleras marcaron la gestión de Humala y el uso exacerbado de la violencia en esos escenarios señaló rápidamente el rumbo de las principales políticas económicas, fiscales y securitarias, configurando el pasaje de un gobierno de concertación a una continuidad con el modelo neoliberal implementado por el fujimorismo, y fortalecido por sus predecesores<sup>211</sup>.

En efecto, es durante su gestión que se registró una escalada en la respuesta represiva del Estado, con una cifra creciente de fallecimientos por represión de las fuerzas de seguridad, detenciones masivas y establecimiento de estados de emergencia que se extendieron más allá de los plazos constitucionales permitidos. Los casos más violentos involucraron las movilizaciones contra el Proyecto Conga en Cajamarca y los de la región de Cusco contra la megaminería (Programa Democracia y Transformación Global, 2013: 10). Para el fin de su mandato, se contabilizaron 73 muertes y 2226 heridos (Defensoría del Pueblo, 2016).

La declaratoria del estado de emergencia en Cajamarca -impulsada por el ministro del Interior- ante la creciente oposición al proyecto minero Conga<sup>212</sup> y la detención de los dirigentes al frente de las protestas, derivó en la primera crisis de gabinete en diciembre de 2011 que generó sucesivas renunciaciones, incluyendo el primer ministro, Salomón Lerner, quien por entonces se encontraba negociando una salida pacífica a la situación<sup>213</sup>.

Este caso visibilizó la existencia de un sector del gabinete que pugnaba por una solución dialoguista y quienes buscaban la solución más rápida para destrabar el “clima de inseguridad financiera” que generaba el conflicto. La llegada de Oscar Valdés fue indicativo de una mayor militarización de la cuestión social y la transición hacia un gobierno menos dialoguista y más autoritario. Asimismo, como sostuvo por entonces el asesor de Humala, Sinesio López, los cambios ministeriales significaron el abandono de un gobierno “de izquierda” por un gabinete

---

<sup>211</sup> El gobierno de Ollanta Humala se caracterizó por ser el que más cambios de gabinete sufrió en un período gubernamental. En cinco años hubo siete gabinetes distintos; las carteras que lograron mayor estabilidad fueron la de Economía y Finanzas, Comercio Exterior, Educación, Ambiente y Transporte y Comunicaciones, con dos cambios de titulares cada uno, mientras que la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio del Interior, la cartera de Producción, Defensa y Energía y Minas, entre cinco y siete cambios de titularidad. En estas crisis observamos la incidencia de los conflictos entre empresas mineras e hidrocarburíferas y las comunidades indígenas en las designaciones y desplazamientos de los cargos ministeriales.

<sup>212</sup> Fue, precisamente, el persistente conflicto con Yanacocha el que motivó la introducción de una serie de medidas a favor de las comunidades perjudicadas, como la obligatoriedad de efectuar estudios de impacto ambiental que deben ser aprobados por las comunidades antes de la instalación de proyectos mineros, así como la necesidad de presentar planes de responsabilidad social.

<sup>213</sup> Con la renuncia de Lerner, dejaron su cargo nueve ministros más: de Defensa, Ambiente, Justicia, Energía y Minas, Agricultura, Trabajo, Mujer, Producción y Cultura.

comandado por los poderes fácticos peruanos: la fuerza militar y los grupos de poder económico<sup>214</sup>.

En efecto, durante el mes de diciembre de 2012 se aprobó una nueva Ley de la Policía Nacional del Perú (DL N° 1148) que estableció la posibilidad de crear frentes policiales para que actúen en zonas de emergencia con el mismo nivel de las policías regionales (Licurgo Velazco Rondón y Quedena Zambrano, 2015: 20).

En este marco de fortalecimiento de las penalidades en contextos de protesta social, también se otorgó reconocimiento legal a una práctica usual entre la PNP y las empresas privadas: los convenios con las empresas extractivas para desempeñarse como seguridad privada. Estos convenios tienen antecedentes que llegan a la gestión de Toledo, cuando se modificó el artículo 51 de la Ley de la PNP para autorizar los denominados servicios extraordinarios complementarios de la Policía Nacional, no sólo cuando los efectivos se encontrasen de vacaciones o franco, sino también en cumplimiento del servicio público.

Estos permisos se reglamentaron en 2009 durante el gobierno de Alan García, que añadió a esta normativa la posibilidad de ofrecer servicios de manera institucional. Es, precisamente, mediante esta modalidad, vía convenio, que la institución policial ofrece el servicio de seguridad a las empresas a cambio de una contraprestación económica y las empresas mineras les otorgan no sólo un pago, sino también una vivienda en el campamento y transporte privado (Ruiz Molleda y Másquez Salvador, 2015).

En el momento más álgido de la conflictividad con la minera Yanacocha que motivó la remoción de la mitad del gabinete, el nuevo ministro de Energía y Minas, Jorge Merino, denunció públicamente a las comunidades afectadas y organizaciones de defensa intervinientes de intentar “politizar el desarrollo del país oponiéndose a la inversión” (*RPP Noticias*, 2012)<sup>215</sup>. Durante los primeros meses de 2012, el gobierno de Humala atravesó otra crisis. A la paralización de actividades del proyecto Conga, se le sumó el conflicto con la empresa de gas Camisea. El Gasoducto de Camisea, de la empresa Transportadora de Gas del Perú, propiedad de *Repsol*, comenzó sus actividades en 2004, en la zona del bajo Urubamba del Departamento de Cusco, veinte años después de hallarse dos yacimientos de gas natural, San Martín y Cashiriari. En la década del '80, el Lote 88 fue explotado por Shell en una zona habitada por comunidades en aislamiento, generando la mortalidad del 50% de la población. Tras varios años

---

<sup>214</sup> Noriega, C. (28 de diciembre de 2011). Humala amplía su arco de alianzas desde el poder. *Página 12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-184286-2011-12-28.html>

<sup>215</sup> Merino sobre Conga: Quieren politizar el desarrollo del Perú. (12 de abril de 2012). *RPP Noticias*. Disponible en: <https://rpp.pe/economia/economia/merino-sobre-conga-quieren-politizar-el-desarrollo-del-peru-noticia-471023>

de desacuerdos, la compañía argentina *Pluspetrol* -con mayoría accionaria de *Repsol*- comenzó a liderar el consorcio que opera en los lotes 88 y 56. En 2003 se firmó un contrato para construir un gasoducto que llegase hasta la costa y en 2004 comenzó a abastecer tanto al mercado interno como a los mercados extranjeros demandantes (Gavaldá, 2012).

En abril de 2012, una serie de ataques a personal de la empresa y daños a la infraestructura de la Transportadora de Gas del Perú, fueron adjudicados a una facción de Sendero Luminoso. El 9 de abril, en la localidad de Kepashiato, distrito de Echarate (provincia de La Convención), en la selva cusqueña, un grupo de senderistas secuestró a treinta y seis trabajadores de Camisea. El ministro del Interior y el Ministro de Defensa fueron conminados por el Congreso, mayoritariamente opositor, a resolver la situación.

La Operación Libertad fue la respuesta conjunta de estas carteras, con el apoyo de Valdés Dancuart: una brigada de fuerzas combinadas -Policía Nacional de Perú y Ejército- fue enviada a rescatar a los rehenes. Esta brigada sufrió una emboscada, en la que falleció la capitana de la PNP. Un segundo grupo de rescate fue enviado el 13 de abril, sufriendo un ataque similar que provocó la muerte de un suboficial de la PNP y la desaparición de otros dos policías. El 14, los rehenes fueron liberados, pero en la misma jornada una patrulla militar fue emboscada en la selva y, como consecuencia, fallecieron dos suboficiales del Ejército Peruano y otros diez resultaron heridos.

Tras el conflicto, el Ministro de Defensa inició un proceso de militarización de la zona y la reubicación de los pobladores. A pocos días de hallarse los cuerpos de algunos de los suboficiales desaparecidos, los familiares exigieron a Humala la destitución del ministro del Interior, ante lo cual Otárola Peñaranda sostuvo que no pensaba renunciar porque eso significaría un triunfo de los “delincuentes terroristas” (Ortiz Martínez, 10/05/2012).

El 7 de mayo, los sectores de la oposición del Congreso pidieron la censura de ambos ministros. Valdés Dancuart se hizo eco de este pedido y puso a disposición del presidente su cargo de presidente del Consejo de Ministros, que Humala aceptó, junto con la renuncia de Otárola y Lozada, el 10 de mayo. En este segundo escenario se observa una profundización de la política represiva del Estado, que fue utilizada para estigmatizar a todos los actores antiextractivistas como opositoras al desarrollo e, incluso, tras el conflicto en Camisea, se los acusó de contribuir al terrorismo y la subversión, despertando el temor social frente a la reemergencia de la violencia política muy presente en la memoria de los peruanos.

La criminalización de los actores que se oponían al proyecto de Camisea y la difusión de un discurso de terror en torno a sus acciones, beneficiaba de manera directa al Ejército que, según datos de SERVINDI (2012), es receptor directo del 18.8% de las regalías que genera esta

empresa. En 2013, tras cambiar nuevamente parte de su gabinete, el presidente Humala declaró de interés nacional la promoción de la inversión privada y público-privada y ordenó al Ministerio de Economía y Finanzas la creación de un comité especializado de seguimiento a la inversión, con la anuencia de la Confiep.

Para entonces, los indicadores macroeconómicos del país habían comenzado a señalar el fin del ciclo de bonanza de los *commodities*. El PBI creció en 2014 un 2.4%, es decir 3.4% menos que en 2013 (5.8%) ante la caída de las inversiones privadas y el desfavorable contexto externo de desplome de los precios internacionales de los minerales metálicos y del valor de las exportaciones que disminuyó un 7.8% respecto al año anterior, especialmente del cobre y el oro (CEPAL, 2015).

El clima de inestabilidad generada por la suspensión de grandes proyectos mineros como Conga, sumados al descenso de los flujos financieros y la apreciación del dólar, condujeron a la aprobación de la Ley N° 30.230 para reactivar la economía mediante la flexibilización de la reglamentación ambiental.

El ministro de Energía y Minas manifestó en mayo de 2014, en el marco del *Peru Service Summit*, un evento empresarial organizado por la revista británica *The Economist* que “la creación del Ministerio del Ambiente, la consulta previa y la desagregación de responsabilidades de manera descoordinada ha significado un bache para las inversiones que no tiene vuelta atrás” (*Gestión*, 2014)<sup>216</sup>.

El Banco Central de Perú (BCRP) acompañó la lectura de los gremios empresarios y los funcionarios respecto a la caída de la inversión extranjera no se debía a un agotamiento del superciclo generado por las razones que explicitamos previamente, sino por los conflictos socioambientales y la demora en la emisión de los permisos de exploración y explotación.

En un escenario de desaceleración económica, este relajamiento de las conquistas alcanzadas en torno a la protección de los derechos indígenas para estimular las grandes inversiones constituiría un claro signo de captura del poder político por parte de los empresarios ligados a las industrias extractivas (Durand, 2016).

El “paquetazo ambiental” de la Ley 30.230, junto con la Ley N°30.296 que redujo la carga tributaria de las grandes empresas, les ofreció condiciones más beneficiosas para continuar las explotaciones o decidir instalarse, además de permitirles eximirse de las multas por incumplimiento de las cláusulas ambientales o demandas establecidas por los pueblos indígenas, quitándole asimismo a la SUNAT la potestad de investigar la elusión fiscal que tenía

---

<sup>216</sup> Mariluz, O. (14 de mayo de 2014). “La aprobación de los EIA en otros países es automática”. *Gestión*. Disponible en: <https://gestion.pe/impres/aprobacion-eia-otros-paises-automatica-59986-noticia/>

desde la introducción de la Norma XVI en 2012 y la modificación del código tributario que el mismo Humala promulgase (DL 1121).

La ley establecía la suspensión por el plazo de tres años -hasta 2017- de la capacidad de sanción e imposición de multas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental en casos de deudas de empresas nacionales y multinacionales. Asimismo, se estableció que las zonas reservadas serían creadas por decreto supremo, quitándole de este modo a las comunidades indígenas una herramienta que les había servido para impedir la instalación de proyectos de explotación en áreas consideradas protegidas. Además, se consolidó la autoridad del Ministerio de Economía y Finanzas por sobre las demás carteras al permitirle exigir información a todas las entidades públicas para su evaluación en el equipo especializado de seguimiento a la inversión (Durand, 2016).

La lógica de priorizar lo económico por sobre lo ambiental se observó, en efecto, en dos factores esenciales: las certificaciones ambientales eran evaluadas por el Servicio Nacional de Certificación Ambiental (Senace), órgano creado por el propio Humala ante el incremento de las protestas, pero cuya vicepresidencia estaba ligada al MEF. Asimismo, estipulaba que si cualquier ministerio solicitara la exención del proceso de certificación ambiental para un proyecto, podría lograrlo (Programa Democracia y Transformación Global, 2013: 62).

En simultáneo, en el año 2015 y por decreto supremo (N°001-2015) se estableció la simplificación de los plazos en los procedimientos para obtener una concesión minera y se dictaminó la Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible (N°30.327), conocido como “cuarto paquetazo” que facilitaba las inversiones, especialmente las ligadas a las actividades extractivistas (SERVINDI, 2016: 2).

Esta flexibilización de la capacidad tributaria del Estado y la debilitación del marco normativo ambiental generaron las condiciones necesarias para la atracción de inversiones, pero no lograron impedir los conflictos entre los proyectos mineros y de hidrocarburos y las comunidades afectadas por su actividad. En efecto, el número de conflictos ligados a actividades extractivas se incrementó sostenidamente durante los últimos años de su mandato: 139 en 2014, 145 en 2015 y 146 en 2016 (Defensoría del Pueblo, 2017).

En 2015, el PBI creció 3.3%, lo que se explicó por el buen rendimiento de la producción minera de proyectos como *Antamina* (mina de cobre y zinc explotada por un *joint venture* conformado por capitales suizos, canadienses, japoneses, británicos y australianos ubicada en la región de Áncash), *Antapaccay* (mina de cobre de la suiza *Glencore* ubicada en Espinar, Cusco), *Cerro Verde* (mina de cobre de capitales mixtos norteamericanos, peruanos y holandeses en Uchumayo, Arequipa) y *Toromocho* (mina de cobre explotada por la estatal china *Chinalco* en

la región de Junín), así como el inicio de actividades de Las Bambas. A pesar de este buen rendimiento y del incremento del volumen exportado en un 24.9% durante el último trimestre del año, el precio del cobre se redujo 26.2% durante 2015 (CEPAL, 2016).

La gestión de Humala atravesó un nuevo escenario de protestas durante los primeros meses de 2015 entre la empresa argentina *Pluspetrol* y el Frente de Defensa Ambiental de Pichanaki (distrito de la selva central en la región de Junín, Departamento de Chanchamayo). El gobierno había autorizado a la compañía a comenzar con exploración sísmica en el lote 108 luego de haber aprobado en 2013 el estudio de impacto ambiental. Esta zona tenía como principal actividad económica el cultivo de café, cuya producción creció tras los años de la violencia por los desplazamientos de pobladores de Apurímac.

Desde 2012, la producción venía sufriendo un marcado descenso por la plaga de la roya amarilla, que el Estado regional y nacional no atendieron adecuadamente, difundiendo la sospecha de que allí habría plantaciones ilegales y presentando a los pobladores como narcoterroristas, por ser un distrito de entrada al VRAEM<sup>217</sup>. El jefe de la Oficina Nacional de Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros sostuvo al respecto del paro y movilización que se trataba de “fuerzas antidesarrollo con una estrategia de manipulación”.

En septiembre de 2014, ante las sospechas de contaminación del lote 1AB en la región de Loreto, también propiedad de *Pluspetrol*, se generó la primera movilización en contra de la compañía que duró cuatro días, hasta que se prometió establecer una mesa de diálogo que nunca se concretó. El 9 de febrero se produjo una movilización encabezada por el Frente de Defensa que, luego de ingresar a la base militar del pueblo en la que *Pluspetrol* almacenaba sus instrumentos de trabajo, culminó en la comisaría de Pichanaki. Allí se inició un enfrentamiento con las fuerzas policiales en las que resultó muerto un estudiante de 25 años, además de ciento setenta heridos, treinta y dos por armas de fuego<sup>218</sup>.

El ineficaz manejo de la conflictividad en Pichanaki, la ausencia estructural del Estado en la zona y su sola presencia en términos coercitivos, la destrucción de la principal actividad productiva y la instalación de una compañía que gracias a la Ley N°30.230 podía eximirse de retribuir a la comunidad un porcentaje de la renta proveniente de la explotación futura, configuraron un nuevo escenario de crisis de gabinete<sup>219</sup>.

---

<sup>217</sup> En 2012 se agregó el valle del Mántaro a la zona considera núcleo del terrorismo: los valles de los ríos Apurímac, Ene y, desde entonces, Mántaro. Desde entonces se denomina VRAEM.

<sup>218</sup> “¿Qué desató el conflicto en Pichanaki?” (22/02/2015). *El Comercio*; “Pichanaki y Pluspetrol: Mayorga, diálogo y seguridad jurídica. El lote 108. Críticas a la petrolera. Urresti mea culpa”. (15/02/2015). *Mining Press*.

<sup>219</sup> Los ministros de Justicia y Energía y Minas de entonces, Daniel Figallo y Eleodoro Mayorga, no propiciaron el diálogo con los líderes del Frente de Defensa y la utilización de armas de fuego por parte de las fuerzas de

El “decretismo” durante esta fase de desaceleración favoreció particularmente a las actividades mineras, protegidas por la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, con la que el presidente había acordado las tasas impositivas a poco de asumir.

En el plano jurídico y procesal-penal, la gestión Humala no sólo mantuvo la impunidad de las fuerzas de seguridad establecida por la gestión de su antecesor, sino que, además, la convirtió en ley. Conocida como “ley de licencia para matar”, aprobada en enero de 2014, la N°30.151 consolidaba la arbitrariedad en el uso de armas u otros medios de defensa por parte de la PNP o las FFAA y garantizaba la exención de responsabilidad penal al policía o militar que causare lesiones o muertes en el cumplimiento de sus funciones.

La militarización de las protestas sociales que había consolidado Alan García con el DL N°1095 se profundizó durante la gestión de Humala. En efecto, durante sus mandatos, se identificaron quince intervenciones de las FFAA en situaciones de conflicto social o derivadas de ellas, de las cuales diez fueron establecidas sin declaratoria previa del estado de emergencia como establece la Constitución (Saldaña Cuba y Portocarrero Salcedo, 2017).

La tendencia hacia la captura del Estado por parte de los poderes fácticos que se observó con el paquetazo ambiental (Durand, 2016), se concretó con la llegada al poder de un miembro del *establishment* minero-energético-financiero, Pedro Pablo Kuczynski, en las elecciones de 2016<sup>220</sup>, quien continuaría profundizando la respuesta represiva del Estado frente a la protesta social para garantizar la continuidad del modelo extractivista. Su elección marcaría el punto cúlmine de un proceso de neoliberalización iniciado en la década de 1990 con Fujimori.

Su experiencia en la banca internacional<sup>221</sup> y un perfil ligado a la tecnocracia se combinaban con una abundante trayectoria en la gestión estatal como Ministro de Energía y Minas en el gobierno de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) y Primer Ministro y Ministro de Economía del gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), cargo al que renunció en 2002 frente a las protestas por la privatización de las compañías eléctricas de Arequipa y Tacna –“arequipazo”-, pero al que sería nuevamente convocado. En el ejercicio de este cargo fue responsable del inicio de la explotación del gas de Camisea y su exportación a México a precios

---

seguridad en el enfrentamiento del 9 de febrero, afectaron la gestión del ministro del Interior, Urresti. Los tres ministros dejaron sus cargos el 17 de febrero.

<sup>220</sup> PPK se impuso en segunda vuelta por un muy estrecho margen (50.12%) frente a Keiko Fujimori, hija del ex presidente. El partido político con el que se presentó a las elecciones -ex Alianza por el Gran Cambio- cambió su nombre a Peruanos por el Cambio en 2015, amalgamando las iniciales del candidato con el nombre del partido.

<sup>221</sup> Trabajó en el Banco Mundial, en el Fondo Monetario Internacional y fue directivo y accionista de varios emprendimientos ligados a inversiones, servicios financieros y actividades mineras (Compañía de Acero del Pacífico, Magma Copper Company, Toyota, Siderúrgica Argentina, entre otras). En 1966 se desempeñó como parte de la gerencia del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Tras ser acusado por transferencia ilícita de fondos públicos hacia la *International Petroleum Company*, huyó clandestinamente del país y se radicó en Estados Unidos, donde reingresó al Banco Mundial, ahora en sus escalafones más altos (CIDOB, 2018).

significativamente bajos. El mismo Kuczynski había formado parte de una de las empresas integrantes del consorcio.

Durante su breve mandato (julio de 2016 a marzo de 2018), además de estimular la inversión privada en actividades extractivas, profundizó la militarización de las zonas consideradas críticas por la presencia de narcotráfico y remanentes terroristas (VRAEM), y normalizó la declaratoria de estado de emergencia frente a la conflictividad social, contextos en los cuales las FFAA están al mando de los procedimientos. Estas transformaciones respondían a la lógica de las nuevas amenazas y la doctrina de la seguridad multidimensional.

A pesar de los doce derrames ocurridos en el año 2016 por el Oleoducto NorPeruano de Petroperú en la selva amazónica, el gobierno de Kuczynski lo declaró de interés público o interés nacional por DL N°1292 que posibilitó, asimismo, al Estado peruano “a adquirir los terrenos necesarios para la operación del oleoducto, es decir, a expropiar terrenos de las comunidades campesinas y nativas adyacentes o cercanas al oleoducto, sin procedimiento de consulta previa” (AAVV, 2018: 48).

En una línea similar, en enero de 2018 se promulgó la Ley N°30.723 que declaraba de prioridad e interés nacional la construcción de carreteras en zonas de frontera en el departamento de Ucayali. El proyecto, que buscaba construir vías de acceso a Purús, “una zona forestal más cerca a la frontera con Brasil que Pucallpa, la capital de la región, y que alberga diversas comunidades nativas y otras en contacto inicial, además de vastas áreas protegidas”, era impulsado insistentemente desde hacía varios años por congresistas del ala fujimorista (Loayza, 2018).

Sin embargo, no lograba su aprobación por ser considerado inviable por los Ministerios de Ambiente y Cultura, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernap) y ser rechazado por organizaciones indígenas ante el peligro que generaba a las comunidades y el resguardo de los parques nacionales y reservas comunales. Durante el gobierno de PPK fue aprobado, gracias a la mayoría parlamentaria fujimorista, sin debate ni estudio de impacto ambiental ni consulta previa.

En 2017, Perú reemplazó a Chile como la principal fuente de cobre exportado a China, tanto por el inicio de la producción del proyecto Las Bambas de la china MMG como por la crisis laboral generada por la huelga en la mina chilena Escondida. Este buen desempeño minero de Las Bambas se sumó al aumento de la producción exportable de la mina Cerro Verde. La reactivación de ambos proyectos posibilitó un incremento del PBI de un 3.3% en 2015 a un 3.9% en 2016. El precio del oro también tuvo un leve incremento en su cotización internacional y en su volumen exportado, por su valor de reserva frente a la depreciación del dólar. Las

exportaciones de petróleo continuaron a la baja en 2016 luego de la drástica caída de 2015, pero en el primer trimestre de 2017 exhibieron un leve aumento (CEPAL, 2017).

Las cifras anuales de 2017 mostraron, sin embargo, una desaceleración generalizada de todos los sectores: 2.5% frente al 4% de 2016. En la minería, esto respondió a “la maduración del ciclo de las nuevas explotaciones mineras de 2016”, es decir, Las Bambas y Cerro Verde; mientras que el sector pesquero experimentó el impacto del fenómeno climático El Niño costero y el sector de la construcción sufrió una paralización de grandes proyectos de infraestructura por casos de corrupción ligados a Odebrecht. Estas cifras se recuperaron durante el primer trimestre de 2018, gracias al aumento de las exportaciones de minería, petróleo y productos agrícolas, tanto de los precios internacionales (12.8%) como del volumen demandado (2.5%) (CEPAL, 2018).

