

# Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19

*Anuario 2019-2020*

**cei***pa**z*

centro de educación e investigación para la *pa**z*

*Manuela Mesa (coord.)*

Federico Mayor Zaragoza ■ José Antonio Sanahuja ■  
Elena Boschiero ■ Manuela Mesa ■ Laura Alonso Cano ■  
Ana González-Páramo ■ Joaquín Rodríguez Álvarez ■  
Roser Martínez Quirante ■ Carlos Giménez ■  
Francisco Rojas Aravena ■ Rebecka Villanueva Ulfgard ■  
Rocío Montes ■ Xulio Ríos ■ Ignacio Álvarez Ossorio ■ Rosa Meneses

Manuela Mesa (coord.)

# Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19

*Anuario 2019-2020*

*baiz*



*ceipaz*

Libro Amigo de los Bosques  
**GREENPEACE**

El papel de este libro es 100% reciclado, es decir, procede de la recuperación y el reciclaje del papel ya utilizado.

La fabricación y utilización de papel reciclado supone

el ahorro de energía, agua y madera, y una menor emisión de sustancias contaminantes a los ríos y la atmósfera. De manera especial, la utilización de papel reciclado evita la tala de árboles para producir papel.

Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19  
Anuario CEIPAZ 2019-2020

Federico Mayor Zaragoza, José Antonio Sanahuja, Elena Boschiero, Manuela Mesa, Laura Alonso Cano, Ana González-Páramo, Joaquín Rodríguez Álvarez, Roser Martínez Quirante, Carlos Giménez, Francisco Rojas Aravena, Rebecka Villanueva Ulfgard, Rocío Montes, Xulio Ríos, Ignacio Álvarez Ossorio, Rosa Meneses

© Federico Mayor Zaragoza, José Antonio Sanahuja, Elena Boschiero, Manuela Mesa, Laura Alonso Cano, Ana González-Páramo, Joaquín Rodríguez Álvarez, Roser Martínez Quirante, Carlos Giménez, Francisco Rojas Aravena, Rebecka Villanueva Ulfgard, Rocío Montes, Xulio Ríos, Ignacio Álvarez Ossorio, Rosa Meneses

De esta edición:

© CEIPAZ

Fundación Cultura de Paz  
Ciudad Universitaria Cantoblanco  
Pabellón C

Calle Einstein, 13. Bajo

28049 Madrid


Tel. 91 497.37.01

info@ceipaz.org

<http://ceipaz.blogspot.com>

[www.ceipaz.org](http://www.ceipaz.org)

Edición de textos: CEIPAZ  
Diseño: Alce Comunicación  
Impresión: Perfil Gráfico  
8ª edición: mayo 2020  
ISSN: 2174-3665  
Depósito legal: M-16885-12



CEIPAZ, (Centro de Educación e Investigación para la Paz) de la Fundación Cultura de Paz estudia y divulga desde una perspectiva multidisciplinar la relación entre conflictos, desarrollo y educación. Analiza las principales tendencias en el sistema internacional, las raíces de los conflictos armados y las principales propuestas para su resolución pacífica. Promueve la educación para la paz, el desarrollo y la interculturalidad como una herramienta de transformación basada en la solidaridad y la justicia social.

Para más información: [www.ceipaz.org](http://www.ceipaz.org)

La Fundación Cultura de Paz fue creada por Federico Mayor Zaragoza en el año 2000 con el objetivo de promover la cultura de paz. Su actividad se basa principalmente en la vinculación y movilización de redes de instituciones, organizaciones e individuos que se destaquen por su compromiso con los valores de la cultura de paz. Las acciones concretas de la Fundación se centran principalmente en los ámbitos divulgativos y educativos.

Más información en: [www.fund-culturadepaz.org](http://www.fund-culturadepaz.org)



## Sumario

Introducción <i>Manuela Mesa</i> .....	9
---	---

### **Tendencias internacionales**

Las Naciones Unidas en su 75 Aniversario: reformas radicales y apremiantes para la gobernanza de una nueva era <i>Federico Mayor Zaragoza</i> .....	15
COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global <i>José Antonio Sanahuja</i> .....	27
Riesgos globales y derechos humanos: hacia sociedades más resilientes, igualitarias y sostenibles <i>Elena Boschiero</i> .....	55
Narrativas y discursos en tiempos de pandemia: como explicar la crisis del COVID-19 desde el feminismo pacifista <i>Manuela Mesa y Laura Alonso Cano</i> .....	77
Fronteras de doble filo <i>Ana González-Páramo</i> .....	95
Tecnología y deshumanización: el camino hacia la tercera revolución de la guerra <i>Joaquín Rodríguez Álvarez y Roser Martínez Quirante</i> .....	109
La mediación y las metodologías participativas de resolución de conflictos como vía para el fortalecimiento de la democracia <i>Carlos Giménez</i> .....	127

### **Perspectivas regionales**

Crisis democráticas en América Latina en un contexto de crisis globales <i>Francisco Rojas Aravena</i> .....	145
México: la violencia que no cesa <i>Rebecka Villanueva Ulfgard</i> .....	167
Chile, en un proceso de cambios sin retorno, pese a la pandemia <i>Rocío Montes</i> .....	183
China y el conflicto con Hong-Kong <i>Xulio Ríos</i> .....	195
Irán y sus crisis superpuestas <i>Ignacio Álvarez Ossorio</i> .....	213
El Sahel y el ascenso del yihadismo <i>Rosa Meneses</i> .....	229
Relación de autores y autoras .....	247



# Introducción

*Manuela Mesa*

*Directora de CEIPAZ y Codirectora del Instituto DEMOSPAZ-UAM*



2019 ha sido un año marcado por protestas ciudadanas a gran escala y movilizaciones sociales contra los gobiernos en un buen número de países. Aunque hay factores explicativos propios de la realidad de cada lugar, estas movilizaciones, generalizadas y sostenidas, son la expresión de tendencias globales: reflejan la enorme frustración de las sociedades ante la corrupción desenfrenada, la profundización de la desigualdad, las expectativas que no se materializan ante derechos que se pierden, o un ascenso social que se ve bloqueado por la acumulación de riqueza y la captura del Estado y las políticas por unas élites y una clase política que, ante las protestas, se niega a ver la realidad. A menudo, la respuesta de esas elites y de los gobiernos ha sido el recorte de derechos y libertades y la criminalización de la protesta, en un contexto mundial en el que también se advierten peligrosas tendencias autoritarias. Esta edición el Anuario dedica parte de sus páginas al análisis de estas movilizaciones sociales y de las respuestas que se han dado.



*La posibilidad de una pandemia estaba ampliamente documentada en el ámbito científico*

Desde finales de 2019, el escenario internacional ha estado marcado por la irrupción traumática de la COVID-19. El inicio de esta nueva crisis global puede datarse el 31 de diciembre, cuando el gobierno de la República Popular China notifica oficialmente a la Organización Mundial de la Salud (OMS) la aparición de un nuevo virus causante del denominado Síndrome Respiratorio Severo 2, causante de la enfermedad de la COVID-19. En dos o tres meses, este virus se había extendido por todo el planeta, declarando la OMS la “pandemia global”. Un gobierno tras otro fue adoptando medidas de confinamiento que suponían la paralización parcial de la vida económica, social y política. Entre el mes de marzo y abril de 2019, la mitad de la población mundial había sido sometida a confinamiento para evitar la propagación del virus, situación que se mantiene en el momento de escribir esta introducción, dando lugar a una situación inédita en la historia contemporánea, cuyo impacto resulta aún difícil de valorar.

Esta situación formaba parte de los riesgos globales que se anunciaban desde hace años en diversos estudios e informes internacionales de referencia, elaborados tanto desde la academia como desde los centros de inteligencia y prospectiva. La posibilidad de una pandemia originada por la transmisión de un patógeno de los animales a las personas estaba ampliamente documentada en el saber científico de las décadas anteriores, pero había sido desdeñada en el ámbito de las políticas públicas. Como explica en su capítulo para el anuario el profesor de Relaciones Internacionales, José Antonio Sanahuja, la pandemia y la crisis a la que ha dado lugar son una manifestación de los riesgos generados por una globalización ya en fase de crisis. En ese sentido, representaría una crisis dentro de otra crisis, más profunda y de mayor alcance. La pandemia se cruza con algunas dinámicas de crisis que ya existían con anterioridad, y las ha exacerbado y agudizado, como la desigualdad socio-económica, el debilitamiento de las estructuras de gobernanza global, y la fragilización de los sistemas de salud y las políticas públicas como resultado de décadas de políticas neoliberales y en particular del ciclo de austeridad posterior a la crisis de 2008.

En este año 2020, en el que se celebra el 75 Aniversario de la creación de Naciones Unidas, las normas y reglas que se establecieron después de la II Guerra Mundial y que rigen el sistema internacional están siendo cuestionadas, negadas o abandonadas por algunos líderes políticos. Esta tendencia se ha agudizado con la crisis de la COVID-19. Como explica el presidente de la Fundación Cultura de Paz, Federico Mayor Zaragoza, supone un enorme riesgo a la estabilidad y seguridad mundial en un mundo cada vez más asimétrico y desigual, con enormes desafíos que requieren de la cooperación internacional. Sería preciso fortalecer el multilateralismo democrático y la integración regional como la mejor manera de afrontar esta pandemia y las tensiones en la arena internacional.

En un mundo muy integrado e interdependiente, los riesgos globales, como las pandemias, el cambio climático, o las crisis financieras, no conocen fronteras y se distribuyen por igual, sin que las diferencias de riqueza o poder sean efectivas para evitarlos. Sin embargo, al materializarse los peligros, impactan de manera muy desigual, dependiendo de cada contexto sociocultural y de la capacidad y modelos de respuesta que se ponen en marcha, tal y como explica la antropóloga e investigadora del instituto DEMOSPAZ, Elena Boschiero. En esta crisis se han combinado medidas institucionales securitarias con respuestas basadas en la responsabilidad social y los cuidados de la ciudadanía. El enfoque de derechos humanos será esencial en la gestión de esta pandemia.

Otro de los riesgos globales que suponen un desafío en el contexto mundial, son los sistemas autónomos de armas letales, los llamados “robot asesinos”. Como explican Joaquim Rodriguez y Roser Martinez, miembros del International Committee for Robot Arms Control (ICRAC), estas armas, que integran desarrollos avanzados de la inteligencia artificial, pueden tomar decisiones sobre la vida o la muerte de las personas en situaciones de conflictos armados, en contra de los principios básicos del derecho internacional aplicable a los conflictos armados. El desarrollo y fabricación de este tipo de armamento, sin un marco regulatorio adecuado y al margen del debate público, entraña graves peligros y amenazas para la supervivencia de los seres humanos.

Esta crisis ha puesto en evidencia la desigualdad con la que se vive esta pandemia, que hace que sea especialmente difícil para algunos colectivos por su situación de vulnerabilidad, como las personas refugiadas. La periodista e investigadora de la Fundación porCausa, Ana González-Paramo, aborda la política migratoria de la Unión Europea. Esta no sólo resulta ineficaz, sino que también es la causa de un enorme sufrimiento en las personas refugiadas. El impacto de la pandemia en la movilidad de las personas y en la gestión de las fronteras es enorme. Además, agrava la vulnerabilidad de las personas refugiadas y migrantes que cuentan con menos medios económicos y con acceso limitado a los servicios públicos. Como ella plantea, es urgente avanzar en una regulación de la migración que respete los tratados internacionales y que ofrezca vías seguras y legales para aquellos que necesitan migrar.

Una de las razones que explican el racismo y la xenofobia en la que se sustentan estas políticas migratorias en Europa es el predominio de unas narrativas excluyentes que presentan a las personas refugiadas y migrantes como los responsables de la criminalidad o del desempleo, entre otros problemas. También hemos visto como para explicar la crisis del COVID-19 se han utilizado narrativas belicistas y



*En un mundo  
muy integrado e  
interdependiente,  
los riesgos  
globales no  
conocen fronteras*

securitarias que apelan al miedo y al control como forma de responder a la situación. Como plantea, la presidenta de WILPF- España, Laura Alonso y la codirectora del Instituto DEMOSPAZ, Manuela Mesa, cualquier acto comunicativo implica seleccionar unos hechos sobre otros para explicar la realidad y las visiones que se configuran a partir de ellos, lo que tiene consecuencias sobre las acciones que se adoptan y los valores y actitudes que se promueven. En la COVID-19, como en otras situaciones críticas, existe una disputa por controlar el relato. El discurso del odio y la polarización trata de abrirse paso, mientras otros discursos tienen una menor presencia por no ser tan mediáticos, como aquellos que recogen las iniciativas de solidaridad ciudadana o las aportaciones, entre otras del feminismo y el ecologismo. Lo que no se cuenta no existe, y por ello será esencial recoger y dar visibilidad a las aportaciones de la ciudadanía que se ha organizado y ha tejido redes de solidaridad para dar respuesta a esta crisis.

Una forma de abordar con una perspectiva crítica y emancipadora la polarización y los discursos de odio es a partir de la mediación y del uso de metodologías participativas de resolución de conflictos. Como explica el profesor de Antropología Carlos Giménez, estas herramientas son esenciales para fortalecer la democracia e incorporar una filosofía, una praxis y unos valores alternativos que promuevan el respeto, la diversidad, el pluralismo y el diálogo.

En el apartado sobre perspectivas regionales el rector de la Universidad para la Paz de Naciones Unidas, Francisco Rojas Aravena, aborda las crisis democráticas en América Latina. Como se mencionó, han estado marcadas por revueltas sociales y respuestas autoritarias, a las que se ha añadido la pandemia de la COVID-19, que agudiza los problemas ya existentes de desigualdad y vulnerabilidad. En el caso de México, como explica la investigadora del Instituto Mora, Rebecka Villanueva Ulfgard, el grado de violencia e impunidad ante los delitos alcanza unos niveles insoportables. Las respuestas que se han planteado resultan ineficaces y contraproducentes, como ilustran casos como la masacre de Ayotzinapa, y el elevado número de feminicidios. En lo que se refiere a Chile, la pandemia llegó en una etapa de amplias movilizaciones sociales que habían dado paso a un proceso constituyente. Como explica la periodista Rocío Montes, la pandemia paralizó todo el proceso, pero la clase política tiene una deuda importante con la ciudadanía para que sus demandas se hagan efectivas.

China y el conflicto con Hong-Kong también ha sido uno de los acontecimientos que durante 2019 han copado la actualidad internacional, y que ha inspirado otras movilizaciones en otros lugares del mundo. El director del Observatorio de Política China, Xulio Ríos, explica en su capítulo las claves de esta situación y los retos que plantea para el gobierno de la República Popular China.

El profesor de estudios árabes e islámicos, Ignacio Alvarez-Ossorio, analiza la situación en Irán, que es extremadamente delicada ante un escenario de crisis económica, agravada por la caída en picado de los precios del petróleo, que se suma a una crisis política y que, finalmente, se ve afectada por la extensión de la COVID-19.

Cierra esta edición del anuario un análisis sobre el Sahel y el ascenso del yihadismo. Como explica la periodista especializada en Oriente Medio y el Magreb, Rosa Meneses, es necesario repensar la estrategia internacional hacia el Sahel, una de las regiones más inestables e inseguras del planeta.

En suma, esta edición del anuario, ya la decimotercera, aborda tanto las tendencias globales, como las crisis regionales y locales, examinando las complejas y no siempre visibles interacciones entre ambas. Se ha hecho un especial esfuerzo para incorporar la crisis generada por la COVID-19, un acontecimiento que irrumpió cuando el Anuario ya estaba en proceso de elaboración, y para cuya comprensión es necesario tener presente las condiciones previas y subyacentes en cada lugar. Confiamos que, un año más, este esfuerzo, en una coyuntura crítica como la actual, permita un análisis más informado de la realidad internacional orientado a su transformación hacia horizontes de mayor libertad y justicia.





# Las Naciones Unidas en su 75 aniversario: reformas radicales y apremiantes para la gobernanza de una nueva era

*Federico Mayor Zaragoza*

*Presidente de la Fundación Cultura de Paz*



*“Exploremos lo que nos une en vez de insistir en lo que nos divide”.*  
John F. Kennedy, enero 1961

*“La palabra “imposible” ha dejado de existir en nuestro vocabulario”.*  
Adolfo Suárez, octubre 1976

## **Introducción**

El gran objetivo de la Organización de las Naciones Unidas fundada en octubre de 1945, es la necesaria y apremiante transición desde una cultura de imposición, dominio, violencia y guerra a una cultura de encuentro, conciliación, alianza y paz. Retomando el gran diseño que hizo el Presidente Roosevelt del Sistema de las Naciones Unidas hace 75 años, ahora ya es posible el entonces prematuro, “Nosotros, los pueblos”, con el que se inicia lúcidamente la Carta. Progresivamente marginado por el neoliberalismo, es hoy urgente la convocatoria de una Sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas para decidir, con la participación de *todos* los países, un

nuevo concepto de seguridad y las medidas más urgentes para hacer frente, “antes de que sea demasiado tarde”, a los grandes retos globales que representan el deterioro ambiental, la amenaza nuclear, las pandemias, el supremacismo de toda índole, la creciente brecha social y la gobernanza plutocrática, de tal modo que se asegure la igual dignidad de todos los seres humanos y el pleno ejercicio de sus facultades distintivas.

Como lo fue desde su origen en 1945, la UNESCO es también actor principal del nuevo “despegue” del Sistema de las Naciones Unidas. La “voz de los pueblos” –ahora ya audible y que no puede ser desoída– pedirá cambios radicales para evitar que se alcancen puntos de no retorno. Es apremiante un *multilateralismo democrático* y ha sido un inmenso error sustituir a las Naciones Unidas por grupos plutocráticos (G6, G7, G8, G20) y a los valores éticos por los mercantiles. Todos los días mueren de hambre miles de personas (la mayoría niñas y niños de uno a cinco años de edad) al tiempo que se invierten en armas y gastos militares 4000 millones de dólares. La tragedia humana que representan los flujos de emigración forzados por la pobreza extrema, es el resultado de la drástica disminución de los fondos destinados al desarrollo. La reducción de la solidaridad internacional es otro de los grandes desafíos que deben abordarse sin dilación.

