

La protesta social en tiempos turbulentos. El caso de los “piquetes” en la Argentina

Roberto Gargarella*

1. Sobre el pasaje de la huelga del siglo XX al piquete del siglo XXI

Tanto en la Argentina como, en buena medida, en toda América Latina, la protesta social en las calles forma ya parte de la vida cotidiana. La protesta constituye un dato permanente y definitorio del escenario público, que se torna visible a través de manifestaciones populares, o por medio de “cortes de ruta”, o gracias a la ayuda de “piqueteros,” etc. Este tipo de expresiones críticas, de base popular, que toman lugar en el espacio público, re-emergieron con especial fuerza en el siglo XX, y más precisamente en los años 90, a partir de las consecuencias generadas por los planes de “ajuste estructural” propios de aquella época: desempleo masivo, pobreza y debilitamiento del Estado de Bienestar. Sobre todo, cabe subrayarlo, tales manifestaciones salieron a la luz en un contexto marcado por la des-industrialización y el consiguiente debilitamiento de los sindicatos.

Tiene sentido, al respecto, agregar alguna nota sobre (lo que podríamos llamar) la “sociología de la protesta”. El hecho es que el lugar y valor del derecho de protesta ha ido cambiando, en un tiempo en donde ha cambiado el mundo del trabajo y la política. En el momento de la post guerra, marcado por el pleno empleo y la presencia de partidos políticos masivos y sindicatos fuertes, el derecho de huelga fue reconocido como principal herramienta de protesta de los trabajadores, aún cuando el mismo pudiera implicar afectaciones severas sobre el derecho de terceros (muy en particular, los empleadores). Desde entonces, la enorme mayoría de los países no sólo reconocen dicho derecho, sino que lo admiten en sus versiones más fuertes (una huelga no pasa a ser ilegal si se prolonga durante días, aunque ello implique una afectación económica severa sobre la empresa o fábrica del caso). Hoy, en un mundo marcado por el desempleo, el empleo precario y los sindicatos debilitados, la protesta en las calles ha tomado el lugar central antaño ocupaba el derecho de huelga. Como tal, hoy es la única o principal herramienta de protesta, en manos de los más vulnerables. Ello así, en la Argentina, con un aditamento

* Investigador Superior del CONICET. Versiones preliminares de este ensayo pueden consultarse en: Gargarella, R. (04 de 02 de 2024). Hacerse oír en la calle. La protesta como parte de lo cotidiano. *Perfil*. Recuperado: <https://www.perfil.com/noticias/domingo/hacerse-oir-en-la-calle.phtml>
Gargarella, R. (19 de 12 de 2023) Tribuna Abierta. Primeros apuntes sobre el Protocolo Antipiñetes. *La Izquierda Diario*. Recuperado: <https://laizquierdadiario.mx/Primeros-apuntes-sobre-el-Protocolo-Antipiñetes>

fundamental: existe aquí un movimiento de desocupados organizado, que es excepcional en el mundo. La protesta ha pasado a ser la principal forma de expresión y crítica política de quienes no tienen trabajo, o tienen trabajos precarios: los sindicatos ya no están para protegerlos. Más todavía: la protesta ha pasado a ser la principal forma de expresión y crítica política de una mayoría de ciudadanos que se enfrenta a un sistema representativo en crisis, y que encuentra dificultades extraordinarias para llegar a sus mandatarios y representantes, demandarles por cambios, y/o hacerles responsable de sus faltas.

2. El movimiento piquetero en la Argentina

En la Argentina, el movimiento piquetero adquirió especial protagonismo, luego del radical proceso de privatizaciones impulsado por el gobierno de Carlos Menem a comienzos de los 90. En buena medida, la fuerza adquirida por dicho movimiento, básicamente compuesto por desempleados, representa la contracara del excepcional poderío, peso y número, alcanzado hasta el momento, y durante un lapso de casi medio siglo, por las organizaciones sindicales en la Argentina. Ocurre que las políticas de “ajuste estructural” afectaron principalmente a (ex) trabajadores sindicalizados, que llevaban años de práctica o “gimnasia” sindical, es decir, operarios que estaban acostumbrados a organizarse y movilizarse en la defensa de sus derechos laborales.