Más allá del desempeño exportador decreciente, que el primer mandatario evitó reconocer en continuidad con su política de responsabilizar a los actores en protesta y la excesiva tramitología, la implementación de una política macroeconómica restrictiva agravó esta situación. En efecto, en lugar de optar por la diversificación del perfil exportador y la generación de nuevas capacidades productivas, se optó por un “sobreajuste”:

Todo se apostó al ‘destrabe’ de grandes proyectos de inversión pendientes (...). El gobierno optó por la profundización del modelo en curso (...), se flexibilizaron estándares laborales y ambientales y se continuó privilegiando al capital extranjero y nacional, principalmente concentrado en el sector primario (Fairlie, 2018).

Cuando los precios internacionales experimentaron un leve incremento en el primer trimestre de 2018, la macroeconomía comenzó a recuperarse. Sin embargo, las evidencias de corrupción y captura del Estado por intereses extractivistas ya habían sellado el destino del primer mandatario.

Respecto a la cuestión securitaria, en noviembre de 2017 y gracias al paquete de legislaciones que permitió durante los gobiernos anteriores la flexibilización del uso de las fuerzas militares en cuestiones de seguridad, se publicó el PLAN VRAEM, mediante el cual se autorizaba el empleo de las FFAA “para el control del Orden Interno, la Pacificación, la participación en la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas y las Operaciones de Intervención Multisectorial” (PLAN VRAEM, 2017). Este plan se combinaría con una estrategia de desarrollo económico y social de la zona, conocido como Desarrollo Sostenible en el VRAEM 2018-2021.

Estas medidas respondían, asimismo, a la Política de Seguridad y Defensa Nacional 2017 (DS N°012-2017), cuyo objetivo para el plano interno era contribuir “al normal funcionamiento de la institucionalidad política y jurídica del estado”, así como “fortalecer la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas, el crimen organizado, la criminalidad y la delincuencia en todas sus modalidades, empleando los recursos tecnológicos, humanos y logísticos necesarios” (MINDEF, 2017).

Además, se sostenía en lo estipulado por Resolución Ministerial N°1411 de noviembre de 2016 referida a los nuevos roles estratégicos de las FFAA. En el apartado sobre participación en el orden interno, la resolución indicaba que “este rol estratégico responde a las nuevas amenazas, no tradicionales, y multidimensionales que se enfrentan en el nuevo contexto global” (MINDEF, 2016).

Kuczynski presentó su renuncia al cargo de presidente el 21 de marzo de 2018, pocas horas antes que el Congreso definiera su destitución, tras una profunda crisis política desatada por tres sucesos. La aparición de una serie de denuncias de corrupción ligadas a la constructora brasilera *Odebrecht* que lo involucraban, su indulto a Alberto Fujimori -que fue revocado por la Corte Suprema- y la difusión de videos que aparentemente revelaban el intercambio de votos entre el oficialismo y la bancada fujimorista, los primeros para lograr el voto negativo frente al proceso de vacancia iniciado contra PPK en 2017 por el Congreso y los segundos, para lograr la libertad de su líder.

Según la Defensoría del Pueblo, en el año 2018 el 61.4% del total de conflictos sociales de Perú eran de origen socioambiental. Para el fin del mandato de PPK, catorce zonas del país se mantenían en estado de emergencia -o habían sido liberadas en los días previos-, ocho de ellas enmarcadas en los denominados conflictos socioambientales entre comunidades indígenas e indígena-campesinas y compañías extractivistas, especialmente mineras.

Las causas de la declaratoria incluían: 1. actos terroristas, prorrogado desde marzo de 2015<sup>222</sup>; 2. terrorismo, prorrogado desde julio de 2015<sup>223</sup>; 3. manifestaciones violentas, prorrogado desde septiembre de 2015<sup>224</sup>; 4. actos de inseguridad y violencia, prorrogado desde marzo de 2016<sup>225</sup>;

---

<sup>222</sup> En las provincias de Huanta y La Mar (Departamento de Ayacucho); en la provincia de Tayacaja (departamento de Huancavelica); en los distritos de Kimbiri, Pichari, Vilcabamba, Inkawasi y Villa Virgen (provincia de La Convención, departamento de Cusco); en la provincia de Satipo; en los distritos de Andamarca y Comas (provincia de Concepción); y en los distritos de Santo Domingo de Acombamba y Pariahuanca (provincia de Huancayo, departamento de Junín).

<sup>223</sup> En el distrito de Echarate (provincia de la Convención, departamento de Cusco).

<sup>224</sup> En las provincias de Cotabambas, Grau, Andahuaylas y Chincheros (departamento de Apurímac) y en las provincias de Chumbivilcas y Espinar (departamento de Cusco).

<sup>225</sup> En varios distritos y provincias de los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Cusco y Junín.

5. y 6. problemas de orden interno, prorrogado desde junio de 2017<sup>226</sup> y desde julio del mismo año<sup>227</sup>; 7. conflictos sociales y disturbios<sup>228</sup>; y 8. actos de violencia, prorrogado hasta abril de 2018<sup>229</sup> (Consulado General de España en Lima, 2018).

#### **4.3.1. La normalización de la emergencia frente a la protesta antiextractivista: estigmatización y criminalización preventivas**

Durante el gobierno de Ollanta Humala, el proyecto extractivo que más oposición generó fue el proyecto minero Conga. A cargo de la sociedad anónima Minera Yanacocha, con capitales mayoritarios de la compañía estadounidense *Newmont Mining Corporation*<sup>230</sup>, este proyecto de minería a cielo abierto para extracción de oro y cobre, considerada como “la más grande productora de oro en América Latina” (Arce, 2015: 145), amenazaba no sólo la principal actividad económica del lugar, la agricultura, al alimentarse de los principales cursos hídricos, sino también la salud de sus pobladores.

El proyecto de explotación aurífera que proponía Yanacocha “fue la primera inversión extranjera directa de gran escala que se hizo en el Perú luego de la década de 1980” (De Echave, Diez, Huber, Revesz, Ricard Lanata y Tanaka, 2009).

Si bien los conflictos con la minera fueron, durante la década de 1990, “esporádicas y localizadas”, centrados principalmente por la compra de tierras a precios inequitativos, el derrame de mercurio en junio de 2000 en una carretera de Choropampa, generó el fortalecimiento de los actores en protesta y reunió a otros actores, además de los pequeños agricultores directamente perjudicados, entre los que se contaban estudiantes y sindicatos, que conformaron el Frente de Defensa Cerro Quilish. En 2004, bajo la consigna de “El agua vale más el oro”, protagonizaron una serie de movilizaciones y enfrentamientos con las policías locales que generaron cambios profundos en torno a la gobernanza de los recursos naturales (Arce, 2015: 153).

En efecto, la férrea oposición de la población en este período permitió la introducción de una serie de medidas, como la obligatoriedad de efectuar Evaluaciones de Impacto Ambiental

---

<sup>226</sup> En el distrito de Tuman (provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque), se extendió hasta el 9 de marzo.

<sup>227</sup> En los distritos de Chalhuanahuacho y Mara (provincia de Cotabambas, departamento de Apurímac), y en el distrito de Capacmarca (provincia de Chumbivilcas, departamento de Cusco), se extendió hasta el 15 de enero.

<sup>228</sup> En todo el Corredor Vial Apurímac-Cusco-Arequipa, se extendió hasta el 13 de marzo.

<sup>229</sup> En los distritos de Quichuas y Pichos (provincia de Tayacaja, departamento de Huancavelica).

<sup>230</sup> Newmont Mining Corporation poseía el 51.35% de las acciones; el capital restante estaba en manos de la Corporación Financiera Internacional, perteneciente al Banco Mundial (43.63%) y a la Compañía de Minas Buenaventura (5%), de origen peruano.

(EIA)<sup>231</sup> previos que permitieran a las comunidades conocer cuál es la potencial incidencia negativa que pudiera generar a su comunidad, así como la necesidad de presentar planes de responsabilidad social que contribuyan a la mejora de los caminos, escuelas, hospitales o dependencias públicas.

A pesar de los beneficios que se desprendían de la aprobación de la Ley de Consulta Previa, cabe recordar que el cuerpo normativo presenta varias limitaciones. Entre las más importantes, que reconoce que las comunidades indígenas tienen derecho a ser consultadas, pero no tienen derecho a veto. Es decir que, frente a una situación en la que no fuese posible alcanzar un acuerdo, es el Estado el que debería definir si debe o no instalarse o ampliarse un proyecto extractivo. Un Estado que, en sobradas oportunidades, ha demostrado su posicionamiento a favor del modelo económico neoextractivista.

La otra limitante reside en que es el Estado quien define previamente quiénes son consideradas comunidades indígenas. Como analizamos previamente, el proceso de recuperación de la identidad étnica es relativamente reciente y en muchas comunidades sigue operando una lógica de supremacía de lo campesino sobre lo indígena, lo que niega a algunas comunidades andinas la posibilidad de ser consultadas. En la lista oficial se contabilizaban cincuenta y dos comunidades indígenas, casi todas ubicadas en la selva (Lust, 2014b: 37).

La institucionalización estatal de la cuestión ambiental respondió, asimismo, como analizamos previamente, a la necesidad de adecuar los marcos normativos peruanos a las cláusulas incluidas en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y de otras entidades supranacionales. Hasta el año 2015, el organismo encargado de aprobar o rechazar los informes era el Ministerio de Energía y Minas, exhibiendo claramente el carácter netamente instrumental de esta herramienta.

A diferencia del caso Majaz donde la minería no era una actividad significativa, en Cajamarca ésta se remontaba al período prehispánico y colonial y fue una actividad importante también en el siglo XX. Sin embargo, al menos hasta la década de 1970, se desarrollaba de manera informal y sin cumplimiento de estándares ambientales que hubiesen evitado los altos niveles de contaminación que perciben los ríos en la actualidad.

En octubre de 2011 surgieron en Cajamarca manifestaciones de oposición articulada, con la memoria de la contaminación previa, que fueron reprimidos con violencia por las fuerzas de seguridad. El anuncio de Humala referido a la instalación de la mina en esta región contradecía

---

<sup>231</sup> Las EIA no son retroactivos, por lo que sólo se aplican a las concesiones licitadas a partir de 2009, cuando se reglamentó el funcionamiento del Sistema Nacional de Impacto Ambiental -aprobado en 2001 (Ley N°27446)- con el impulso del recientemente creado Ministerio del Ambiente (2008).

lo que él mismo había manifestado en su campaña electoral. En efecto, en su visita proselitista a la zona, en junio del mismo año, había asegurado que respetaría la voluntad de los pobladores con respecto a la negativa de instalar el proyecto minero, respetando de este modo las actividades agrícolas y ganaderas existentes.

El proyecto incluía la afectación de cinco lagunas (El Perol, Azul, Chica, Mala y Empedrada) y las comunidades de las provincias de Cajamarca, Celendín y Hualgayoc tenían como antecedentes los daños al medio ambiente que la empresa ya había generado en la zona, además de los doscientos años de minería que convertían a Cajamarca en “la región con más pasivos ambientales de todo el país” (Neyra, 2017), por lo que la respuesta fue de oposición absoluta. Además, la decisión de permitir allí la instalación de la mina no había sido consultado con las comunidades.

Ante el anuncio, los campesinos y ronderos organizados en frentes de defensa declararon un paro regional y “se empoderaron a partir del reclamo ecologista, que convirtieron en su baluarte” (Neyra, 2017). En noviembre comenzó la represión de las fuerzas de seguridad, ocasionando la muerte de tres manifestantes y la detención de los dirigentes al frente de las protestas (Grufides, 2015).

En diciembre, el presidente declaró el estado de emergencia en cuatro provincias de Cajamarca (Cajamarca, Celendín, Hualgayoc y Contumazá), dejando suspendidas las garantías constitucionales relativas a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio<sup>232</sup>; y enviando tropas combinadas de la Policía Nacional y del Ejército (CNDDHH, Grufides, Derecho Sin Frontera, Society for Threatened People, 2013: 19).

El Decreto Supremo N°093-2011-PCM que estableció el estado de emergencia hacía mención a “la magnitud de los hechos acaecidos” que obligaron al Estado a “adoptar las disposiciones y medidas constitucionalmente previstas para restablecer el orden interno y procurar la defensa y protección de los derechos de los ciudadanos y los servicios públicos o privados”.

La declaración de la zona en estado de emergencia y la detención de los dirigentes al frente de las protestas, motivaron los primeros roces entre miembros del gabinete que pugnaban por una solución dialoguista y quienes buscaban la solución más rápida para destrabar el “clima de inseguridad financiera” que generaba el conflicto.

Los dirigentes y pobladores, ahora agrupados en el Comando Unitario de Lucha, continuaron con medidas de resistencia pacífica, como la Gran Marcha Nacional del Agua hacia Lima de

---

<sup>232</sup> Decreto Supremo N° 093-2011-PCM que Declara Estado de Emergencia en las provincias de Cajamarca, Celendín, Hualgayoc y Contumazá, del departamento de Cajamarca.

febrero de 2012 de la que participaron más de cuarenta mil personas y setenta organizaciones de todo el país (Neyra, 2017), y las guardias permanentes de comuneros sobre las cuencas de los ríos para evitar que la maquinaria de la empresa pudiera trabajar.

Por entonces, contaban con el apoyo de las principales organizaciones indígenas del país, como AIDSESEP, la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI)<sup>233</sup> y la recientemente creada Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP)<sup>234</sup> (Wright, 2015).

Humala respondió a estos acontecimientos con una nueva declaratoria del estado de emergencia en julio de ese año en las provincias de Cajamarca, Celendín y Hualgayoc por motivos “de público conocimiento” y lo prorrogó, además, por otros sesenta días<sup>235</sup>. Poco antes de la declaratoria de emergencia había manifestado públicamente que dialogaría con las organizaciones indígenas, pero Yanacocha ya había comenzado las tareas para la construcción de un reservorio, lo que motivó una serie de protestas en Celendín, de cuya represión resultaron fallecidas cuatro personas (Wright, 2015: 102-103).

Además de la declaración de emergencia, comenzó un proceso de militarización de Cajamarca. En ese período, más de cien personas fueron denunciadas, entre ellos el presidente regional Gregorio Santos, se registraron decenas de heridos y cinco pobladores muertos por las fuerzas de seguridad, entre ellos un menor de edad. También adquirió notoriedad internacional la detención de Marco Arana, ex sacerdote y por entonces activista medioambiental de la ONG Grufides y del Movimiento Tierra y Libertad<sup>236</sup>. En 2013 la situación adquirió un alcance internacional con la presentación de una demanda contra el Estado peruano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por “abusos” en la protesta contra Conga (Grufides, 2015: 7).

Finalmente, entre 2014 y 2015 se dio un paso más en la criminalización de los comuneros y defensores, mediante dos vías. La primera fue el enjuiciamiento de campesinos, líderes ambientales y dirigentes de los Frentes de Defensa, Rondas Campesinas y autoridades del Gobierno Regional que habían participado de las movilizaciones por una variedad de delitos comunes, tales como el desacato a la autoridad, el secuestro agravado, la usurpación de tierras y la obstaculización del funcionamiento del transporte público. De estos delitos, el más grave

---

<sup>233</sup> Creada en 1999 por diferentes comunidades de la costa, sierra y selva afectadas por actividades extractivas, sobre todo minera y petrolera.

<sup>234</sup> Creada en noviembre de 2009 por mujeres indígenas de toda la región.

<sup>235</sup> Decreto Supremo N° 082-2012-PCM.

<sup>236</sup> Partido político de tendencia ecologista creado en 2010 y miembro del Frente Amplio (coalición de partidos de izquierda).

en tanto suponía una pena de hasta treinta y seis años, era el de secuestro agravado. Sin embargo, más de la mitad de estos juicios habían sido anulados para el año 2017 (Grufides, 2015: 8). Finalmente, la causa por usurpación agravada contra un grupo de defensores y activistas ambientales fue archivada definitivamente en marzo de 2018.

La segunda vía fue la construcción simbólica de estas comunidades y defensores como obstructores al desarrollo, terroristas o apologetas de la violencia subversiva, por la vía mediática. En la portada de *Peru21* del 7 de julio de 2012<sup>237</sup> se leía una frase del ministro de Ambiente de Alan García, Antonio Brack Egg<sup>238</sup>, quien afirmaba que “Las protestas en Cajamarca terminarán en atentados terroristas”. Allí acusaba directamente al presidente regional, al ex sacerdote y a un ex emerretista que también protagonizaba la protesta de “buscar muertos” para acusar a la PNP y al gobierno de genocidio.

En una línea similar, el ministro de Defensa José Urquiza sostuvo en *Radio Programas*, luego reproducido por el diario *El Comercio*, el mismo día que salieron a la luz las declaraciones del ex ministro que en estas protestas había terroristas infiltrados<sup>239</sup> (Instituto de Defensa Legal-Justicia Viva, 2012).

En abril de 2016, el presidente de la empresa *Buenaventura* -segundo accionista-, anunció que el proyecto ya no era económicamente viable ante la caída del precio internacional de los metales. Sin embargo, en la segunda mitad de 2017, la Minera Yanacocha logró la aprobación de un nuevo proyecto, Quecher Main, que prolonga las operaciones de explotación de oro y cobre en Cajamarca hasta el año 2027, en los tajos existentes (Rumbo Minero, febrero de 2018). Ollanta Humala no sólo no derogó la Ley de Tierras utilizadas por los gobiernos de sus predecesores, sino que tampoco anuló la Ley de Servidumbre Minera. En efecto, profundizó la liberalización y mercantilización de las tierras andinas y amazónicas aún más. Como analizamos previamente, por decreto supremo de mayo de 2013, declaró de interés nacional la promoción de la inversión privada y público-privada y ordenó al Ministerio de Economía y Finanzas la creación de un comité especializado de seguimiento a la inversión.

En el marco de los “paquetazos ambientales”, la estrategia del gobierno de Humala fue continuar responsabilizando a la protesta antiextractivista -ahora convertida en “terrorismo

---

<sup>237</sup> Redacción Perú21. (7 de julio de 2012). Brack: “Protestas en Cajamarca terminarán en atentados terroristas”. *Peru21*. Disponible en: <https://peru21.pe/lima/brack-protestas-cajamarca-terminaran-atentados-terroristas-36034-noticia/>

<sup>238</sup> Fue, además, el primero en ejercer el cargo de Ministro del Ambiente.

<sup>239</sup> Ministro de Defensa dijo que hay “terroristas infiltrados” en conflictos sociales. (7 de julio de 2012). *El Comercio*. Disponible en: <https://archivo.elcomercio.pe/politica/gobierno/ministro-defensa-dijo-que-hayterroristas-infiltrados-conflictos-sociales-noticia-1438629>

antiminero”<sup>240</sup>- de la caída de las exportaciones y eliminó las “trabas burocráticas” que, según la versión oficial, obstaculizaban los proyectos de inversión. La presión de los conglomerados mineros particularmente tuvo un rol significativo en esta aceleración de los permisos de exploración y explotación<sup>241</sup> (Lust, 2014b: 38).

Un pronunciamiento de la Confiep difundido en los principales medios gráficos nacionales el 12 de enero de 2014 significó para muchas organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil una advertencia directa al gobierno de turno. Titledo “El Perú está primero”, el comunicado expresaba “su preocupación por hechos recientes que están afectando la confianza empresarial, alterando el clima de inversiones, poniendo en riesgo lo avanzado y generando una sensación de discordia y división entre peruanos” (Confiep, 12 de enero de 2014).

Entre las preocupaciones que motivaron el comunicado, destacaban la “sistemática descoordinación entre distintos niveles de gobierno y un restrictivo marco regulatorio que se oponen a la necesidad de acelerar las inversiones privadas”. El comunicado culminaba señalando la necesidad de fomentar la inversión -añadimos, la inversión en actividades extractivas- en tanto “única fuente de trabajo, desarrollo, progreso y bienestar”.

Gradualmente fue instalándose un discurso que daba forma a esta idea: la tramitología o permisología, conceptos que fueron penetrando asimismo los discursos de los funcionarios<sup>242</sup>. Para 2017, esta aparente obstaculización para las inversiones y los negocios parecía haberse solucionado por medio de los “paquetazos”: el ranking del Banco Mundial *Doing Business* mostraba una mejora significativa de los indicadores peruanos -facilidad de pago de impuestos, agilidad de trámites de permisos, licencias, créditos- (De Echave, 2018: 298-331).

Durante el breve gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, el discurso de la tramitología -presente ya en su campaña y su programa de gobierno- continuó justificando el deterioro de la institucionalidad ambiental. Su estrategia de abordaje de la conflictividad socioambiental, guiado por la meta de dotar de estabilidad al modelo económico, tuvo dos aspectos innovadores por su carácter preventivo. El primero fue el denominado Fondo de Adelanto Social, aprobado

---

<sup>240</sup> En una declaración radial, el gerente de *Southern Peru* afirmó en 2015 que la cancelación del proyecto minero en Tía María (Valle del Tambo, provincia de Islay, región de Arequipa) se debía a la existencia de “un nuevo tipo de terrorismo, el terrorismo antiminero” y a la “parálisis del Estado en su rol de promover las inversiones y dar las garantías necesarias para que se pongan en marcha” (CNDDHH, 2015: 53).

<sup>241</sup> Lust menciona el caso emblemático del presidente de una compañía minera, *Volcan* -principal productora de zinc del país- quien en septiembre de 2013 durante la trigésima primera Convención Minera Perumin, afirmó que la caída en la producción se debía directamente a “la conflictividad social, los retrasos en la aprobación de los permisos ambientales, la ley de consulta previa y la pesada carga tributaria minera, que es más alta que la de Chile y Canadá” (2014b: 42).

<sup>242</sup> De Echave señala el caso del ministro de Energía y Minas quien, al anunciar que las exploraciones sísmicas para proyectos de hidrocarburos no iban a requerir estudios ambientales, hizo referencia a la necesidad de “pasar de la tramitología, la permisología, a la acción” (2018: 298).

por DL N°1334 en enero de 2017 que establecía la implementación de un conjunto de mecanismos de ayuda económica en las comunidades antes de la llegada de las empresas para lograr la aceptación de la población.

Este decreto, aprobado en el marco de la Ley N°30.506 que, en septiembre de 2016, delegó al Poder Ejecutivo la potestad de legislar para lograr la reactivación económica, la seguridad ciudadana y la lucha contra la corrupción<sup>243</sup>, se proponía financiar una diversidad de obras y proyectos. Entre ellos, acciones de saneamiento del agua, mejora o instalación de infraestructura para salud, educación y seguridad, y mejora de los medios de transporte. Su estructura quedaría conformada por representantes de la Presidencia del Consejo De Ministros, del Ministerio de Economía y Finanzas, del Ministerio de Vivienda, del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y del Ministerio de Energía y Minas y sería financiado mediante donaciones, transferencias presupuestarias y créditos, que podían provenir del dinero de las empresas interesadas en instalarse.

Con esos fondos, “esa población no reacciona como lo haría si no les hicieran ninguna obra”. En efecto, ésta parecía ser la perspectiva del ala más conservadora del empresariado peruano y sus aliados políticos, quienes creían que “la única manera de procurar que los inversionistas apuesten por Perú es flexibilizando esas normativas para que se logre la seguridad jurídica” (Ismael Vega, CAAAP, entrevista personal, mayo de 2017).

El otro aspecto innovador que introdujo la gestión de PPK fue la instauración de estados de emergencia de manera preventiva y la normalización de la situación de excepcionalidad mediante su extensión por meses e, incluso, años. Si bien el uso de esta herramienta frente a situaciones de protesta social fue recurrente en las administraciones anteriores, durante el mandato de PPK se normalizó la suspensión del derecho ante situaciones que no ponían en peligro la vida de la nación ni la seguridad del Estado.