*Es apremiante un multilateralismo democrático y ha sido un inmenso error sustituir a las Naciones Unidas por grupos plutocráticos como el G7 y el G20*

### **De la fuerza a la palabra**

La voz de los pueblos, de grandes clamores populares para la transición de la fuerza a la palabra, del siniestro adagio de “si vis pacem, para bellum” a “si vis pacem para *verbum*”. No más espectadores impasibles sino actores movilizados por las comunidades académica, científica, artística, intelectual en suma, que deberían, conscientes de la gravedad de la situación y de las tendencias, liderar la reacción popular ante una situación mundial de emergencia humanitaria. Pero la maraña pluridimensional que acompaña a la deriva neoliberal y la gobernanza autocrática, han impedido hasta ahora –hay repuntes muy recientes que pueden ser significativos a este respecto– que se adoptaran las medidas que en el otoño de 2015 llenaron de esperanza a los más advertidos de la gravedad de las amenazas globales de un mundo en manos de irresponsables. En efecto, la Resolución de 21 de octubre de 2015 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, por la que se fija la “Agenda 2030 con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible”.<sup>1</sup> Y, de inmediato, se logra en París la firma de los “Acuerdos sobre Cambio Climático”, convencidos de que era imprescindible, pensando en las generaciones venideras, actuar sin demora.

<sup>1</sup> [https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf)

El texto de la Carta de las Naciones Unidas pone de manifiesto la altura intelectual y humana de quienes la redactaron. Como ya he indicado, su primera frase constituye un compromiso intergeneracional que cobra ahora todo su relieve: “Nosotros, los pueblos... hemos resuelto evitar a las futuras generaciones el horror de la guerra...”. Entonces, y desde el origen de los tiempos, el poder absoluto había estado siempre en manos de unos cuantos hombres. Y los demás, hombres y mujeres, sometidos, atemorizados, silenciosos, obedientes. Hasta hace pocas décadas, la inmensa mayoría de los seres humanos nacían, vivían y morían en unos pocos kilómetros cuadrados. Se hallaban confinados intelectual y territorialmente. Y la mujer –“la piedra angular de la nueva era”, como me dijo el Presidente Nelson Mandela en Pretoria en 1996– no tenía la menor incidencia en la toma de decisiones. Ahora, por fin, la voz; por fin, la palabra.

### **Cultura de Paz e igual dignidad. “Participo, luego existo”**

La *Declaración y Programa de Acción sobre la Cultura de Paz*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 1999<sup>2</sup> incluye múltiples medidas educativas, acciones para el fomento del conocimiento y práctica de los derechos humanos, de la igualdad de género, de la libre expresión y de desarrollo sostenible. Era la mejor manera de celebrar el 55 aniversario de las Naciones Unidas y de la UNESCO, cuya función fundamental es la “construcción de los baluartes de la paz”.

En 1995, al cumplirse el 50 aniversario, la UNESCO participó muy activamente en la Conferencia Mundial de Beijing sobre la Mujer, promovió y contribuyó a que tuviera lugar en Copenhague la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social; y la Conferencia General aprobó unánimemente la *Declaración sobre la Tolerancia*,<sup>3</sup> cuyo artículo 1º establece con gran clarividencia las bases intemporales que permiten a todos los seres humanos, todos diversos hasta la unicidad, todos unidos por los “principios democráticos” enunciados en la Constitución de la UNESCO, vivir en paz, personal y colectivamente. Todos los seres humanos iguales en dignidad: he ahí la clave, ¡he ahí el reto!

Ahora ya podemos expresarnos libremente gracias a la moderna tecnología digital, dejando de ser testigos inoperantes para pasar a ser ciudadanos plenos que participan y defienden sus puntos de vista con firmeza y eficacia dejando de estar distraídos, mal informados, manejados por la omnipotente y omnipresente influencia del “gran dominio” (militar, financiero, energético y mediático).

<sup>2</sup> [http://www.fund-culturadepaz.org/spa/DOCUMENTOS/DECLARACIONES,%20RESOLUCIONES/Declaracion\\_CulturadPaz.pdf](http://www.fund-culturadepaz.org/spa/DOCUMENTOS/DECLARACIONES,%20RESOLUCIONES/Declaracion_CulturadPaz.pdf)

<sup>3</sup> [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13175&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13175&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)



Ahora las personas ya pueden participar, y esto es la base de la democracia. Ya saben lo que acontece a escala planetaria y devienen ciudadanos y ciudadanas del mundo, en el que las mujeres, por fin pueden participar y formar parte del escenario político. Por fin progresivamente son uno de los pilares básicos de la paz; es la justicia distributiva, es compartir mejor. Las nuevas tecnologías nos acercan más a la información “distractiva” y es allí donde radica buena parte de la “vergüenza” por una “globalización de la indiferencia”, de la que habla el Papa Francisco.

Parafraseando a Descartes: “participo, luego existo”. Si no participo, no existo como ciudadano. Me cuentan (en las elecciones, en las encuestas de opinión) pero no cuento, no soy tenido en cuenta. Para alzar la voz debida, para participar, para contribuir al establecimiento de democracias sólidas, es imprescindible una educación que nos confiera actitudes y comportamientos cotidianos de conciliación, de entendimiento, de escucha.

*Para contribuir al establecimiento de una democracia sólida es imprescindible una educación que nos confiera actitudes y comportamientos de conciliación, de entendimiento y de escucha*

Desprovistos de mucho, nos queda –como proclamó Blas de Otero– la palabra. Por fin, la voz de todos. Por fin, grandes clamores posibles. Por fin, espoleados por situaciones como la pandemia vírica que estamos viviendo y los sombríos horizontes de habitabilidad de la Tierra, todos vamos a ser tenidos en cuenta. Está llegando el momento en que, juntos, podremos construir los baluartes de la paz –como nos encomienda la Constitución de la UNESCO– basada en la justicia, en la igual dignidad de todos los seres humanos, en la libertad de expresión, “en la capacidad de cada uno para dirigir su propia vida”, como definió la educación, tan exactamente, tan bellamente, Francisco Giner de los Ríos.

### **Los “principios democráticos”**

El preámbulo de la Constitución de la UNESCO establece que la humanidad debe ser guiada por los “principios democráticos de la justicia, la libertad, la igualdad y la solidaridad”. Se añade “solidaridad intelectual y moral” porque no es sólo un enfoque intelectual basado en el conocimiento sino también en las referencias éticas absolutamente indispensables. Los gobernantes deben, de ahora en adelante, tener bien fija en su conciencia y en su mirada, la igual dignidad de todos los seres humanos. Y la ciudadanía no debe tolerar ni un día más, ahora que ya puede expresarse libremente, la debacle ética de un sistema injusto y anacrónico que sigue produciendo hondos desgarros sociales. En ambos casos, el conocimiento (y no la información sin verificar) y la educación (y no la capacitación) son requisitos fundamentales. Es imprescindible conocer muy bien la realidad de la situa-

ción presente porque nada puede transformarse si no se conoce en profundidad. ¿En manos de quién(es) está realmente el poder? ¿Y las fuentes energéticas? ¿A quién pertenecen las grandes extensiones de tierra? ¿Y los grandes medios de comunicación? ¿Y el inmenso consorcio industrial/armamentístico?

El mundo ha dado un “vuelco” en los últimos años en múltiples aspectos como la demografía, la brecha social, las pandemias y los nuevos “actores” en el ámbito internacional: las grandes corporaciones multinacionales privadas y los magnates de la comunicación a escala continental y mundial. Los conflictos internos en los que las Naciones Unidas deberían intervenir -*sólo* las Naciones Unidas- en caso de genocidio, violación masiva de los derechos humanos o de ausencia de gobierno.

Hoy está claro –y en ello radican algunas expectativas, aunque tenues, de cambio– que no se podrán enderezar los presentes rumbos, tan sombríos, si el presente sigue prevaleciendo sobre el futuro, la fuerza sobre la palabra, la economía sobre la política, la arbitrariedad sobre la voz de la ciudadanía. Para el otro mundo posible que anhelamos, es preciso un “nuevo contrato social” (abordar de inmediato el problema del hambre, del sida, del dengue, la malaria.. que, en su “guerra silenciosa”, mata cada día a miles de seres humanos); un “nuevo contrato medioambiental” (con “alianzas” que permitan reunir en pocas horas los medios técnicos y los recursos humanos especializados de varios países vecinos para hacer frente a las catástrofes naturales, tales como incendios forestales, plagas, inundaciones, etc. o provocadas, como los lavados de los residuos del *cracking* de los tanques de los petroleros en altamar); y “nuevos contratos de índole cultural y moral”.<sup>4</sup>

La reforma que se necesita no es una cuestión “técnica”, sino que deberá basarse en los *principios democráticos*. Sólo así podrán transformarse el miedo, el dolor y la indignación en acción personal, en resolución cotidiana de fortalecer la democracia, es decir, la participación ciudadana, la comprensión, el diálogo, y mantener una actitud de búsqueda permanente, con la confianza que proporciona la capacidad de reflexionar, anticiparse, innovar y crear lo que distingue a la condición humana.

Con la mejor voluntad, algunos ciudadanos tienden las manos a los más necesitados. Está muy bien y ojalá se incremente. Pero son necesarias *políticas globales reguladas por las Naciones Unidas*, porque lo que los menesterosos esperan, y merecen, es justicia, es contar, es ser tenidos en cuenta.

<sup>4</sup> Mayor F., “Un mundo nuevo” (2000).

*Solo un Sistema  
de Naciones  
Unidas fuerte y  
bien coordinado  
podría establecer  
en todo el mundo  
la seguridad y la  
paz*

Sólo un Sistema de Naciones Unidas fuerte y bien coordinado podría establecer en todo el mundo la seguridad de la paz. La paz de la seguridad es el silencio, el espanto, la sospecha, el recelo. Para la seguridad de la paz es urgente contar con los mejores ejércitos bajo la bandera azul de las Naciones Unidas, cuando una acción militar sea inevitable. Y con los servicios de inteligencia más avanzados para exigir, con los mecanismos punitivos más avanzados, el cumplimiento de las normas internacionales. Que cada organismo del Sistema cumpla sus misiones originales. Que esté a la escucha de los pueblos. Que cuente con los mejores asesoramientos para prever, para prevenir. Sería un paso de extraordinario relieve en la historia de la humanidad y de los Estados Unidos demócratas; sería cumplir el sueño de los Presidentes Wilson y Roosevelt, y más importante, el de miles de millones de seres humanos.<sup>5</sup>

### **Deber de memoria**

Es indispensable aplicar a tiempo las lecciones del pasado. Recordar después de la tormenta lo que pudimos hacer y no hicimos. La comunidad científica tiene a este respecto una función insustituible para que se adopten oportunamente las medidas adecuadas frente a las amenazas globales de índole ecológica, sanitaria, nutricional, entre otras. Constituye hoy una responsabilidad ineludible y apremiante atajar el progresivo deterioro de las condiciones ecológicas, de la calidad de vida sobre la Tierra.

Nos hallamos frente a una situación que no admite aplazamientos ni recodos. La UNESCO ha jugado un papel muy importante y, de alguna manera, visionario. En 1947 creó la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), y luego puso en marcha los Planes Geológico, Hidrológico, Oceanográfico, el gran programa “El Hombre y la Biosfera”. En 1972, Aurelio Peccei, fundador del Club de Roma, advirtió de los “límites del crecimiento”; y en 1979, la Academia de Ciencias de los Estados Unidos indicó que no sólo se estaban incrementando peligrosamente las emisiones de anhídrido carbónico y otros gases con “efecto invernadero” sino que, lo que es todavía peor, la capacidad de recaptura de los océanos disminuía sensiblemente. Lo más grave de cuanto acontece actualmente es que se trivializa “la irreversibilidad de procesos que pueden afectar sin remedio las condiciones necesarias para una vida normal”.

<sup>5</sup> <http://federicomayor.blogspot.com/2020/01/order-urgente-establecimiento-de-un.html>

“¡Implicaos!” fue el grito-mensaje final de Stephan Hessel. “Tendréis que cambiar de rumbo y nave”, apostilló José Luis Sampedro. Pues bien, ha llegado el momento en que, por fin, los jóvenes levanten la voz y participen. En protestas pero, sobre todo, en propuestas. Podemos sentirnos esperanzados porque todo parece indicar que estos cambios radicales están empezando a calar en la juventud. Es tiempo de soluciones, no de más diagnósticos.

Es el momento de oír a los científicos y fiarnos de ellos para tomar las medidas inmediatas que todo proceso potencialmente irreversible exige. Coches eléctricos, fuentes renovables de energía, reducción de los inmensos gastos militares y su aplicación al cuidado de la Tierra y a las grandes prioridades ya indicadas propias de un desarrollo global sostenible y humano.

Deber de memoria y de mirar hacia adelante. Mirar a los ojos de las niñas y niños y disponernos a actuar con firmeza y a no rendirnos nunca. Cito con frecuencia a Eduardo Galeano en su narración de una excursión escolar: al descender del autobús, una niña, que ve por primera vez el mar, tira de la falda de su maestra y le dice: “¡Ayúdeme a mirar!”. Ayudarnos mutuamente a mirar a la infancia y adolescencia para que inspiren, como referentes permanentes, nuestro comportamiento cotidiano.

Hacemos frente actualmente a una pandemia vírica, la COVID-19 y es imperativo no olvidar las múltiples lecciones de esta crisis global.<sup>6</sup> Cuando todavía el mundo se halla “confinado”, ya se advierten preparativos para procurar que, cuando tantas cosas deberían cambiar, nada cambie. La salud es lo más importante, y debe tratarse siempre, en sus aspectos curativos y preventivos, con absoluta profesionalidad, dejando a un lado cualquier otra consideración. Porque la salud es un derecho de todos. En medicina se han realizado grandes avances pero se ha compartido poco. El gran reto es compartir y extender.

Progresivamente, las epidemias, que siempre han existido y existirán, pasarán a ser graves pandemias porque el “trasiego humano” no cesará de aumentar. Hasta hace unas décadas, la difusión era muy escasa porque la gran mayoría de la humanidad se hallaba confinada en espacios reducidos, y la posibilidad de transmisión al exterior de los mismos era infrecuente.

En la “Carta al G20”, que acaba de ser firmada por líderes mundiales para dar una respuesta global a la crisis del coronavirus, se proponen las mismas medidas que se adoptaron frente a la crisis financiera del

<sup>6</sup> <http://federicomayor.blogspot.com/2020/03/a-proposito-de-la-crisis-del.html>

*Nos encontramos en un momento de inflexión en el que es necesario constituir auténticas democracias a escala local y global*

año 2008, que han conducido a la situación presente, habiendo demostrado que los mercados no resuelven los desafíos globales. Frente a las amenazas de ámbito mundial se requiere una reacción proporcional de “Nosotros, los pueblos”. No es la plutocracia –que representa en realidad la fuerza de un solo país– sino el multilateralismo democrático, el que puede estar a la altura de las circunstancias. La Carta debería ser dirigida a las Naciones Unidas, para dar un renovado vigor al multilateralismo y no a su principal oponente. Es evidente que, si se sigue confundiendo progreso social con el PIB, a los humanos les quedarán vedados todos los paraísos menos los fiscales.

La atención sanitaria debe ser integral y dirigida a toda la población. El tiempo de la pasividad y del temor ha concluido, y hay que decir alto y firme que la sociedad no transigirá en cuestiones de las que depende, con frecuencia, la propia existencia.<sup>7</sup>

Nos encontramos en un momento de inflexión. Es necesario que todos nos manifestemos para constituir las auténticas democracias que son precisas a escala local y global. Las crecientes desigualdades sociales, el deterioro del medio ambiente, la debacle cultural, conceptual y moral claman por una modificación radical de las tendencias actuales. Hay momentos en que es preciso hacer realidad, con imaginación e intrepidez, lo que se juzga indebido por aquellos anclados en la inercia, en insistir en aplicar viejos remedios para nuevas patologías. Todo buen gobernante debe tener en cuenta, en primer lugar, los procesos que pueden conducir a daños irreparables.

Se trata de una cuestión esencial, de “conciencia de solidaridad intergeneracional”. Millones de mujeres y hombres de toda la Tierra deben gritar que no van a consentir lesiones irreversibles en el entorno ecológico. El por-venir esta, todavía, por-hacer. Cada ser humano único capaz de crear, nuestra esperanza.

### **Multilateralismo eficiente, la solución**

Los grandes desafíos a los que la humanidad debe hacer frente y que sólo podrán solucionarse con un multilateralismo democrático que permita iniciar una nueva era en la que la razón de la fuerza se sustituya por la fuerza de la razón y las armas por la palabra, de tal modo que puedan cumplirse las inaplazables responsabilidades a escala global.

<sup>7</sup> <http://federicomayor.blogspot.com/2020/04/carta-al-g20-mas-de-lo-mismo-no.html>

El momento actual reclama nuestra solidaridad intergeneracional. Es imperativo alcanzar acuerdos para que se eviten, lo que constituiría un error histórico inconcebible, puntos de no retorno. El Presidente Obama urgió acciones sin demora diciendo que “Nuestra generación es la primera que hace frente al desafío del cambio climático y la última que puede resolverlo”. Y el Papa Francisco, en su Encíclica *Laudatio Si*, sobre la situación ecológica, declara que “hay que actuar hoy porque mañana podría ser tarde”.