Fue en Neuquén, en 1992, en donde se llevó a cabo el primer corte de ruta auspiciado por desempleados, aunque el “piqueterismo argentino,” como movimiento, se originó en 1996. Ello así, a partir de una serie de protestas llevadas a cabo contra los despidos que afectaron masivamente a los trabajadores en la empresa del Estado Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF).¹ Casi al mismo tiempo, y en espejo de lo que ocurría en el Sur del país, comenzó a gestarse un importante movimiento de desocupados en el Norte de la Argentina, específicamente en Tartagal (provincia de Salta), y más precisamente en General Mosconi, Departamento de San Martín.² Dicha metodología de protesta (los piquetes y cortes de ruta)

¹ En tal sentido, la primera manifestación masiva de piqueteros tuvo lugar el 20 de junio de 1996. En dicho año, por lo demás, se produjeron “puebladas” en protesta por los despidos de trabajadores de YPF, en Cutral Có y Plaza Huincul, localidades en donde la casi totalidad de la población dependía de la empresa petrolífera estatal para el acceso a sus beneficios y derechos sociales básicos (salud, educación, vivienda).

² Allí es donde, el 4 de abril de 1996, ex trabajadores de YPF, encabezados por el mítico José Pepino Fernández, fundaron la Unión de Trabajadores Desocupados (UTD). Otra vez, y como en la Patagonia, los ex empleados de la empresa de petróleo se agrupaban para protestar por la privatización de la petrolífera estatal, cuyo cierre -de un día para el otro, sin aviso- no sólo dejó en la calle a 11 mil trabajadores, sino que privó de todos sus derechos básicos a una población entera, que desde hacía décadas dependía completamente de la empresa del estado. Poco después, y desde comienzos de 1997, los integrantes de la UTD, junto con militantes y activistas de todo el país, comenzaron a cortar las rutas de General Mosconi, Tartagal, y la provincia de Jujuy, especialmente en las localidades de San Salvador y Ledesma -llegando a reunir a más de 60 mil personas.

empleada en el Sur y el Norte del país apareció, en un principio, como una forma exitosa de atraer la atención pública y alertar sobre las implicaciones concretas del proceso de privatizaciones entonces en cierres. Por ello mismo, activistas y desempleados de todo el país, y en particular del Gran Buenos Aires, comenzaron a replicar en sus territorios, idénticas formas de protesta. Hoy, y luego de un cuarto de siglo de su momento fundacional, se hace necesario hacer un balance del paso -todavía activo- del movimiento piquetero por la historia argentina. ¿Qué decir al respecto?

Ante todo, convendría señalar que el movimiento sirvió para dotar de fuerza y reconocimiento público a demandas sociales provenientes, en particular, de grupos de desempleados, y ofrecidas como respuesta a políticas estatales socialmente injustas e implementadas, en buena medida, y según diré, en conflicto con la Constitución. Tales movimientos de protesta - disruptivos del orden público, molestos a veces para quienes no se sienten interpelados por ellos- han servido para visibilizar (ante el poder público y la ciudadanía en general), la afectación grave de derechos, y han ayudado a subrayar que esos derechos no deben ser tramitados como si fueran meros beneficios que el Estado puede conceder o no, a quien quiere, y conforme a la voluntad discrecional de sus miembros.