La sola declaratoria de estado de emergencia en situaciones de conflictividad social resulta contraria a lo establecido en la Constitución nacional, además de contravenir los estándares internacionales. Su aplicación de carácter preventivo en zonas y momentos en que no existía conflictividad -como en Espinar (Cusco) en 2016 mientras el conflicto se desarrollaba en Cotabambas (Abancay) (CNDDHH, 2017: 69)- evidenciaba la victoria de esta política más conservadora y de tolerancia cero frente a las protestas antiextractivistas que se venía instalando desde el gobierno de Humala.

---

<sup>243</sup> Sólo para el objetivo de reactivación económica, Kuczynski promulgó los 112 decretos legislativos.

El único lugar del país en el que el estado de emergencia es permanente desde el año 2003 es en la zona del VRAEM, bajo la hipótesis de la existencia de remanentes senderistas (Wright, 2015: 98). Esta política, incentivada por Estados Unidos, estimuló la proliferación de bases militares norteamericanas si bien, según el especialista en seguridad y defensa Enrique Obando “hoy Sendero son 250 personas” (IDEPE, entrevista personal, mayo de 2017).

PPK transgredió las posibilidades constitucionales que la normativa le otorgaba y, considerando criminales potenciales a los habitantes del corredor minero sur del país, declaró el estado de emergencia<sup>244</sup> en carácter preventivo en un territorio que abarca casi quinientos kilómetros entre los departamentos de Apurímac, Cusco y Arequipa, pocos meses antes de dejar su cargo (enero de 2018). En esta zona de comunidades indígena-campesinas, que atraviesa catorce distritos de cinco provincias<sup>245</sup> de los departamentos citados, se sitúa un creciente conglomerado de empresas mineras centradas en la explotación cuprífera. Algunos distritos del departamento de Cusco ya habían sido declarados en emergencia (en agosto de 2017) y prorrogados hasta enero de 2018, cuando se decidió extenderlo hacia esta macrozona.

A diferencia del norte peruano que comenzó a competir en importancia minera en la década de 1990, el centro (Pasco y Junín) y el sur del país cuentan con una larga tradición minera, en especial de gran minería (Tacna, Moquegua, Arequipa y Cusco). En la segunda mitad del siglo XXI, Apurímac, cuya principal actividad productiva era la agrícola, representaba lo que Cajamarca había significado a comienzos de la década de 1990: “una región que no contaba con una actividad minera a gran escala y que rápidamente se convirtió en un polo de producción minera y núcleo central de la expansión de esta actividad” (Mendoza, Passuni y De Echave, 2014: 5).

Uno de los principales proyectos cupríferos de Apurímac es el proyecto Las Bambas, cuyo inicio de producción en 2016 permitió consolidar a Perú como el segundo productor de cobre del mundo. Para mediados de 2018 las concesiones mineras habían cubierto casi la mitad del territorio departamental de Apurímac (48.8%) y proyectos como Las Bambas, que firmaron convenios privados de seguridad con la PNP para proteger los intereses de la compañía, se aseguraron un funcionamiento sin obstáculos gracias a la militarización y el recorte de derechos que implicó la normalización de una situación excepcional (CooperAcción, Fedepaz y Grufides, 2018: 45-46).

---

<sup>244</sup> Decreto Supremo N° 006-2018-PCM).

<sup>245</sup> Provincias de Grau y Cotabambas (departamento de Apurímac); provincias de Chumbivilcas y Espinar (departamento de Cusco) y provincia de Caylloma (departamento de Arequipa).

El proyecto, de capitales chinos (*Mineral and Metals Group*-MMG, cuyo accionista mayoritario es la estatal *China Minmetals Corporation*), se ubicó principalmente en varios distritos de las provincias Cotabambas y Grau, en el departamento de Apurímac. Hasta 2014, Las Bambas pertenecía a la empresa suiza *Glencore*. Esta compañía había logrado aprobar las evaluaciones de impacto ambiental en 2011 al comprometerse a construir un mineroducto de 206 km. que transportara los minerales extraídos en Apurímac hasta la región de Cusco y luego a la costa por Arequipa.

Cuando la MMG adquirió el proyecto, no cumplió con lo que *Glencore* había acordado y, con el permiso del MINEM y sin consultar a las comunidades, comenzó el transporte de la roca extraída por carretera, afectando la salud de las poblaciones y sus medios de subsistencia, al provocar daños en las viviendas, temblores, ruidos, polvaredas y daños en los cultivos. Para ello, se declaró el corredor minero como vía pública y luego como vía nacional, trasladándose la responsabilidad sobre los terrenos afectados al Estado (CooperAccion, 2018: 8).

En el marco de las movilizaciones de la población por el impacto diario de más de doscientos camiones transitando por una vía sin asfaltar, se produjo la represión y el asesinato de cuatro manifestantes por parte de la PNP. A lo largo del conflicto, se repitieron algunos de los mecanismos empleados en situaciones anteriores: detenciones arbitrarias e irregulares por “actitud sospechosa” en el campamento de la minera, persecución judicial contra dirigentes sociales y participantes de las movilizaciones.

Diecinueve personas fueron sometidas a proceso judicial que se demoró cinco años y cuyo juicio oral comenzó recién en mayo de 2019. Los delitos por los que se los acusaba incluían fabricación y tenencia ilegal de armas de fuego, municiones y explosivos en agravio del Ministerio del Interior; producción de peligro común con medios catastróficos, disturbios y daños en agravio del Estado peruano y la empresa MMG, con penas de entre once y diecisiete años de prisión (FIDH-OMCT, 2019).

	<b>Ollanta Humala (2011-2016)</b>	<b>Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018)</b>
<b>Políticas económicas y principales productos de exportación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Alianza del Pacífico-AP (acuerdo comercial con Colombia, México y Chile) (2011, formalizado en 2012).</li> <li>-Declaración de interés nacional de la promoción de la inversión privada y público-privada (2013).</li> <li>-Creación de un comité especializado de seguimiento a la inversión (MEF-Confiep) (2013).</li> <li>-Reducción de la tributación de las grandes empresas, eximición de multas por incumplimiento de cláusulas ambientales o demandas establecidas por pueblos indígenas (2014).</li> <li>-Simplificación de los plazos en los procedimientos para obtener concesiones mineras (2014).</li> <li>-Aprobación de la Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, que facilita las inversiones, especialmente las ligadas a las actividades extractivistas (2015).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Plan de reactivación económica, la seguridad ciudadana y la lucha contra la corrupción (2016).</li> <li>-112 decretos legislativos para el objetivo de reactivación económica (2016-2017).</li> <li>-Declaración del corredor minero sur como de interés nacional (2016), en el marco del proceso de reactivación de la inversión.</li> <li>-Declaración de interés nacional de la construcción de carreteras en zonas de frontera en el departamento de Ucayali, sin evaluación de impacto ambiental ni consulta previa (2018).</li> </ul>
	<p>Desempeño exportador:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cobre, oro y plata (minería metálica).</li> <li>-Modificación de la Ley de Regalías Mineras de 2005 (2011).</li> <li>2. Petróleo.</li> <li>3. Gas.</li> </ol>	<p>Desempeño exportador:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cobre, oro y plata (minería metálica).</li> <li>2. Petróleo. Declaración por decreto del Oleoducto Norperuano de interés público, posibilitando al Estado peruano a expropiar terrenos de las comunidades indígena-campesinas, sin consulta previa (2016).</li> <li>3. Gas.</li> </ol>
<b>Programas sociales, políticas de inclusión indígena e institucionalización medioambiental</b>	-Aprobación de la Ley de Consulta Previa (2011).	-Fondo de Adelanto Social (2017). Transferencias monetarias para las zonas donde se instalarían empresas extractivas, tendientes a evitar el rechazo a los proyectos.

	<p>-Obligatoriedad del pago del Programa Minero de Solidaridad del Pueblo (2011).</p> <p>-Creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2011).</p>	
<b>Legislaciones y medidas tendientes a la criminalización de la protesta</b>	<p>-Nueva Ley de la Policía Nacional del Perú (2012).</p> <p>-Privatización de la seguridad pública. Aprobación de ley que oficializa los “convenios secretos” entre miembros de la PNP y las compañías mineras para brindar protección a sus instalaciones y bienes materiales a título individual o como corporación, extendiendo la norma reglamentada por AG (2012).</p> <p>-Aprobación de “ley de licencia para matar”, consolidaba la arbitrariedad en el uso de armas u otros medios de defensa por parte de la PNP o las FFAA y garantizaba su exención de responsabilidad penal al efectivo que causare lesiones o muertes en el cumplimiento de sus funciones (2014).</p>	<p>-Plan VRAEM, autorizó el empleo de las FFAA para el control del orden interno en la zona, en la guerra contra el narcotráfico y el terrorismo (2017).</p> <p>-Plan de Desarrollo Sostenible en el VRAEM 2018-2021 (2017).</p> <p>-Política de Seguridad y Defensa Nacional 2017 oficializaba lo estipulado en 2016 referido a los nuevos roles estratégicos de las FFAA, en el orden interno, en base a las nuevas amenazas (2017).</p> <p>-Normalización de la declaratoria de estado de emergencia, 14 zonas, 8 de las cuales se enmarcaban en algún tipo de conflicto socioambiental. Las causas de la declaratoria incluían: actos terroristas, manifestaciones violentas, actos de inseguridad y violencia, problemas de orden interno, conflictos sociales y disturbios y actos de violencia (2017-2018).</p>
<b>Caso emblemático del período</b>	<p>Caso Proyecto Conga (Cajamarca y Celendín, departamento de Cajamarca). Oposición de la población a la instalación de una mina de cobre y oro a cielo abierto (Yanacocha) con afectación de cinco lagunas sin consulta previa (2011).</p>	<p>Caso Las Bambas (Cotabambas y Grau, departamento de Apurímac). Movilización de la población por incumplimiento de consulta previa vinculada a la minera MMG de explotación cuprífera (2016).</p>
<b>Mecanismos de criminalización y desmovilización de la protesta antiextractivista</b>	<p>-Represión de manifestantes, causando muertes, con intervención de PNP.</p> <p>-Detenciones arbitrarias de manifestantes, autoridades regionales, dirigentes de los Frentes de Defensa y activistas medioambientales.</p> <p>-Procesamiento por usurpación agravada, desacato a la autoridad, secuestro agravado, usurpación de tierras y obstaculización del funcionamiento del transporte público.</p>	<p>-Represión de manifestantes, causando muertes, con intervención de PNP.</p> <p>-Profundización del discurso de la “tramitología” para no respetar los derechos de los pueblos indígenas y comunidades afectadas por las actividades extractivas.</p> <p>-Instauración de estados de emergencia de manera preventiva y la normalización de la situación de excepcionalidad mediante su extensión por meses e, incluso, años (2017-2018).</p>

	<p>-Declaratoria de estado de emergencia en cuatro provincias de Cajamarca, dejando suspendidas las garantías constitucionales relativas a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio; y envío de tropas combinadas de la Policía Nacional y del Ejército (2011).</p> <p>-Nueva declaración de estado de emergencia en julio de ese año en las provincias de Cajamarca, Celendín y Hualgayoc (2012). Prorroga por sesenta días.</p> <p>-Privatización de la seguridad pública (convenios PNP-Yanacocha)</p> <p>-Difusión de una idea de amenaza al orden interno y la seguridad nacional.</p> <p>-Asimilación de hechos perpetrados por remanentes de SL con los opositores a los proyectos extractivistas.</p> <p>-Estigmatización de todos los actores antiextractivistas como opositores al desarrollo y que contribuían al terrorismo y la subversión.</p> <p>-Difusión de un discurso público de responsabilización de la desaceleración económica a las protestas, por parte de funcionarios y empresarios de sectores extractivos.</p> <p>-Difusión de un discurso de “excesiva tramitología” para justificar la flexibilización ambiental.</p>	<p>-Declaración de estado de emergencia de manera preventiva en todo el corredor minero sur (500 km.) (2018).</p> <p>-Privatización de la seguridad pública (convenios PNP-Las Bambas).</p> <p>-Proceso judicial extendido (cinco años) a manifestantes acusados de fabricación y tenencia ilegal de armas de fuego, municiones y explosivos en agravio del Ministerio del Interior, producción de peligro común con medios catastróficos, disturbios y daños en agravio del Estado peruano y la empresa MMG.</p> <p>-Desconocimiento del derecho a la consulta previa y las evaluaciones de impacto ambiental.</p>
--	--	---

**Tabla 4.** Cuadro comparativo Perú durante la fase de agotamiento del superciclo: de Humala a PPK (2011-2018).

**Fuente:** Elaboración propia.

#### **4.4. La maldición de los recursos naturales: crecimiento macroeconómico con desigualdad y el uso de la violencia estatal para la reproducción del modelo de desarrollo**

Cuando las cotizaciones internacionales de los *commodities* comenzaron a mermar y la oposición a los proyectos adquirió la fortaleza suficiente para frenarlos o exigir mejores términos para su instalación, así lo hicieron también las conquistas obtenidas en el período de auge.

En efecto, es entonces cuando advertimos una moderación de las políticas fiscales e, incluso, un retroceso, ante el intento de estos gobiernos de retener las inversiones y evitar la huida de los capitales extranjeros hacia escenarios más competitivos (Hanni, Jiménez y Ruelas, 2019: 316).

La “carrera hacia el fondo” implicó el gradual abandono de estas políticas y la profundización del neoextractivismo una vez que los indicadores señalaron el cierre del superciclo. La “maldición de los recursos naturales” (Corden y Neary, 1982; Corden, 1984) quedó una vez más demostrada en el análisis del período de auge, desaceleración y caída: si bien genera un crecimiento macroeconómico exponencial, a corto plazo implica un menor crecimiento y una mayor desigualdad social. Y en este ciclo, por la magnitud del crecimiento, así como por la necesidad estratégica de estos dos países de retener las inversiones en un contexto internacional extraordinariamente favorable para su perfil exportador, la gobernanza de este nuevo extractivismo requirió el diseño de una estrategia de control de la disidencia que garantizara la estabilidad para las inversiones.

La violencia, elemento constitutivo del modelo extractivista (Acosta, 2011), se expresó, en el período estudiado, en una multiplicidad de planos: represión estatal para defender a las empresas, violencia económica sobre las comunidades adyacentes a los centros de extracción, violencia simbólica expresada mediante acciones de discriminación y racismo estructurales. La violencia se constituye “ella misma en una potencia económica, en una necesidad propia del proceso de acumulación capitalista en curso” (Seoane, 2012: 136). Ergo, no es un exceso o una falla del sistema, sino el elemento que permite su reproducción.

Las prácticas y mecanismos que identificamos en este capítulo y el anterior se sostienen en base a la proliferación de mitos e imaginarios contruidos sobre los grupos opositores que los discursos políticos, mediáticos y empresariales han logrado legitimar como válidos. Es así como se construye un relato criminalizante que justifica la intervención estatal.

El primero es que son fundamentalistas que actúan por ignorancia o interés<sup>246</sup>. Contrario a este mito, los casos que analizamos muestran que las causas de las protestas son múltiples y se vinculan con: a. percepción de una desigual presencia del Estado -mínima en la provisión de elementos de salud y educación y casi exclusiva en la defensa de los proyectos extractivos mediante el uso de las fuerzas de seguridad policiales y militares-; b. la memoria reciente de los impactos ambientales y económicos de otros proyectos, por lo que la protesta exige garantías de evaluaciones de impacto ambiental o procesos de consentimiento informado para decidir, en

---

<sup>246</sup> Esta sección toma algunas de las reflexiones trabajadas en el informe del Programa Democracia y Transformación Global (2013) sobre los mitos vinculados a la minería en Perú.

base a lo establecido en el Convenio 169; c. el pedido de una mejor distribución de la renta obtenida para la mejora de la comunidad o de compensaciones equitativas ante los daños ocurridos por las actividades extractivas; d. la protección de sus suelos y cursos hídricos, situaciones en las cuales se oponen a la instalación de proyectos; e. una vez más, el respeto a la autodeterminación, el resguardo del derecho a la consulta previa y el cumplimiento de las evaluaciones de impacto ambiental.

El segundo imaginario que se difunde acerca de estos colectivos es que, si no son fundamentalistas, entonces son ignorantes y se oponen a los proyectos porque han sido manipulados por “grupos políticos radicales”, apelando aquí al histórico prejuicio acerca de la falta de raciocinio de las comunidades indígenas e indígena-campesinas para evaluar y decidir lo que mejor les conviene (Programa Democracia y Transformación Global, 2013: 24). Esta lectura desconoce su capacidad como sujetos políticos y se liga, asimismo, con la -igualmente- histórica visión paternalista que ha regido los abordajes estatales.

También prolifera un imaginario ligado a la idea de vagancia u ociosidad que se vincula con el anterior: al negarse a explotar las riquezas que yacen bajo sus pies, necesitan de un Estado que garantice el ingreso de personal capacitado. En el caso peruano, como esta visión ha sido también extendida a la totalidad de los habitantes como un elemento persistente, se emplea incluso para justificar la intervención de compañías extranjeras. Basta recordar la frase del ex presidente Alan García utilizada para referirse a quienes se oponían a los proyectos como “perros del hortelano”, pero también se subraya toda vez que se refiere a las consultas previas o el derecho a decidir sobre sus territorios como evidencias de una excesiva permisología.

En simultáneo, se presenta a los actores empresariales como engranajes necesarios para el desarrollo local y nacional. Al posicionar estas actividades como las únicas vías posibles para garantizar un crecimiento económico sostenido, las acciones de las comunidades que se oponen aparecen como injustificadas e irracionales, además de ser una amenaza para toda la nación. Cabe recordar que estas actividades no sólo funcionan frecuentemente a modo de enclave, por lo que son escasas las ocasiones en que su presencia repercute en una mejora de las zonas aledañas, sino que además emplean escasa mano de obra y, debido a la persistencia de regímenes de estabilidad tributaria<sup>247</sup> para estos sectores, aportan relativamente poco al fisco por medio del pago de impuestos<sup>248</sup>.

---

<sup>247</sup> En efecto, hasta el año 2012, de todas las empresas mineras activas en Perú, sólo el 54% pagaba regalías (Programa Democracia y Transformación Global, 2013: 46).

<sup>248</sup> A excepción del canon minero que en Perú ha logrado significativas mejoras en algunos municipios.

La desarticulación de estos territorios de los procesos de producción y circulación de bienes locales condujo a “un refinamiento de las estrategias conjuntas capital-Estado a fin de (re)construir un escenario favorable para la profundización del modelo extractivo-exportador en aquellos territorios locales previamente periféricos, y actualmente incorporados al núcleo más dinámico de la acumulación capitalista” (Composto y Navarro, 2012: 69).

Al respecto, Composto y Navarro ofrecen una clasificación acerca de la existencia de siete estrategias desplegadas para garantizar el avance y la profundización del neoextractivismo: 1. legalidad institucional, mediante la construcción de un “andamiaje jurídico y administrativo” a través de leyes, organismos y tecnologías tendientes a atraer inversiones para proyectos extractivistas; 2. consenso y legitimidad, referida a toda la retórica de apoyo a las actividades extractivas con base en el progreso y el desarrollo; 3. cooptación y captura, particularmente de dirigentes o pobladores que reciben beneficios por no oponerse al proyecto extractivo, debilitando los procesos de resistencia; 4. disciplinamiento y normalización para “moldear (...) los cuerpos y subjetividades”; 5. criminalización, que los autores ubican frente a escenarios de protesta en los que las anteriores estrategias se han mostrado ineficientes y constituyen además un punto de inflexión antes de la violencia directa; 6. represión de las fuerzas estatales de seguridad, excediendo la potestad de uso de la violencia considerada legítima; y 7. militarización y contrainsurgencia “sobre los territorios en disputa y sus poblaciones nativas” (2012: 69-73).

Sin embargo, los casos analizados en este capítulo muestran un desempeño disímil de estas estrategias, en dos aspectos. En primer lugar, muchos de los mecanismos desplegados tienen un carácter preventivo y no exhiben una clara distinción entre tácticas disuasivas y represión directa. En segundo lugar, tampoco evidenciamos en nuestros casos el carácter lineal -en términos de menor a mayor violencia- que pareciera establecer la clasificación de Composto y Navarro. Identificamos, por el contrario, dos fases diferenciadas, pero mutuamente imbricadas que se retroalimentan: creación de un enemigo, criminalización de sus prácticas y conductas y despliegue de violencias aleccionadoras para pasar luego a una estrategia más sofisticada que permitió dotar de la estabilidad jurídica y la seguridad interna requerida por los inversores para instalarse y/o permanecer en el país.

Un análisis aparte exige la normalización de los estados de emergencia como estrategia preventiva en el caso peruano. La extensión de estos mecanismos de excepción -creados en el marco de la “lucha contra la subversión”- con la consecuente proscripción de libertades, conduce a la militarización de vastos territorios que, al concentrar los recursos estratégicos que

el Estado necesita para garantizar la reproducción del modelo de desarrollo, son blindados preventivamente, aún si allí no hubieran surgido situaciones de conflicto.

Esta estrategia perseguía, al menos, dos grandes objetivos: estigmatizar a la población cercada como potenciales criminales, por un lado, y, por el otro, advertirles sobre las posibles consecuencias de un accionar opositor a los proyectos extractivos mediante la amenaza permanente del uso de la coerción. Éste fue también el caso de los sucesos de Chiloé, donde se mantuvo la amenaza de uso de la fuerza represiva durante el tiempo que duró la movilización. Aquí, recordemos, a diferencia de lo sucedido con los mapuche de La Araucanía, el foco de las protestas no fue el conglomerado salmonero, sino las autoridades estatales que garantizaron su instalación, expansión y prácticas contaminantes.

En estos escenarios el Estado central asumió con toda crudeza un rol de recaudador de la riqueza extraída de estas regiones distantes y de garante del modelo de desarrollo, desplegando su capacidad coercitiva antes de que ocurran conflictos. La necesidad de construir un marco estable y seguro para atraer inversores durante la fase de caída de precios y contracción de la demanda, además de la experiencia de abordaje de la conflictividad de las anteriores administraciones, habilitaron formas novedosas de respuesta estatal.

Esta sofisticación de los métodos de desincentivación de la protesta adoptó una modalidad preventiva que, sostenemos, responde a las adecuación de las agendas nacionales de seguridad y defensa a la doctrina de nuevas amenazas (Winer, 2015).

En definitiva, sobre los cimientos previos que contribuyeron a la construcción de una amenaza y la demostración de su peligrosidad, en esta nueva fase se optó por intervenciones preventivas para intentar regular la acción futura de estos “enemigos”.

Cabe destacar, asimismo, cambios y continuidades entre las distintas administraciones. En Chile, la gestión Piñera intentó consolidar su propuesta de construir una nueva derecha - soslayando su pertenencia al empresariado que se enfrentaba a los mapuche de La Araucanía- mediante su posicionamiento en cuestiones caras a la Concertación. Lagos cargaba con el peso de haber sido el presidente que instauró la reforma procesal penal en la zona, habilitando la utilización de la Ley Antiterrorista y judicializando el conflicto socioterritorial de las comunidades mapuche con la industria maderera. Su pertenencia partidaria no fue, en este sentido, un dato menor.

Bachelet, si bien evitó utilizar esta figura de excepción para disminuir la conflictividad y su discurso se distanció del de su predecesor en cuanto a la caracterización de los actores en protesta, en la práctica instauró la persecución a autoridades y dirigentes, al mismo tiempo que se reprimían los actos de reivindicación con una violencia desmedida -causante de dos

asesinatos por la espalda ocurridas en el marco de actos de protesta- y, durante los últimos años de su primer mandato, se retomaba la aplicación del marco legal antiterrorista. No obstante lo antedicho, es preciso señalar que durante su gestión se profundizaron los programas sociales y políticas de apoyo a las comunidades indígenas en general y mapuche en particular, siempre y cuando no protagonizaran actos de protesta, elemento que ya estaba presente en la estrategia de su predecesor.