En el antropoceno, garantizar la habitabilidad de la Tierra y una vida digna a todos los seres humanos, constituye una *responsabilidad esencial* porque el fundamento de todos los derechos humanos es la igual dignidad, sea cual sea el género, el color de la piel, la creencia, la ideología, la edad. Constituiría un inmenso e irremediable error que el legado del antropoceno fuera una calidad de vida gravemente deteriorada, con unos sistemas de gobernanza ineficientes, confiados a unos grupos plutocráticos de seis, siete, ocho o 20 países, que esconden en realidad la hegemonía mundial que siempre ha pretendido el Partido Republicano de los Estados Unidos.

Frente al triple reto del cambio climático y degradación de la biosfera, la pobreza extrema y la amenaza nuclear, que exige la rápida puesta en práctica de un nuevo concepto de seguridad y de trabajo, de estilo de vida. Estamos sin brújula y camino ya que, en lugar de favorecer la invención de alternativas ponderadas, en lugar de incrementarse cada día el número de ciudadanos responsables que sean actores de su destino y no espectadores impasibles de lo que sucede, en lugar de elevar, ahora que ya los pueblos pueden expresarse libremente, la voz en grandes clamores populares, nos dejamos amilanar, ofuscar, caminar sin rumbo. Está claro, para el buen entendedor, que el gran problema que nos acosa no es de diferencia sino de ignorancia, no es de reconocimiento de la igual dignidad sino del supremacismo y el racismo.

El otro mundo posible que anhelamos y merecemos es hoy, más que nunca, posible. La movilización ciudadana debe llenarnos de esperanza.

Como científico, insisto en que es preciso conocer la realidad en profundidad. De otro modo, las informaciones y las apreciaciones superficiales, sesgadas, seguirán proporcionando al público una visión deformada de los hechos y, en consecuencia, de las medidas a adoptar. Necesitamos soluciones y pasos firmes hacia el diseño del nuevo mundo.

Sería una irresponsabilidad muy grave mantener las pautas actuales. La solución es democracia genuina a todas las escalas: mundial (multilateralismo eficiente), regional, local y personal. Es necesario escu-

*Es imprescindible  
un nuevo  
concepto de  
seguridad y  
un cambio  
radical de los  
estilos de vida*

char a quienes desde las plazas y avenidas se han desplazado al ciberespacio y, haciendo uso adecuado de la moderna tecnología de la información y de la comunicación, serán capaces de movilizar a muchos ciudadanos que pasarán, rápidamente, de testigos a actores. Es necesario escucharlos. Es necesario atenderlos, porque son, serán, por fortuna, los grandes protagonistas del “nuevo amanecer”.

Vivimos un momento de crisis global que ha puesto en evidencia, como nunca, los errores de los sistemas políticos, económicos y sociales. Los Estados han sido incapaces de controlar a los mercados y los políticos no han sabido ejercer, en general, el papel de mediadores y garantes del bien común, poniendo en entredicho su verdadera función; la desbordada ambición y el egoísmo de algunos “grandes mercaderes” les ha impedido contribuir al bienestar de la ciudadanía; y la sociedad no ha sabido reaccionar frente a las argucias y falacias, con una mayoría de personas que permanecen distraídas, dejándose manipular fácilmente, sin expresar una clara desafección al sistema consumista neoliberal.

¿Qué podemos hacer los “pueblos”, los miles de millones de ciudadanos relegados a papeles de comparsa? Podemos hablar, podemos utilizar nuestra voz para hacernos, primero, oír y, acto seguido, escuchar.

Si algunos gobernantes irresponsables deciden, como ha hecho el Presidente Donald Trump, no colaborar en la reducción de riesgos que podrían llevar a afectar sin remedio la habitabilidad de la Tierra, será preciso, como antes indicaba, convocar grandes clamores populares, tanto presenciales como en el ciberespacio, para que sean “los pueblos” los que tomen en sus manos las riendas del destino común y, restableciendo el multilateralismo democrático,<sup>8</sup> aparten de una vez de la gobernanza mundial a los grupos oligárquicos del neoliberalismo, cuya deriva está conduciendo a trastornos ecológicos y sociales (especial atención al supremacismo) que deben ser ahora tratados con apremio. Es imprescindible un nuevo concepto de seguridad. Es imprescindible un cambio radical de los estilos de vida.

Sabemos y debemos atrevernos. Si no –esta es una frase de Albert Camus que ha tenido un gran impacto en mi vida– nos expondríamos a que las generaciones venideras nos despreciaran, porque “pudiendo tanto nos atrevimos a tan poco”.

En la *Carta de la Tierra: valores y principios para un futuro sostenible*,<sup>9</sup> que debería de figurar en todas las aulas de todos los centros

<sup>8</sup> <https://declaraciondemocracia.wordpress.com/>

<sup>9</sup> <https://cartadelatierra.org/>

docentes y conocerse con detalle por lo parlamentarios, gobernantes, miembros de los consejos municipales y medios de comunicación, ya que se trata de uno de los documentos clave, para inspirar y orientar el cambio de rumbo que es hoy urgente, se lee en la introducción: "... Debemos unirnos para crear una sociedad global sostenible fundada en el respeto hacia la naturaleza, los derechos humanos universales, la justicia económica y una cultura de paz"... Y en el principio 16: "promover una cultura de tolerancia, no violencia y paz... alentar y apoyar la comprensión mutua, la solidaridad, la cooperación entre todos los pueblos tanto dentro como entre naciones... reconocer que la paz es la integridad creada por relaciones correctas con uno mismo, otras personas, otras culturas, otras formas de vida, la Tierra y con el todo del cual somos parte"...

A veces no nos atrevemos a decir que, al final, todo es un problema moral. La crisis financiera es tan sólo una parte visible de una verdadera crisis de principios democráticos, que requiere soluciones valientes, imaginativas e integradoras. Es necesario y apremiante un cambio radical basado en la sostenibilidad humana y ambiental, de tal modo que todas las personas que respiran el aire común de la Tierra puedan hacer real su derecho a llevar una existencia digna.

Arsenio Rodríguez citaba a Ernesto Sábato en un excelente artículo difundido por el portal de *Othernews*: "Cuando nos hagamos responsables del dolor del otro, nuestro compromiso nos dará un sentido que nos colocará por encima de la fatalidad de la historia..." (*Wall Street Journal*, 31 octubre 2019). Sólo si somos capaces de asumir este compromiso y de darnos cuenta de que únicamente sumando millones de voces y uniendo millones de manos lograremos que sean, por fin, los pueblos, la gente, cada uno de nosotros, irrelevantes cuantitativamente pero muy significativos cualitativamente, los que tomemos en nuestras manos las riendas del mañana.

Es tiempo de acción, de resistencia activa. Como el gran Mario Benedetti recomendaba a su hijo: "Hijo, / no te rindas, / por favor, / no cedas. / ... Porque cada día / es un comienzo nuevo".

28 de abril de 2020





# COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global

*José Antonio Sanahuja<sup>1</sup>*

*Director de la Fundación Carolina y catedrático de Relaciones Internacionales,  
Universidad Complutense*



## **La pandemia del coronavirus: del riesgo a la catástrofe**

En algún momento de noviembre de 2019 el coronavirus causante del Síndrome Respiratorio Agudo Severo 2 (SARS-CoV-2) o COVID-19 migraba de un animal a un ser humano, o, de haberse producido antes esa migración, sufría una mutación que daba origen a la enfermedad, y permitía, desde ese momento, su transmisión entre humanos. A mediados de diciembre de ese año los hospitales de Wuhan, en China empezaban a encontrarse con casos atípicos de neumonía con consecuencias letales, causadas ya por este coronavirus, y el 31 de diciembre el gobierno chino notificó oficialmente a la Organización Mundial de la Salud (OMS) la aparición de un nuevo virus causante de SARS.

---

<sup>1</sup> Agradezco las observaciones al manuscrito de Manuela Mesa, y las ideas sobre el concepto de "coyuntura crítica" de Camilo López Burián, de la Universidad de La Republica, Uruguay. El autor es el único responsable del contenido de este texto.

*La COVID-19  
encuentra un  
mundo con  
escasa capacidad  
de respuesta*

Cuatro meses después, cuando se escribe este análisis, ese brote había dejado atrás el foco inicial en China, se había extendido con rapidez hacia Europa y, después al continente americano y África. El 11 de marzo de 2020 la OMS declaró oficialmente a la COVID-19 como “pandemia global”, y a finales de marzo ya se había extendido a 190 Estados y territorios. Entre marzo y abril, la mitad de la población mundial ya se encontraba sujeta a medidas de confinamiento que, en el plano económico, han supuesto un desplome de la producción, el empleo y los intercambios comerciales sin precedentes, que puede empujar a la pobreza a 500 millones de personas más. Tanto las previsiones de los principales organismos internacionales como los primeros datos que empiezan a aparecer apuntan a caídas del producto aún mayores que las que se registraron al inicio de la “Gran Depresión” de los años treinta del siglo XX.

La crisis, por último, encuentra un mundo con escasa capacidad de respuesta: con sistemas de salud frágiles, o fragilizados, y sin acceso equitativo, como resultado de las políticas impulsadas por las visiones neoliberales dominantes; sin capacidad autónoma para producir los medios necesarios de manera inmediata –respiradores, medicamentos, equipos de protección individual del personal sanitario, e incluso modestas mascarillas, al depender estos de cadenas globales de suministro rápidamente dislocadas; con una elevada desigualdad, que agrava los efectos de la pandemia en determinados grupos sociales; con actores, políticas y normas económicas que dificultan o condicionan la necesaria reacción estatal, en materia de política monetaria, fiscal, o de empleo; y con reglas y con normas e instituciones multilaterales debilitadas, contestadas y deslegitimadas, ausencia de liderazgos, y mayor presencia de fuerzas nacionalistas y de extrema derecha, en muchos casos instaladas en gobiernos, que cuestionan la ciencia y obstaculizan la acción colectiva y la cooperación internacional. Esos actores alientan el “nacionalismo epidemiológico” que se ha observado a través del cierre de fronteras, las restricciones comerciales para acceder a materiales sanitarios, o el despliegue de narrativas y discursos de odio que, al servicio de la polarización política, culpabilizan de la pandemia y estigmatizan a determinados países o colectivos.

Aunque en su origen se presenta como una crisis sanitaria, la pandemia de la COVID-19 tiene un alcance sistémico, ya que afecta a todas las dimensiones de la vida social, y se proyecta a escala global. Se trata de una crisis generada por un evento discreto –la aparición del virus–, pero su rápida propagación y graves consecuencias sistémicas se explican, más allá de la virulencia y características de ese patógeno, por las fallas de ese sistema y su baja resiliencia: en concreto, las fallas que radican en una globalización en crisis, caracterizada por un alto grado de interdependencia, alta conectividad, sin los necesarios mecanismos de gestión y prevención de los riesgos globales inheren-

tes a esas interdependencias, y sin una gobernanza global legítima y eficaz. Desde 2008, el sistema internacional atraviesa una etapa histórica de crisis de globalización, entendida esta, más allá de su dimensión económica, como “crisis orgánica” de un orden hegemónico, el denominado “orden internacional liberal, en la forma específica que adopta desde la caída del muro de Berlín (Sanahuja, 2017, 2019). La COVID-19 representaría una crisis dentro de otra crisis: puede verse como una “coyuntura crítica” que exagera y agudiza las dinámicas presentes en otra crisis, anterior, más amplia, y de más lento desarrollo: la crisis de las estructuras históricas –materiales, institucionales, ideacionales– sobre las que se ha sustentado la globalización y el orden internacional liberal.

Aunque tiene un enorme efecto disruptivo, la COVID-19 no es, ni por asomo, un “cisne negro”, como ha puntualizado el propio Nassim Taleb (Avishai, 2020). Como se verá más adelante, el origen y los efectos potenciales de una pandemia como la que ha causado la COVID-19 habían sido plenamente anticipados por la ciencia y la prospectiva, dado que son, en gran medida, el resultado de acciones humanas. La pandemia, y la crisis a la que ha dado lugar puede entenderse como manifestación de los riesgos generados o acentuados por la globalización, que, en palabras del sociólogo Ulrich Beck (2002, 2008), conforman la “sociedad del riesgo mundial”.

Para Beck, riesgo es la previsión y control de las consecuencias futuras de la acción humana (Beck, 2008: 27) o, dicho de otro modo, “la anticipación de catástrofes” derivadas de esa acción. La sociedad del riesgo es una sociedad no asegurada frente a lo que denomina “riesgos inasegurables”. Estos son fácilmente identificables en las causas excepcionales de exclusión de las coberturas de cualquier póliza de seguros de salud o de accidentes convencional, que, por cierto, incluyen dentro de las mismas a las pandemias. Riesgo global es “la anticipación de catástrofes globales” (Beck, 2008: 83). La globalización definiría un nuevo “régimen de riesgo” al generar nuevos riesgos globales –en particular, los “no asegurables”– más allá del ámbito del Estado territorial y de la capacidad estatal de gestión de los mismos, a pesar de que sus efectos se materializan a escala local, sin que surjan a cambio mecanismos de gobernanza global capaces de gestionarlos. “La sociedad del riesgo global se caracteriza por situarse más allá de los límites de la asegurabilidad”, en gran medida definidos por los confines del Estado y su jurisdicción (Beck, 2008: 49).

Lo distintivo de esta etapa es, por ello, la producción de nuevos riesgos no asegurables en la interfaz entre la sociedad, el Estado, y el mercado globalizado. En esa interfaz operan, por un lado, la profunda interdependencia y conectividad generada por la globalización, y sus presiones: sobre la economía –desequilibrios macro, crisis financieras

asociadas a la financiarización y el endeudamiento–; sobre la sociedad y la política –desigualdad, precariedad, destrucción del tejido social, descontento y ascenso de extremistas–; y sobre el medio ambiente – riesgos tecnológicos, cambio climático, deterioro de ecosistemas–, entre otras. En el otro lado de esa interfaz se encontrarían las crecientes limitaciones –materiales, institucionales, e ideacionales– que la globalización impone a la capacidad y la agencia de los Estados, a través de la transnacionalización productiva, las instituciones y normas comerciales, financieras y sobre propiedad intelectual, y el ideario neoliberal, sea en el plano de la política económica, o de la ética pública y privada. Esos riesgos tienen tres características, que la COVID-19, como se verá, ejemplifica con claridad: a) deslocalización: son omnipresentes, situándose a la vez fuera y dentro de los Estados territoriales; b) incalculabilidad: son hipotéticos, al situarse en el espacio de incertidumbre inherente al conocimiento científico, y/o son objeto de disputas normativas, como, por ejemplo, la que rodea a las medidas de confinamiento ante la COVID-19 y su alcance y duración, en las que se invocan, por un lado, imperativos éticos de preservación de la vida, frente a una aproximación utilitarista que rechaza los costes de la interrupción de la actividad económica; y c) no compensabilidad o reparabilidad, al suponer, en parte, costes inasumibles y de difícil o imposible valoración en términos materiales (Beck, 2008: 49).

### *La pandemia contrapone nacionalismo y cosmopolitismo epidemiológico*

De esta forma, con la globalización se afirmaría un “régimen de riesgo” basado en la asunción de la “irresponsabilidad organizada”: por un lado, se contaría con el conocimiento experto que informa respecto al riesgo y la incertidumbre; por otro lado, se renuncia a la gestión o aseguramiento colectivo frente a esos riesgos, aun a sabiendas de que, de materializarse, no habría escapatoria, y sus consecuencias locales serían catastróficas. Beck ejemplificó esa paradoja con el ejemplo, entre otros, de la pandemia del SARS de 2003, que puso de manifiesto la necesidad de “áreas de gobernanza transnacionalizada” para desplegar una respuesta efectiva (Beck, 2008: 238). Por ello, para Beck, los riesgos globales implicarían una suerte de “cosmopolitismo forzoso”, o una *realpolitik* cosmopolita (Beck, 2008: 94-96), asumiendo que el Estado nación y las visiones territorializadas de la seguridad no son aptas para la gestión de riesgos globales. Frente al “nacionalismo epidemiológico” que se despliega en cuanto a prevención o respuesta, se debería actuar cooperativamente, a través de un “cosmopolitismo epidemiológico” cuyo fundamento se resume bien en estas palabras de Bill Gates: “Esta pandemia nos ha demostrado que los virus no obedecen leyes fronterizas y que, nos guste o no, todos estamos conectados biológicamente por una red de gérmenes microscópicos” (Gates 2020).

Asumiendo que la pandemia de la COVID-19 representa la materialización de un “riesgo global”, este capítulo examina dos grandes cues-

tiones: en primer lugar, en qué medida ese riesgo había sido previsto y era conocido, en cuanto a sus implicaciones globales, a partir de los precedentes acumulados y del conocimiento experto existente. En segundo lugar, se analizará hasta qué punto las consecuencias de la pandemia dependen, más allá de las características del patógeno que le da origen, de las normas y las instituciones sociales, y en particular, de la forma que adopta la globalización en su fase tardía; una fase de crisis y erosión de las capacidades y la agencia de los Estados, y de un orden multilateral débil, deslegitimado, y contestado por nuevas fuerzas sociales y políticas y por el nacionalismo rampante que caracteriza a esta época. Finalmente, se aportan algunas reflexiones sobre las opciones que esta crisis abre de cara al futuro.

## **COVID-19: previsión, pero no prevención**

### *Pandemias y crisis ambiental: un riesgo global en ascenso*

Como expresión de un “riesgo global”, el alcance sistémico de la crisis creada por la enfermedad de la COVID-19 parece responder más a la falta de preparación de los gobiernos, las sociedades y la respuesta multilateral, que al patógeno mismo, aun admitiendo las características de este virus, muy dañino cuando se manifiesta, pero también difícil de diagnosticar, ya que puede permanecer hasta doce días sin manifestarse, y que en muchos portadores se muestra asintomático.