Políticamente, la relevancia de los piquetes ha ido variando con el tiempo. De metodología novedosa, atractiva y, en cierto sentido, efectiva, a fines de los 90, los piquetes se han ido “normalizando” en cuanto a su impacto, y “trivializando” en cuanto a su modo de empleo, hasta perder parte de la fuerza y sentido que supieron tener en sus años iniciales. Con frecuencia, y forzados por sus necesidades, los protagonistas de estas protestas han consentido la indebida invitación de las autoridades públicas, aceptando entonces la transformación de sus derechos en privilegios: de ese modo, muchas veces, tales colectivos se convirtieron en grupos dependientes de las autoridades políticas de turno. A resultas de ello, también, el movimiento piquetero comenzó a ver diluido el ya frágil apoyo social con el que pudo contar en un comienzo. Aún así, y en todo caso, los piquetes siguen apareciendo, en la actualidad, como una de las pocas herramientas de presión efectiva, en manos de grupos de desempleados y trabajadores no formales, en pos del resguardo de sus intereses fundamentales.

3. Sobre “el valor expresivo” de las protestas: Piquetes y democracia

En las discusiones teóricas que se han ido dando en torno al valor e importancia del derecho a la protesta, resulta un avance el que se haya advertido el componente “expresivo” de las mismas y, en este sentido, el importante vínculo que existe entre protesta y democracia. El hecho es: la protesta tiene un valor especial, en el marco de un sistema democrático, como forma de expresar

disidencias respecto de los modos en que las autoridades ejercen su función -diferencias, sobre todo, respecto de cómo se distribuyen los recursos comunes, o sobre el modo en que se ejerce la coerción estatal. La relevancia de la protesta, en términos comunicacionales y democráticos, se torna mayor en contextos de democracias muy imperfectas como el nuestro. Califico a las democracias como imperfectas, cuando en ellas se desalienta la participación popular; se concentra el poder político y económico; se destruyen o socavan los mecanismos de control cívico sobre el gobierno (lo que la doctrina denomina “erosión democrática”); se degrada al sistema representativo; etc. En contextos tales, la protesta social desempeña un papel fundamental, primero como “alerta” o “alarma,” y enseguida como medio “corrector” del sistema en crisis. A través de tales manifestaciones, en efecto, la ciudadanía pone el foco de la atención pública sobre ciertos problemas respecto de los cuales el sistema político tendería a desentenderse -problemas, por lo demás, vinculados con los modos indebidos, sesgados o muy limitados en que las autoridades interpretan o aplican la Constitución. De este modo, la protesta social nos ofrece (a todos los miembros de la comunidad, y no sólo a quienes la protagonizan) una ayuda imprescindible, para que el proceso de toma de decisiones no se sesgue (aún más) en dirección a los poderosos, ni ignore necesidades fundamentales de los grupos que tienen mayores dificultades de acceso al foro público. Así, cuando se reconoce el valor “democrático” de la protesta, la discusión en la materia mejora (como, de hecho, ha mejorado en los últimos años). Es mucha la distancia que separa este reconocimiento sobre el valor de la protesta - relativamente habitual, en nuestros días, también en nuestros tribunales- del modo en que se veía a la protesta, en los albores del 2001. Me refiero al tiempo en que la protesta era considerada como una afrenta u ofensa al sistema jurídico -como un acto sedicioso o antidemocrático, y como tal merecedor de los peores reproches constitucionales.

Permítanme subrayar, en este respecto, algunas ideas. Me interesa decir que, si en tiempos “normales” la protesta social amerita una protección especial (antes que ataques o restricciones), por parte de los poderes públicos, mucha más atención (y protección) merece, en tiempo de crisis y restricciones de derechos. ¿Por qué? Porque es esperable que el poder que va a afectar política o económicamente a un sector (i.e., a través de programas de “ajuste estructural”, expropiaciones, impuestos muy altos; etc.) adopte inmediatamente medidas adicionales, destinadas a impedir o limitar las quejas de esos sectores. Lo conocemos bien en la historia latinoamericana: gobiernos autoritarios que imponían limitaciones sobre los sectores económicos más poderosos, seguidas de restricciones sobre la prensa o censura de las opiniones disidentes. Y lo debemos temer, también, a partir del tiempo presente (es lo que la doctrina conoce como situaciones de “erosión democrática”): es esperable -como lo han demostrado

tantos gobiernos occidentales, en estos años- que la concentración del poder y la afectación de los sectores más desaventajados se acompañe con políticas de restricción a la huelga; represión de la protesta; prohibición de manifestaciones. Se trata de situaciones habituales, previsibles, contemporáneas, que no debemos aceptar en ningún caso (menos aún, bajo la excusa de que “esto recién empieza, démosle tiempo”).