Piñera, ante este escenario, halló un elemento de diferenciación que pudo sostener durante los primeros años de su gobierno, hasta que el asesinato de un matrimonio de terratenientes - descendientes de colonos europeos- tensionó las disputas al interior de la coalición gobernante e inclinó la balanza hacia el ala más dura. A partir de allí, coincidentemente con una ya evidente fase de agotamiento de los precios internacionales de los *commodities* y una contracción de la demanda mundial, los propios ministros que hasta ese momento habían evitado manifestarse respecto de la “cuestión mapuche” -excepto para atacar a la Concertación- y se habían amparado en la retórica de un “nuevo trato”, desplegaron una nueva fase de criminalización. Esta vez, sostenida en la existencia de un terrorismo conectado con otras células internacionales y un creciente poder de destrucción de la nacionalidad chilena.

El nuevo gobierno de Michelle Bachelet atravesó la peor parte de la contracción económica mundial y frente a la conflictividad socioterritorial y socioambiental desplegó una estrategia diferente. La primera distinción se observó en la solicitud de un informe que permitiese diagnosticar la situación en la región con mayores índices de conflicto y aplicar una serie de medidas tendientes a superar las situaciones de exclusión y violencias históricas, así como evitar nuevos focos de conflicto. El abordaje de la conflictividad en Chiloé y la falsificación de pruebas para incriminar a comuneros mapuche de hechos delictivos, demostró el despliegue de formas más sofisticadas de contener y obstruir la protesta social, así como de contribuir a su desarticulación, ante su eventual emergencia. Formas preventivas como la amenaza del uso de la violencia sobre colectivos previamente identificados y catalogados como potenciales enemigos, así como el otorgamiento de compensaciones económicas selectivas.

En el caso peruano observamos un derrotero similar en la estrategia general utilizada frente a la conflictividad denominada, en este contexto nacional, como socioambiental. Ollanta Humala también intentó iniciar su gobierno diferenciándose de sus predecesores en la respuesta otorgada a los conflictos con las actividades mineras y petroleras, si bien, a diferencia de Piñera, Ollanta buscó posicionarse en el bloque de los gobiernos de izquierda posneoliberal que habían protagonizado el “giro progresista” desde inicios de siglo y que, por entonces, comenzaba a evidenciar su ocaso.

La diferenciación con sus predecesores no aparentaba ser una meta difícil de alcanzar, ya que lo antecedían los sucesos de Bagua y el discurso del perro del hortelano de Alan García, así como la fuerte represión de la conflictividad socioambiental aplicada por Alejandro Toledo, con intervenciones de fuerzas especiales entrenadas en antiterrorismo y contrainsurgencia sobre comunidades campesinas e indígenas desarmadas. Su estrategia no superó la instancia proselitista y, según algunos analistas, incluso ya durante la campaña se visualizaba una tendencia hacia la captura del Estado por parte de los intereses extractivistas (Durand, 2016). La represión de los conflictos por el proyecto minero Conga, el no respeto a la consulta previa que su propio gobierno había institucionalizado y la regresión tributaria y ambiental que operó durante sus cinco años de gobierno, evidenció signos de continuidad con las estrategias desplegadas por quienes había buscado distanciarse. Sin embargo, aquí, al igual que durante el segundo gobierno de Bachelet en Chile, comienza a evidenciarse una sofisticación de las modalidades de contención y desarticulación de la protesta.

La represión directa siguió siendo utilizada, pero en combinación con una estrategia preventiva de normalización de la emergencia que visualizamos durante el último tramo de su gobierno y el breve mandato de PPK. La declaración permanente del estado de emergencia y el traspaso del control sobre esos territorios a manos militares y/o comandos combinados de militares y policías, perseguía una finalidad preventiva y, al mismo tiempo, aleccionadora.

## CONCLUSIONES

La criminalización de las comunidades indígenas e indígena-campesinas de Chile y Perú no es un fenómeno que nace, precisamente, con las transformaciones del Siglo XXI. La reconstrucción sociohistórica de las condiciones que legitimaron y naturalizaron su conversión en enemigos en una nueva coyuntura, ha permitido visualizar entramados de exclusión y discriminación que hunden sus raíces en los procesos de centralización estatal y las disputas en torno a la tenencia de la tierra.

La memoria de larga duración permitió identificar una multiplicidad de estratos de violencias físicas y simbólicas que desplegaron los Estados centrales sobre estos colectivos, en función de las necesidades de cada fase de acumulación. Esta superposición de prácticas discriminatorias, aculturación, negación de su existencia y persecución nos condujo a la coyuntura de auge neoextractivista, en la que son reconfigurados como enemigos de la nación.

En efecto, desde los procesos de centralización del poder bajo la forma estatal, tanto Chile como Perú excluyeron a sus comunidades indígenas o pugnaron por su eliminación física del cuerpo nacional. Este elemento resulta más evidente en el caso mapuche, pero es también palpable en el caso de las comunidades serranas y selváticas de Perú, cuya anulación no ha implicado su aniquilamiento físico en una operación militar como la Ocupación de la Araucanía, pero sí su exclusión de facto y, en función de las necesidades productivas, ingentes colonizaciones y violencias gamonales. En efecto, el establecimiento de las fronteras estatales exigió la demarcación de límites geográficos, pero también simbólicos con ese otro que no pertenecía al “nosotros” nacional.

Chile ignoró la zona sur de su geografía, tierra mapuche, hasta que las necesidades de expansión de la actividad agrícola del Valle Central orientada al mercado mundial transformaron a los “héroes” que habían derrotado a los ejércitos coloniales en obstáculos del progreso nacional. La importancia del éxito en el control de esas tierras era tal que requirió el despliegue de una operación de ocupación y conquista militar, enmascarada de pacificación para lograr legitimar el genocidio.

El proyecto de Estado peruano se fue configurando de manera más tardía que en Chile, producto de la persistencia de fuertes poderes regionales que obstruyeron la concentración del poder nacional, pero también producto de una explícita voluntad de, retomando a Mariátegui, gestar una república “sin el indio y contra el indio” ([1984] 2004). El control de este proyecto de orden jurídico-administrativo y político que constituía el Estado, al ser dirigido por una élite criolla que reemplazó a la burocracia colonial carente de un proyecto claro, exhibió la persistencia de

un discurso segregacionista antiindígena que recordaba la estructuración propia del ordenamiento colonial. Asimismo, la persistencia de la regionalización profundizó la autonomía de los caudillos serranos, preservando matrices de explotación y esclavitud que sometieron a las comunidades andinas.

Tempranamente, fueron erigidos como el enemigo que necesitaba ese orden estatal para construir una idea de nación homogénea. Los mapuche sobrevivientes de la operación militar fueron incorporados al proyecto nacional mediante la destrucción de sus formas comunales de tenencia de la tierra y la obligación de trabajar para grandes latifundistas, a través de un proceso de asimilación cultural que intentó diluir sus rasgos identitarios. En Perú, las comunidades indígena-campesinas fueron responsabilizadas por la derrota en la Guerra del Pacífico y también fueron sometidas a procesos de asimilación cultural, mediante la educación, imponiéndoles nociones y paradigmas ajenos a su cosmovisión. Los asháninka amazónicos no sufrieron una suerte similar, siendo directamente esclavizados durante la “fiebre del caucho” que incorporó a la selva central a la producción nacional.

El período de industrialización que se instauró entre 1930 y 1973 y la implementación posterior de las prerrogativas de la Alianza para el Progreso modificó el diagnóstico sobre el “problema mapuche” entre las élites gobernantes chilenas, comenzando a plantearse la necesidad de integrarlos al desarrollo agrícola nacional, a la par de las reformas agrarias que les otorgaron parcelas de tierra que mantuvieron por un breve período, hasta que el gobierno dictatorial impulsó la contrarreforma.

A diferencia de Chile, el proceso sustitutivo peruano se viabilizó mediante la participación de capitales extranjeros. Al igual que la clasificación de tierras que dividió el territorio comunal mapuche tras la ocupación militar, el descubrimiento de petróleo y gas en la cuenca amazónica derivó en la clasificación de las tierras aptas para explotación, desconociendo la existencia de comunidades indígenas. Las élites dominantes, impregnadas de las ideas de la AP diagnosticaron que la situación de empobrecimiento y marginación en que se hallaban las comunidades selváticas y serranas constituía un campo fértil para la emergencia de organizaciones subversivas. Aquí, la reforma agraria se logró concretar durante el reformismo militar de Velasco Alvarado que, al igual que en el caso chileno, no tuvo en cuenta el carácter étnico de las comunidades involucradas y operó un proceso de campesinización de los indígenas de la sierra, desconociendo nuevamente la existencia de prácticas y cosmovisiones ajenas a la idea de nación peruana.

Durante los procesos de imposición del neoliberalismo por vía armada, en Chile bajo la forma de dictadura institucional de las Fuerzas Armadas y en Perú bajo un gobierno autoritario que

rápida­mente adquirió un cariz dictatorial, se consolidaron procesos refundacionales en ambas sociedades. Para el caso chileno, el pinochetismo encabezó una contrarrevolución tendiente a recuperar el orden social, político y económico perdido durante el gobierno de Allende, incluyendo una contrarreforma agraria que devolvió las tierras repartidas durante la reforma agraria a los antiguos latifundistas.

La década fujimorista también inició un camino de desarticulación de la modernización estatal y la nacionalización iniciado por Velasco, así como de desincentivo del proyecto industrializador vigente -con sus avances y retrocesos- desde la década de 1930, para retomar el camino del desarrollo hacia afuera, liberalizando y extranjerizando todos los sectores de la economía. El “conflicto armado interno”, que durante buena parte del fujimorismo adquirió el carácter de Terrorismo de Estado, constituyó un hito más -y más trágico-, en la larga historia de exclusiones y desidia del Estado hacia las comunidades andinas y selváticas. Si bien la persecución no estuvo centrada en estas comunidades, las especificidades propias de la historia peruana y las lógicas que adquirió el conflicto, los convirtieron en las principales víctimas.

En efecto, la lectura de esta coyuntura nos permitió evidenciar un elemento fundamental para nuestro análisis: a partir de esta fase de recrudecimiento de la violencia contra quienes proponían formas alternativas de organización política, económica y social, se observa en ambos países una utilización instrumental del terrorismo que, cada vez con mayor frecuencia, se aplicará sobre comunidades indígenas e indígena-campesinas que asumen algún tipo de amenaza -real o no- al orden establecido.

Asimismo, el pinochetismo, con la contribución ineludible de los *Chicago boys*, tanto como el fujimorismo sentaron las bases legales, políticas y económicas necesarias para el desarrollo de nuevas ventajas comparativas -en los sectores forestal y pesquero para el caso chileno- o el reposicionamiento de los sectores tradicionales -minero en ambos países, así como petrolero y gasífero en el caso peruano-. La superposición de las áreas de explotación con el territorio de comunidades indígenas e indígena-campesinas, así como las disputas y tensiones derivadas de esta situación, delinearon el escenario sobre el que nos enfocamos en esta investigación.

Durante estas coyunturas en las que se desarrollaron procesos refundacionales, identificamos la creación de un conjunto de mecanismos utilizados en la contención y represión de la protesta social y socioambiental emergentes ante la expansión de la frontera extractiva.

En Chile, fue la dictadura de Pinochet la que normativizó los Estados de Emergencia y la Ley Antiterrorista que posibilitó el doble enjuiciamiento de los detenidos por terrorismo y la utilización de testigos sin rostro para demostrar la participación de determinadas personas en actos delictivos. También fue en esta coyuntura, *so pretexto* de la persecución al comunismo,

que se comenzó a asimilar la disidencia con el terrorismo en el discurso jurídico, político y mediático. Este uso instrumental del terrorismo trascendió su coyuntura emergente para convertirse en un elemento estructural de la respuesta estatal frente a las amenazas al *statu quo*. En Perú, la primera Ley Antiterrorista se gestó durante el “conflicto armado interno” y ya para 1993, bajo el fujimorismo, constituía un delito castigado con pena de muerte. De un modo similar, el estado de emergencia instaurado en la Constitución de 1979 para contener el avance de las organizaciones “subversivas” ya era utilizado más allá de sus límites legales.

La normalización de la emergencia, característica del orden post autoritario que se gestó en ambos países, permitió consolidar regímenes formalmente democráticos pero coactivos en la práctica: democracias protegidas en los que el bien máximo a resguardar no es la vida, sino la propiedad privada.

En ambos procesos se entrelazan, en simultáneo, prácticas de discriminación y racismo heredadas de los procesos de centralización estatal que retrotraen, en el caso peruano, al orden colonial. Si bien ninguno de los procesos autoritarios tuvo un objetivo etnocida, la persistencia de imaginarios de otredad ligados a los indígenas e indígena-campesinos contribuyeron a su conversión en víctimas de las violencias desplegadas.

En este contexto se generaron, entonces, dos elementos fundamentales para nuestro análisis: por un lado, las reformas neoliberales que permitieron consolidar el siguiente ciclo primario exportador y, por el otro, las condiciones legales y jurídicas para garantizar el control del orden interno.

Antes que el reemplazo del “consenso de Washington” por el “consenso de los *commodities*” o “consenso de Beijing”, los casos de Chile y Perú expresan una continuidad neoliberal, aunque en contextos democráticos. Tanto por un proceso de profundo disciplinamiento social y una histórica apertura económica en el caso peruano, como por la vigencia de herencias dictatoriales que no fueron cuestionadas en la transición chilena ni en las experiencias democráticas posteriores, estos países expresan, antes que un reemplazo, un solapamiento.

Como planteamos en la introducción, al interrogar el pasado desde el presente conociendo “lo estatuido”, pudimos detenernos en el transcurso de los acontecimientos, explorando los órdenes alternativos que no lograron imponerse y las condiciones estructurales que posibilitaron la criminalización (Moulian, 1997).

Esta genealogía permitió evidenciar la persistencia de elementos estructurales que se combinaron con una estrategia ajustada a las necesidades de un contexto signado por una reorganización hegemónica del poder mundial. Reorganización caracterizada por la reconfiguración del poder desde el Atlántico hacia el Pacífico, una creciente demanda de estos

nuevos actores internacionales de los productos primarios de la región y un consecuente incremento de la competitividad entre los países exportadores de recursos naturales.

Sin embargo, la caracterización de las nuevas condiciones nos permitió delimitar las especificidades de una fase iniciada en el Siglo XXI signada por cambios y rupturas. El pasaje de una lógica de exclusión o discriminación a su conversión en enemigos de la nación es un elemento de ruptura que, si bien se basa en elementos preexistentes, se reconfiguró al calor de las transformaciones económicas, securitarias y geopolíticas del nuevo siglo.

En suma, la comparación permitió identificar elementos de larga duración que inciden en las prácticas de criminalización contemporáneas, así como en la tipificación de las diversas formas en que se despliega la violencia estatal en casos que, si bien presentan diferencias sustanciales, coinciden en la atribución de estas comunidades indígenas y campesinas que se oponen al extractivismo, el carácter de terroristas. Asimismo, la larga duración permitió visualizar procesos de centralización irresueltos, que se evidencian en la persistencia de regiones fuertes y semiautónomas, como en los casos analizados.

En efecto, a pesar de las diferencias entre los casos, con una centralización del poder temprana en Chile y tardía en Perú; un mayor grado de institucionalización de la capacidad coercitiva centralizada en Chile y un monopolio de la violencia -considerada- legítima más fragmentada en el caso peruano; la utilización de dispositivos legales en el caso chileno o la difusión de discursos e imaginarios terroristas en el caso peruano, frente a un escenario geopolítico beneficioso para su crecimiento macroeconómico, han empleado de manera sistemática el recurso de la violencia para garantizar la continuidad de esta fase de acumulación.

Durante la fase de auge del superciclo de los *commodities*, cuando la región experimentaba un crecimiento sostenido extraordinario gracias a las exportaciones de energía, minería y agroalimentación, los gobiernos que se sucedieron en Chile y Perú desarrollaron un conjunto de medidas progresistas en materia fiscal, ambiental e inclusión social, sostenidas por la renta proveniente de estas actividades que, por momentos, pareció trastocar estas relaciones de exclusión y discriminación.

Sin embargo, cuando las cotizaciones internacionales comenzaron a mermar y la oposición a los proyectos adquirió la fortaleza suficiente para frenarlos o exigir mejores términos para su instalación, así lo hicieron también las conquistas obtenidas en el período de auge.

La criminalización de las comunidades que desarrollaron procesos de oposición o resistencia a las actividades extractivistas acompañó, aunque con diversas estrategias, los dos períodos. Cuando los precios tendían al alza, se justificaba su criminalización por la necesidad de aprovechar el momento histórico y consolidar el desarrollo nacional y una respuesta

predominantemente reactiva. Cuando comenzaron a mostrar un desempeño declinante, la respuesta estatal adoptó un carácter preventivo, sofisticando los métodos de desarticulación de la protesta.

De esta manera se lograba evitar el cuestionamiento a la política criminalizadora y se tendía más al desarrollo de una respuesta planificada y no solamente reactiva (Vásquez, 2018: 56).

La “maldición de los recursos naturales” se evidenció en toda su expresión en este superciclo, tanto por el recrudescimiento de la competencia entre los países centrales como por el posicionamiento de China en América Latina que condujo a la competencia entre los latinoamericanos, como por la violencia constitutiva a esta fase de acumulación.

La reprimarización de las economías es otra de las consecuencias visibles de este proceso. Chile ha diversificado su canasta exportadora, pero sigue estando centrada en recursos naturales: de una estrategia de crecimiento basada en el cobre como recurso prioritario, se ha pasado a una estrategia de fortalecimiento de los sectores forestal y pesquero -en especial la salmonicultura- creados en plena hegemonía de los *Chicago boys*, ambos de naturaleza exportadora y dependiente de la demanda internacional.

Perú, por su parte, no ha diversificado su canasta exportadora y sigue siendo dependiente de la exportación de minería metálica, petróleo y gas más recientemente, sectores que han significado el reingreso de la selva amazónica a la dinámica de acumulación mundial. Aquí, el capital transnacional tiene una presencia mucho más visible que en el caso chileno donde, a excepción de la salmonicultura en la que hay una importante presencia de capitales extranjeros, los grupos económicos locales monopolizan el poderoso sector forestal que ha sido capaz de instaurar un orden militarizado para proteger sus intereses en las zonas geoestratégicas en que se desarrollan. El funcionamiento de estas actividades bajo una modalidad de enclave, es decir, mediante una integración subordinada al mercado mundial pero escasamente vinculada al mercado interno, donde los puertos exportan lo que se extrae en el interior dejando allí los residuos y las inequidades sociales, forjó una nueva situación de dependencia. Ésta es, como sugirió Borón, más profunda que sus predecesoras por el peso de la deuda externa y los organismos financieros internacionales.

Pero también esta modalidad fragmentada ha incidido sobre la forma y la intensidad de la respuesta estatal. Los denominados conflictos, al ocurrir en localidades alejadas de las grandes urbes, en paisajes rurales, dotaron a las autoridades de una profunda discrecionalidad en el uso de la fuerza, acompañada de un relato criminalizante sobre los opositores al neoextractivismo y defensor de las corporaciones bajo el tradicional discurso del progreso.

En ambos casos, los Estados protagonizaron una huida hacia el derecho penal para desarticular la protesta contra los proyectos extractivistas y desincentivar el apoyo ciudadano a la movilización. En Chile, de forma más visible mediante el empleo de la Ley de Seguridad Interior del Estado, primero, y la aplicación de la Ley Antiterrorista, después, herramienta jurídica empleada casi exclusivamente para contener la disidencia mapuche, al punto tal de construir evidencia falsa para lograr su procesamiento. En Perú, la judicialización de la protesta antiextractivista, el uso de la represión policial y militar en los conflictos, el endurecimiento de las penas para los defensores ambientales y la estigmatización de líderes indígenas y campesinos, configuraron una estrategia con propósitos similares.

En los dos países imperó, en el contexto de democracias formales, la utilización de legislación de emergencia y de criterios propios de sistemas totalitarios, la resolución de las disidencias políticas a partir de instancias penales y la exacerbación de las facultades punitivas de los Estados. Ello, acompañado de una definición de terrorismo que, tal como se utiliza en los contextos señalados, es único en el mundo, ya que “no se trata de muertes masivas, secuestros, coches bomba ni nada de aquello que amenace la vida y la dignidad de las personas, sino que se dirige a proteger la propiedad privada” (Correa y Mella Seguel, 2010: 243).

El miedo ante la amenaza del empleo de la violencia estatal frente a la protesta se ha convertido, de esta manera, en un “dispositivo de control”, en términos foucaultianos, “para amedrentar y frenar diversas acciones colectivas, que son consideradas peligrosas para el bienestar de la sociedad nacional, y transgresoras del orden social imperante, las cuales deben ser reprimidas” (Droguett y Ojeda Cisternas, 2015: 267).

La identificación de los mapuche y las comunidades indígenas e indígeno-campesinas de la selva y sierra peruanas como una amenaza, la estigmatización que operó sobre este colectivo desde los conglomerados mediáticos ligados a empresas extractivas y el apoyo gubernamental y estatal a dicha tipificación, legitimó y habilitó la represión y la normalización de las situaciones de emergencia.

Estas operaciones, orientadas a crear y difundir la idea de un peligro no convencional que pone en riesgo a los Estados, es decir, este nuevo-viejo enemigo interno, exhiben el despliegue de la doctrina de nuevas amenazas en las agendas de seguridad y defensa de estos países, que tipifica como enemigo a todo aquel que se oponga al *statu quo*, evidenciado en estas latitudes como aquel que se opone al modelo de desarrollo.

Asimismo, estas formas expresan el despliegue de mecanismos novedosos de contención del orden interno sin interrupción del sistema democrático formal, es decir, sin intervenciones militares externas ni procesos dictatoriales. Lo antedicho conduce a otra posible conclusión del

trabajo, ligada a la cada vez más frecuente judicialización de la política o, en otras palabras, al empleo de mecanismos judiciales para garantizar la continuidad, en nuestro caso, de un proceso económico.

El análisis realizado en esta investigación ofrece, asimismo, claves de lectura regional que responden a intereses geopolíticos. La militarización de zonas estratégicas y la criminalización de los movimientos indígenas bajo el carácter de terroristas, con su consecuente procesamiento civil y militar, no es ajeno, en su lógica estructural, al despliegue de prácticas de contención y control social en toda la región para garantizar la reproducción de la actual fase de acumulación. El análisis de los casos concretos de criminalización nos permitió indagar en la especificidad de cada una de las estrategias desplegadas y trazar comparaciones entre distintos gobiernos de una misma unidad nacional, así como entre ambos países.

En ambos casos, los Estados protagonizaron una huida hacia el derecho penal para desarticular la protesta contra los proyectos extractivistas y desincentivar el apoyo ciudadano a la movilización. En Chile, de forma más visible mediante el empleo de la Ley de Seguridad Interior del Estado, primero, y la aplicación de la ley antiterrorista, después, herramienta jurídica empleada casi exclusivamente para contener la disidencia mapuche, al punto tal de construir evidencia falsa para lograr su procesamiento (Toledo Llancaqueo, 2007: 262).

Los tres gobiernos de la Concertación, así como el gobierno de la derecha encabezada por Piñera desarrollaron una estrategia similar ante la protesta mapuche, si bien fue el gobierno del socialista Lagos el que viabilizó más procesamientos judiciales por antiterrorismo en contra de dirigentes y comuneros mapuche (Correa y Mella Seguel: 2010: 233).

En Perú, la judicialización de la protesta antiextractivista, el uso de la represión policial y militar en los conflictos, el endurecimiento de las penas para los defensores ambientales y la estigmatización de líderes indígenas y campesinos, configuraron una estrategia con propósitos similares. Si bien ya desde el gobierno de Alejandro Toledo las críticas al modelo económico fueron criminalizadas, es con el gobierno de Alan García que se observa un incremento en el uso de la violencia. Entre ellos, destaca el recurso a la represión violenta de manifestaciones de disenso, la aprobación de leyes que permiten un uso desproporcionado de la fuerza policial y militar, la firma de convenios entre policías nacionales y empresas privadas y las detenciones preventivas e interrogatorios arbitrarios.