La posibilidad de una nueva pandemia había sido ampliamente señalada por las ciencias experimentales, y formaba parte del elenco de riesgos identificados por las ciencias sociales y, de manera más específica, por gobiernos, agencias de inteligencia y estudios de prospectiva. También era objeto de informes y planes de acción de los organismos multilaterales, y, en particular, de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Existía, por supuesto, el precedente histórico de la gripe de 1918, que pudo matar a más de 50 millones de personas. Con la aparición del VIH, aparecieron libros premonitorios, como *The Coming Plague*, de Laurie Garrett (1994). En tiempos más recientes, había sido objeto de enérgicas alertas de personalidades como el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, y de Bill Gates, como eje del trabajo de su fundación filantrópica. Había aparecido, incluso, en la cultura popular, a través de filmes como *Contagio* (2011), dirigida por Steven Soderbergh a partir de un guion de Scott Z. Burns, con un relato de ficción claramente inspirado en la entonces reciente pandemia de “gripe porcina” de 2009-2010. En suma, la posibilidad de una pandemia originada en una zoonosis – una enfermedad en la que el agente patógeno se traslada de animales a humanos– y sus potenciales efectos catastróficos eran ampliamente

conocidos en el ámbito de la ciencia y el conocimiento experto, pero se desdeñaron en la esfera de la política pública.

Como destaca David Quammen en su influyente libro *Spillover*, publicado en 2012 bajo el impacto de la gripe porcina, las zoonosis –como también es el caso de la COVID-19– no son hechos aislados. Pueden verse como parte de una secuencia o patrón de enfermedad que se caracteriza por su mayor frecuencia y potencial peligrosidad. De los 1.415 patógenos humanos conocidos, más del 60% tienen origen zoonótico, y estos son origen de una proporción aún mayor –hasta tres cuartas partes– de las nuevas enfermedades que han parecido en las últimas décadas. La peste bubónica o la gripe de 1918 son zoonosis, y esta última es del mismo grupo (H1N1) que la gripe porcina de 2009. Si bien alguna de ellas se originan en la interacción entre el ser humano y el ganado, otras se trasladan, de manera creciente, desde la fauna silvestre. Respecto a estas últimas, en el recuento realizado por Quammen (2012: 39), el punto de partida podría ser el virus de Machupo, en Bolivia (1959-63), en una saga que, considerando solo los casos más destacados, incluiría los virus de Marburg (1967); Lassa (1969); Ébola (1976); VIH-1 (1981) y VIH-2 (1986); Sin Nombre (SNV) (1993); Hendra (1994); gripe aviaria (1997); Nipah (1998); virus del Nilo occidental (1999); Síndrome Respiratorio Agudo Severo (SARS) (2003); y gripe porcina (H1N1) (2009). Posteriormente cabría añadir el coronavirus causante del síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS-Cov), aparecido en 2012. En su informe de riesgos globales, el Foro Económico Mundial, con datos de la OMS, recogía más de 12.000 brotes, con 44 millones de personas afectadas, en una dinámica ascendente. En 2018, por primera vez, la OMS registró brotes en 6 de las 8 enfermedades consideradas “prioritarias” por su potencial epidémico, que incluyen a algunas de las antes mencionadas (World Economic Forum, 2019: 46).

*En la pandemia converge una crisis sanitaria y otra ecológica*

Este patrón o secuencia evidencia la importancia de la interacción humana con los animales y, por ende, con sus ecosistemas. De nuevo, según David Quammen, son el resultado de dos crisis que convergen: una crisis ecológica, y otra médico-sanitaria: “las presiones y las perturbaciones ecológicas con causas humanas están poniendo los patógenos aún más en contacto con las poblaciones humanas, mientras que la tecnología y el comportamiento humano están difundiendo esos patógenos de manera aún más amplia y rápida” (Quammen 2012, pp. 39-41). En ello inciden tres factores causales: a) la actividad humana, que causa la desintegración de ecosistemas a un ritmo cataclísmico; b) la existencia de una “virusfera” gigantesca, con un gran número de organismos patógenos parasitarios; y c) la creciente tendencia de esos organismos parásitos a buscar nuevos anfitriones donde alojarse, siendo los candidatos obvios los seres humanos, dado su número y omnipresencia.

## *La securitización del riesgo de pandemias*

Sin embargo, más que las lecciones de la historia, o la preocupación ambiental, fue el riesgo de un ataque biológico por parte de terroristas lo que llamó la atención de los gobiernos. De esa forma, al iniciarse el siglo XXI, el riesgo de pandemias se introdujo en las estrategias de seguridad nacional y en los ejercicios de previsión de escenarios de las agencias de inteligencia y los organismos gubernamentales encargados de la gestión de crisis. Las enfermedades infecciosas fueron elevadas a la categoría de amenaza a la seguridad nacional en los noventa, con la administración Clinton. Pero son los falsos envíos con carbunco (ántrax) tras los ataques del 11 de septiembre de 2001, y el posterior brote de Síndrome Agudo Respiratorio Severo (SARS) en China en 2003 los que contribuyeron a ese cambio de perspectiva (Méndez 2003). La propia OMS, deseosa de atraer la atención gubernamental, contribuyó también a la paulatina “securitización” de ese riesgo (Kamradt-Scott, 2015). La experiencia del SARS llevó a prestar atención a aspectos críticos de la respuesta, que deberían incorporarse a los esfuerzos de preparación y planeación, que en 2005 reclamaban ya los expertos: qué suministros clave debieran asegurarse frente al virtual “apagado” de la economía global y la interrupción de las cadenas de suministro; cómo mantener el orden público; y como producir y asegurar la distribución de antibióticos, antivirales y/o vacunas, respiradores y otros equipos esenciales, dado que la mayor parte de los países no tenía ya capacidad de producirlos, ni reservas almacenadas (Osterholm, 2005).

Ese mismo año 2003, el Consejo Nacional de Inteligencia de Estados Unidos elaboró un informe alertando sobre la posibilidad de un rebrote del SARS, y de su expansión a países con débil infraestructura sanitaria (Monaghan, 2003). En 2008, en el informe *Global Trends 2025*, ese mismo organismo trazaba un posible escenario de pandemia global causada por una nueva cepa de coronavirus, de origen zoonótico, similar a la gripe aviaria o al SARS. Esta causaría una enfermedad respiratoria virulenta y muy contagiosa, para la que no existía remedio conocido. Dicha enfermedad, se aventuraba, podría surgir en China o en un país del sudeste asiático con alta densidad de población y frecuente contacto humano con animales. La insuficiente capacidad de monitoreo y la lenta respuesta inicial de los sistemas de salud pública en el país de origen y sus vecinos impediría la detección temprana del virus, a pesar de la aparición de focos en diversas ciudades. En el momento en que se tomara conciencia del riesgo de pandemia y se establecieran restricciones de viaje, miles de pasajeros asintomáticos estarían ya diseminando el virus por todo el mundo, originando una pandemia global con un elevado coste económico y humano. “En el peor de los casos, podrían enfermar en suelo de Estados Unidos de decenas a cientos de millones de estadounidenses, y las muertes se



contarían por decenas de millones”. También podría haber nuevas oleadas o brotes posteriores si no había un tratamiento o vacuna efectiva (National Intelligence Council, 2008, p. 75).

En 2015, la estrategia de seguridad nacional elaborada por la administración Obama dedicaba un apartado a las enfermedades infecciosas y las pandemias, que se catalogaron como una de las ocho principales amenazas a la seguridad de los Estados Unidos, y proponía reforzar tanto las capacidades nacionales, como, con una perspectiva más cosmopolita, el sistema multilateral. De nuevo, el informe del Consejo Nacional de Inteligencia *Global Trends* de 2017 volvía a considerar ese riesgo, que, unido a otros factores, podría conducir a un mundo menos globalizado y más cerrado, de “islas” con menor propensión a interactuar y cooperar entre sí. Ese mismo año, Bill Gates hizo un llamado, igualmente premonitorio, ante la conferencia de seguridad de Munich. Allí afirmó que las pandemias, junto con el cambio climático y la guerra nuclear, serían las tres mayores amenazas contemporáneas a la humanidad. En esa alocución Gates trasladaba al público las advertencias de los epidemiólogos, que temían que un patógeno que se trasladara por el aire con rapidez –en particular, un brote de gripe–, fuera intencionado o no, podría matar a más de 30 millones de personas en menos de un año, y que existía una probabilidad razonable de que el mundo tuviera que enfrentarse a esa amenaza en los siguientes diez años (Gates, 2017).

### *La securitización de las pandemias no mejoró las respuestas*

En suma, la mención de las pandemias como riesgo o amenaza a la seguridad nacional se convirtió en una constante de las doctrinas y estrategias de seguridad de la mayor parte de los países avanzados, lo que implicaba una notable ampliación del concepto de seguridad, un reconocimiento de sus vínculos transnacionales, y su dimensión no militar, aproximándose a la idea de “seguridad humana”. En el caso español, las estrategias de seguridad de 2011 –la primera que se elaboró– y de 2013 contemplan el riesgo de pandemia dentro de las “emergencias y catástrofes”, y la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, en vigor, la consideraba uno de los “desafíos” de seguridad, en términos de vulnerabilidad y resiliencia, considerando que factores como la apertura al turismo o el envejecimiento de la población suponían factores adicionales de riesgo (Gobierno de España, 2017: 76, 116). En otras publicaciones del Ministerio de Defensa (2018: 106, 110) también se contemplaba el riesgo de pandemia como parte del escenario de riesgo geopolítico. Finalmente, en su Estrategia Global y de Seguridad, adoptada en 2016, la Unión Europea (UE) hacía una mención tangencial del riesgo de pandemia, aunque insistía, como elemento central, en la necesidad de reforzar la resiliencia social, tanto para sí, como en su política de cooperación al desarrollo con terceros países (Sanahuja, 2020).

Que en estos documentos se mencione el riesgo de pandemia no significa, sin embargo, que se considerase una prioridad, y en la mayor parte de los casos, se situaban en un lugar secundario frente a las amenazas “tradicionales”, situadas en el ámbito militar, o “nuevas”, como el “ciberterrorismo”. Además, ello no siempre se tradujo en un reforzamiento de capacidades en la práctica (Torralba *et al.* 2020). El clima de mayor competencia geopolítica de los últimos años ha alentado el retorno de visiones más nacionalistas, territorializadas y clásicas de la seguridad, que significaron más prioridad a la defensa y el gasto militar, y menor atención aún a amenazas “no convencionales” como una pandemia. El caso de Estados Unidos y la nueva Estrategia de Seguridad Nacional adoptada en diciembre de 2017 por la administración Trump es paradigmático (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2018: 79). Pese a la tendencia a la “securitización” de los riesgos para la salud, como las pandemias, se optó por una visión militarizada y defensiva de la seguridad, en clave geopolítica, a la que se también subordinaban las relaciones comerciales y la dimensión tecnológica. La Administración Trump, además, debilitó notablemente las capacidades de respuesta creadas por anteriores administraciones, y al tiempo que aumentaba el gasto en defensa, redujo el presupuesto de la Dirección para la Salud Global y la Biodefensa del Consejo de Seguridad Nacional –creada por la Administración Obama tras el brote de Ébola de 2014-16–, y se enfrentó al Congreso, que se opuso a los recortes que el ejecutivo pretendió aplicar a los Centros para el Control y Prevención de las Enfermedades Infecciosas (CDC). Según analistas de inteligencia, lo que en otros casos ha sido desatención, en la Administración Trump es una actitud de abierta negligencia (Harrington, 2020. En octubre de 2019, un ejercicio de simulación en Washington DC y en 12 Estados denominado *Crimson Contagion*, basado en el supuesto de una pandemia de gripe originada en China, que mes y medio más tarde habría causado cerca de 8 millones de hospitalizaciones, y medio millón de muertes. El ejercicio detectó notables carencias de recursos, preparación, y coordinación en el seno del gobierno federal (Sanger *et al.*, 2020).

Todos estos elementos muestran, de nuevo, que el riesgo de pandemia era ampliamente conocido. Sin embargo, al situarse en un marco altamente securitizado, y a pesar de reconocerse su naturaleza transnacional, la respuesta se ha ubicado primordialmente en el marco del Estado-nación y en concepciones territorializadas de la seguridad. Esa mirada nacional –en el sentido que da Ulrich Beck a esta expresión– y securitaria, el hecho de que los anteriores brotes hubieran tenido escasa incidencia, y no tener por detrás grupos de interés tan influyentes como, por ejemplo, el “complejo militar-industrial” que alienta el gasto en defensa, situó a las pandemias por detrás de otras amenazas de índole militar o tecnológica, y las dejó mal paradas a la hora de captar recursos para afrontarlas.

## *La débil gobernanza global de la salud y la respuesta mundial a las pandemias*

Si esto ha ocurrido en el plano nacional, no cabe esperar que las normas e instituciones internacionales sean más robustas. La gobernanza mundial de la salud, de hecho, depende de organismos internacionales de naturaleza subsidiaria, sin mandato ejecutivo ni capacidad operacional para proporcionar asistencia. La renuencia a delegar autoridad y asignar recursos a organismos internacionales por parte de los Estados es propia de un sistema internacional aún basado en una concepción “westfaliana” tradicional de la soberanía. Sus principales funciones son generar y diseminar conocimiento experto, generar estadísticas comparables y proponer normas cuya aprobación y aplicación efectiva depende de los Estados parte. A escala global, esas funciones radican en la Organización Mundial de la Salud (OMS). A escala regional, solamente en la UE existen algunas competencias en materia de salud, pero esta depende en lo esencial de los Estados miembros. La OMS ha cosechado importantes éxitos, como la Declaración de Alma-Atá sobre atención primaria, la erradicación de la viruela, en la lucha contra el tabaquismo, o la adopción de estándares en atención sanitaria. Sin embargo, en un mundo globalizado y necesitado de una gobernanza multilateral más efectiva, la OMS no tiene ni las atribuciones ni la capacidad de respuesta necesarias (Huang y Meltzer, 2019), y se ve a menudo sometida a las presiones de la competencia geopolítica, como revela la decisión de la administración Trump, en plena pandemia, de retirar el apoyo financiero de Estados Unidos, hasta entonces principal contribuyente. La debilidad de este organismo también tiene su reflejo en la forma en la que se financia: en el bienio 2018-19 contaba con un modesto presupuesto de 4.421 millones de dólares (como comparación, una cifra cercana al presupuesto de salud de la comunidad autónoma de Galicia, en España), de los que 78% eran contribuciones voluntarias, muchas de ellas asignadas a los objetivos marcados por los donantes (*earmarking*). Además, una tercera parte de los ingresos procedía de fuentes privadas, incluyendo compañías farmacéuticas, y fundaciones filantrópicas. Con más de 600 millones de dólares, la Fundación Bill y Melinda Gates era el segundo contribuyente más importante, solo por detrás de Estados Unidos (Reddy *et al.*, 2018).

En 1995, ante la aparición del virus del Ébola y de nuevos brotes de peste y de cólera en países en desarrollo, la OMS decidió modernizar el principal tratado internacional para el control de pandemias, el Reglamento Sanitario Internacional (RSI). En 2003, al aparecer el brote del SARS en China, este instrumento aún no se había reformado, y se acusó a la OMS de actuar tarde y de no responder a la falta de información de China, país en el que apareció este virus. Ello impulsó, finalmente, la negociación del nuevo RSI, aprobado en 2005 y en vigor

*La OMS ha estado sujeta a presiones geopolíticas*

desde 2007. Con ello, este instrumento de derecho internacional amplió su cobertura a las nuevas enfermedades causantes de pandemias, estableciendo requerimientos más exigentes para el control y el reporte de brotes ante la OMS. También se adoptaron estándares comunes respecto a los procedimientos de control en fronteras para evitar la propagación de enfermedades, pero, como reclamaron muchos Estados parte, con las menores interferencias posibles al comercio internacional.

La gripe porcina (H1N1) de 2009 mostró, sin embargo, las limitaciones de ese instrumento, y, de manera más amplia, de la capacidad de respuesta internacional a una pandemia, incluyendo, en particular, a la propia OMS y a las capacidades estatales. Un comité internacional presidido por el prestigioso salubrista Harvey V. Fineberg analizó esa respuesta, concluyendo que el mundo estaba mal preparado para responder a una pandemia gripal severa o a cualquier emergencia similar global, sostenida y que amenazara a la salud pública (Fineberg, 2014, p. 1636). Ese análisis volvía a recordar que la OMS no tenía capacidad ejecutiva, su presupuesto era muy bajo en relación a su mandato y planes de acción, y además estos estaban distorsionados por las prioridades particulares de los donantes externos al financiar proyectos concretos. Esta práctica de consignación de fondos o *earmarking*, unida al carácter voluntario de la mayor parte de las aportaciones, podía suponer, además, conflictos de interés.

En 2009 era la primera vez en la que se declaraba una pandemia en aplicación del RSI de 2005, y en cierta forma, fue un “anti-clímax”: la incidencia real de la gripe porcina fue reducida, y se acusó a posteriori a la OMS de precipitación y de exagerar la amenaza. Ello condujo a que los gobiernos adquirieran, a un coste muy elevado, un gran número de vacunas suministradas por laboratorios privados que, o bien llegaron tarde, o no fueron necesarias.<sup>2</sup> En realidad, la OMS tuvo que actuar en un contexto de gran incertidumbre científica, y, a la postre, el mundo tuvo suerte porque la gripe porcina no llegó a tener la letalidad que pueden llegar a tener estas enfermedades. Sin embargo, el coste para la reputación y la credibilidad de la OMS y de los gobiernos fue alto, al extenderse la sospecha de que podían actuar en nombre de intereses políticos y comerciales de determinados Estados y empresas. La contestación a la OMS llegó incluso al Consejo de Europa, donde se desafió abiertamente su autoridad (Abeyasinghe, 2015). La falta de transparencia en sus deliberaciones y procedimientos decisivos pudo ser también un factor importante a la hora de

<sup>2</sup> España, en particular, adquirió 37 millones de dosis de vacuna, suministradas por Novartis y GlaxoSmithKline, por un total de 266 millones de euros, y 3 millones de dosis de Antivirales, por unos 50 millones de euros adicionales, que finalmente no fueron necesarias. Ese hecho, entre otros elementos, puede explicar la renuencia inicial a adoptar medidas más estrictas al llamado de la OMS. Véase Hidalgo (2009).