4. Decisiones judiciales frente a la protesta

Jurídicamente, el tratamiento recibido por los piquetes también ha ido cambiando con el paso de los años. Las primeras decisiones judiciales sobre la materia, luego de la crisis del 2001, se mostraron carentes de una fundamentación sensata (fallo “Alais”). Los piqueteros eran considerados entonces como “sediciosos” (en los términos del artículo 22 de la Constitución), y sus demandas entendidas en tensión directa con la democracia -democracia que era reducida, insólita e injustificadamente, al mero “voto periódico” (fallo “Schifrin”, de la Cámara Nacional de Casación Penal, del 2001). Resultó habitual, entonces, que los jueces a cargo, en lugar de preguntarse por los agravios que sufrían los manifestantes, vieran a quienes protestaban, simplemente, como enemigos del orden público. En la actualidad, en cambio, todos los jueces parecen reconocer, al menos, que no cualquier respuesta está a su alcance –que no tienen vía libre para decidir de cualquier modo, y bajo cualquier argumento– y que además tienen la obligación de justificar más cuidadosamente sus decisiones en la materia. Por otro lado, los magistrados parecen advertir, también, que el punto de reposo de la discusión –y de su propia respuesta– no puede ser simplemente el de la criminalización o el procesamiento de los manifestantes. En la actualidad, todos reconocen, frente a la protesta social, que son muchas las consideraciones a tomar en cuenta -consideraciones vinculadas con los derechos de los manifestantes; las obligaciones impuestas por la Constitución; las exigencias de la vida democrática; etc.- que no pueden ser simplemente ignoradas o menoscipadas.

En tal sentido, el cambio más importante operado en materia de protestas, en estas décadas, y en términos jurídicos, tiene que ver con el reconocimiento de que tales acciones no implican (no merecen ser leídas, simplemente, como) la mera “violación de derechos de terceros” (i.e., la violación de derechos a través de la ocupación ilegítima del espacio público; el corte de calles; etc.). En la actualidad, desde el Poder Judicial se tiende a admitir que las acciones de protesta encierran, también, reclamos populares que encuentran una fuerte apoyatura constitucional. Manifestaciones tales como un corte de calle pueden implicar (como suelen hacerlo) derechos de distinto tipo, incluyendo derechos constitucionales de primera relevancia: derecho de petición, derecho de manifestación, derecho de libre expresión, etc.

5. Avances y límites de la discusión jurídica en torno a la protesta

Por lo dicho hasta aquí, la protesta amerita una protección especial -antes que una persecución como regla- de parte de las autoridades del Estado. Siempre -diría- pero muy en particular en tiempos como los actuales, marcados por desigualdades injustificadas e injusticia social. Más todavía, en contextos como los nuestros, definidos por un constitucionalismo muy protectorio de los derechos expresivos y los derechos sociales: finalmente, entonces, los ciudadanos que protestan suelen ejercer su derecho a la crítica, frente a violaciones de derechos sociales y económicos de rango constitucional, que les corresponden. Entonces, lejos de referirnos a enemigos del Estado, o a meros aprovechadores o delincuentes, el derecho de protesta nos remite, primeramente, y de forma habitual, a ciudadanos que ejercen sus derechos sobreponiéndose a dificultades extraordinarias, y de una manera que es merecedora -por tanto- de especial atención y cuidado por parte del Estado. La jurisprudencia comparada es más bien unánime en este punto, relacionado con la hiper-protección que corresponde a la protesta llevada adelante por los más desventajados. La idea sería ésta: i) el derecho de expresión es un derecho especialmente protegido; ii) dentro de la libertad de expresión, la expresión política recibe un grado de protección mayor todavía; y iii) dentro del super-protectorio derecho a la expresión política, la crítica política llevada a cabo por individuos que (por faltas ajenas a su responsabilidad) cuentan con dificultades especiales para acceder al foro público (i.e., por vivir en situaciones de pobreza), amerita un resguardo constitucional todavía más alto. Seguramente, el resguardo más alto de todos.