Aquí, los cuatro gobiernos democráticos respondieron a la protesta social y, particularmente, a la protesta antiextractivista que emergió como consecuencia del auge de las explotaciones mineras y petroleras, con una mayor violencia selectiva que durante el fujimorismo “probablemente porque en una sociedad tan racista y clasista es más fácil abrir fuego contra

campesinos” (Ardito Vega, 2017: 11). Si bien desarticulada, la protesta en Perú durante el período estudiado fue muy significativa, con una lógica más regional que nacional y principalmente defensiva, obstaculizando y en ocasiones impidiendo la instalación y continuación de algunos proyectos de explotación<sup>249</sup>.

La perspectiva geopolítica nos permitió analizar estos procesos atendiendo a las transformaciones de diversos actores externos y su incidencia en las agendas de seguridad y defensa y las decisiones de política económica y fiscal de los países estudiados. En este sentido se hizo evidente la importancia de la imposición de un marco securitario mundial guiado por la persecución al terrorismo. La doctrina de nuevas amenazas sedimentó en las agendas locales mediante la definición de un enemigo como aquel que, por su relación con la tierra, supone un obstáculo a la reproducción del *neoextractivismo*.

La figura del terrorista fue reconfigurada en este nuevo contexto, tornando cada vez más dificultosa la definición de las fronteras entre esta figura y la disidencia. Estas prácticas, que tienden a criminalizar a determinados segmentos que, al ser representados como objetos amenazantes son privados de su condición de sujetos de derecho, fueron desplegadas en Chile y Perú para desarticular la oposición a los proyectos extractivos. Ello se acompañó de un proceso de militarización de las zonas geoestratégicas para garantizar la retención de las inversiones y la seguridad jurídica que aquellas demandaron para instalarse.

La figura del nuevo terrorista, el *ecoterrorista*, reemplazó, en los países estudiados, a la figura del subversivo utilizada durante la dictadura pinochetista y el “conflicto armado interno” peruano. Sus fronteras difusas, al igual que las del terrorismo actual, posibilitaron la persecución de un amplio abanico de disidencias, más allá del explícito anticomunismo de estos regímenes.

En esta nueva fase de acumulación, como entonces para reestructurar las sociedades y consolidar su neoliberalización, se apeló a la estrategia del enemigo interno. Esta vez, utilizando viejas y nuevas tipificaciones, imaginarios, miedos y discursos vigentes en la memoria reciente de estas jóvenes democracias formales, aunque profundamente desiguales. Como tal, el enemigo interno es considerado alguien que no es alcanzado por los derechos de los que gozan los ciudadanos de la nación, sino que es sometido a un régimen de estricta exclusión cuya potencial rebelión puede y debe “ser sofocada mediante una represión violenta, sin arreglo a derecho” (Salazar, 2006: 533).

---

<sup>249</sup> Pajuelo Tevez señaló al respecto que la ausencia de un movimiento indígena organizado en Perú no es evidencia del atraso de las fuerzas populares peruanas, sino la expresión de “una forma distinta de configuración de lo étnico” (2016: 324).

La figura del *ecoterrorista* logró hacer confluír en un mismo sujeto el foco de persecución de las potencias hegemónicas ligado a la consolidación de un nuevo orden internacional, con la imagen del ancestral cuestionador de las políticas gubernamentales. La polarización entre indígenas “buenos” e indígenas “malos”, condujo a la negativización del segundo, convirtiéndolo en un enemigo peligroso, del cual el poder debía hacerse cargo.

La estigmatización de esa otredad como política de Estado impuso una antinomia entre sujetos deseables e indeseables, exhibiendo un manejo biopolítico de la protesta social y separando quienes son dignos de mantener la vida frente a quienes no lo son. Su tipificación de amenaza, enemigo y terrorista, justificó el amedrentamiento de las fuerzas de seguridad, la vigilancia permanente de sus comunidades, las persecuciones a dirigentes indígenas, entre otras prácticas. Sostuvimos, en este sentido, que la criminalización es un proceso que incluye desde la estigmatización pública -discurso político y mediática-, a través de la proliferación de un discurso segregacionista sobre un determinado colectivo, su identificación como una amenaza al modelo económico-político vigente y su consecuente persecución por el cometimiento potencial o real de un delito y su procesamiento civil y penal.

Identificar un enemigo y construir sobre sus prácticas un relato de criminalidad, permite tornar aceptable su persecución y, en caso de ser necesario, su aniquilamiento. Las comunidades que se reúnen en torno a la defensa de sus territorios son consideradas un obstáculo para el desarrollo.

En el caso de las comunidades indígenas, en el discurso político y mediático está presente el calificativo de *salvaje*. Mediante estas prácticas discursivas, se opera deshumanizando a las comunidades involucradas. Se cuele, en estos discursos una serie de imaginarios que incluyen desde el otro salvaje exotizado, hasta el terrorista. En ningún caso, de cualquier modo, se les reconoce su carácter de sujetos políticos, ergo, sujetos de derechos.

Tanto desde las tribunas mediáticas como desde las expresiones políticas, también podemos observar la recurrencia al discurso de la inseguridad jurídica. Las empresas extractivas aparecen como representantes del progreso de la nación, mientras que todos los que se oponen a su establecimiento, conforman un clima de inseguridad jurídica que inhibe la inversión extranjera y, por ende, el desarrollo del país. El despliegue de una respuesta represiva-punitiva ante problemas políticos trasciende la concepción del derecho penal como última *ratio* y lo convierte en una herramienta para perseguir la disidencia.

La propia tipificación de estos procesos como conflictos no resulta casual, ya que opera desdibujando el carácter político de las reivindicaciones que, además, responden a variables estructurales y coloca a los “adversarios” en igualdad de condiciones. En efecto, según esta

interpretación, en estos “conflictos” se enfrentan, por un lado, el Estado con todo su arsenal jurídico y coercitivo, acompañado por los conglomerados gremiales y mediáticos que subsisten a partir de este modelo, a las comunidades indígenas e indígena-campesinas de los que, en los casos más extremos, ni siquiera se tenía registro antes de su calificación como enemigo público. Cuando, incluso, se los califica como conflictos étnicos se opera un nuevo enmascaramiento de las causas que han derivado en esta situación: articulados o no, manifestándose en contra de todo un proyecto o de solo una parte de él, se trata de problemáticas político-sociales y territoriales que hunden sus raíces en la historia de exclusiones de cada unidad nacional. Asimismo, como señala Pajuelo Tevez “la idea de conflicto social funciona como un estigma: señala algo a rechazar de antemano” (2016: 21).

Así, en un marco de exacerbación de la competencia entre las potencias centrales por los recursos que se hallan en estas latitudes, el interés de los grupos económicos y las élites gobernantes en estimular y expandir las actividades extractivas por su carácter de soporte de las economías, se conjugaron en un único discurso pro-extractivismo que exigió “todo el apoyo del aparato estatal -desde facilidades fiscales, comerciales, financieras y ambientales, hasta el brazo armado de las fuerzas de seguridad, si fuera necesario”- (Machado Aráoz, 2018: 98).

Así, a lo largo de estos cuatro capítulos buscamos reconstruir las violencias estatales desplegadas desde los procesos de centralización hasta el presente como elementos orientados a imponer o sostener un orden determinado. Las reconfiguraciones de su ejercicio en cada coyuntura crítica, así como la construcción de un enemigo al interior de sus fronteras, aparece como un elemento estructural que se va reconfigurando al calor de las distintas necesidades de cada fase de acumulación del capital.

Desde aquellas inscriptas en el proceso de delimitación de las fronteras geográficas y la incorporación de tierras al proceso productivo nacional para integrarse al sistema mundial propias del orden poscolonial; hasta las violencias ligadas a las contrarreformas agrarias y las neoliberalizaciones de los setenta chilenos y los noventa peruanos; y, en nuestra contemporaneidad, las que exige el *neoextractivismo* en un mundo transnacionalizado para convertir a los países latinoamericanos en plazas atractivas para las inversiones extranjeras.

En el inicio de estas reflexiones postulábamos la pregunta respecto a por qué los Estados centrales de Chile y Perú habían decidido, simultáneamente, reactualizar imaginarios y discursos terroristas en un escenario de democracia formal. También nos preguntábamos qué era lo que necesitaba ser defendido con todas las herramientas estatales disponibles.

Ensayamos dos posibles respuestas. La primera se liga al contexto regional en el que emergió el grueso de la respuesta punitiva que ubicamos principalmente entre el 2000 y el 2010: un

contexto de creciente reivindicación indígena e indígena-campesina cuya capacidad de obstrucción al modelo *neoextractivista* fue visibilizada como una real amenaza. Pero no una amenaza a la seguridad nacional, como pretendió instalarse, sino al modelo de acumulación que se pretendía profundizar.

En este sentido, resuenan las palabras de Oszlak (1978) para quien este tipo de respuestas constituye una evidencia de que los problemas del “orden” y el “progreso” no se resolvieron a lo largo de la historia de estos países. Afirmamos esto entendiendo que estos imaginarios han sido recurrentemente actualizados por las élites estatales para garantizar la reproducción del proceso de acumulación. Sin embargo, desde la Sociología Histórica postulamos que no se trata de un proceso incompleto o fallido, sino de una forma específica de resolución de la conflictividad interna que adoptaron estos Estados latinoamericanos para justificar intervenciones violentas.

Por ello, reviste también una explicación desde las variables internas. En Chile, la respuesta coercitiva adoptó un carácter notoriamente selectivo sobre las comunidades mapuche que, además de hallarse ubicadas en las regiones donde se concentra la industria forestal en manos de capitales nacionales transnacionalizados, desarrollan prácticas de reivindicación territorial que cuestionan la propia legitimidad del proceso de centralización estatal, al demostrar su imposición por medios violentos.

Asimismo, el modelo económico y societal creado en el contexto dictatorial y blindado por la Constitución de 1980 funcionó, en este sentido, como un *corset* que repelió cualquier transformación profunda. La “democracia protegida” por los enclaves autoritarios permitió un desarrollo disímil de esta respuesta en este país, a diferencia de Perú. Aquí se configuró un nuevo esquema normativo y penal tendiente a su aplicación efectiva sobre estas manifestaciones de disidencia. Se desarrolló una reforma procesal penal cuya prueba piloto fue realizada precisamente en La Araucanía, permitiendo la aplicación del delito antiterrorista a las conductas y acciones desplegadas por las comunidades mapuche que reivindicaban la devolución de sus tierras ancestrales que se encontraban en manos de las empresas forestales desde la contrarreforma pinochetista.

Ello, con las consecuencias legales y jurídicas mencionadas, desde el doble enjuiciamiento, la utilización de testigos protegidos, frecuentemente por ser miembros de la propia fuerza involucrada en los procedimientos o empresarios agrícolas-forestales, o la inhabilitación para ejercer cargos públicos a los imputados de estos delitos, usualmente miembros dirigentes de las comunidades o autoridades ancestrales.

Tras una serie de cambios significativos en la fase de acumulación y en el escenario político, esta estrategia fue mutando hasta adoptar métodos preventivos, reorientando la estrategia de reacción a la protesta antiextractivista hacia la anticipación. En el caso de Chiloé durante la segunda presidencia de Michelle Bachelet, no se utilizó la coerción para disipar la protesta, pero hubo un despliegue de fuerzas represivas de carácter preventivo. Haríamos mal, sin embargo, en asimilar estos procesos, ya que las comunidades williche no se encuentran organizadas de la misma manera que las mapuche de las regiones Bío Bío y La Araucanía, ni las disputas territoriales hunden sus raíces tan hondamente, ya que el boom de la industria salmonera se dio recién con el superciclo de *commodities* y el perjuicio a las actividades de autosubsistencia fue visible a partir de la reorganización del sector tras el virus ISA. No menos importante fue que el levantamiento de Chiloé fuera apoyado por todos los sectores de la sociedad, lo que no ocurrió en el caso de las comunidades mapuche, cuyos vecinos suelen auto concebirse como víctimas de una violencia que les es ajena.

En el caso peruano no se utilizó la figura legal de terrorismo, si bien se ajustaron los esquemas normativos a una mayor militarización y endurecimiento de las penas por participación en protestas sociales. Lo que sí hubo fue un despliegue discursivo que alentó el vivo recuerdo de la amenaza terrorista que, durante veinte años, hasta el 2000, había sometido a la población peruana a una situación de terror.

La fuerza de este calificativo en el escenario peruano se mostró suficiente para justificar intervenciones estatales que incluyeron un amplio abanico, desde asesinatos, secuestros y persecución a manifestantes, activistas, defensores ambientales y miembros de organizaciones no gubernamentales que visibilizaban estas violencias. A riesgo de que estas acusaciones parecieran exageradas, logrando el efecto contrario al buscado, se concretaron condenas ejemplares por delitos comunes que alcanzaron, como en el caso mapuche, a las dirigencias comunales. Este uso no fue selectivo como en el caso mapuche, sino más bien extendido a todos los casos de oposición extractivista, si bien en buena medida expresó un propósito aleccionador sobre la base de prejuicios racistas.

Junto con este discurso criminalizador, se articuló un relato político-empresarial defensor de las actividades extractivas. Éste conjugó el “destino manifiesto” de Perú como país minero y la consecuente inevitabilidad de este tipo de desarrollo -fenómeno que hallaba un correlato en el crecimiento macroeconómico extraordinario-, con una idea de cruzada civilizatoria que las nuevas tecnologías extractivas -supuestamente “limpias”- permitirían llevar a lugares indómitos como la cuenca amazónica.

Aquí también observamos un cambio en la respuesta a las manifestaciones antiextractivistas a partir del año 2011 y, sobre todo, del 2013 en adelante con el inicio de la fase de agotamiento del superciclo. El establecimiento de todo el corredor minero sur en estado de emergencia, es decir, militarizado, durante meses, en zonas en las que no había surgido ninguna oposición, pero en las que se planeaban inversiones, fue su elemento más visible. También lo fue la recurrente utilización de la declaración de zonas y/o proyectos de interés nacional, para evitar denuncias de inconsistencia con el uso de territorios indígenas o la necesidad de desarrollar procesos de consulta previa.

La difusión de una idea de remanentes terroristas esperando el contexto propicio para la toma del poder, está aún presente en la coyuntura política peruana: la disidencia es terrorista y el terrorismo es tan poderoso que pone en riesgo la vida de la nación. Aquí evidenciamos la persistencia de un elemento estructural: la interpretación desde las élites limeñas respecto de la existencia de una frágil institucionalidad estatal conduce a encontrar amenazas permanentes en sus históricas regiones, a las que logró incorporar de facto al proyecto nacional pero que utilizó históricamente como zonas de extracción de recursos.

La segunda respuesta se liga con el contexto internacional y la imposición de un marco securiticio signado por determinadas prerrogativas. Pero el enemigo terrorista al que perseguían las estrategias de seguridad y defensa norteamericanas se vinculaba con el extremismo islámico y las guerras en el Medio Oriente, los coches bomba y las inmolaciones en sitios de importancia simbólica para Estados Unidos. ¿Cómo logró universalizarse en nuestra región una visión de las amenazas tan distante a nuestras problemáticas?

En primer lugar, mediante una definición de aquel terrorista tanto o más difusa que la que acompañó las Doctrinas de Seguridad Nacional que postulaban la persecución al enemigo comunista. La doctrina de nuevas amenazas, recordemos, señalaba como enemigo potencial o real a todo aquel que cometiese intencionalmente un acto que pudiera perjudicar a un país, mediante la intimidación, la obligación a las autoridades a realizar determinados actos o abstenerse de hacerlo o desestabilizar alguna de las estructuras políticas fundamentales.

En la región latinoamericana, las amenazas no convencionales detectadas no se vincularon con conflictos internacionales, sino con la persistencia de riesgos al interior de sus fronteras. Entre ellas, representaba un riesgo para la seguridad regional la emergencia de movimientos de reivindicación indigenista, particularismos étnicos que amenazaban la institucionalidad propia de estos países y de la civilización europea, si no eran incorporados al sistema.

En segundo lugar, una vez establecido ese parámetro general, era necesario ajustar las agendas de seguridad y defensa a los problemas de orden interno. Sistemáticamente, las élites locales

fueron adecuando las normativas a este nuevo contexto securiticio, contribuyendo, mediante su penalización o la proliferación de discursos mediáticos y jurídicos, a la legitimación de esta lectura conspirativa. Esta homologación internacional del derecho (Calveiro, 2012: 80) acompañó las nuevas leyes antiterroristas que se promulgaron en países como Chile, así como el uso del calificativo terrorista en casos como el peruano, donde se adaptaron a las especificidades internas.

Los pueblos indígenas y todos los colectivos cuya característica distintiva fuese su vinculación con la tierra, eran señalados por los organismos norteamericanos como una potencial amenaza en tanto obstaculizaban la profundización de un modelo económico sobre cuyas bases se sostiene el orden capitalista mundial del cual es su principal exponente. Ello, en un contexto de erosión de su unipolaridad, confluyó en la persecución irrestricta a este tipo de disidencias.

El enfoque comparativo transnacional permitió, asimismo, identificar una confluencia de estrategias en estas unidades nacionales, pero con un despliegue de mecanismos diferente, lo que responde a las distintas especificidades históricas que reconstruimos a lo largo de esta tesis. Siguiendo a Bloch, procuramos “estudiar paralelamente sociedades a la vez vecinas y contemporáneas, constantemente influidas unas por las otras, sometidas, en su desarrollo, precisamente por su proximidad y su sincronismo, a las mismas grandes causas, provenientes, al menos parcialmente de un origen común”, para comprobar la existencia de tendencias análogas, “pero en una permanecen indistintas, amorfas y desprovistas de sanciones oficiales” mientras que en la otra “se expanden y toman cuerpo en las instituciones jurídicas con contornos rigurosamente diseñados” (1963: 66-81).

A este respecto, la existencia de un Estado más tempranamente centralizado en Chile y mucho más fortalecido institucionalmente que Perú, cuya fragmentación regional operó a lo largo de su historia obstaculizando la solidificación de sus aparatos estatales, incidió en la disparidad de los mecanismos particulares utilizados en cada unidad nacional, más allá de una estrategia de abordaje de la protesta antiextractivista que revistió un carácter análogo.

El estudio comparado de los “rasgos institucionales” de cada caso, como “la organización de la policía, la naturaleza del poder judicial, los códigos legales, los derechos constitucionales” (Della Porta, 1999: 126), así como la configuración ideológica de cada gobierno, elementos que definitivamente inciden en el tipo de respuesta desplegada, constituyen un campo de análisis sumamente fértil que podría surgir a partir de nuestras reflexiones.

En esta misma línea, interesa señalar que a mediados de 2018 comenzaba a tornarse visible la posibilidad de emergencia de un nuevo superciclo, con la recuperación de las economías

tradicionales y emergentes. El retorno de China a su alto desarrollo económico y la demanda de materias primas agrícolas y minerales desde la región, evidenciaban esta posibilidad.

Esto abre una nueva fase para los países estudiados, dotados de una hiper especialización en las actividades extractivas necesarias para los procesos de acumulación de los países centrales y una aceptación manifiesta a este modelo de desarrollo basado en la exportación primaria como el más conveniente para su crecimiento.

En este período que se abre a mediados de 2018, el resguardo de la estabilidad jurídica seguramente adopte algunos de los rasgos sistematizados en esta investigación, pero atravesados por coyunturas históricas diversas que exigen una reactualización de la temática en futuros estudios.

Asimismo, un interesante complemento de estas reflexiones sobre el Estado y sus modalidades de control del orden interno sería el análisis de las formas de organización de las comunidades, las distintas alianzas que se gestaron y las potencialidades de la organización, matizando diferencias y similitudes en cada caso nacional en el período analizado. En este sentido, la contracara de esta investigación, partiendo de un trabajo etnográfico que reconstruya los procesos de re-etnificación que se gestaron al calor de la expansión de la frontera extractiva, los sentidos que los actores involucrados le dan a su relación con la tierra y la naturaleza, o el análisis de sus prácticas de resistencia frente a un Estado que los califica de terroristas, serían algunos ejes de indagación importantes.

Finalmente, las reflexiones desplegadas hasta aquí nos conducen a otra de las preguntas que nos planteamos en la introducción: ¿es posible evidenciar un orden regional? Como afirmamos a lo largo de la tesis, algunos de los elementos desplegados en estas unidades nacionales, como el consenso en torno al neoextractivismo y la criminalización, persecución y asesinato de defensores ambientales, líderes indígenas y activistas es un fenómeno que también vislumbramos en otros países de América Latina (el caso colombiano constituye, en este último sentido, un caso alarmante).

Sin embargo, es más visible y, por ende, más susceptible de replicar las lecturas realizadas en esta tesis en países con una importante presencia indígena (en términos porcentuales como el peruano o de relevancia histórica como el chileno), que aún no ha logrado satisfacer sus demandas y que históricamente ha visto ocluidas sus posibilidades de alcanzarlo. Países que, como Chile y Perú, expresan una superposición entre la securitización de las áreas productivas estratégicas desplegada por los Estados nacionales para garantizar la continuidad del proceso de acumulación, con luchas territoriales y socioambientales históricas que se reconfiguraron al calor de esta expansión.

Comprobar esta sospecha es un trabajo que exige la incorporación al ejercicio comparativo de todas aquellas unidades nacionales en las que se observe un proceso similar, contemplando, además, que la violencia estatal responda a las causas desplegadas en este análisis. Asimismo, el contraste con otros procesos latinoamericanos en los que la respuesta estatal no haya adoptado este cariz represivo podría resultar sumamente fructífero.

## BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. (2018). *Informe regional de transparencia y acceso a la información de industrias extractivas en América Latina*. Lima: DAR.

Acosta, A. (2011). *La maldición de la violencia. Extractivismo al desnudo*. Centro Latinoamericano de Ecología Social-CLAES.

Acosta, A. (2012). *El retorno del Estado, primeros pasos postneoliberales, mas no postcapitalistas*. Quito: FES-ILDIS.

Acquatella, J.J.; Bello, O. D.; y Berríos, F. (2019). Capítulo IX. Evidencia estadística de superciclos en las series de precios de los metales y el petróleo, 1900-2015. En Sánchez, R. (ed.). (2019). *La bonanza de los recursos naturales para el desarrollo. Dilemas de gobernanza*. Santiago de Chile: CEPAL.

Agamben, G. ([1995]2007). Parte II: Estado de excepción, en *Homo Sacer*. Madrid: Editora Nacional.

Agosin, M. R. (2001). Reformas comerciales, exportaciones y crecimiento. En Ffrench-Davis, R. y Stallings, B. (eds.). *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*. Santiago de Chile: CEPAL.

Alimonda, H. (comp.). (2002). *Ecología política, naturaleza, sociedad y utopía*. Buenos Aires: CLACSO.

Alimonda, H. (coord.). (2011). *La colonización de la naturaleza. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Algranati, C. y Seoane, J. (2005). “La geografía política del conflicto social en América Latina”, en *OSAL*, Revista del Observatorio Social de América Latina. Buenos Aires: CLACSO, No.16, julio 2005, pp. 77-90.

Álvarez San Martín, (2012). De raza indómita a terroristas, de Ercilla a Bachelet. Notas sobre la relación del Estado chileno con el pueblo mapuche. *Gazeta de Antropología* 28 (2).

Amnistía Internacional (2018). *Pre-Juicios Injustos. Criminalización del Pueblo Mapuche a través de la Ley “Antiterrorista” en Chile*. Londres: Amnesty International.

Anderson, J. (1987). *Sendero Luminoso. A new revolutionary model? Terrorism in Peru*. Londres: Institute for the Study of Terrorism.