*Existe un difícil dilema político en la prevención*

generarse esa imagen (Fineberg, 2014, p. 1340). Pero más allá del debate sobre los conflictos de interés que puedan afectar a esta organización, este caso también ilustraba el inevitable dilema de política y las difíciles decisiones que suponen estos riesgos tanto para la OMS como para los gobiernos, en particular en un escenario de fuerte escrutinio de los medios de comunicación y/o de alta polarización política: una actuación enérgica en el ámbito de la prevención, en una fase temprana, será calificada como exagerada. Una actuación posterior, o más gradualista, será cuestionada por ser considerada insuficiente o tardía. Esta situación, para el epidemiólogo Christian Drosten, asesor del gobierno alemán, podría llamarse la “paradoja de la prevención” (Spinney, 2020).

El brote de Ébola de 2014-2016 actuó como catalizador de un nuevo esfuerzo de la OMS para mejorar la capacidad de respuesta internacional. Entre 2015 y 2018 empezó a considerar como enfermedades prioritarias a las que suponían riesgo de pandemia, aun desconocidas, y señaló las “brechas de preparación” que suponía ese riesgo. Posteriormente, estableció la “Junta de Vigilancia Mundial de la Preparación” (*Global Preparedness Monitoring Board, GPMB*), co-presidida por la ex-primer ministro noruega y anterior directora de la OMS, Gro Harlem Brundtland, y por Elhadj As Sy, Secretario General de la Federación Internacional de Sociedades de Cruz Roja y Media Luna Roja. El objetivo era extraer lecciones del brote de Ébola previo, y proponer recomendaciones a la organización y a los Estados parte en materia de prevención y preparación. En septiembre de 2019 se dio a conocer su informe, que daba continuidad a otros de años anteriores, bajo el elocuente título *Un mundo en peligro*. En sus principales conclusiones y recomendaciones, se afirmaba que “El mundo debe prepararse para lo peor (...) la propagación rápida de una pandemia debida a un patógeno respiratorio letal (de origen natural o liberado accidental o intencionadamente) conlleva requisitos adicionales de preparación”. En ese momento, de hecho, poco más de la mitad de los países miembros había establecido los mecanismos de respuesta requeridos por la Organización. Este informe, además, alertaba sobre los riesgos económicos de una pandemia regional o global, solicitando al FMI y al Banco Mundial que los evaluaran a través de las consultas con sus Estados miembros (OMS, 2019: 8, 30, Peiró, 2019).

El Foro Económico Mundial de Davos también ha incluido una posible pandemia en *Global Risks Report*, que se publica anualmente. En la edición de 2019 señalaba que el mundo estaba muy mal preparado incluso para una amenaza biológica “modesta”, y que el hecho de que en ocasiones anteriores se hubiera evitado, por poco, una catástrofe, había llevado a que se fuera muy complaciente ante ese riesgo, que, atendiendo a los registros de la OMS, era cada vez más probable. Habría cinco factores que incidían en ello: la mayor conectividad mun-

dial, que permitía que en apenas 36 horas un patógeno pudiera dar la vuelta al mundo; la alta densidad de población, a menudo con malas condiciones higiénicas; la deforestación y destrucción de hábitats, que favorecía el “salto” de los virus de animales a humanos; el cambio climático, que acelera la transmisión de enfermedades como el dengue o el Zika; y los desplazamientos de población refugiada o migrante. Sin embargo, no existía conciencia de ese riesgo. Este informe ordena los riesgos en atención a su probabilidad e impacto potencial, a partir de una amplia encuesta que recoge las percepciones de riesgo de líderes empresariales, de la sociedad civil, y de gobiernos. Entre 2009 y 2019 nunca apareció entre los cinco riesgos globales más probables. En 2015 se situó en segundo lugar en el ranquin de riesgos atendiendo a su impacto, como reflejo del brote de Ébola de 2014-16. Estos indicadores, de nuevo, reflejan la mirada complaciente que el mundo tenía respecto a estos riesgos, a pesar de lo que ya se sabía de ellos (World Economic Forum, 2019: 46).

Las evidentes similitudes de esos escenarios y advertencias con la situación real que ha surgido en 2020 con la crisis de la COVID-19 se explican, de nuevo, en función del conocimiento científico disponible, tanto en el ámbito sanitario como de las ciencias sociales. En realidad, que brotes anteriores no se convirtieran en pandemia se debe a la combinación de acción rápida y de buena suerte, y el relativo éxito y escasa incidencia de los mismos puede ser un factor explicativo de la renuencia de los gobiernos a mejorar la preparación, y, atenzados por el “dilema de la prevención”, a reaccionar con rapidez cuando las noticias surgidas de China empezaban a apuntar a un nuevo brote.

## **Pandemia y colapso económico y social: una crisis de desarrollo en ciernes**

*De Wuhan al mundo: crónica de una pandemia anunciada*

Entre 2019 y 2020, con la crisis de la COVID-19, los pronósticos se hicieron realidad, respondiendo con extraordinaria exactitud a las previsiones de la ciencia y la prospectiva. Como se mencionó, el 30 de diciembre de 2019 las autoridades sanitarias de Wuhan informaron a la OMS sobre el brote de COVID-19, y al día siguiente las autoridades nacionales de China y Taiwán notificaron oficialmente la aparición de un nuevo virus a esa organización, no sin dificultades asociadas a la disputa entre ambos países y el no reconocimiento de Taiwán como Estado miembro. El 23 de enero, con el brote fuera de control, China impuso una drástica cuarentena sobre Wuhan. En los gobiernos, los medios de comunicación y la opinión pública occiden-

*Occidente  
respondió al  
brote de China  
con arrogancia e  
indolencia*

tales, se reaccionó con una mezcla de soberbia e indolencia: se trataría de un problema local, que, además, China podía resolver dada su experiencia con el SARS y la gripe porcina. Respecto al rigor de las medidas, se reaccionó en ese momento con arrogancia y desdén, viéndolas como una muestra más de autoritarismo o “despotismo oriental”, ahora actualizado con el uso de las nuevas tecnologías. El 30 de enero, conforme al RSI, la OMS declaraba a la COVID-19 una “emergencia de salud pública de importancia internacional” (PHEIC, por sus siglas en inglés). En los países vecinos de China, donde se habían registrado brotes, también se habían adoptado medidas de control muy estrictas, lo que pese a la alerta de la OMS pudo dar lugar a una falsa sensación de seguridad en otros países.

En Italia, los primeros brotes de transmisión local aparecieron a mediados de febrero, y a finales de mes se había producido una explosión de casos en Lombardía. El 8 de marzo se impuso el confinamiento a toda esta región, junto con otras 14 provincias del norte de Italia, incluyendo el Véneto, donde también apareció un foco importante de contagio, y dos días después esta medida se extendió a todo el país. En fechas previas, sin embargo, se habían mantenido las conexiones aéreas con otros países de la UE y, en particular, con España, que las prohibió el 10 de marzo. El 11 de marzo la OMS declaró oficialmente a la COVID-19 una pandemia global, lo que implicaba el máximo grado de alerta conforme al RSI. Mientras, se producía un aumento explosivo de los casos por esta enfermedad: a lo largo de marzo, el número de personas fallecidas pasó de 34 a 15.729. En España, que aplicó medidas de confinamiento a escala nacional el 14 de marzo, el número de fallecimientos siguió también esa pauta: el 1 de marzo solamente se registraba 1 fallecimiento, pero al terminar ese mes eran ya 8.198.

Apenas unas semanas después, a finales de marzo, la pandemia ya se había extendido a 190 países, a pesar de las medidas de contención, adoptadas con mayor o menor rapidez, pero que, en retrospectiva, no han sido muy efectivas. Entre marzo y abril el 90% de la población mundial fue sometida a cierres parciales o completos de fronteras y a restricciones para viajar, que sin embargo no impidieron que el virus se expandiera (Kiernan *et al.*, 2020), y en torno al 50% ya se encontraba sujeta a medidas de confinamiento domiciliario. En muchos países, estas han sido muy estrictas, lo que también significó un cambio en la valoración de la experiencia de China. Al finalizar ese mes los registros oficiales ya contabilizaban un total mundial de 3,23 millones de casos de contagio y 215.000 muertes, pero también era notorio que esas cifras subestimaban el alcance real del contagio y la letalidad de esta enfermedad (Burn-Murdoch *et al.*, 2020). Mientras tanto, muchos gobiernos reaccionaron con medidas restrictivas a la exportación de material médico, y se disputaban los escasos envíos de mas-

carillas y respiradores mecánicos, incluso a pie de pista, en una lógica de “sálvese quien pueda” que, en conjunto, ha sido perjudicial para todos, y que incluso la UE apenas pudo evitar para sus Estados miembros. Finalmente, en algunos países, las estrictas medidas de confinamiento están logrando “aplanar la curva” del contagio y reducir el número de nuevos casos y de fallecimientos, pero al comenzar el mes de mayo la fase ascendente de la enfermedad apenas comenzaba en África, una región muy vulnerable dada la fragilidad de sus sistemas de salud, o se encontraba aún en fase ascendente en otros países, y en algunos, muy afectados –Estados Unidos, Brasil–, un factor adicional de crisis han sido gobiernos presididos por líderes ultraderechistas que han negado la realidad de la pandemia, y han subordinado su política a lógicas de polarización interna que han hecho más difícil aún la respuesta sanitaria.

### *Confinamiento mundial y riesgo económico y social*

En el plano económico y social, la pandemia encontraba un mundo frágil, que desde 2008 atravesaba una etapa de crisis de globalización, con cambios tecnológicos y productivos de gran alcance, que apuntaban a una nueva división internacional del trabajo, a una creciente competencia geopolítica en torno al control de la tecnología y el acceso a los mercados, y mostraba sus evidentes límites ambientales; con un creciente malestar social vinculado a la desigualdad, cada vez más acentuada, y a expectativas de movilidad social no satisfechas, en ascenso en los países en desarrollo, y relacionadas con el estrechamiento de la clase media en los países avanzados; con crecientes problemas de legitimidad para los gobiernos, y unos mecanismos de gobernanza global debilitados por el visible ascenso del nacionalismo extremo y la ultraderecha en todo el mundo (Sanahuja, 2017 y 2019).

Al comenzar 2020 la economía internacional mostraba, además, claros síntomas de debilidad, con previsiones de crecimiento débiles, “guerras comerciales” impulsadas por la administración Trump, que contribuyeron a que en 2019 el comercio internacional se redujera –un 0,4%, la primera caída desde 2008–, y serios problemas subyacentes de endeudamiento. En 2019 la deuda mundial, pública y privada, de hogares, empresas y gobiernos, era ya un factor de riesgo que, en el mismo año 2020, de haber alguna circunstancia desencadenante, podría dar paso a una nueva crisis financiera mundial. Según el Instituto de Finanzas Internacionales ascendió a 255 billones de dólares –el 322% del PIB mundial, 40 puntos más que en 2008–, como consecuencia las políticas monetarias adoptadas por los bancos centrales en la década anterior, muy laxas, siendo especialmente preocupante el aumento de la deuda corporativa no financiera.



*La COVID-19  
supondrá una  
grave crisis  
económica global*

Como anticipaban algunos ejercicios de prospectiva, la recesión mundial causada por la COVID-19 supondrá un desplome económico sin precedentes, incluso considerando la crisis mundial de 2008, o, más atrás, la Gran Depresión de los años treinta del siglo pasado. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), en 2020 la economía mundial caerá -3,0%, con -6,1% en las economías avanzadas, -7,1% en la UE, -5,9% en Estados Unidos, -5,2% en América Latina, -1% en los países emergentes, y -1,6% en África. China registraría un crecimiento de 1,2%, que, aun siendo una cifra positiva, es un gran retroceso respecto al 6% el año anterior. Para América Latina, por ejemplo, esa cifra sería la más baja en un siglo (CEPAL, 2020). El comercio internacional también experimentará un fuerte retroceso. Según estimaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), con un escenario optimista y otro pesimista, el comercio mundial puede caer entre -13% y -32%, mucho más que en 2008-2009. Sufrirán las cadenas de valor complejas (electrónica, automoción), el comercio de servicios (turismo), y las exportaciones de materias primas, dañando en mayor medida a los países en desarrollo. No se trata solamente de la caída de la demanda mundial; el aumento de las medidas proteccionistas, que ya era una tendencia anterior, es también un factor importante (OMC, 2020).

El impacto social de ese retroceso puede ser enorme. En una primera estimación, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que se pueden perder 25 millones de puestos de trabajo en la economía formal, y habrá pérdidas de ingreso para los 1.600 millones de trabajadores/as del sector informal, que se verán especialmente afectados por el confinamiento. Supondrá un fuerte aumento de la pobreza, si no se adoptan medidas drásticas y urgentes para evitarlo: si la contracción del PIB per cápita es solo de 5%, unos 80 millones de personas más; pero si esa contracción llega a ser de 20%, se podrían alcanzar hasta 500 millones más de pobres, lo que, al sumarse a los ya existentes, supondría em torno a la mitad de la población mundial en esa situación. Estos escenarios ponen en peligro las metas de la Agenda 2030, y pueden significar una década perdida de avances en esta materia (Summer *et al.*, 2020).

Ante la pandemia, como en otros lugares, es vital aumentar de manera inmediata el gasto sanitario, proteger ingresos de los más vulnerables, apoyar a las empresas, mantener el empleo y preservar tejido productivo. Con ese imperativo, las asimetrías entre países se tornan críticas: entre países ricos y pobres, con poco, o ningún margen fiscal o monetario, y quienes sí tienen capacidad financiar el aumento del gasto sanitario y, al tiempo, proteger los ingresos, los medios de vida y el empleo, y apoyar a las empresas. Entre sistemas de salud desiguales, y en algunos casos, debilitados por los recortes posteriores a la gran recesión de 2008. Entre países con capacidad industrial para producir los medios sanitarios para enfrentar la pandemia –respirado-

res, mascarillas, tests- y quienes dependían de proveedores externos, repentinamente bloqueados.

Estados Unidos, como se verá, puede recurrir a la Fed (la Reserva Federal) y financiarse en su propia moneda. En la UE el Banco Central Europeo (BCE) puede ampliar las opciones de financiación, y se puede recurrir a los créditos de contingencia del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), y quizás, a mutualizar deuda. Pero muchos países en desarrollo están hoy más endeudados y tiene menos margen fiscal, por lo que el acceso a financiación externa es esencial. Nada similar existe para esos países, salvo el recurso al Fondo Monetario Internacional (FMI), que supone un injusto estigma financiero; y, de manera más limitada, a los bancos multilaterales de desarrollo. Al no haber recursos, la ausencia de respuestas adecuadas, además del elevado coste humano, comporta serios riesgos de que se agrave la fractura social y ello conduzca a tensiones políticas y al ascenso de nuevas opciones autoritarias, nacionalistas y de extrema derecha. Por esta razón también es necesaria una respuesta concertada, que contemple las necesidades de financiación de los países en desarrollo, a través de la cooperación internacional.

La pandemia, además, exacerba las desigualdades sociales ya existentes, que se convierten ahora en una amenaza existencial: entre quienes pueden estar confinados y teletrabajar en viviendas adecuadas, y quienes residen en *bidonvilles*, *favelas* o villas miseria. Quienes viven al día, con ingresos muy bajos o en el sector informal, no pueden permitirse el confinamiento y la inactividad laboral durante semanas o meses, con lo que se ven expuestos o bien a privaciones y hambre, o al riesgo de contagio en la calle. Los migrantes y refugiados, en particular, quedan en un limbo laboral y legal que impide sobrevivir. Diferencias, también, entre quienes viajan en coche propio, o han de hacerlo en metro o camionetas atestadas, con más riesgo; y entre quienes tienen acceso o no a fuentes de agua mejoradas, que en las zonas rurales son menos frecuentes; entre quienes tienen cobertura de la seguridad social o acceso a servicios médicos privados, y no lo tienen. Incluso con medidas drásticas de confinamiento y distancia física frente al contagio, los sistemas de salud pueden colapsar en una fase temprana de la pandemia, y allí donde parte de ellos son de titularidad privada, no habrá acceso igualitario a los test y la atención médica. Con las escuelas y universidades cerradas físicamente, la desigualdad educativa también se torna más visible, y puede dejar huellas duraderas: según acceso a la escuela pública y privada; acceso a ordenador y/o a Internet; según entorno socio-cultural y de renta de origen... Por ejemplo, el 45% de la población de América Latina y el Caribe no tiene acceso a Internet (86% en la OCDE), solo 4 de cada 10 hogares tiene conexión de banda ancha fija, y el 50% de la población acceso móvil (UNESCO-IESALC, 2020).

Finalmente, la pandemia y las medidas de confinamiento agravan, de forma aún más lacerante, los problemas de desigualdad y violencia de género a escala global. Las mujeres están sobrerrepresentadas en el empleo informal, que asume más riesgos de contagio y/o mayor caída de ingresos ante el confinamiento. Son mayoría en las profesiones sanitarias de menor cualificación, más expuestas al contagio sin equipos de protección adecuados; ante la falta de servicios públicos de salud, son las mujeres las que asumen en mayor medida las tareas (no pagadas o mal pagadas) de los cuidados, y la COVID-19 puede, por ello, suponer una grave crisis de la “economía del cuidado”. El impacto será muy grande en el empleo en sectores muy feminizados y asociados a ingresos bajos y escasa protección social, como el trabajo doméstico. Finalmente, el confinamiento está exacerbando problemas como el abuso sexual y la violencia de género en el ámbito doméstico, y supone restricciones añadidas de acceso a medios anti-conceptivos y al ejercicio de derechos sexuales y reproductivos.