Permítanme recordar, en este respecto, y resumidamente, algunos principios, ofrecidos por la Comisión Interamericana en su informe de 2020 sobre la Protesta: La exigencia de permiso previo para la protesta no es compatible con los derechos de reunión y libertad de expresión que el Sistema Interamericano reconoce; las calles y plazas son lugares privilegiados para la expresión política; el uso de la fuerza en estos contextos debe estar dirigido a evitar situaciones de violencia, y no puede orientarse a obstaculizar el ejercicio de los derechos en juego en las protestas.³ El Sistema Interamericano acierta, en tal sentido, cuando sostiene que la protesta debe ser entendida “no sólo en el marco del ejercicio de un derecho sino al cumplimiento del deber de defender la democracia.” En efecto, muchísimos ciudadanos consideramos

³ Razones como las señaladas, y avaladas desde el Sistema Internacional de Derechos Humanos, reafirman la antijuridicidad del reciente Protocolo Antipiquetes, impulsado por el nuevo gobierno argentina, como una de sus primeras medidas, a pocos días de su llegada (15 de diciembre de 2023). El Protocolo fue, asimismo, desafiado desde la CIDH, y objetado por tres relatores de la UN. Ver reporte de los relatores en: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=28732>

imprescindible saber si el gobierno (cualquier gobierno) actúa de modo respetuoso y justo hacia todos los grupos e individuos: no es justo que nos beneficiemos a través de medidas que afectan de modo grave a los que ya están peor. Por eso es que podemos hablar del servicio democrático que cumplen quienes protestan, hacia sí mismos pero también, sino sobre todo, hacia todos nosotros. En términos democráticos, es central la relevancia de sus quejas para quienes no quieren beneficiarse de programas económicos o sociales basados en la injusticia.

A pesar de avances como los señalados, debe mencionarse también que la discusión en la materia se muestra hoy, otra vez, detenida en el tiempo. El debate jurídico vuelve a centrarse en si se remueve, procesa, o detiene a quienes protestan; o si quienes protestan, por hacerlo, gozan de inmunidad para llevar adelante sus acciones de denuncia, con la modalidad que prefieran. En este estadio, la conversación jurídica queda atrapada, una vez más, entre opciones dicotómicas erradas y poco interesantes (“castigo/no castigo”; “mano dura estatal/inacción estatal”; “libertad de tránsito/libre expresión”), y se tiende a perder de vista todo lo que importa: la reflexión sobre cómo garantizar los derechos sociales y económicos que la Constitución garantiza; la discusión sobre la manera en que exigir a las autoridades públicas el respeto de los compromisos constitucionales asumidos; o el debate sobre cómo hacer posible, en democracias afectadas por una grave crisis de representación, la responsabilización de los funcionarios estatales, en razón de sus acciones y omisiones inconstitucionales. De esta forma, también, los jueces dejan de lado lo mucho e importante que pueden hacer, frente al conflicto social -por ejemplo, mediando, discutiendo con las partes, formando mesas de diálogo, abriendo puertas de salida a aspectos parciales del conflicto (a fin de cuentas, ser garantista no significa “no hacer nada”, en materia penal, por temor a los excesos represivos del Estado, sino “hacer algo” crucial: contribuir a garantizar los derechos básicos de todos).