Ansaldi, W. (2002). De abejas, de arquitectos y de carpinteros. A propósito de “Historia y ciencias sociales”, un artículo de Carlos Astarita. *Revista Sociohistórica* (11-12).

Ansaldi, W. (coord.). (2004). *Calidoscopio latinoamericano. Imágenes históricas para un debate vigente*. Buenos Aires: Ariel.

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

Ansaldi, W. y Giordano, V. (2012). *América Latina, la construcción del orden. Tomo I: de la colonia a la disolución de la dominación oligárquica*. Buenos Aires: Editorial Ariel.

Ansaldi, W. y Giordano, V. (coords.). (2014). *América Latina: Tiempos de violencias*. Buenos Aires: Paidós.

Antonelli, M. A. (2011). *Megaminería, desterritorialización del Estado y biopolítica*. Buenos Aires: Astrolabio.

Arce, D.; Lizana Valdés, J. T.; y Tagle Zañartu, P. (2016). *Salmonicultura chilena: análisis de la industria, propuestas de política y estabilización*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

Arce, M. (2015). *La extracción de recursos naturales y la protesta social en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de PUCP.

Ardila, M. (2015). La Alianza del Pacífico y su importancia geoestratégica. *Pensamiento propio* 20 (42), pp. 243-262.

Ardito Vega, W. (2009). *Cronología del caso Majaz*. Lima: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

Ardito Vega, W. (2017). Las múltiples dimensiones de una sentencia avanzada. En Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (2016). *La sentencia del caso “Baguazo” y sus aportes a la justicia intercultural*. Lima: CNDDHH.

Arellano Yanguas, J. (2011) *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: IEP, PUCP y Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

Arroyo, A. (2019). Capítulo IV. Estado de situación y perspectivas de los hidrocarburos en la región. En Sánchez, R. (ed.). (2019). *La bonanza de los recursos naturales para el desarrollo. Dilemas de gobernanza*. Santiago de Chile: CEPAL.

Atria, J.; Amenábar, J.; Sánchez, J.; Castillo, J.C. Y Cociña, M. (2017). Investigando a la élite económica: Lecciones y desafíos a partir del caso de Chile. *Revista Cuhsó* 2 (27).

Banco Central de la República de Perú (2008). *Reporte económico 2007*. Disponible en: <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Memoria/2007/Reporte-Economico/Reporte-BCRP-2007-4.pdf>

Baños, P. (2010). Geopolítica e Inteligencia. En *La inteligencia como disciplina científica*. Madrid: Plaza y Valdez Editores.

Barrantes, R. y Glave, M. (eds.). (2014). *Amazonía peruana y desarrollo económico*. Lima: IEP-GRADE.

Barrantes, R.; Fiestas, J. y Hopkins, A. (2014). Evolución de la infraestructura de transporte y energía en la Amazonía peruana (1963-2013). En Barrantes, R. y Glave, M. (eds.). (2014). *Amazonía peruana y desarrollo económico*. Lima: IEP-GRADE.

Barrantes, R. y Grompone, A. (2015). *¿Entrampados o encauzados?: los retos del crecimiento económico en el Perú del siglo XXI*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Bebbington, A. (ed.). (2007). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas, una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, CEPES.

Bebbington, A. (2011). *Social conflict, economic development and extractive industry: evidence from South America*. London: Routledge.

Beggar, A. (2005). Chapter 10: The Path of State Terror in Peru. En Menjívar, C. y Rodríguez, N. (2005). *When states kill. Latin American, the US and Technologies of Terror*. Austin: University of Texas Press.

Beigel, F. (2006). “Vida, muerte y resurrección de las teorías de la dependencia”. En AAVV, *Crítica y Teoría del pensamiento social latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO.

Benavides, M. (1992). Autodefensa aháninka, organizaciones nativas y autonomía indígena. En Degregori, C. I.; Escobal, J. y Marticorena, B. (eds.). *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA IV*, pp. 539-559. Lima: SEPIA/Universidad Nacional de la Amazonía Peruana.

Bengoa, J. (2002). *Historia de un conflicto. El Estado y los mapuches durante el siglo XX*. Santiago de Chile: Editorial Planeta.

Bergoeing, R. (2017). ¿Por qué cayó el crecimiento en Chile? *Puntos de Referencia*, 470. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

Besso Pianetto, M. E. (2006). Una “doble estrategia” en versiones diversas. La Doctrina de la Seguridad Nacional en Brasil, Chile y Perú. *e-latina* 4 (16).

- Betancur, A. (2011). *Movimientos indígenas en América Latina. Resistencias y nuevos modelos de integración*. América Latina: IWGIA.
- Bianchetto, A. y Ávila Delgado, N. (2019). La represión de los movimientos sociales en tiempos del interregno: entrevista a Donatella della Porta. *Artículos y Ensayos de Sociología Rural* 14 (27), 7-19.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2005). *Ley 20.050*. Santiago de Chile: BCN. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=241331&idVersion=2005-08-26>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2010). *Ley 20.467*. Santiago de Chile: BCN. Disponible en: <https://nuevo.leychile.cl/navegar?idNorma=1017644&idVersion=2011-06-21>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2011). *Ley 20.519*. Santiago de Chile: BCN. Disponible en: <https://nuevo.leychile.cl/navegar?idNorma=1026712&idVersion=2011-06-21>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2012). *La Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa*. Santiago de Chile: BCN.
- Bloch, M. (1963). Por una historia comparada de las sociedades europeas. *Mélanges historiques*, 16-40.
- Bohoslavsky, E. (2011). Del anticomunismo de los antiguos comparado con el de los modernos. Razones y pasiones de las derechas chilenas (1932-1973). Nercesian, I. (2011). *Dossier Chile, Observatorio Latinoamericano* 8, Buenos Aires.
- Boisier, (2000). Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. *EURE* 26 (77), 81-107.
- Bombrun, H. (2003). *El tratado de libre comercio entre Chile y Estados Unidos*. Santiago de Chile: ODEPA-Ministerio de Agricultura, Gobierno de Chile.
- Bonavena, P. y Nievas, F. (enero de 2014). La guerra contrainsurgente de hoy. *Pacarina del Sur*.
- Bonilla, H. ([1974]1984). *Guano y Burguesía en el Perú*. Lima: IEP.
- Borón, A. (2012). *América Latina y la geopolítica del imperialismo*. Buenos Aires: Luxemburg.
- Bourdieu, P. (1999). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.

- Bourdieu, P. (2000). *Elementos para una sociología del campo jurídico*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Braudel, F. (1970). *La historia y las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bridge, G. (2004). Mapping the bonanza: geographies of mining investment in an era of neoliberal reform. *The Professional Geographer*, 56 (3), 406-421.
- Broch Hansen, K.; Jepsen, K. y Leiva Jacquelin, P. (comp.). *El mundo indígena 2017*. Copenhagen: IWGIA.
- Bruckmann, M. (2012). *Recursos Naturales y la Geopolítica de la Integración Sudamericana*. Río de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA.
- Burneo, M. L. (2013). *Estado, extracción y conflictos por la gobernanza de territorios; el caso del proyecto minero Río Blanco en la frontera norte peruana*. Lima: IEP.
- Bustos, B.; Délano, J. y Prieto, M. (2018). Chilote tipo salmón. Relaciones entre comodificación de la naturaleza y procesos de producción identitaria. El caso de la región de Los Lagos y la industria salmonera. *Estudios Atacameños, Arqueología y Antropología Surandinas*, 63, 383-402.
- Cademartori, J. J. (2007). El impacto de la inversión extranjera 1990-2000 sobre el desarrollo durable de la región minera de Antofagasta (Chile). *Tesis presentada para la obtención del título de Doctor en Ciencias Sociales*, Universidad Católica de Lovaina, Bélgica.
- Calderón, M.; Díaz, R.; Morales, C.; Mühle, A.; Rodríguez, M.; Rojas, R.; Torres, V. y Villasca, J. (2013). Territorios rurales y neoliberalismo en Chile. conflictos económicos y sus expresiones políticas en zonas de vitivinícolas, forestales e industrias salmoneras. *Cuadernos de Antropología Social*, 38, 153-176.
- Calloni, S. (2005). Contrainsurgencia: la era de las democracias de seguridad. *Voces de Nuestra América*, 7.
- Calveiro, P. (2012). *Violencias de Estado: La guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medios de control global*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Campodónico Sánchez, H. (1999). Las reformas estructurales en el sector minero peruano y las características de la inversión 1992-2008. *Serie Reformas Económicas* 24.
- Cardoso, F.H. y Faletto, E. ([1967]2011). *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Casa Blanca (septiembre 2002). *The National Security Strategy of the United States of America*.

Casals Araya, M. (2016). *La creación de la amenaza roja: del surgimiento del anticomunismo en Chile a la “campana del terror” de 1964*. Santiago de Chile: LOM.

CAOI (2008). *Criminalización de las Demandas de los Pueblos Indígenas*. Disponible en: <http://www.alainet.org/es/active/21519>

CAOI (2010). *Estado peruano desarrolla política sistemática de discriminación y criminalización de los pueblos indígenas*.

Casals Araya, M. (2016). *La creación de la amenaza roja. Del surgimiento del anticomunismo en Chile a la “campana del terror” de 1964*. Santiago de Chile: LOM.

Cauthin, M. (2012). Alerta por la criminalización del movimiento indígena en América Latina. En *Rebelión.org*. Disponible en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=147448>

Cavarozzi, M. (1978). Elementos para una caracterización del capitalismo oligárquico. *Revista Mexicana de Sociología* 40 (4), pp. 1327-1352.

Ceceña, A. E. (2012). *La geografía de la dominación: el juego latinoamericano en el Siglo XXI*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México.

Cecilia Pérez: “Queremos lo que todos buscan, la pacificación de La Araucanía”. (3 de enero de 2014). *El Mostrador*. Disponible en: [elmostrador.cl/noticias/pais/2014/01/03/cecilia-perez-queremos-lo-que-todos-buscan-la-pacificacion-de-la-araucania/](http://elmostrador.cl/noticias/pais/2014/01/03/cecilia-perez-queremos-lo-que-todos-buscan-la-pacificacion-de-la-araucania/)

Centeno, M. A. (2014). *Sangre y deuda: ciudades, estado y construcción de nación en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Centro de Estudios Públicos. (1992). *“El ladrillo”. Bases de la política económica del gobierno militar chileno*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

CEPAL (2014). *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos para la garantía de sus derechos*. Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37050-los-pueblos-indigenas-en-america-latina-avances-en-el-ultimo-decenio-y-retos>

CEPAL (2015). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe: desafíos para impulsar el ciclo de inversión con miras a reactivar el crecimiento*. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38713/106/S1500733\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38713/106/S1500733_es.pdf)

CEPAL (2016). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40326-estudio-economico-america-latina-caribe-2016-la-agenda-2030-desarrollo>

CEPAL (2017). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe: la dinámica del ciclo económico actual y los desafíos de política para dinamizar la inversión y el crecimiento*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42001-estudio-economico-america-latina-caribe-2017-la-dinamica-ciclo-economico-actual>

CEPAL (2018). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Evolución de la inversión en América Latina y el Caribe: hechos estilizados, determinantes y desafíos de política*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43964-estudio-economico-america-latina-caribe-2018-evolucion-la-inversion-america>

Chérrez, C.; Padilla, C.; Otten, S. y Yumbra, M.R. (2011). *Cuando tiemblan los derechos: extractivismo y criminalización en América Latina*. Quito: OCMAL Acción Ecológica.

Chirif, A. y García Hierro, A. (2007). *Marcando territorio. Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía*. Copenhague: IWGIA.

Chirif, A. y García Hierro, A. (2011). Organizaciones indígenas de la Amazonía peruana. Logros y desafíos. En Betancur, A.C. (ed). *Movimientos indígenas en América Latina – Resistencia y nuevos modelos de integración*. Copenhague: IWGIA.

CIDH-Corte Interamericana de Derechos Humanos (2014). *Caso Norín Catrimán y otros. (Dirigentes, miembros y activista del pueblo indígena mapuche vs. Chile). Sentencia de 29 de mayo de 2014*. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_279\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_279_esp.pdf)

Cid Aguayo, B. E. y Barriga Parra, J. M. (2017). Gobernanzas e invisibilidades: intereses y racionalidades en la regulación socioambiental de la salmonicultura en Chile. *Ambiente & Sociedade XX* (2), 107-122.

Codiani, E. Frenkel, A. y Pupato, D. (2015). “Agendas de seguridad y defensa en Latinoamérica: modelos en pugna” [CLASE]. *Programa Latinoamericano de Educación a Distancia* – Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, Centro Cultural de la Cooperación. Buenos Aires. Agosto 2015.

Comisión Asesora Presidencial de la Araucanía (2016). *Informe, 23 de enero*. Disponible en: [https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/Informe\\_AP\\_Final.pdf](https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/Informe_AP_Final.pdf)

Comisión de la Verdad y Reconciliación (2008). *Hatun Willakuy. Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación - Perú*. Lima.

Composto, C. y Navarro, M. L. (2012). Estados, transnacionales extractivas y comunidades movilizadas: dominación y resistencias en torno de la minería a gran escala en América Latina. *Theomai*, 25, 58-78.

Confiep (12 de enero de 2014). *El Perú está primero*. Disponible en: <https://www.confiep.org.pe/noticias/pronunciamientos/el-peru-esta-primero/>

Contreras, C. y Cueto, M. (2013). *Historia del Perú contemporáneo. Desde las luchas por la Independencia hasta el presente*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Constitución Política de la República de Chile. (1981). Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.

CNDDHH, Grufides, Derecho Sin Frontera y Society for Threatened People (2013). *Policía mercenaria al servicio de las empresas mineras. La extracción de recursos mineros por empresas extranjeras y la privatización del poder coercitivo: un estudio del caso sobre la empresa de seguridad Forza*. Lima: Grufides-Derecho sin Fronteras

CooperAcción, Fedepaz y Grufides (2018). *22° Observatorio de conflictos mineros en el Perú. Reporte primer semestre 2018. Julio de 2018*. Lima: CooperAcción, Fedepaz y Grufides.

CooperAcción (2018). *Resumen ejecutivo. Impactos de las empresas mineras en los derechos humanos en el corredor minero del sur andino*. Disponible en: [http://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2019/09/Reporte-de-impactos\\_Resumen.pdf](http://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2019/09/Reporte-de-impactos_Resumen.pdf)

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (2015). *Informe anual 2014-2015*. Lima: CNDDHH.

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (2016). *La sentencia del caso “Baguazo” y sus aportes a la justicia intercultural*. Lima: CNDDHH.

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (2017). *Informe anual 2015-2016*. Lima: CNDDHH.

Copley, F. (2008). *América Latina. Los movimientos sociales frente a las estrategias militares*. ALAINET.

Corden, W. M. y Neary, J. P. (1982). Booming sector and de-industrialisation in a small open economy. *The Economic Journal* 92 (368), 825-848.

Corden, W. M. (1984). Booming sector and Dutch disease economics: Survey and consolidation. *Oxford Economic Papers* 36 (3), 359-380.

Correa Cabrera, M.; Molina Otárola, R. y Yáñez Fuenzalida, N. (2005). *La Reforma Agraria y las tierras mapuches, Chile 1962-1975*. Santiago: LOM Ediciones.

- Correa, M. y Mella Seguel, E. (2010). *Las razones del illkun/enojo. Memoria, despojo y criminalización en el territorio mapuche de Malleco*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Cortés, A. (2012). La reprimarización del modelo de desarrollo chileno. *OIKOS 11* (1), 66-89.
- Cotler, J. (2013). *Clases, Estado y nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Cotler, J. y Grompone, R. (2000). *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: IEP.
- Cypher, J.M. (2007). El caso del Estado chileno actual. Proyectos de acumulación, proyectos de legitimación. En Vidal, G. y Guillén, A. (comp.). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. CLACSO.
- Cuadra Montoya, X. (2014). Nuevas estrategias de los movimientos indígenas contra el extractivismo en Chile. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 105, 141-163.
- Cueva, A. (1999). "El desarrollo oligárquico dependiente del capitalismo", en Cueva, A. *El desarrollo del capitalismo en América Latina*. México DF: Siglo XXI.
- Da Rocha, F. y Bielschowsky, R. (2018). La búsqueda de China de recursos naturales en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 126.
- Dancourt, O. (1999). Reforma neoliberal y política macroeconómica en el Perú. *Revista de la CEPAL*, 67.
- Danós Odoñez, J. (2013). Los convenios de estabilidad jurídica o también denominados contratos leyes en el Perú. *Revista Ius Et Veritas* N° 46, 258-269.
- Dean, B. (1999). Intercambios ambivalentes en la Amazonía: formación discursiva y la violencia del patronazgo. *Anthropologica Del Departamento De Ciencias Sociales*, 17(17), pp. 85-115. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/anthropologica/article/view/1539>
- De Echave, J.; Diez, A.; Huber, L.; Revesz, B.; Ricard Lanata, X. y Tanaka, M. (2009). Disputas por la legalidad, los derechos de propiedad y el futuro agrícola o minero de la sierra de Piura. El caso Majaz. En *Minería y conflicto social*. Lima: CBC, CIPCA, CIES, IEP.
- De Echave, J. (2018). *Diez años de minería en el Perú. 2008-2017*. Lima: CooperAcción.
- Defensoría del Pueblo (2009). *Reporte de Conflictos Sociales N°60, febrero 2009*. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/06/Conflictos-Sociales-N%C2%B0-60-Febrero-2009.pdf>

Defensoría del Pueblo (2016). *Reporte de Conflictos Sociales N°153, noviembre 2016*. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/07/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-153-Noviembre-2016.pdf>

Defensoría del Pueblo (2017). *Reporte de Conflictos Sociales N°166, diciembre 2017*. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/07/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-166-Diciembre-2017.pdf>

Degregori, C. I. (2014). *El surgimiento de Sendero Luminoso. Ayacucho 1969-1979*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Delamaza, G. (2019). Consecuencias políticas de los conflictos socio-territoriales. Hacia una conceptualización pertinente. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 37: 139-160.

De la Cuadra, F. (2010). La criminalización del conflicto Mapuche. *Boletín ICCI-ARY Rimay* 12 (138).

Delgado Ramos, G. C. (marzo-abril de 2013). ¿Por qué es importante la ecología política? En *Nueva Sociedad*, 244.

del Valle Rojas, C. (2015). Racismo de Estado y discriminación étnica en el relato de la justicia en Chile. *Oficios Terrestres*, 33, 18-38.

Della Porta, D. (1999). Movimientos sociales y Estado: algunas ideas en torno a la represión policial de la protesta. En Mc. Adam, D.; McCarthy, J. y Zald, M. (eds.). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Istmo.

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (2010). *Derechos de los Pueblos Indígenas Aislados*. Lima: DAR.

Díaz Herrera, E. (2015). *Los Tiburones de la Tierra. El Plan de Exterminio de los Mapuche en Chile*. Santiago de Chile: Ceibo Ediciones.

Di Giminiani, P. (2012). *Tierras ancestrales, disputas contemporáneas: pertenencia y demandas territoriales en la sociedad mapuche rural*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.

Domínguez, F.; Lievesley, G. y Ludlam, S. (eds.). *Right-wing politics in the new Latin America, reaction and revolt*. London/New York: Zed Books.

Donoso Jiménez, J. (2013). Violencia política en Chile entre el pueblo mapuche y el gobierno del presidente Ricardo Lagos. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 8 (2), 63-93.

Donoso, P. y Otero, L. (2005). Hacia una definición de país forestal: ¿dónde se sitúa Chile? *Bosque* 26 (3).

Donoso Rojas, C. (2014). El ocaso de la dependencia salitrera (1914-1926). *Diálogo Andino* 45, pp. 97-118.

Drezner, D. W. (2006). *The race to the bottom hypothesis: an empirical and theoretical review*. The Fletcher School, Tufts University

Duarte, F. y Roldán, S. (28 de agosto de 2017). Quema de 29 camiones en Los Ríos enfrenta a la fiscalía con empresarios. *La Tercera*. Disponible en: <https://www.latercera.com/noticia/quema-29-camiones-los-rios-enfrenta-la-fiscalia-empresarios/>

Durán, G. y Kremerman, M. (2008). *Informe Industria del salmón, Cuadernos de Investigación N°5*. Santiago de Chile: Fundación Sol.

Durand, F. (2004). *El poder incierto. Trayectoria económica y política del empresariado peruano*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Durand, F. (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Lima: OXFAM.

Espinosa, O. (2016). Los asháninkas y la violencia de las correrías durante y después de la época del caucho. *Bulletin de l'institut Français d'Études andines* 45 (1), pp. 137-155.

Fairlie, A. (2018). Balance Económico del Gobierno de PPK. *Revista Ideele*, 276. Disponible en: <https://revistaideele.com/ideele/content/balance-econ%C3%B3mico-del-gobierno-de-ppk-0>

Fazio, H. y Parada, M. Gobierno Lagos: una visión crítica. En Fazio, H.; Parada, M.; Latorre, H.; Riesco, M.; Salazar, G.; Portales, F.; Brum, H.; Otano, R.; Lagos, C.; Villarino, G. (2006). *Gobierno de Lagos: balance crítico*. Santiago de Chile: LOM.

Félix, M. (2011b) Neoliberalismos, neodesarrollismos y proyectos contrahegemónicos en Suramérica, *Revista Astrolabio. Nueva época*, 7, 238-265.

Félix, M. (2015). Neodesarrollismo en crisis ¿El futuro ya llegó?: Economía política, construcción hegemónica y alternativas populares. En Lucita, E. (2015). *Ensayos políticos: debates en torno al poder, la organización y la etapa*. Buenos Aires: El Colectivo.

Feierstein, D. (2014). *El genocidio como práctica social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Fernández, M. I. y Miranda, D. (2012). Coaliciones, dinámicas territoriales y desarrollo. El caso de la coalición salmonera en Chiloé Central. *Documento de Trabajo N° 108*. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Fernández Droguett, F. y Ojeda Cisternas, D. (2015). Criminalización de la resistencia mapuche como política del miedo. *Athenea Digital* 15 (4), 267-277.

FIDH-Federación Internacional de Derechos Humanos (2009). Perú-Bagua. Derramamiento de sangre en el contexto del paro amazónico. Urge abrir diálogo de buena fe. *FIDH*, N°529e.

FIDH-OMCT (2019). *Criminalización de defensores territoriales por protestar contra proyecto minero Las Bambas. Nota preliminar sobre el proceso penal*. Disponible en: <https://www.fidh.org/es/temas/defensores-de-derechos-humanos/peru-no-a-la-criminalizacion-de-defensores-territoriales-por>

Fornillo, B. (2014). ¿Commodities, bienes comunes o recursos estratégicos? La importancia de un nombre. *Nueva Sociedad*, 252.

Fornillo, B. (coord.). (2015). *Geopolítica del litio: Industria, Ciencia y Energía en Argentina*. Buenos Aires: El Colectivo; CLACSO.

Fontaine, G. (2006). La globalización de la Amazonía: una perspectiva andina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 25, pp. 25-36.

Fontaine, G. (2010). *Petroperú: Una teoría de la gobernanza energética*. Quito: IEP/FLACSO Ecuador.

Foucault, M. (1993). *Genealogía del racismo*. Buenos Aires: Caronte Ensayos.

Foucault, M. (2005). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Foucault, M. (2010). *Defender la sociedad*. Madrid: Akal.

Fouilloux, I. (2018). Movimientos sociales y “commoditización” del territorio: el caso de los movimientos sociales ante el desarrollo de la Industria Salmonera en el archipiélago de Chiloé (1980-2016). *Memoria para optar el Título Profesional de Sociólogo*, Carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

Frêne Conget, C. y Núñez Ávila, M. (2010). Hacia un nuevo modelo forestal en Chile. *Revista Bosque Nativo* 47, 25-35.

Fundación Avanza Chile (2014). *Plan Araucanía 2010-2014. Principales avances y resultados*. Santiago de Chile: Fundación Avanza Chile.