### **Crisis de la gobernanza económica global, crisis del desarrollo**

*Con la pandemia,  
la desigualdad se  
torna una  
cuestión  
existencial*

*Al rescate de las finanzas: el papel de los bancos centrales*

En febrero de 2020 los mercados y el FMI aún veían la pandemia como un problema circunscrito a China, que podía tener algunos efectos globales vía ralentización del crecimiento, o interrupción temporal de las cadenas globales de suministro. La reunión ministerial de finanzas del G20 en Riad el 22-23 de febrero de ese mes tuvo un contenido rutinario, si bien la “guerra de precios” del petróleo de principios de marzo anticipaba fuertes caídas de la demanda en 2020. Sin embargo, a mediados de marzo, con la declaración oficial de la pandemia y las medidas de confinamiento, muchos gobiernos deciden el “apagado” repentino de buena parte de la actividad económica. Nunca antes la economía mundial había experimentado una situación de esa naturaleza, y a escala global: un doble choque, de oferta y demanda, de duración indeterminada, del que no se podría salir con un mero “reencendido” de la economía, y que exigirá medidas de apoyo económico de gran escala para preservar durante ese periodo de excepción los empleos y el tejido empresarial y productivo.

Lo ocurrido entre marzo y abril de 2020 mostró el alcance del riesgo para las economías, mucho mayor que en la crisis financiera anterior. Como en 2009, el temor al colapso económico y social ha supuesto el retorno de la intervención directa del Estado en la economía. Sin embargo, en esta ocasión el G20 no ha jugado un papel relevante,

como lo tuvo entre 2009 y 2020, y las respuestas, eminentemente nacionales, son una clara expresión del debilitamiento de la gobernanza económica global y la erosión del orden internacional liberal y del nacionalismo rampante en muchos países, que se ha traducido en una marcada ausencia de liderazgo internacional. Por otra parte, la ausencia o debilidad de la respuesta colectiva, en un sistema internacional muy asimétrico, deja en una situación vulnerable a muchos países en desarrollo y en particular a los más pobres y a sus poblaciones, ya que en ellos hay menos margen fiscal, y pueden sufrir una nueva crisis global de deuda externa.

La preocupación y, poco después, el pánico, llegó a los mercados financieros entre febrero y marzo, al tiempo que la COVID-19 se instalaba en Europa. A inicios de marzo ya se había iniciado la huida de los inversores a activos más seguros, el precio del petróleo se desplomaba, y se iniciaba una salida masiva de capitales de los países en desarrollo. El hecho es que el foco de la pandemia se situó en Italia, el país más endeudado de la Eurozona, cuya prima de riesgo empezó a aumentar conforme surgían, de nuevo, las dudas sobre el respaldo europeo a ese país, a las que contribuyeron unas desafortunadas declaraciones de la presidenta del BCE, Christine Lagarde, que el 12 de marzo afirmó que el papel de esa institución no era “reducir primas de riesgo”. Aunque el BCE rectificó pocas horas después, el daño estaba hecho, y el pánico se instaló en los mercados financieros. Como explica Adam Tooze (2020a), el fin de semana del 14 y 15 de marzo los principales bancos centrales lograron coordinar sus respuestas y evitar el colapso financiero. El 15 de marzo la Fed anunció medidas contundentes para garantizar la liquidez global, incluyendo operaciones de canje (*swaps*) con otros bancos centrales por 450.000 millones para asegurar la disponibilidad de dólares, la bajada del tipo de interés, y el 23 de marzo lanzó un nuevo programa de compra de activos (*Quantitative Easing*) por 700.000 millones, activando así, a la vez y a mayor escala, todos los instrumentos que se habían desplegado desde 2008. El BCE, por su parte, amplió su programa de compra de bonos y el 18 de marzo lanzó un gran programa temporal de compras de emergencia en caso de pandemia (PEPP, por sus siglas en inglés) por 750.000 millones de euros, ampliables, renovando así el compromiso de su anterior presidente, a hacer “todo lo necesario” (*whatever it takes*) para respaldar al euro y a los países de la eurozona. El Banco de Inglaterra activó, a su vez, la línea de crédito *Ways and Means*, que permite financiar directamente el déficit gubernamental. A finales de la tercera semana de marzo, los 39 bancos centrales más importantes habían actuado, de forma más o menos concertada, para tejer un enorme “cortafuegos” monetario para las principales economías avanzadas y, con ello, evitar el desplome de las bolsas y mantener vivo el capitalismo financiero.

*Muchos países en desarrollo enfrentan la crisis sin margen fiscal*

La reacción de los gobiernos y de la política fiscal no presenta un panorama tan nítido: los paquetes fiscales no han respondido a una pauta concertada: el 25 de marzo el Congreso de Estados Unidos aprobó un programa por 2,2 billones de dólares (el doble que en 2009) que incluía, como novedad, “dinero helicóptero” con transferencias directas a los hogares. Ello parece indicar que, al menos por ahora, se ha asumido que esta crisis no se puede enfrentar con la combinación de expansión monetaria y austeridad fiscal que se adoptó en la crisis anterior, dada la fragilidad de las sociedades y el brutal coste que puede suponer en cuanto a destrucción de empleo –en solo tres semanas entre marzo y abril, 17 millones de personas perdieron su trabajo en Estados Unidos– y caída de ingresos, en unos mercados laborales ya muy precarizados. En la Eurozona, sin embargo, el panorama es menos claro: las respuestas han sido eminentemente nacionales y han estado condicionadas por la asimétrica capacidad fiscal de los países del norte y del sur de la Eurozona, y la falta de acuerdo para una respuesta mancomunada. En una dinámica que recordaba los peores momentos de la crisis del euro de 2010-2012, el Eurogrupo necesitó dos semanas de agónicas negociaciones para parir, en términos macroeconómicos, un ratón: un programa de 500.000 millones de euros a través de créditos y avales del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y del MEDE, cuyos condicionantes lo pueden hacer inútil, y anuncian un fuerte aumento de la deuda pública de los países más afectados, y muchos años de austeridad para economías ya de por sí poco dinámicas. En el momento de escribir estas páginas, la propuesta española de un gran fondo de recuperación que no aumente la ya abultada deuda pública de los Estados miembros, y se sigue negociando para lograr el respaldo de los países más renuentes, apegados a la visión “ordoliberal”, como Alemania, Dinamarca, o los Países Bajos.

Para los países en desarrollo, la COVID-19 representa una “tormenta perfecta” y puede dar lugar a una nueva crisis de deuda, a un nuevo ciclo de políticas de austeridad, con aumento de la pobreza y la desigualdad, y de agravamiento de las fracturas sociales y políticas que atraviesan esas sociedades. Muchos países en desarrollo enfrentan la pandemia con un margen fiscal reducido. En los últimos años acumulan déficit fiscales y por cuenta corriente, en un escenario económico internacional adverso a causa del menor crecimiento y la caída de las exportaciones de materias primas. Un factor clave es la baja recaudación fiscal de muchos países en desarrollo, con ingresos públicos muy dependientes de impuestos indirectos y sobre exportación de *commodities*, muy procíclicos, una baja o inexistente aportación de impuestos directos y sobre el patrimonio, y elevadas tasas de evasión

fiscal. Por ejemplo, en América Latina estas se sitúan en torno a 6-7% del PIB).

Ese factor, unido al fácil acceso al crédito –por efecto de las políticas de expansión monetaria de los países avanzados–, también contribuyó a un aumento de la deuda pública y privada, que hoy se revela un factor importante de vulnerabilidad. En América Latina, por ejemplo, entre 2010 y 2019 la deuda pública pasó de 29,8% a 44,8% del PIB en promedio, y el pago de intereses creció de 1,7% a 2,8% del PIB. Antes de la pandemia, países como Argentina y Ecuador ya estaban aplicando programas de ajuste del FMI con duras medidas de austeridad. El coste de oportunidad es muy alto: en 2019 América, destinaba a intereses más que al gasto en salud (2,3% del PIB), y había 64 países en desarrollo en esa situación. Según CEPAL (2020), con cálculos basados en los programas de transferencias monetarias condicionadas de años anteriores, en América Latina un ingreso mínimo vital para las personas más vulnerables solo supondría entre 2% y 5% de PIB regional.

Son muy pocos los países en desarrollo que han podido lanzar programas significativos de estímulo fiscal. El margen para la acción de los bancos centrales y la política monetaria también es reducido, después de varios años de rebajas de los tipos de interés. La masiva fuga de capitales que se ha producido en los países emergentes desde el inicio de la pandemia –más de 100.000 millones de dólares, tres veces más que en 2008-2009– ha presionado fuertemente a la baja los tipos de cambio de las monedas. Las agencias de riesgo han alentado ese proceso, al bajar la calificación de muchos países en plena crisis. Para contar con liquidez, los únicos países en desarrollo que han podido acceder a las operaciones urgentes de canje o *swaps* de dólares de la Fed han sido Corea del Sur, Brasil, México y Singapur (The Economist 2020a). Ante esas circunstancias, se ha propuesto la ampliación a otros países de esos canjes, con participación de otros bancos centrales e incluso del FMI (Kharas, 2020). También sería oportuno el establecimiento de controles extraordinarios a los movimientos de capital, que ahora admite hasta el FMI.

Con una deuda pública de 17 billones de dólares (el 24% del total mundial) y un escenario internacional de fuerte caída de la producción y de los ingresos por exportaciones, muchos países en desarrollo se enfrentan a una doble crisis: interna, por las consecuencias en la salud y la economía de la COVID-19, y externa, de balanza de pagos y de impago de la deuda externa, con su estela de años de austeridad (The Economist, 2020b). En abril de 2019, más de 100 países habían acudido ya al FMI como prestamista de último recurso (tres veces más que en 2008-2009), y algunos, como Argentina, Ecuador o Líbano, ya se encontraban en una virtual suspensión de pagos. Algunos, además, se

enfrentan a sanciones generalizadas de Estados Unidos (Cuba, Irán, Venezuela) que suponen un obstáculo adicional para allegar recursos y se convierten así en un factor causal añadido de la crisis.

Con este telón de fondo, no han existido, por el momento, respuestas multilaterales adecuadas a las necesidades de financiación externa y “espacio fiscal” del mundo en desarrollo. En la cumbre virtual de líderes del 26 marzo, el G20 se comprometió a un “*whatever it takes*” y a utilizar todas las herramientas de política disponibles para afrontar el daño económico y social de la pandemia, restaurar el crecimiento global, mantener la estabilidad de los mercados y fortalecer la resiliencia. La reunión ministerial de finanzas del G20 de 15 de abril debía concretar ese compromiso con un gran programa de rescate para los países en desarrollo, que se valoró, de manera conservadora, en unos 2,5 billones de dólares (UNCTAD, 2020).

Esa reunión, sin embargo, fue un gran fiasco, sobre todo para los países de ingreso medio (Truman, 2020; Tooze, 2020b; Wheatley *et al.*, 2020). Existía un amplio consenso para realizar una emisión extraordinaria de derechos especiales de giro (DEG) la “moneda” del FMI, por valor de entre 500.000 millones y un billón de dólares para reforzar las reservas de divisas. Algunas propuestas también planteaban mecanismos más favorables de acceso para los países en desarrollo, por encima de su cuota en esa institución (The Economist. 2020c; Kharas, 2020; Gallagher, *et al.*, 2020). Una dotación de DEG tendría muchas ventajas: es de rápido acceso, no comporta condicionalidad, y actúa a modo de “bono perpetuo” que no supone endeudamiento adicional. Sin embargo, la propuesta fue bloqueada por Estados Unidos, único país con derecho de veto en el FMI, que alegó cuestiones técnicas, aunque las razones reales podrían encontrarse en su tradicional rechazo a una divisa que compite con el dólar, y a que países como Irán o Venezuela también serían beneficiarios. Este bloqueo e inacción contrasta con la cumbre de líderes del G20 del 2 de abril de 2009 en Londres, que decidió cuadruplicar los recursos del FMI (de 250.000 millones a 1 billón de dólares). Para ello, se recurrió a la ampliación de los Nuevos Acuerdos de Préstamo (NAB) referidos al acceso rápido a las reservas de divisas de los Estados miembros (500.000 millones de dólares) y a una emisión extraordinaria de DEG por un total de 283.000 millones de dólares, que se aprobó con prontitud con el respaldo de Estados Unidos.

El G20 también estableció una moratoria de deuda para los 76 países más pobres, en su mayoría en África, de mayo a diciembre de 2020. Es, sin embargo, un acuerdo insuficiente, y deja fuera a los países de renta media (PRM) más endeudados. Como en otras iniciativas de condonación o reducción de deuda del pasado con países más pobres, afecta sobre todo a deuda bilateral y multilateral oficial, que se aborda

*Faltan respuestas  
multilaterales  
adecuadas*

en el Club de París, y también debiera incluir a China, acreedor de creciente importancia en el mundo en desarrollo. En los PRM la mayor parte es deuda privada, que implica al Club de Londres, por lo que una moratoria o reestructuración de deuda requiere de un procedimiento distinto. Esta situación –como ocurrió en 2001 con la crisis de deuda argentina– vuelve a poner de relieve la ausencia de un mecanismo o norma multilateral para la reestructuración de deuda soberana que, sin menoscabo de los derechos de los acreedores privados, reconozca adecuadamente las necesidades de crecimiento y los imperativos económicos y sociales de los países endeudados y en riesgo de *default*; que evite problemas de *free riding* de acreedores no cooperativos -con lo que los nuevos créditos se utilizarían a pagar a esos acreedores y no a afrontar la pandemia-, y, en particular, la actuación de “fondos buitre”, a través de cláusulas de acción colectiva y/o impidiendo que la litigación en contra del deudor en jurisdicciones que lo admitan.

Las facilidades de emergencia del FMI a las que los PRM pueden acceder proporcionan montos reducidos, y otras facilidades exigen unas condiciones de sostenibilidad de la deuda que la actual coyuntura hace imposible cumplir. Aunque el FMI cuenta con 1 billón de dólares en recursos, a finales de abril solo había desembolsado unos 13.000 millones de dólares. Aunque irá aumentando, es una cifra minúscula con relación a las necesidades previstas. Los criterios de elegibilidad y “graduación” del Banco Mundial y otros Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMD) tampoco permiten fácil acceso para los PRM, sus condiciones financieras son menos favorables y los desembolsos más lentos, al vincularse a proyectos de desarrollo. Si se suman bancos de desarrollo nacionales y bilaterales, hay más de 400 instituciones de este tipo en todo el mundo, que pueden facilitar de manera coordinada la financiación contracíclica que se necesita (Griffith-Jones *et al.*, 2020). Hay precedentes de préstamos de rápido desembolso por parte de estas instituciones, para apoyo a la balanza de pagos (p.e. ante la crisis de la deuda de los años ochenta), que ahora podrían activarse para facilitar recursos de manera rápida para enfrentar la pandemia.

## Reflexiones finales

La COVID-19 ha sido, finalmente, la pandemia que en muchas ocasiones se había anticipado, y su comportamiento ha respondido de una manera muy fiel a los escenarios que se habían trazado desde el conocimiento científico y los estudios de prospectiva. Pero sus efectos no son solo ni principalmente atribuibles a sus particulares características como patógeno. Como se indicó, a partir de la reflexión de Ulrich Beck, lo distintivo de los “riesgos globales” es que en gran medida son una construcción social. Su potencial disruptivo y catastrófico se



*La pandemia abre una crisis dentro de otra crisis más amplia de la globalización*

explica, en gran medida, por un “régimen de riesgo” que, en este caso, se ve agravado por la particular fase de crisis de globalización que vive el sistema internacional: con un alto grado de transnacionalización y conectividad, que genera interdependencias profundas; unos Estados-nación formalmente soberanos, pero cuyas capacidades y agencia se ven fuertemente disminuidas tanto por esas interdependencias, como por el entramado de principios, normas, instituciones y *ethos* neoliberal sobre el que se sustenta la globalización, con un mercado global sin regulación adecuada a pesar de lo ocurrido en 2008; con fuertes desigualdades, entre personas y entre países, que se tornan críticas cuando arrecia la pandemia; con organizaciones internacionales sin las atribuciones y los recursos necesarios, y sujetas a los vaivenes de la competencia geopolítica; y bajo un orden internacional liberal en retroceso, debilitado y deslegitimado por responder aún a un patrón hegemónico occidental, lo que no impide su cuestionamiento por fuerzas nacionalistas y de ultraderecha de países como Estados Unidos.

La pandemia de la COVID-19 de 2020 ha puesto de relieve cuán acuciantes eran esos riesgos globales, y supone, a su vez, una prueba fundamental de resiliencia para las sociedades, las economías y la gobernanza en todo el mundo. A partir de ahí, arroja importantes enseñanzas: la más obvia es la necesidad de incorporar ese conocimiento experto a las políticas públicas. Esto es particularmente relevante de cara a otro desafío crítico que, como la COVID-19, vincula al ser humano con su hábitat: el del cambio climático y el deterioro de la biosfera. No se puede alegar que en relación a ese riesgo global no se cuenta ya con la información necesaria y con un respaldo científico irrefutable.

Frente a brotes infecciosos, la salud es buena medida un “bien público”. Es decir, uno de esos bienes con externalidades positivas, que benefician a todos, al margen de que hayan contribuido o no a sus costes. En el plano global, asegurar que se generan los bienes públicos internacionales como la salud pública –y se evitan “males públicos” como la pandemia del coronavirus– exige una cooperación internacional robusta, para asegurar que se actúa concertadamente y se evita que haya “eslabones débiles” allí donde hay Estados con menos capacidad o recursos. Sin duda, hay distintas capacidades y responsabilidades de partida, pero sin cooperación y apoyo mutuo, su impacto es más grave para todos.