El estancamiento del debate en torno a la protesta tiene que ver, seguramente, con muchas cosas, comenzando por la pobreza que suele ser característica de muchas argumentaciones judiciales (pobreza basada, en ocasiones, en la falta de reflexión crítica, y muchas otras, en el temor de llamar la atención pública, o de avanzar con la toma de decisiones disonantes frente al estado de cosas prevaleciente). En todo caso, dicho estancamiento no tiene que ver sólo con la calidad de nuestro personal de justicia sino, también, con el hecho de que muchos analistas y activistas han terminado por consolidar una mirada demasiado “plana” acerca de las protestas. Ello así, para igualar a todas ellas por el mero hecho de que, por caso, comparten un elemento común: típicamente, el corte de una ruta. Esta mirada simplista tampoco nos ayuda a preguntarnos por lo que más importa. Por ejemplo: ¿cuál es la gravedad del derecho afectado en cada caso? O

también: ¿cuáles son las alternativas efectivas con que cuentan quienes protestan para expresar su queja? Lamentablemente, sin este tipo de precisiones, no podemos distinguir entre la protesta “del campo”, la de los estudiantes de un colegio privado, y la de un grupo de desocupados. Es posible, también, que muchos de los doctrinarios que hemos escrito sobre la materia hayamos contribuido a “fetichizar” la idea de la protesta social, en pos de resaltar su importancia o resguardar su valor. Preocupados, tal vez, por “blindarla” frente a indebidas críticas, hemos terminado por presentar a la misma como valiosa, con independencia del contenido de los reclamos en curso, o más allá de los medios particulares escogidos para expresar dichas quejas. Por lo demás, es probable que el énfasis puesto en el valor especial de la “libertad de expresión” (tal vez necesario, en un principio, como forma de subrayar las implicaciones constitucionales de tales reclamos) haya terminado por invisibilizar el hecho de que quienes protestan no lo hacen, comúnmente, con la mera intención de reivindicar sus derechos civiles (por ejemplo, la libertad de expresión), sino, ante todo, porque padecen graves violaciones de derechos económicos y sociales (i.e., derecho a la vivienda, salud, educación, etc.).

Para concluir, quisiera subrayar las faltas propias del poder político-económico, en esta materia. Solemos escuchar orgullosas declaraciones de que en la Argentina ya “no se reprime la protesta social”. De por sí, esa afirmación es fácticamente falsa (las decenas de muertos en situaciones de protesta social, durante estos últimos años, desmienten de modo rotundo el aserto). Pero lo que resulta más preocupante todavía es la preservación de las estructuras políticas y económicas que dan motivo y razón a las protestas, o la creación de otras nuevas. En el área del petróleo y la minería, en el sector de los agronegocios o en los talleres clandestinos que brotan en los centros urbanos, encontramos fenómenos semejantes, que implican violaciones de derechos que se traducen, por caso, en el desplazamiento de poblaciones campesinas, la hostilidad que sufren las comunidades indígenas o la persecución, el espionaje y maltrato que a veces recaen sobre los disidentes políticos. Aquel tipo de estructuras y alianzas, en definitiva, ayuda a explicar la agresión de que son objeto tantos grupos desaventajados en todo el país.

En suma, es cierto que –desde 2001 y hasta la fecha– hemos mejorado algo en nuestra práctica política, y también hemos avanzado un poco en nuestra discusión pública en torno a la protesta social. Sin embargo, también es verdad que nuestros avances al respecto han terminado por quedar demasiado cerca de lo que fuera el principio, un principio que nos daba temor y que nos avergonzaba, impulsándonos a reaccionar, también desde el derecho. Para los tiempos que

vienen, que prometen estar marcados -¿más que nunca, tal vez?- por enojos políticos, revanchas sociales, y agresivas disputas económicas, resulta particularmente importante que, quienes podemos hacerlo, redoblemos nuestros estudios y cuidados sobre la protesta social: la necesitamos -necesitamos de esas críticas a quienes ocupan posiciones de poder- para evitar seguir cometiendo los mismos errores; para corregirnos mutuamente; para honrar, en definitiva, la primera promesa constitucional, que dice que todos somos y debemos ser tratados como iguales.