Funes, P. (2006). *Salvar la nación: intelectuales, cultura y política en los años veinte latinoamericanos*. Buenos Aires: Prometeo Libros Editorial.

Gamarra Herrera, R. (2010). Perú, libertad de expresión y criminalización de la protesta social. En Bertoni, E. *¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho penal y libertad de expresión en América Latina*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.

García, A. (2007a). El síndrome del perro del hortelano. *El Comercio*, Lima.

García, A. (2007b). Receta para acabar con el perro del hortelano. *El Comercio*, Lima.

García, A. (2008). El perro del hortelano contra el pobre. *El Comercio*, Lima.

García, M. A. (2008). “Nuevos gobiernos en América del Sur. Del destino a la construcción del futuro”. En *Nueva Sociedad*, 217.

García, M. (2011). Gobernar al decretazo: los peruanos del hortelano y los límites del modelo de Alan García. En Alfaro, S. (2011). *Perú Hoy: el quinquenio perdido, crecimiento con exclusión*. Lima: Desco.

García Linera, A. (2012). *Geopolítica de la Amazonía. Poder hacendal-patrimonial y acumulación capitalista*. La Paz: Presidencia de la Asamblea Legislativa del Plurinacional.

Gargarella, R. (2008). El derecho frente a la protesta social, en Gargarella, R. (comp.). *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Garretón, M. A. (1989). *La posibilidad democrática en Chile. Dilemas de transición y consolidación*. Santiago: FLACSO.

Garretón, M. A. (1995). *Hacia una nueva era política: estudio de las democratizaciones*. Santiago de Chile: DCE.

Garretón, R. y Garretón, J. A. (2010). La democracia incompleta en Chile: la realidad tras los rankings internacionales. *Revista de Ciencia Política* 30 (1), 115-148.

Gavaldá, M. (2012). *Perú: Tensiones por el gas de Camisea. Comunidades acorraladas por expansión gasífera*. SERVINDI.

Gissi, N.; Ibacache, D.; Pardo, B. y Ñancuqueo, M. C. (2017). El Estado chileno, los lafkenche y la Ley 20.249: ¿Indigenismo o política del reconocimiento? *Revista Austral de Ciencias Sociales* 32, pp. 5-21.

Glave, M. y Kuramoto, J. (2007). *La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta saber*. LIMA: GRADE.

Gobierno de Chile (23 de junio de 2017). *Presidenta anunció el Plan de Reconocimiento y Desarrollo Araucanía*. Disponible en: <https://www.gob.cl/noticias/presidenta-anuncio-el-plan-de-reconocimiento-y-desarrollo-araucania/>

Gobierno Estudia Eventual Aplicación: Ley Antiterrorista para Indígenas Subversivos. (6 de diciembre de 1997). *El Mercurio*. Recuperado el 24/06/2020 de: <http://www.mapuche.info/lumaco/merc971206.htm>

Goicovic Donoso, I. (2004). La implacable persistencia de la memoria. Reflexiones en torno al Informe de la Comisión de Prisión Política y Tortura. *RHA* 2 (2).

Goicovic Donoso, I. (2010). Transición y violencia política, en Chile (1988-1994). *Ayer* 79 (3): 59-86.

Goicovic Donoso, I. (2012). De la extirpación del cáncer marxista a las políticas de resistencia. La izquierda chilena frente al terrorismo de Estado. En Cea, K. y Retamal, R. (eds). *Pedagogía de la memoria. Historia, memoria y derechos humanos en el Cono Sur*. Santiago de Chile: Corporación Parque por la Paz Villa Grimaldi.

Gómez Leyton, J. C. (2017). Poder Constituyente, Crisis del Estado Oligárquico: Chile, 1910-1925. *Direito e Práxis* 8 (4), pp. 3069-3116.

González, V.; Grez, F; Cubillos, F.; Pinto, D. y Escobar, J. (2016). *Dimensión socioambiental de los conflictos territoriales en Chile*. Santiago de Chile: OLCA- Colectivo de Geografía Crítica Gladys Armijo.

González Casanova, P. (2002). Democracia, liberación y socialismo: tres alternativas en una. En *OSAL*, N° 8, Buenos Aires: CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal8/casanova.pdf>

González Miranda, S. (2013). Las políticas salitreras peruana y chilena. ¿Del monopolio estatal a la libertad económica? (1873-1884). *Cuadernos de Historia* 38, Departamento de Ciencias Históricas, Universidad de Chile, pp. 39-77.

González Miranda, S. (2014). Las inflexiones de inicio y término del ciclo de expansión del salitre (1872-1919). Una crítica al nacionalismo metodológico. *Diálogo Andino* 45, pp. 39-49.

González Miranda, S. y Leiva Gómez, S. (2016). El Norte Grande durante el Ciclo del Salitre: la política salitrera y la política exterior en la formación de un espacio transfronterizo (Bolivia y Chile, 1880-1929). *Estudios Atacameños* 52, pp. 11-29.

Gramsci, A. ([1928]1999). *Cuadernos de la cárcel*. México DF: Ediciones Era.

Grez Toso, S. (2011). Bicentenario en Chile. La celebración de una laboriosa construcción política. *Historia y Comunicación Social* 16, 69-86.

Grufides. (2015). *Conflicto minero Conga. Observatorio de Conflictos Cajamarca*. Disponible en: <http://www.grufides.org/casos/caso-proyecto-conga>

Grompone, R. y Tanaka, M. (2009). *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas sociales en el Perú actual*. Lima: IEP.

Gudynas, E. (2015). *Extractivismos: ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. Montevideo: CLAES.

Gudynas, E. (2011). El nuevo extractivismo progresista en América del Sur. Tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones. En AAVV. *Colonialismo del Siglo XXI*. Barcelona: Icaria.

Gudynas, E. (2013). Extracciones, extractivismos y extrahecciones. En *Observatorio del Desarrollo*, 18. Montevideo: CLAES.

Hachette, D. (2001). La reforma comercial. En: Centro de Estudios Públicos. *La transformación económica de Chile*. Santiago de Chile: CEP.

Hanni, M.; Jiménez, J. P.; y Ruelas, I. (2019). Capítulo XII. Regímenes fiscales vinculados a los recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe y su relación con el ciclo de precios: evolución reciente y desafíos pendientes. En Sánchez, R. (ed.). (2019). *La bonanza de los recursos naturales para el desarrollo. Dilemas de gobernanza*. Santiago de Chile: CEPAL.

Harvey, D. (2004). El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión. En *Socialist Register*. Buenos Aires: CLACSO.

Henríquez, P. (2016). La fiebre naranja del salmón. En Vargas, J. L. et al. (2016). *Resistencias mapuche al extractivismo*. Santiago de Chile: Colectivo Mapuexpress.

Hernández, M. (2004). *Acuerdo Nacional, pasado, presente y futuro*. Estocolmo: IDEA.

Hoffman, F. (2007). *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*. Arlington: Potomac Institute for Policy Studies.

Human Rights Watch y Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas (2004). *Indebido proceso: los juicios antiterroristas, los tribunales militares y los mapuche en el sur de Chile*. Disponible en: <https://www.hrw.org/legacy/spanish/informes/2004/chile1004/>

Huneus, C. (2014). *La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet*. Santiago de Chile: Taurus.

Indígenas peruanos denuncian criminalización de la protesta social. (31 de octubre de 2014). En *La República de Perú*. Disponible en: <http://www.larepublica.pe/31-10-2014/indigenas-peruanos-denuncian-criminalizacion-de-la-protستا-social>

Informe Craddock. (29 de marzo de 2006). La estrategia de seguridad de los EEUU y su impacto en el Ecuador. Asamblea Permanente de Derechos Humanos-Centro Andino de Estudios Estratégicos. Boletín de prensa. Quito.

Informe Rettig (1991). *Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*. Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/170>

Instituto de Defensa Legal-Justicia Viva. (2012). *Informe La criminalización de las protestas sociales durante el primer año del gobierno de Ollanta Humala, “de la gran transformación a la mano dura”*. Lima: Idl-Justicia Viva.

Instituto Nacional de Derechos Humanos-Indh (2016). *Informe misión de observación situación socioambiental región de Los Lagos*. Santiago de Chile: Indh.

Instituto Nacional de Derechos Humanos-Indh (2017). *Informe anual 2017. Situación de los derechos humanos en Chile*. Santiago de Chile: INDH. Disponible en: [https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2017/12/01\\_Informe-Anual-2017.pdf](https://www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2017/12/01_Informe-Anual-2017.pdf)

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2003). *Censo de Población y Vivienda 2002*. Disponible en: <https://webanterior.ine.cl/estadisticas/censos/censos-de-poblacion-y-vivienda>

Jakobs, G. y Cancio Meliá, M. (2006). *El derecho penal del enemigo*. Navarra: Thomson Aranzadi.

Jarboe, J. (12/02/2002). *The Threat of Eco-Terrorism, James F. Jarboe, Domestic Terrorism Section Chief, Counterterrorism Division, before the House Resources Committee, Subcommittee on Forests and Forest Health*. Disponible en: <https://web.archive.org/web/20021002120937/http://www.fbi.gov/congress/congress02/jarboe021202.htm>

Kaltwasser, C. (2007). Chile: transición pactada y débil autodeterminación colectiva de la sociedad. *Revista mexicana de Sociología* 69 (2), 343-372.

- Korol, C. (2006). *Caleidoscopio de rebeldías*. Buenos Aires: Ediciones América Libre.
- Lander, E. (2014). *El Neoextractivismo como modelo de desarrollo en América Latina y sus contradicciones*. Berlín: Heinrich Böll Stiftung.
- Lajtman, T. y Mendoza, M. (2019). La utilización del estado de emergencia como herramienta represiva en el Perú contemporáneo: los casos del VRAEM y el Proyecto minero Conga. *e-latina* 17 (67).
- León-Manríquez, J. L.; Mena Alemán, D. y Valdés-Ugalde, J. (coords.). (2015). *Estados Unidos y la reconfiguración del orden mundial en el Siglo XXI*. México DF: UNAM-UAM-UIA-CISAN
- Licurgo Velazco Rondón, D. y Quedena Zambrano, R. M. (2015). *La criminalización de la protesta social y el caso Majaz*. Lima: Oxfam-Fedepaz.
- Livingstone, G. (2009). *America's Backyard. The United States & Latin America from the Monroe Doctrine to the War on Terror*. London: Zed Books.
- Loayza, M. (2018). Ley de carreteras o el mito del progreso en la Amazonía. *Revista Ideele*, 277. Disponible en: <https://revistaideele.com/ideele/content/ley-de-carreteras-o-el-mito-del-progreso-en-la-amazon%C3%ADa>
- Lust, J. (2014a). Peru: mining capital and social resistance. En Veltmeyer, H. y Petras, J. (2014). *The new extractivism. A post neoliberal development model or imperialism of the twenty-first century?* London: Zed Books.
- Lust, J. (2014b). La minería en el Perú: las comunidades indígenas y campesinas frente al gobierno y el capital transnacional minero. *Minga* 2 (2), 27-58.
- Luzzani, T. (2012). *Territorios vigilados. Cómo opera la red de bases militares norteamericanas en Sudamérica*. Buenos Aires: Debate.
- Machado Aráoz, H. y Merino Jorquera, R. (2015). Naturaleza americana. Extractivismo y geopolítica del capital. *Actual Marx Intervenciones*. Universidad ARCIS.
- Machado Aráoz, H. (2018). *Potosí, el origen. Genealogía de la minería contemporánea*. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo.
- Mamani Ramírez, P. (2006). Dominación étnica, de clase y territorialización del poder indígena en Bolivia. En Gutiérrez, R. y Escárzaga, F. (coords.). *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*. México DF: Casa Juan Pablos y coeditores.

Manrique Gálvez, N. (2015). *El tiempo del miedo: la violencia política en el Perú 1980-1996*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Mariátegui, J. C. ([1984] 2004). *Siete Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana*. Buenos Aires: Gorla.

Mariluz, O. (14 de mayo de 2014). “La aprobación de los EIA en otros países es automática”. *Gestión*. Disponible en: <https://gestion.pe/impres/aprobacion-eia-otros-paises-automatizada-59986-noticia/>

Marimán, J.; Valenzuela, E. y Cortés, F. (2015). El nuevo ciclo de movilización mapuche en Chile: la emergencia de la CAM y el proyecto autonomista para una región plurinacional Araucaria. *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 17 (34).

McEvoy, C. y Rabinovich, A. *Tiempo de guerra: Estado, nación y conflicto armado en el Perú, siglos XVII-XIX*. Lima: IEP.

Mathew, W. M. (1977). A Primitive Export Sector: Guano Production in Mid-Nineteenth-Century Peru. *Journal of Latin American Studies* 9 (1).

Mayol, A. (2012). *No al lucro. De la crisis del modelo a la nueva era política*. Santiago: Debate.

Mazzei de Grazia, L. Capítulo 7: Chile: del Estado desarrollista y empresario a la revolución neoliberal. Una síntesis. En Ansaldi, W. (2006). *Calidoscopio latinoamericano. Imágenes históricas para un debate vigente*. Buenos Aires: Ariel.

McMichael, P. (1992). Repensar el análisis comparado en un contexto posdesarrollista. *RICS*, 133.

McMichael, P. (2017). *Development and social change: a global perspective*. California: Sage.

Medeiros, V.; Gonçalves Godoi, L. y Camargos Teixeira, E. (2019). La competitividad y sus factores determinantes: un análisis sistémico para países en desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 129.

Melillanca, P. (2016). Chile enfrenta el ataque extractivista. En Vargas, J. L. et al. (2016). *Resistencias mapuche al extractivismo*. Santiago de Chile: Colectivo Mapuexpress.

Mella Seguel, E. (2007). *Los mapuche ante la justicia. La criminalización de la protesta indígena en Chile*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Mella Seguel, E. (2008). Criminalización de la protesta mapuche. Antecedentes históricos y sociales. *Revista Reflexión* N° 36, ediciones CINTRAS.

- Mella Seguel, E. (2012). El Estado chileno contra la protesta social, 2000-2010. *SudHistoria* 4.
- Mella Seguel, E. (2014). La aplicación del derecho penal y antiterrorista como respuesta a la protesta social de Indígenas Mapuche Durante el Periodo 2000-2010. *Oñati Socio-Legal Series* 4 (1).
- Mendoza, A. Passuni, S. y De Echave, J. (2014). *La minería en el sur andino: el caso de Apurímac*. Lima: CooperAcción.
- Menjívar, C. y Rodríguez, N. (2005). *When states kill. Latin American, the US and Technologies of Terror*. Austin: University of Texas Press.
- Merino sobre Conga: Quieren politizar el desarrollo del Perú. (12 de abril de 2012). *RPP Noticias*. Disponible en: <https://rpp.pe/economia/economia/merino-sobre-conga-quieren-politizar-el-desarrollo-del-peru-noticia-471023>
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. (2005). *TLC Perú-Estados Unidos: Nociones Clave*. Disponible en: [http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/images/stories/eeuu/docs/estudios/TLC\\_NOCIONES\\_CLAVE.pdf](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/images/stories/eeuu/docs/estudios/TLC_NOCIONES_CLAVE.pdf)
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo-Mincetur (2010). *Manual del Régimen de Origen Tratado de Libre Comercio Perú-China*. Disponible en: [https://www.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio\\_exterior/certificacion\\_de\\_origen/manuales/CHINA.pdf](https://www.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio_exterior/certificacion_de_origen/manuales/CHINA.pdf)
- Minería y violaciones de derechos humanos. El caso de Minera Majaz, Piura – Perú. *La República*. Disponible en: <http://cajamarca.de/mine/torturas-majaz.pdf>
- Ministerio de Defensa (2016). *Roles estratégicos*, Resolución Ministerial N°1411. MINDEF.
- Ministerio de Defensa (2017). *PLAN VRAEM 2017*, Resolución Ministerial N°1975. MINDEF.
- Ministro de Defensa dijo que hay “terroristas infiltrados” en conflictos sociales. (7 de julio de 2012). *El Comercio*. Disponible en: <https://archivo.elcomercio.pe/politica/gobierno/ministro-defensa-dijo-que-hayterroristas-infiltrados-conflictos-sociales-noticia-1438629>
- Mondaca, E. (2013). Los despojados del conservacionismo: el caso del pueblo williche de Chiloé. *Revista Líder* 23, 133-148.
- Morel Salman, J. (2014). De una a muchas Amazonías: los discursos sobre “la selva” (1963-2012). En Barrantes, R. y Glave, M. (eds.). (2014). *Amazonía peruana y desarrollo económico*. Lima: IEP-GRADE.

- Moroni Báez, P. (2010). Algunas consideraciones jurídicas en torno al bosque nativo. *Revista de Derecho Ambiental de Fiscalía del Medio Ambiente - FIMA* 2 (2).
- Moulian, T. (1985). Violencia, gradualismo y reformas en el desarrollo político chileno. En Aldunate, A.; Flisfisch, A. y Moulián, T. (eds.). *Estudios sobre el sistema de partidos en Chile*. Santiago de Chile: FLACSO-Ainavillo.
- Moulian, T. (1994). Limitaciones de la transición a la democracia en Chile. *Proposiciones* 25. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Moulian, T. (1997). *Chile actual. Anatomía de un mito*. Santiago de Chile: LOM- ARCIS.
- Muñoz Gomá, O. (2017). La industrialización chilena del siglo XX como proyecto de transformación. *Contribuciones científicas y tecnológicas* 42 (1), 31-40.
- Naturaleza americana. Extractivismo y geopolítica de capital. Primera parte. (2015). En *Actual Marx / Intervenciones N° 19*, segundo semestre 2015. Santiago de Chile: Ediciones LOM.
- Nawel, S. (27 de mayo de 2018). Emilio Guaquin: “Nuestro objetivo es claro: restablecer los territorios necesarios para la existencia de nuestro pueblo”. *Fütawillimapu*. Disponible en: <http://futawillimapu.org/2018/05/27/emilio-guaquin-nuestro-objetivo-es-claro-restablecer-los-territorios-necesarios-para-la-existencia-de-nuestro-pueblo/>
- Nercesian, I. (2011). Introducción. En Nercesian, I. (coord.). *Dossier Chile, Observatorio Latinoamericano N° 8*, agosto de 2011, Buenos Aires. pp. 8-16.
- Nercesian, I. (2013). *La política en armas y las armas de la política: Brasil, Chile y Uruguay: 1950-1970*. Buenos Aires: CLACSO.
- Nercesian, I. (2017). Debates en torno a los gobiernos posneoliberales. Un estado de la cuestión. *Revista Pilquen* 20 (3).
- Neyra, R. (2017). Las rondas campesinas, garantes de la justicia ambiental frente a las políticas extractivistas en Perú. *Revista Ideele*, 273. Disponible en: <https://revistaideele.com/ideele/content/las-rondas-campesinas-garantes-de-la-justicia-ambiental-frente-las-pol%C3%ADticas-extractivistas>
- Noriega, C. (28 de diciembre de 2011). Humala amplía su arco de alianzas desde el poder. *Página 12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-184286-2011-12-28.html>
- OCMAL (2009). *Secuestro, asesinato y tortura en el campamento del proyecto Majaz (ahora Río Blanco)*. Disponible en: [https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal\\_db-v2/reports/view/13](https://mapa.conflictosmineros.net/ocmal_db-v2/reports/view/13)

- O'Donnell, G. (1984). Apuntes para una teoría del Estado. *Estudios CEDES*, 9.
- Orrego Vicuña, F. (1979). *Ensayos sobre el Pacífico*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Oszlak, O. (1978). Formación histórica en América Latina: Elementos teórico-metodológicos para su estudio. *Estudios CEDES* 1 (3).
- Pairican Padilla, F. y Álvarez, R. (2011). La Nueva Guerra de Arauco: la Coordinadora Arauco Malleco en el Chile de la Concertación de Partidos por la Democracia (1997-2009). *Revista Izquierdas*, 10, 66-84.
- Pairican Padilla, F. (2014). *Malon: la rebelión del movimiento mapuche, 1990-2013*. Santiago de Chile: Pehuén.
- Pairican Padilla, F. (2015). Capítulo V. Weuwaiñ: la invención de la tradición en la rebelión del movimiento mapuche (1990-2010). En Pinto Rodríguez, J. (2015). *Conflictos étnicos, sociales y económicos: Araucanía, 1990-2014*. Santiago de Chile: Pehuén.
- Pajuelo Teves, R. (2004). Perú: crisis política permanente y nuevas protestas sociales. *OSAL* 4 (14).
- Pajuelo Teves, R. (2016). *Un río invisible. Ensayos sobre política, conflictos, memoria y movilización indígena en el Perú y los Andes*. Lima: Ríos Profundos Editores.
- Peters, S. (2016). Fin del ciclo: el neo-extractivismo en Suramérica frente a la caída de los precios de las materias primas. Un análisis desde una perspectiva rentista. En Hans-Jürgen Burchardt, H.; Domínguez, R.; Larrea, C. y Peters, S. (eds.). (2016). *Nada dura para siempre. Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- “Pichanaki y Pluspetrol: Mayorga, diálogo y seguridad jurídica. El lote 108. Críticas a la petrolera. Urresti mea culpa”. (15/02/2015). *Mining Press*. Disponible en: <http://miningpress.com/nota/278829/pichanaki-y-pluspetrol-mayorga-dialogo-y-seguridad-juridica-el-lote-108-criticas-a-la-petrolera>
- Pillar, P. Las dimensiones del terrorismo y del contraterrorismo. En Howard, R. y Sawyer, R. (2006). *Terrorismo y contraterrorismo*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Pineda, C. E. (2012). La dimensión socioambiental del movimiento mapuche en Chile. En AA.VV. Movimientos Socioambientales en América Latina, *Observatorio social de América Latina* XIII (32).
- Pinto Rodríguez, J. (1996). *Araucanía y pampas: un mundo fronterizo en América del Sur*. Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera.

Pinto Rodríguez, J. (2003). *La formación del estado y la nación, y el pueblo mapuche: de la inclusión a la exclusión*. Santiago de Chile: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.

Pinto Rodríguez, J. (2015). *Conflictos étnicos, sociales y económicos: Araucanía, 1990-2014*. Santiago de Chile: Pehuén.

Pinto Rodríguez, J. (2017). ¿Un Estado en deuda con el pueblo mapuche? Del pacto de Nueva Imperial en 1989 a la comisión asesora presidencial de 2016. *Revista Anales*, 13.

Pinto Vallejos, J. (1982). 1890: un año de crisis en la sociedad del salitre. *Cuadernos de Historia* 2, Departamento de Ciencias Históricas, Universidad de Chile, pp.73-93.

Pinto Vallejos, J. y Ortega Martínez, L. (1990). *Expansión minera y desarrollo industrial: un caso de crecimiento asociado (Chile 1850-1914)*. Santiago: Universidad de Santiago de Chile.

Pinto Vallejos, J. Capítulo V. Crisis salitrera y subversión social: los trabajadores pampinos en la post Primera Guerra Mundial (1917-1931). En Pinto Vallejos, J. (2007). *Desgarros y utopías en la pampa salitrera. La consolidación de la identidad obrera en tiempos de la cuestión social (1890-1923)*. Santiago: LOM.

Piñera anuncia en Temuco siete medidas para un ataque frontal contra el terrorismo en la Araucanía. (4 de enero de 2013). *La Tercera*. Disponible en: [https://www.latercera.com/noticia/pinera-anuncia-en-temuco-siete-medidas-para-un-ataque-frontal-contra-el-terrorismo-en-la-araucania/?wptouch\\_preview\\_theme=enabled](https://www.latercera.com/noticia/pinera-anuncia-en-temuco-siete-medidas-para-un-ataque-frontal-contra-el-terrorismo-en-la-araucania/?wptouch_preview_theme=enabled)

Piñera defiende uso de ley antiterrorista en la Araucanía (14 de enero de 2013). *Diario El Día*. Disponible en: <http://www.diarioeldia.cl/pais/pinera-defiende-uso-ley-antiterrorista-en-araucania>

Pizarro, J. L. (2011). *Conflicto mapuche. Un análisis histórico-mediático*. Arica: Parina.