Esta crisis, por ello, obliga a recordar que la resiliencia social depende también de la cooperación internacional, y exige adoptar una “mirada cosmopolita” ante la evidencia de que, ante los riesgos globales, no se puede actuar con la mirada nacional, sea con los conceptos tradicionales de “seguridad nacional”, o con el “nacionalismo epidemiológico”.

gico” que también ha brotado en esta pandemia. La gobernanza global y la acción colectiva, en este caso, son un imperativo de supervivencia, sea en el plano sanitario, o en el desarrollo internacional. En este ámbito, en particular, algunas de las cuestiones que se plantean en el seno del G20 y de las instituciones de Bretton Woods remiten a viejas asimetrías del sistema monetario y financiero internacional, ahora agravadas por una globalización altamente financiarizada y sin control adecuado. En particular, existe el riesgo de que se rescate, de nuevo, a las finanzas internacionales, y no a la economía real y los trabajadores, y es necesario que ese rescate se vincule con el nuevo pacto verde (*New green deal*) y la Agenda 2030 y sus metas de desarrollo sostenible.

En este trabajo se ha interpretado la crisis de la COVID-19 como una crisis que se produce dentro de otra crisis, la crisis de la globalización. En ese sentido, representa, como se mencionó, una “coyuntura crítica”. Este concepto, que procede de la tradición de la sociología histórica, alude a un *shock* exógeno que afecta a las estructuras históricas y genera una “encrucijada”, la cual abre o cierra opciones en términos de agencia para los actores sociales. Supone un momento fundacional o “fundante” –o, en su caso, “refundante”– en términos de una nueva correlación de fuerzas, de cuestionamiento y redefinición de las normas e instituciones en las que se basa la estructura social, económica y política, y es una oportunidad clave para construir discursivamente nuevas narraciones y sentido y, con ello, nuevos principios y criterios de legitimidad. La noción de coyuntura crítica puede mostrar cómo los cambios estructurales abren o no posibilidades a los actores y a su agencia para cuestionar el orden vigente. Son encrucijadas donde un ciclo histórico se cierra y otro da inicio. Por su magnitud y alcance, la crisis de la COVID-19, y la forma en la que se salga de ella, puede ser uno de esos puntos de inflexión en la historia que está abierto a otras posibilidades de futuro más justas, sostenibles y en paz.

## Referencias bibliográficas

Abeyasinghe, Sudeepa (2015), "Pandemics, Science and Policy: H1N1 and the World Health Organization", Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Avishai, Bernard (2020), "The pandemic isn't a Black Swan but a Portent of a More Fragile Global System", *The New Yorker*, 21 de abril.

Beck, Ulrich (2002), *La Sociedad del riesgo global*, Madrid, Siglo XXI.

Beck, Ulrich (2008), *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*, Barcelona, Paidós.

Burn-Murdoch, John; Romel, Valentina y Giles, Chris (2020), "Global coronavirus death toll could be 60% higher than reported", *Financial Times*, 26 de abril.

CEPAL (2020), "Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación", *Informe Especial COVID-19*, nº 2, abril.

Fineberg, Harvey V. (2014), "Pandemic Preparedness and Response - Lessons from the H1N1 Influenza of 2009", *The New England Journal of Medicine* nº 370, pp. 1335-1342.

Fondo Monetario Internacional (2020), *World Economic Outlook, Chapter 1: The Great Lockdown*, Washington, FMI, abril.

Gates, Bill (2017), "A new kind of terrorism could wipe out 30 million people in less than a year - and we are not prepared", *Business Insider*, 18 de febrero.

Gates, Bill (2020), "The World after covid-19: how to fight future pandemics", *The Economist*, 23 de abril.

Gallagher, Kevin, Haihong, Gao, Kring, William, Ocampo, José Antonio, y Volz, Ulrich (2020), "Safety First: Expanding the Global Financial Safety Net in Response to COVID-19", *Global Economic Governance Initiative (GEGI) working paper* 0037, abril.

Gobierno de España (2017), *Estrategia de Seguridad Nacional*, Madrid, Presidencia del Gobierno.

Griffith-Jones, Stephany, Marodon, Régis, y Ocampo, José Antonio (2020), "Mobilizing Development Banks to fight COVID-19", *Project Syndicate*, 8 de abril.

Harrington, Kent (2020), "los espías que predijeron la COVID-19", *Project Syndicate*, 16 de abril.

Hidalgo, Elena (2009), "España compra 37 millones de vacunas contra el H1N1", *El País*, 11 de julio.

Huang, Yanzhong, y Meltzer, Gabriella (2019), "Reforming the World Health Organization", en Parker, Richard y García, Jonathan (eds.), *Routledge Handbook on the Politics of Global Health*, Londres, Routledge, pp. 135-149.

Kamradt-Scott, Adam (2015), *Managing Global Health Security. The World Health Organization and Disease Outbreak Control*, Basingstoke, Palgrave Macmillan

Kharas, Homi (2020), "What to do about the coming debt crisis in developing countries", *Future Development Blog*, Brookings Institution, 13 de abril

Kiernan, Samantha, DeVita, Madeleine, y Bollyky, Thomas (2020), "Tracking Coronavirus in Countries With and Without Travel Bans", *Think Global Health*, 7 de abril.

Méndez, Rafael (2003), "Los servicios de inteligencia de EEUU dan por hecho el rebrote de la neumonía", *El País*, 15 de septiembre.

Ministerio de Defensa (2018), *Panorama de tendencias geopolíticas. Horizonte 2040*, Madrid, Ministerio de Defensa

Monaghan, Karen (2003), *SARS: Down, But Still a Threat*, Washington, National Intelligence Council, ICA 2003-09.

National Intelligence Council (2008), *Global Trends 2025. A Transformed World*, Washington, US Government Printing Office, noviembre, NIC 2008-003.

National Intelligence Council (2017), *Global Trends. The Paradox of Progress*, Washington, National Intelligence Council, NIC 2017-001, enero.

Organización Mundial de Comercio (2020), "Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy", *Nota de prensa*, Press/855, 8 de abril.

Osterholm, Michael T. (2005), "Preparing for the Next Pandemic", *Foreign Affairs*, vol. 84, nº 4, pp. 24-27.

Parkin, Simon (2018), "Así será nuestra próxima pandemia global", *El País Ciencia*, 27 de noviembre.

Peiró, Patricia (2019), "El mundo tiene que prepararse para la próxima pandemia", *El País*, 5 de octubre.

Quammen, David (2012), *Spillover. Animal Infections and the Next Human Pandemic*, Nueva York, Norton & Norton.

Reddy, Srikanth; Mazhar, Sumaira, y Lenchuca, Raphael (2018), "The financial sustainability of the World Health Organization and the political economy of global health governance: a review of funding proposals", *Globalization and Health*, vol. 14, nº 118.

Sanahuja, José Antonio (2017), "Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos", en Mesa, Manuela (coord.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-17*, Madrid, CEIPAZ, pp. 35-71.

Sanahuja, José Antonio (2019), "El ascenso global de la ultraderecha y el nacionalismo: crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal", en Altmann, Josette (ed.), *América Latina frente a la reconfiguración global*, San José, FLACSO, pp. 31-64.

Sanahuja, J. A. (2020), "The EU Global Strategy: Security, Narratives, Legitimacy and Identity of an Actor in Crisis", en Conde, E., Yaneva, Z., y Scopelliti, M. (eds.), *The Routledge Handbook of European Security Law and Policy*, Londres, Routledge, pp. 395-414.

Sanahuja, José Antonio, y Verdes-Montenegro, Francisco Javier (2018), "Estrategias de seguridad y desarrollo: discursos securitarios en la Unión Europea, Estados Unidos y España", en Mesa, M. (Coord.) *Derechos humanos y seguridad internacional. Amenazas e involución. Anuario 2017-18*, Madrid, CEIPAZ, pp. 63-97.

Spinney, Laura (2020), "Germany's Covid-19 Expert: 'For many, I'm the Evil Guy Crippling the Economy'", *The Guardian*, 26 de abril.

Summer, Andy, Hoy, Chris, y Ortiz-Juárez, Eduardo (2020), "Estimates of the impact of COVID-19 on global poverty", *WIDER Working Paper 2020/43*, abril.

The Economist (2020a), "Emerging markets are in turmoil. The IMF must step in to help. Here is how", 11 de abril.

The Economist (2020b), "Which emerging countries are in most financial peril?", 2 de mayo.

The Economist (2020c), "Should the IMF dole out more special drawing rights?", 11 de abril.

Tooze, Adam (2020a), "How coronavirus almost brought down the global financial system", *The Guardian*, 14 de abril.

Tooze, adam (2020b), "A global pandemic bailout was coming –Until America stopped it", *Financial Times*, 17 de abril.

Torralba, Carlos, Ballesteros, Cecilia, y Chouza, Paula (2020), "Pandemias, una amenaza identificada pero desatendida", *El País*, 30 de marzo.

Truman, Edwin (2020), "The G20 missed an opportunity to expand financial resources for vulnerable countries", Peterson Institute for International Economics, *PIIE Realtime Economic Issues Watch*, 16 de abril.

UNCTAD (2020), *The COVID-19 Shock to Developing Countries. Towards a "Whatever it Takes" Programme for the two-thirds of the world's population being left behind*, Ginebra, UNCTAD, Trade and Development Report Update, marzo.

UNESCO-IESALC (2020), *COVID-19 y educación superior. De los efectos inmediatos al día después*, UNESCO, 6 de abril.

Wheatley, Jonathan, Stott, y Pilling, David (2020), "Emerging economies call for more financial help after G20 deal", *Financial Times*, 17 de abril.

World Economic Forum (2019), *The Global Risks Report 2019*, Ginebra, WEF.

# Riesgos globales y derechos humanos: hacia sociedades más resilientes, igualitarias y sostenibles

*Elena Boschiero*

Investigadora Instituto DEMOSPAZ-UAM



A inicio de 2020, la cotidianidad de gran parte de la humanidad se ha quebrado frente a un peligro invisible, un microorganismo imperceptible, que no conocíamos y ha manifestado toda nuestra vulnerabilidad. El COVID-19, o coronavirus, se ha vuelto el centro de nuestro mundo y de nuestros discursos y hemos tenido que cambiar radicalmente nuestras vidas, relaciones sociales y hábitos socio-culturales más radicados. Sorprendidos por la rápida expansión del virus en todo el mundo, hemos visto cómo el COVID-19 ha tenido un impacto desigual en varios países y comunidades del mundo y ha exacerbado crisis ya existentes.

*El COVID-19 ha tenido un impacto desigual en varios países y comunidades del mundo y ha exacerbado las crisis ya existentes*

Esta emergencia ha puesto de manifiesto que existen riesgos globales que no conocen fronteras y se distribuyen de forma democrática (Beck, 1998). Sin embargo, al materializarse los peligros, éstos impactan de manera muy diversa, dependiendo de cada contexto socio-cultural y de la capacidad y modelos de respuesta que se ponen en marcha.

Esto nos interpela sobre cómo explicar esta desigualdad ante la pandemia, empezando con cómo y cuándo hemos empezado a identificar el COVID-19 como una amenaza real, cuál ha sido el rol de las instituciones, las percepciones del riesgo y las representaciones sociales de este desastre y qué nos están enseñando las respuestas institucionales y comunitarias sobre nuestros valores y capacidades de resiliencia.

Este artículo pretende ser una primera propuesta para abordar estas cuestiones. En primer lugar se problematiza antropológicamente las mismas nociones de riesgo, vulnerabilidad y desastre, y considerando la crisis desencadenada por el COVID-19. En segundo lugar se analizan las respuestas institucionales securitarias que se han puesto en marcha en muchos países del mundo y las respuestas de responsabilidad social y cuidado de la ciudadanía. Y en tercer lugar se hace una reflexión de las narrativas y representaciones sociales de un desastre que dan un marco interpretativo de la realidad y orientan acciones. Se tiene la oportunidad para reivindicar un lenguaje de cuidado y solidaridad y para visibilizar iniciativas comunitarias resilientes de convivencia y paz. Para avanzar hacia sociedades más justas, igualitarias y resilientes a todos los niveles e imaginar nuevos escenarios futuros, es necesario velar por el cumplimiento de los derechos humanos siempre y esto supone hacerlo antes, durante y después de la fase de emergencia.

### **Percepciones de riesgos, vulnerabilidades e incubación de desastres**

Con frecuencia se habla de *riesgo*, como de algo que se conoce intuitivamente sobre la base experiencial, pero que resulta muy difícil explicar. Varias disciplinas han abordado el reto de su definición, incluidas las ciencias sociales como la antropología, que lo considera como un objeto en cierta medida “construido”. Sabemos que el riesgo no coincide con el peligro en sí, sino con la *posibilidad* que éste ocurra y que produzca *daños físicos* a una comunidad. Se trata de una categoría cognitiva que intenta explicar la noción de incertidumbre de cara al futuro y de hacerla aceptable.

Los modelos de análisis de riesgos que utilizan métodos estadísticos y probabilísticos resultan importantes, pero insuficientes para explicar los comportamientos, puesto que los seres humanos no actúan únicamente en función de un cálculo de costes y beneficios. Es necesario considerar la *percepción del riesgo* en cada contexto sociocultural específico, dado que es esa percepción que, por un lado está socialmente construida (así como la identificación de un determinado peligro como “riesgo”), y por otro lado orienta prácticas cotidianas, elecciones políticas y estrategias de acción (Ligi, 2012). Este enfoque ayuda a comprender por qué los seres humanos no actuamos únicamente de forma racional con acciones que disminuyen el riesgo, sino a veces de forma aparentemente irracional, aumentando nuestra exposición al riesgo y así nuestra vulnerabilidad: existen racionalidades múltiples y diversas formas de construir, identificar y percibir un riesgo (Douglas y Wildavsky, 1982).<sup>1</sup> En ese contexto es esencial ver, en primer lugar, si un peligro se percibe socialmente como un riesgo, y, en segundo lugar, si la eventualidad de este riesgo se considera socialmente aceptable o inaceptable.

La definición social de los criterios de *aceptabilidad* de un riesgo es un problema central para las ciencias sociales que se ocupan de estos temas. En ese proceso concurren aspectos decisionales, políticos y éticos. Responder a la pregunta sobre qué riesgo se considera aceptable significa también pensar en qué tipo de sociedad se desea y cuáles son los niveles de riesgo aceptables. En esto, la “percepción de las probables pérdidas naturales está cargada de asociaciones morales y sesgos institucionales”(Douglas, 1996: 141). El rol de las instituciones es importante puesto que los individuos tienden a delegar a éstas los aspectos más importantes de sus procesos decisionales (Ligi, 2012 citando Vineis, 1990).

Las distintas formas de percibir y decidir sobre la aceptabilidad de un riesgo orientan acciones y se vinculan estrechamente con la *vulnerabilidad* (física, social, económica, política y cultural), históricamente producida, de una comunidad humana, pudiendo contribuir a aumentar o disminuir los efectos físicos de un agente de impacto, sea éste de tipo natural o tecnológico. La vulnerabilidad es el primer factor variable de tipo sociocultural que caracteriza los sistemas sociales y las comunidades y que demuestra por qué a veces, a paridad de intensidad de impacto e incluso de variables físicas, los daños pueden ser tan desiguales (Ligi, 2009). Esta consideración significa que algunos efectos de la crisis están ya potencialmente inscritos en el sistema en el cual el agente desencadenante impacta.

---

<sup>1</sup> La teoría cultural del riesgo, cuya mayor contribución se debe a Douglas y Wildavsky y su modelo de la red/grupo (1982), propone considerar la percepción del riesgo como un proceso social de selección de riesgos, que no se basa necesariamente en conocimientos científicos o seguridad personal, sino en un único sistema conformado por el entorno social, el principio de selección y el sujeto que percibe.



*Las distintas formas de percibir y decidir sobre la aceptabilidad de un riesgo orientan acciones y se vinculan estrechamente con la vulnerabilidad*

La expansión del COVID-19 en el plano global ha sido en este sentido emblemática y ha resaltado las diferencias en la percepción institucional y social del riesgo, así como las desigualdades en términos de vulnerabilidad y niveles de preparación ante la emergencia en varios países y colectivos afectados por un mismo riesgo global.

En primer lugar, hemos asistido a la lenta identificación social y política del peligro COVID-19 como un riesgo, primero en China, luego en Asia, hasta llegar –hay que reconocer a un ritmo imprevisiblemente lento– a otros continentes, empezando por Europa y llegando a América del Norte América Latina, África y Oceanía. Entre finales de febrero y principio de marzo, en casi todos los países europeos se ha pasado de una percepción del riesgo del COVID-19 como aceptable (e afrontable) a una percepción del riesgo siempre más inaceptable (e inafrentable). Esto ha llevado a que en que esta nueva situación, con la emergencia de los primeros casos positivos en cada país, la mayoría de los gobiernos nacionales han adoptado medidas excepcionales, con efectos ingentes - y aún incalculables - en múltiples ámbitos vitales del estado del bienestar como el sanitario, social, cultural, económico, político, etc y con impactos en todos los niveles (local, nacional, internacional).

Esta interrupción inesperada de nuestras vidas ha resultado ser un verdadero *desastre* en sentido antropológico, es decir, un proceso que combina “un *agente/fuerza potencialmente destructiva* del entorno natural, modificado o construido y *una población en una condición de vulnerabilidad* producida social y económicamente, que resulta en una interrupción percibida de la satisfacción relativa habitual de las necesidades físicas e individuales, supervivencia, orden social y significado (Hoffman y Oliver-Smith, 2002: 4, traducción propia). Cada desastre se sitúa en el punto de conexión entre sociedad, tecnología y ambiente, siendo así un “evento totalizante” (Oliver Smith, 1999: 20) que abarca múltiples aspectos de la vida. En ellos, los peligros o “amenazas juegan el papel de detonadores o reveladores de situaciones críticas existentes” (García Acosta, 2002: 130). Así no existen desastres “naturales” (Maskrey, 1993), sino se trata de procesos sociales y producidos culturalmente, con una dimensión histórica, que incuban mucho antes que un agente de impacto –aunque sea de origen natural– se manifieste.