Poveda Bonilla, R. (2019). *Estudio de caso sobre la gobernanza del cobre en Chile. Documentos de Proyectos*. Santiago de Chile: CEPAL.

Programa Democracia y Transformación Global. (2013). *Mitos y realidades de la minería en el Perú: Guía para desmontar el imaginario extractivista*. Lima: PDTG.

Pueblos indígenas del Perú: balance 2014. Sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT. (2015). Lima: Organizaciones que conforman el Pacto de Unidad de Organizaciones Indígenas del Perú y AIDSESEP.

“¿Qué desató el conflicto en Pichanaki?” (22/02/2015). *El Comercio*. Disponible en: <https://elcomercio.pe/peru/junin/desato-conflicto-pichanaki-336354-noticia/>

Quezada, A. (2010). Inserción internacional de Chile en la Post-guerra fría. Concertación política e integración económico-comercial; dos ejes conceptuales de la política exterior en el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006). *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública VIII* (13), 119-134 Universidad Central de Santiago de Chile.

Quiroga, H. (2010). “¿De qué hablamos cuando hablamos de izquierda hoy?” En *Temas y Debates*, revista universitaria en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, n° 20, pp. 21-34.

Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En: Lander, E. (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 201-246.

Quintero, P. (2014). *Crisis civilizatoria, desarrollo y Buen Vivir*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Del Signo.

Ramonet, I. (2002). *Guerras del Siglo XXI. Nuevos miedos, nuevas amenazas*. Buenos Aires: Mondadori.

Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas-RLIE. (2016). *Balance: transparencia de las industrias extractivas en América Latina durante el superciclo de las materias primas*. Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa.

Remy, M. I. (2013). Historia de las comunidades indígenas y campesinas del Perú. *Documento de trabajo 202*. Lima: IEP.

Riffo, J.L. (octubre de 2010). *Ley Antiterrorista: ¿Qué se entiende por terrorismo en Chile?* Santiago: BNC.

Riquelme, C. (2004). Chile/Corea del Sur - El Gobierno de Lagos celebra la aprobación del TLC entre Chile y Corea del Sur, *Europa Press*. Disponible en: <https://www.europapress.es/chance/gente/noticia-chile-corea-sur-gobierno-lagos-celebra-aprobacion-tlc-chile-corea-sur-20040216191650.html>

Rivas Pardo, P. (2014). Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa de Chile: sistematización de sus críticas y alcances. *Estudios de Seguridad y Defensa*, N°4, pp. 121-152.

Rivera Paz, C. (2007). Ley penal, terrorismo y Estado de derecho. *Revista Quehacer* N°167.

Redacción Perú21. (7 de julio de 2012). Brack: “Protestas en Cajamarca terminarán en atentados terroristas”. *Peru21*. Disponible en: <https://peru21.pe/lima/brack-protestas-cajamarca-terminaran-atentados-terroristas-36034-noticia/>

Rojas Pedemonte, N. y Miranda, O. (2015). Dinámica sociopolítica del conflicto y la violencia en territorio mapuche. Particularidades históricas de un nuevo ciclo en las relaciones contenciosas. *Revista de Sociología*, 30, 33-69.

Rossi, A. (2006). *Mercosur: entre doctrinas, mercado y seguridad*. Ámsterdam: Transnational Institute.

Roux, J. C. (2001). De los límites a la frontera: o los malentendidos de la geopolítica amazónica. *Revista de Indias* 61 (223), pp. 513-539.

Ruiz Molleda, J. C. y Másquez Salvador, A. (2015). *La privatización de la seguridad ciudadana. La inconstitucionalidad de los contratos de seguridad privada entre empresas mineras y la Policía Nacional del Perú*. Lima: IDL.

Ruiz Molleda, J. C. (2019). *Aportes de la sentencia del caso El Baguazo al reconocimiento del derecho a la protesta*. Lima: Instituto de Defensa Legal. Disponible en: <https://idl.org.pe/aportes-de-la-sentencia-del-caso-el-baguazo-al-reconocimiento-del-derecho-a-la-protesta/>

Ruiz Molleda, J. C. (2020). *Aproximación a la jurisprudencia constitucional y penal sobre criminalización de defensores y defensoras de derechos humanos en el Perú*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

Saade Hazin, M. (2013). *Desarrollo minero y conflictos socioambientales. Los casos de Colombia, México y el Perú*. Serie Macroeconomía del desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL.

Sader, E. (2009). *El Nuevo Topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Sala Penal de Apelaciones Transitoria y Liquidadora de Bagua. Corte Superior de Justicia de Amazonas (2016). *Sentencia Expediente N°00194-2009 [0163-2013]*. Bagua: Poder Judicial de Perú. Disponible en: [https://ia801207.us.archive.org/24/items/SentenciaBagua22092016/Fallo\\_Bagua\\_Caso\\_Curva\\_del\\_Diablo.pdf](https://ia801207.us.archive.org/24/items/SentenciaBagua22092016/Fallo_Bagua_Caso_Curva_del_Diablo.pdf)

Salazar, G. (2003). *Historia de la acumulación capitalista en Chile (apuntes de clase)*. Santiago: LOM.

Saldaña Cuba, J. y Portocarrero Salcedo, J. (2017). La violencia de las leyes: el uso de la fuerza y la criminalización de protestas socioambientales en el Perú, *Derecho* N° 79, Pontificia Universidad Católica de Perú.

Salvador Pomalaza, M. y Granados Torres, Y. (2014). *Derecho a la protesta y derechos de los pueblos indígenas en el Perú*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos, Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en:

<http://idehpucp.pucp.edu.pe/comunicaciones/opinion/derecho-la-protesta-y-derechos-de-los-pueblos-indigenas-en-el-peru/>

Sandoval, M. (2007). *Diacrítica del terror*. Bogotá: Nuevo Mundo.

Sanfuentes, A. (1984). Los grupos económicos: control y políticas. *CIEPLAN Colección Estudios 15*, Estudio N°98, 131-170.

San Román, J. (1994). *Perfiles históricos de la Amazonía peruana*. Iquitos: CETA-CAAAP-IIAP.

Scherer, N. (2013). Militarización y persecución contra el movimiento mapuche. En *Miradas al Sur*, n° 243.

Schmitt, C. ([1932]1991). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza Editorial.

Schmitt, C. (2009). *Teología política: cuatro ensayos sobre la soberanía*. Madrid: Editorial Trotta.

Segato, R. (2007). *La Nación y sus Otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en términos de Políticas de la Identidad*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Segato, R. (2010). *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Seoane, J.; Taddei, E. y Algranati, C. (2011). El concepto 'movimiento social' a la luz de los debates y la experiencia latinoamericana recientes. En *Revista de la Asociación Latinoamericana de Sociología Controversias y concurrencias latinoamericanas* 4 (3).

Seoane, J. Taddei, E. y Algranati, C. (2013). *Extractivismo, despojo y crisis climática. Desafíos para los movimientos sociales y los proyectos emancipatorios de Nuestra América*. Buenos Aires: Ediciones Herramienta, Editorial El Colectivo y GEAL.

Seoane, J. (2012). Neoliberalismo y ofensiva extractivista. Actualidad de la acumulación por despojo, desafíos de Nuestra América. *Theomai* 26.

Seoane, J. (2013). Capítulo 6. El agua vale más que el oro. La megaminería a cielo abierto. En *Extractivismo, despojo y crisis climática. Desafíos para los movimientos sociales y los proyectos emancipatorios de Nuestra América*. Buenos Aires: Ediciones Herramienta, Editorial El Colectivo y GEAL.

Seoane, J. (2013). Capítulo 10. Extractivismo y crisis climática en América Latina. En *Extractivismo, despojo y crisis climática. Desafíos para los movimientos sociales y los*

*proyectos emancipatorios de Nuestra América*. Buenos Aires: Ediciones Herramienta, Editorial El Colectivo y GEAL.

Seoane, J. (2015). “Los movimientos sociales y ambientales: cambios y continuidades en la conflictividad social en América Latina” [CLASE]. *Programa Latinoamericano de Educación a Distancia* – Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, Centro Cultural de la Cooperación. Buenos Aires. Julio 2015.

Sepúlveda, N. y González, M. (13 de marzo de 2018). “Operación Huracán”: testimonios y confesiones confirman que fue un montaje. *CIPER*. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2018/03/13/operacion-huracan-testimonios-y-confesiones-confirman-que-todo-fue-un-montaje/>

Sepúlveda, N. (5 de abril de 2018). “Operación Huracán”: la secreta casa donde se hacían centenares de escuchas telefónicas ilegales. *CIPER*. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2018/04/05/operacion-huracan-la-secreta-casa-donde-se-hacian-centenares-de-escuchas-telefonicas-ilegales/>

Sepúlveda, N. (16 de abril de 2019). Los chats que muestran cómo el general Villalobos dirigió la trama de la “Operación Huracán”. *CIPER*. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2019/04/16/los-chats-que-muestran-como-el-general-villalobos-dirigio-la-trama-de-la-operacion-huracan/>

Sepúlveda, N. (23 de abril de 2019). Chats de inteligencia: la red de Carabineros para inculpar a mapuches en tráfico de armas que involucró a agentes argentinos. *CIPER*. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2019/04/23/chats-de-inteligencia-la-red-de-carabineros-para-inculpar-a-mapuches-en-trafico-de-armas-que-involucro-a-agentes-argentinos/>

SERVINDI. (2016). *El mundo indígena 2016. Informe Perú*. Separata N° 13. Lima: Servicios de Comunicación Intercultural Servindi.

Silva Huerta, R. C. y Stampini, M. (2018). *Mejores Prácticas en la Implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0001144>

Silva Santisteban, R. (2008). *Basurización simbólica y discursos autoritarios en el Perú contemporáneo*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

Skocpol, T. (1984). *Vision and method in Historical Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.

Skocpol, T. y Somers, M. (1980). The uses of comparative history un macrosociological inquiry. *Comparative Studies in Society and History* 22 (2).

Soto, E. y Paredes, C. (2018). *La regulación pesquera a través de la historia. La génesis de un colapso*. Santiago de Chile: Fundación Terram.

Sozzo, M. (comp.). (2016). *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*. Buenos Aires: CLACSO.

Svampa, M. (2013). Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina. En *Nueva Sociedad*, 244.

Svampa, M. (2016). *Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Buenos Aires: Edhasa.

Svampa, M. y Slipak, A. (2015). China en América Latina: del Consenso de los Commodities al Consenso de Beijing. *Revista Ensamblés* 2 (3), 34-63.

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

Tanaka, M. (2010). *El Estado, viejo desconocido*. Lima: IEP.

Tarazona-Sevillano, G. (1990). Sendero Luminoso and the threat of narcoterrorism. *The Washington Papers*/144. New York: Praeger Publishers.

Távora, J. (2004). *Captura del Estado, persistencia de la corrupción y desafíos a la democracia*. Lima: FCE-Sur.

Thorp, R. y Bertram, G. (1978). *Perú: 1890-1977*. Lima: Fondo Editorial Universidad del Pacífico.

Thorp, R. y Contreras, G. Capítulo 5. El enraizamiento histórico de las desigualdades sociales: de la Colonia a la guerra con Chile. En Thorp, R. y Paredes, M. (2011). *La etnicidad y la persistencia de la desigualdad: el caso peruano*. Lima: IEP.

Thorp, R. y Paredes, M. (2011). *La etnicidad y la persistencia de la desigualdad: el caso peruano*. Lima: IEP.

Tilly, C. (1991). *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Madrid: Alianza Editorial.

Tilly, C. (2000). Historical análisis of political processes. Turner, J. (ed.). (2000). *Handbook of Sociological Theory*. Nueva York: Plenum.

Toledo Llancaqueo, V. (2005). *Políticas indígenas y derechos territoriales en América Latina: 1990-2004 ¿Las fronteras indígenas de la globalización?* Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/davalos/CapToledo.pdf>

Toledo Llancaqueo, V. (2007). Prima ratio. Movilización mapuche y política penal. Los marcos de la política indígena en Chile 1990-2007. En *OSAL*. Buenos Aires: CLACSO.

Tonkonoff, S. (2007a). El retorno del mal: identidades negativas y reconstrucción de la sociedad, en Alcalá, R. (comp.). *Construcción de Identidades*. México DF: Instituto de Investigaciones Filosóficas de la Universidad Autónoma de México.

Tonkonoff, S. (2007b). Acerca del crimen, del criminal y de las reacciones que suscitan. *Delito y Sociedad 1* (23).

Tribunal Oral en lo Penal de Angol (22 de agosto de 2004). *Caso José Benicio Huenchunao Mariñán y otros*. RUC 0100086594-2.

United States National Intelligence Council (2004). Latinoamérica 2020: pensando los escenarios de largo plazo. Conclusiones del seminario realizado en Santiago de Chile los días 7 y 8 de junio de 2004, en el marco del Proyecto *Global Trends 2020* del National Intelligence Council de los Estados Unidos.

UNODC-Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2008). *Guía legislativa del Régimen Jurídico Universal contra el Terrorismo*. Nueva York: ONU.

Uribe Mosquera, T. (2013). Caucho, explotación y guerra: configuración de las fronteras nacionales y expoliación indígena en Amazonía. *Memoria y sociedad 17* (34), pp. 34-48

Urteaga Crovetto, P. (2016). La sentencia de Bagua y las densidades de la justicia. En Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (2016). *La sentencia del caso "Baguazo" y sus aportes a la justicia intercultural*. Lima: CNDDHH.

Valdivia, V.; Álvarez Vallejos, R.; Pinto Vallejos, J.; Donoso, K. y Leiva, S. (2006). *Su revolución contra nuestra revolución. Vol. II. La pugna marxista-gremialista en los ochenta*. Santiago: Lom.

Valdivia Ortiz de Zárate (2011). Al rescate del municipio. La síntesis ideológica de la dictadura pinochetista. En Nercesian, I. (coord.). *Dossier Chile, Observatorio Latinoamericano N° 8*, agosto de 2011, Buenos Aires.

Valdivia Ortiz de Zárate, V. (2017). *Subversión, coerción y consenso. Creando el Chile del Siglo XX (1918-1938)*. Santiago: LOM.

Valdivia Ortiz de Zárate, V.; Álvarez Vallejos, R.; Pinto Vallejos, J.; Donoso, K. y Leiva, S. (2006). *Su revolución contra nuestra revolución. Vol. II. La pugna marxista-gremialista en los ochenta*. Santiago: Lom.

Vargas, J. L.; Paillacar, M.; Duran, M.; Manque, C.; Gutiérrez, F.; Millaman, S. Melillanca, P.; Henríquez, P.; Wenxu, U. y Huencho, L. (2016). *Resistencias mapuche al extractivismo*. Santiago de Chile: Mapuexpress.

Varas, A. (2013). *El gobierno de Piñera (2010-2014)*. Santiago de Chile: Catalonia.

Vásquez, M. (2015). *La criminalización de la protesta social como estrategia de desarticulación del movimiento social en Perú*. Cajamarca: Grufides.

Vásquez, M. (2018). La criminalización de la disidencia contra el extractivismo en el Perú. La atribución de la responsabilidad penal a la acción política: Análisis a la luz del caso Aduviri. *Revistas IUS ET VERITAS*, 56, 172-185.

Vergara, J. I.; Gunderman, H. y Foerster, R. (2013). *Estado, conflicto étnico y cultura. Estudios sobre pueblos indígenas en Chile*. San Pedro de Atacama: Universidad Católica del Norte.

Veltmeyer, H. y Petras, J. (2014). *The new extractivism. A post neoliberal development model or imperialism of the twenty-first century?* London: Zed Books.

Vilas, C. (2016). *Política social: ¿Hacia un nuevo paradigma?* Disponible en: <http://www.cmvilas.com.ar/index.php/articulos/12-politicas-publicas/77-politica-social-hacia-un-nuevo-paradigma>

Villegas Díaz, M. (2008). *Informe final: Proyecto “Derecho penal del enemigo y la criminalización de las demandas mapuche”*. Santiago de Chile: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Central.

Wacquant, L. (2005). *Castigar a los pobres*. Barcelona: GEDISA.

Winer, S. (2007). La hegemonía estadounidense en Paraguay. ¿Guerra preventiva o represión de los movimientos campesinos? En *XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*.

Winer, S. (2015). *Doctrina de inseguridad mundial: Paraguay como laboratorio de Estados Unidos en la región*. Buenos Aires: Prometeo.

Wright, C. E. (2015). La criminalización de la protesta indígena: unas reflexiones acerca del estado de emergencia en Perú. En Aguilera Portales, R. E. (2015). *Criminología política*. México DF: Res Pública.

Zauschquevich, A. y Sutulov, A. (1975). *El cobre chileno. Corporación del cobre*. Santiago de Chile: Universitaria.

Zeitlin, M. (1984). En Ansaldi, W. y Giordano, V. (2012). *América Latina, la construcción del orden. Tomo I: de la colonia a la disolución de la dominación oligárquica*. Buenos Aires: Editorial Ariel.

Zibechi, R. (2003). Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos. En *OSAL*, 9.

## **ENTREVISTAS<sup>250</sup>**

### **PERÚ**

José Saldaña Cuba, Pontificia Universidad Católica de Perú, mayo de 2017. Lima.

Rocío Silva Santisteban, escritora, mayo de 2017. Lima.

Manuel Cornejo, Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica, mayo de 2017. Lima.

Ismael Vega, Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica, mayo de 2017. Lima.

José Arguto, SERVINDI, mayo de 2017. Lima.

Juan Luis Dammert y Vladimir Pinto, OXFAM, mayo de 2017. Lima.

Equipo de Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, mayo de 2017. Lima.

Juan Carlos Ruiz Molleda, Instituto de Defensa Legal, mayo de 2017. Lima.

Enrique Obando, Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos, mayo de 2017. Lima.

María Isabel Remy, Instituto de Estudios Peruanos, mayo de 2017. Lima.

---

<sup>250</sup> En orden de realización.

José Robles, Centro de Altos Estudios Nacionales, mayo de 2017. Lima.

## CHILE

Juan Carlos Gómez Leyton, FACSO-UCEN, junio de 2018. Santiago de Chile.

Sergio Grez Toso, Universidad de Chile, junio de 2018. Santiago de Chile.

Igor Goicovic Donoso, Universidad de Santiago de Chile, junio de 2018. Santiago de Chile.

Fernando Pairican Padilla, académico mapuche, junio de 2018. Santiago de Chile.

Helene Risor, Centro de Estudios Interculturales e Indígenas, junio de 2018. Santiago de Chile.

Equipo Comisión Chilena de Derechos Humanos, junio de 2018. Santiago de Chile.

Equipo Fiscalía del Medio Ambiente, junio de 2018. Santiago de Chile.

Juan Carlos Cárdenas, Ecocéanos, junio de 2018. Santiago de Chile.

Lucio Cuenca, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, junio de 2018. Santiago de Chile.

## **MAPAS Y ANEXOS**

## ANEXO 1. División política y regional de Chile



**Fuente:** Masterwise (2020). *Mapa gigante interactivo de Chile*. Disponible en: [https://cdn.shopify.com/s/files/1/2592/5368/files/4601\\_mapa\\_gigante\\_interactivo\\_de\\_chile.pdf?586](https://cdn.shopify.com/s/files/1/2592/5368/files/4601_mapa_gigante_interactivo_de_chile.pdf?586)

## ANEXO 2. División política de Perú



**Fuente:** Maps of world (2014). *Mapa político de Perú*. Disponible en: <https://espanol.mapsofworld.com/continentes/sur-america/peru/peru-mapa.html>

### ANEXO 3. Regiones geográficas de Perú

#### *Regiones geográficas del Perú*



**Fuente:** Lucioni, M. (2019). *Regiones geográficas del Perú*. Disponible en: [https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/5e/Regiones\\_geogr%C3%A1ficas\\_del\\_Per%C3%BA.png](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/5/5e/Regiones_geogr%C3%A1ficas_del_Per%C3%BA.png)

## ANEXO 4. Acontecimientos históricos principales

### Chile-Perú 1818-2018

Chile	Perú
Declaración de independencia (1818)	Declaración de independencia (1821)
Constitución liberal (1833)	Constitución liberal (1828)
Período de dominación oligárquica plena (1833-1925)	Período de dominación oligárquica plena (1890-1930)
Ocupación militar de La Araucanía (1861-1883)	Colonización de la selva central (1883-1914)
Guerra del Pacífico (1879-1884)	
Período de impugnación al orden oligárquico e inicio de desarrollo sustitutivo (1925-1970)	Período de impugnación al orden oligárquico e inicio de desarrollo sustitutivo (1930-1968)
Gobierno socialista de Salvador Allende – fin de la dominación oligárquica (1970-1973)	Reformismo militar de Velasco Alvarado – fin de la dominación oligárquica (1968-1975)
Dictadura Institucional de las Fuerzas Armadas - Augusto Pinochet (1973-1990)	Conflicto armado interno (1980-2000)
	Gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) Autogolpe de 1992 Reelección 1995
Retorno a la democracia (1990)	Retorno a la democracia (2000)

<p>Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia</p> <p>Patricio Aylwin (1990-1994)</p> <p>Informe Rettig (1991)</p> <p>Ley Indígena (1993)</p>	<p>Gobierno transicional de Valentín Paniagua (22/11/2000 – 28/07/2001)</p> <p>Conformación del equipo de investigación que confeccionó el informe de la CVR (2001)</p>
<p>Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000)</p>	
<p>Inicio del superciclo de <i>commodities</i> (2003)</p>	
<p>Gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006)</p> <p>Reforma procesal penal (2000)</p> <p>Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (2001)</p> <p>Ley de financiamiento al terrorismo (2003)</p> <p>Reforma constitucional (2005)</p>	<p>Gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006)</p> <p>Informe Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003)</p> <p>Ley de regionalización (2003)</p> <p>Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (2004)</p>
<p>Gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010)</p> <p>Primera mujer en acceder al cargo presidencial por vía democrática en América Latina</p> <p>Reforma previsional (2008)</p> <p>Lanzamiento del Plan Re-conocer, pacto social por la multiculturalidad (2008)</p> <p>Ratificación del Convenio 169 OIT (2008)</p> <p>Ley que define el Espacio Costero Marino para los Pueblos Originarios (ECMPO) (Ley Lafkenche) (2008)</p> <p>Creación del Ministerio del Medio Ambiente (2010)</p>	<p>Gobierno de Alan García (2006-2011)</p> <p>Creación del Ministerio del Ambiente (2008)</p> <p>Reglamentación del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (2009)</p> <p>Creación del Ministerio de Cultura y el Viceministerio de la Interculturalidad (2010)</p>

Inicio de fase de agotamiento del superciclo (2011)	
Firma de Alianza del Pacífico (2011)	
<p>Gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) Fin de gobiernos de la Concertación y retorno de la derecha por vía democrática</p> <p>Promulgación del Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente (creados durante la gestión de Bachelet) (2010)</p> <p>Plan Araucanía (2010) de desarrollo regional.</p> <p>Militarización de La Araucanía (2013)</p>	<p>Gobierno de Ollanta Humala (2011-2016)</p> <p>Paquetazos ambientales (2013-2014)</p> <p>Nueva Ley de la Policía Nacional del Perú (2012). Privatización de la seguridad pública.</p> <p>“Ley de licencia para matar” (2014).</p>
<p>Gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018)</p> <p>Reforma Tributaria (2016)</p> <p>Plan de Reconocimiento y Desarrollo de La Araucanía (2017)</p>	<p>Gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018)</p> <p>Plan de reactivación económica, la seguridad ciudadana y la lucha contra la corrupción (2016)</p> <p>Fondo de Adelanto Social (2017)</p> <p>Política de Seguridad y Defensa Nacional 2017 nuevos roles estratégicos de las FFAA en el orden interno (2017)</p> <p>Normalización de la declaratoria de estado de emergencia (2017-2018).</p>