Sobre estos procesos multifactoriales y multidimensionales, como el desastre que está manifestando el COVID-19, es necesario reflexionar de forma holística e interdisciplinar, viendo lo que se puede aprender de la emergencia y de los modelos de respuestas puestos en marcha por las instituciones y la ciudadanía y manteniendo un enfoque de derechos humanos para orientar nuevos escenarios que disminuyan las distintas vulnerabilidades y fortalezcan las múltiples capacidades de resiliencia.

## Respuestas securitarias y responsabilidad social

En varios países la situación de emergencia sanitaria producida por el COVID-19 ha provocado una respuesta de los respectivos gobiernos nacionales basada en la proclamación de un estado de excepción, la centralización de las competencias y la puesta en marcha de medidas fuertemente coercitivas y autoritarias, justificadas por la necesidad de controlar los contagios de un virus extremadamente contagioso y de no colapsar los sistemas sanitarios nacionales.

Después de las primeras medidas restrictivas, con movilización del ejército, tomadas en la ciudad de Wuhan en China a partir del 23 de enero de 2020 (aunque el virus estuvo en circulación por lo menos desde diciembre de 2019, como habían avisado en vano algunos médicos chinos), otros países de Asia empezaron a contar sus primeros casos, tomando sus propias medidas de control, aunque no siempre tan restrictivas.<sup>2</sup> Las respuestas europeas, empezando por Italia y España, los países más afectados en el continente, han sido parecidas al modelo securitario chino, contando con un imprevisible consenso por parte de la ciudadanía.

En Europa los primeros casos esporádicos detectados, parecían inicialmente muy controlados. En Italia, por ejemplo, hubo dos casos el 30 de enero aislados inmediatamente. No obstante, cuando el número de las personas contagiadas empezó a multiplicarse en el país, ya a finales de febrero, el gobierno decretó primero el cierre de 11 municipios de las dos regiones más afectadas, Lombardia y Veneto, luego, dos semanas más tarde, el cese de todas las actividades educativas del país, llegando a establecer el 8 de marzo el aislamiento de 14 provincias del norte y luego el 11 de marzo el cierre de toda la península, limitando la circulación de las personas y desplegando las Fuerzas Armadas para garantizar el control.

Desde fuera de Italia, se recibía la información sobre esta escalada tanto del virus como de las medidas excepcionales, con cierta incredulidad; no se tenía la percepción de la gravedad de lo que estaba pasando a tan pocos kilómetros y se consideraban estas medidas desproporcionadas. Y esto ha ido ocurriendo en los diferentes países europeos; en el caso de España, el Gobierno decretó el cierre de las escuelas el 11 de marzo y el 13 de marzo el “estado de alarma”, un régimen excepcional de tipo militar, previsto en la Constitución española (art. 116.2) en casos de “crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves”, entre otros.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Taiwán o Corea del sur, por ejemplo, según las informaciones disponibles actualmente, pudieron controlar eficazmente el contagio, por lo menos al principio, sin necesidad de aislar las ciudades o confinar por completo su población, sino fomentando el acceso a las pruebas diagnósticas con materiales de protección y la transparencia, pero también el uso de tecnología.

<sup>3</sup> Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>. Último acceso el 2 de abril de 2020.

*A pesar de esta excepcional limitación de las libertades y derechos individuales y sociales, la ciudadanía ha reaccionado con gran responsabilidad social*

A través de este marco constitucional ha sido posible tomar medidas con un profundo impacto en la vida cotidiana de todas las personas, como la limitación de su circulación, las medidas de confinamiento, el cese de las actividades educativas a todos los niveles, el cierre de las actividades productivas no esenciales y la ocupación provisional de empresas y otras entidades por el Estado, entre otras, con el fin de “doblegar la curva del contagio” y así limitar la propagación del virus y además posibilitar el acceso a los recursos hospitalarios de las personas enfermas más graves. En este marco, las Fuerzas Armadas como “agentes de la autoridad” pueden dar órdenes a los civiles que incumplan o se resistan a las imposiciones del estado de alarma. Todas estas medidas han llegado de forma inesperada entre el desconcierto y la preocupación, mano a mano que también llegaban las noticias sobre lo más duro, el número de personas contagiadas y fallecidas en el país.

A pesar de esta excepcional limitación de las libertades y derechos individuales y sociales, la ciudadanía ha reaccionado con gran responsabilidad social reconociendo, la gran mayoría, el bien común (especialmente la salud pública y el sistema sanitario nacional) como una justificación indudable del estado de alarma, del uso de las Fuerzas Armadas y las acciones represivas, y del control estatal de todas las competencias de las administraciones del estado. Quedarse en casa para proteger el bien común como la salud pública, se ha manifestado como la única solución efectiva –con la participación de toda la ciudadanía– para frenar el contagio y proteger los más vulnerables. Lo que unos pocos días antes parecía una exageración, un peligro que a difícilmente iba a concretarse, de repente pasaba a convertirse en un “riesgo” real para la salud pública. Y además un riesgo inaceptable, que el país claramente no estaba preparado a asumir. El riesgo de la pérdida de vidas humanas y del colapso del sistema sanitario nacional resultaba inaceptable y para salvaguardarlos, las medidas de estado de alarma pasaban a convertirse en medidas aceptables e incluso aplaudidas por la gran mayoría de la ciudadanía. Esto ha cambiado indudablemente las prácticas y relaciones cotidianas y la percepción del papel que puede llegar a tener el Estado en la vidas de la ciudadanía.

Ante la respuesta securitaria de las instituciones del Estado, estamos viendo en España, pero también en otros países, un consenso general y una respuesta ciudadana de responsabilidad social que paradójicamente viene de un distanciamiento social. Con el mandato del “Quedate en casa”, por un lado vemos un aislamiento de la ciudadanía y una falta de relaciones sociales presenciales, por otro lado las relaciones comunitarias y virtuales se han incrementado, construyendo un renovado sentido de responsabilidad social, que surge de la responsabilidad de cada individuo, pero que pone en común una serie de valores compartidos: el derecho a la vida y a la salud, la protección

de las personas más vulnerables, el reconocimiento de la labor de los profesionales sanitarios, la importancia de lo público, entre otros.

En el plano nacional, en España y en la mayoría de los países afectados, hemos asistido a una securitización visible en el ámbito local con los espacios públicos completamente vacíos, convertidos –aunque temporalmente– en espacios de control ciudadano. Estamos viendo ciudades sin personas, silenciosas, en espera, donde no hay relaciones, con excepción de las personas que trabajan o ejercen el control del cumplimiento de las medidas del estado de alarma. Además, la emergencia ha provocado el cierre de las fronteras entre países europeos y de los vuelos nacionales, internacionales e intercontinentales. En definitiva, los países europeos han tenido que desarrollar sus propios sistemas de preparación y respuesta a la crisis. Aún con cierta solidaridad internacional entre algunos países, en realidad cada gobierno ha tomado las medidas por su cuenta.

Frente a este individualismo metodológico nacional en respuesta a un riesgo global, se ha hecho en falta un mayor compromiso internacional, reclamado sobre todo por algunos países del viejo continente a las instituciones europeas, tanto en la coordinación (de estandarización del registro de información sobre los contagiados –que varía de país a país haciendo imposible cada comparación–, de medidas de contención y confinamiento, de coordinación y gestión del material sanitario, etc...), como en los apoyos económicos a los países más afectados. Se está haciendo evidente que es necesaria una mayor colaboración y coordinación en el plano internacional, no solo dentro de Europa, sino también a nivel global, para contrarrestar riesgos globales como son las pandemias.

## **Comunicación y representaciones sociales de la pandemia**

El estudio de la comunicación y las narrativas sobre las experiencias de desastres evidencian que éstas son herramientas de análisis muy interesantes para comprender las representaciones sociales de los desastres, así como los discursos que construyen y justifican las realidades. Sobre todo cuando pensamos que determinados desastres tienen un alcance global, y los discursos, noticias, *fake news* y especulaciones se mueven a gran velocidad en todo el mundo, gracias a los medios de comunicación y a las redes sociales que pueden reflejar las representaciones institucionales y sociales sobre los desastres y además influir en las acciones de la ciudadanía.

En el caso del desastre que se ha manifestado por el COVID-19, se pueden detectar algunas pautas en la comunicación social interesan-

*En la emergencia del COVID-19, así como se ha evidenciado en otros desastres, están tomando mucho relieve las analogías bélicas, que se han hecho dominantes en el discurso público*

tes y potencialmente comparables en varios países, como el surgimiento de bulos y rumores transmitidos a gran velocidad y escala y la difusión al mismo tiempo de una serie de noticias divertidas en varios formatos sobre la nueva situación. Sería extremadamente interesante profundizar sobre el uso de las redes sociales o la función social y política de estos modelos comunicativos. No obstante, me gustaría resaltar las principales representaciones de la emergencia, que dotan de significado, legitiman y construyen la realidad, contraponiendo especialmente dos enfoques que están emergiendo con mayor claridad: el enfoque bélico y el enfoque de cuidados.

En la emergencia del COVID-19, así como se ha evidenciado en otros desastres,<sup>4</sup> están tomando mucho relieve las analogías bélicas, que se han hecho dominantes en el discurso público. La mayoría de los actores, representantes de todos los niveles de las instituciones, médicos, enfermeros y epidemiólogos, personas públicas, medios de comunicación e incluso vídeos publicitarios de productos alimentarios hablan del virus como de un “enemigo común”, el “enemigo invisible” contra el cual estamos “combatiendo una guerra”, donde el personal sanitario “está en trincheras” y donde los mismos ciudadanos “todos somos soldados”, tal como se ha atrevido a anunciar incluso el mismo jefe del Estado Mayor de la Defensa en una conferencia de prensa informativa a finales de marzo de 2020.

Por otro lado, existen toda una serie de críticas a este lenguaje, peligrosamente naturalizado en la comunicación social del desastre, por parte de quienes lo rechazan profundamente y abogan por un lenguaje de cuidados, que hable de responsabilidad social de la ciudadanía y de los profesionales comprometidos con la salud pública. Tal y como señalan las periodistas, Elena Couceiro y María del Vigo (2020), integrantes de WILPF España, es necesario “la descolonización de las mentes para transformar las culturas de las guerras en culturas para hacer las paces”<sup>5</sup> tal y como planteaba el profesor Vicent Martínez Guzmán (2001). Las metáforas bélicas sobre el COVID-19 son una herramienta instrumental que contribuye a construir la épica de las gestas de todos los actores implicados. Por el contrario, se aboga por un lenguaje que permita visibilizar la conciencia social, los cuidados y esos valores, tradicionalmente asociados a lo femenino de solidaridad vecinal y de protección hacia el prójimo, que en el discurso belicista esconde e infravalora y se propone un marco de cuidados.

Las palabras con las que narramos lo que sucede son muy importantes, manifiestan nuestra interpretación del sentido de lo que estamos

<sup>4</sup> En las investigaciones etnográficas que he desarrollado en 2007 sobre el turismo atómico en la zona de exclusión de Chernobyl (Ucrania) y en 2016 sobre el terremoto de Lorca (España), las entrevistas realizadas han puesto en evidencia la recurrencia de las analogías bélicas.

<sup>5</sup> [https://www.eldiario.es/tribunaabierta/soldados\\_6\\_1009009130.html](https://www.eldiario.es/tribunaabierta/soldados_6_1009009130.html). Último acceso el 7 de abril de 2020.

viviendo y a la vez reproducen su significado y contribuyen a la construcción de la realidad, seleccionando algunos hechos como más importantes que otros, o evocando un horizonte de significado bajo el cual dar coherencia a la realidad, orientar acciones y afirmar o reafirmar valores morales.

La unidad frente a un enemigo común, la retórica bélica, el esfuerzo de buscar palabras para hablar de una situación efectivamente extraordinaria, nunca vista y en sí violenta, han llevado a muchas personas a hacer propio y contribuir a este lenguaje de guerra, en este momento dominante. ¿Cuáles son los efectos de esta representación de la emergencia? El primero de todos es justificar la militarización de los espacios públicos (los mismos militares como profesionales “que nos cuidan”) y del gasto militar que los mantiene. Además, esta visión dominante construye un escenario violento, donde se criminaliza la misma naturaleza, personificada en un microorganismo minúsculo (y no por ejemplo la falta de preparación, la vulnerabilidad, las bajas inversiones en la sanidad pública y en la investigación, la deslocalización de la producción de bienes necesarios, las desigualdades pre-existentes, el cambio climático –o sea los verdaderos *enemigos invisibles* como los llamaría el antropólogo italiano Gianluca Ligi (2009)- y no contribuye a la reflexión propositiva sobre cómo desarrollar un modelo más resiliente.

Como ya ha ampliamente demostrado la antropóloga británica Mary Douglas (1973) hace más de 50 años, los procedimientos de atribución de la culpa de un evento catastrófico demuestran una utilización política del peligro. En todos los desastres se pone en marcha, más o menos conscientemente, la búsqueda del sentido del mal y, consecuentemente la búsqueda de un culpable, es decir, una forma de manipulación del sentido del mal por fines políticos y morales. Aunque una investigación sobre estos temas necesitaría de una profundización mayor que solo un trabajo etnográfico de inmersión en un contexto específico podría proporcionar, sí se puede decir que, en términos generales, las representaciones sobre el coronavirus que aparecen en los medios de comunicación ya están poniendo en evidencia este vínculo entre moral y política en la atribución de responsabilidades. Aparte el virus en sí, que como hemos visto, es definido en innumerables ocasiones como el “enemigo” común de toda la humanidad, se han puesto en marcha en cada país varios procesos de atribución de culpa que han llevado, en ocasiones, a episodios de racismo, discriminación e incluso delitos de odio.

Por recordar algunos ejemplos significativos, en Italia ya a finales de enero se habían multiplicado los discursos discriminatorios hacia la comunidad china con incluso algún episodio de agresión física a personas de origen oriental. Hemos detectado discursos que culpabiliza-

*La búsqueda del sentido del mal es una estrategia de supervivencia cultural frente a un desastre*

ban el denominado “paciente 1”, reo de haber contaminado su pueblo, y así haber desencadenado un contagio a nivel nacional y europeo, o el hospital donde se había registrado el primer caso, acusado de no haber respetado los protocolos previstos. En España también asistimos a procesos de atribución de culpa parecidos, con un inicial aumento de discursos discriminatorios de las personas de origen chino. También se ha detectado algunos episodios de criminalización de personas paseando por la calle desde los balcones, culpables a priori de no respetar el confinamiento. Existen además discursos que indican que el mismo gobierno es responsable por no haber adoptado medidas antes y permitir actos multitudinarios, como conciertos, mítines políticos o la ya famosa manifestación feminista del 8 de marzo, instrumentalizada políticamente. En los Estados Unidos, el Presidente Donald Trump no ha perdido ocasión para culpabilizar abiertamente China, hablando del “virus chino”, o sosteniendo teorías de creación del virus en un laboratorio chino y acusando China de haber ocultado datos valiosos. Así mismo ha acusado la Organización Mundial de la Sanidad, culpable de ser “chinocéntrica”, anunciando su voluntad de cesar la financiación estadounidense a la organización.

Lejos de legitimar el significado que vehiculan estos ejemplos, que parecen no buscar soluciones sino conflictos, no podemos evidenciar su existencia, pues son modalidades socioculturales de atribución de sentido, de búsqueda de responsabilidades, para explicar un mal que no se sabe cómo explicar, por lo menos sin enmarcar esta explicación dentro de un conjunto de significados y relaciones sociales y de poder en el cual están inmersos. En estos procesos de atribución de culpa, no es importante si el culpable es efectivamente el responsable, sino lo que puede reafirmarse a nivel moral y político con su identificación y cuáles acciones puede orientar. Por esto mismo habría que analizar cada proceso en su contexto específico. De nuevo en la emergencia del COVID-19, la búsqueda del sentido del mal es una estrategia de supervivencia cultural frente a un desastre. Un mal sin sentido sería insoportable y así se ponen en marcha procesos de atribución de significados, que empiezan por la búsqueda de los responsables. Esta búsqueda evidencia aspectos culturales y morales de las comunidades y sirve como recurso político e incluso “judicial”, previo a la reconstrucción de la “normalidad”. Por esto mismo es tan interesante conocerlos, y ver si existen también otras lógicas, explicaciones y narrativas que, además de buscar significados y responsabilidades, vehiculen mensajes positivos de paz y convivencia, para cambiar la normalidad.

A veces descubrimos mucho sobre nosotros mismos y nuestros valores compartidos en estos procesos, en las narrativas y representaciones del desastre que elaboramos socialmente, pero también en las acciones con las que reconstruimos nuestros horizontes de significados cotidianos.

## Capacidades de resiliencia y buenas prácticas desde lo comunitario

La solidaridad espontánea que hemos visto durante la emergencia del coronavirus y las relaciones de cuidado entre vecinos, con acciones de apoyo a las personas más vulnerables sin posibilidad de salir a hacer la compra, o con actos performativos de varios tipos organizados en apoyo a los profesionales sanitarios o para construir sentido de comunidad (aplausos en los balcones, conciertos, sesiones de gimnasio, incluso juegos comunitarios etc...) son estrategias de reconocimiento mutuo, apoyo y resistencia en la soledad del confinamiento forzado. Como hemos visto el distanciamiento social impuesto por el estado de alarma ha tenido el efecto contrario de estrechar lazos e incluso de crear nuevos vínculos entre las personas que viven en el mismo vecindario. Estas acciones son “hebras de paz”, como nos enseña Juan Gutiérrez, Presidente de la Asociación Hebras de Paz, “porque son las hebras que quedan actuando como puentes de vida de un tejido de engarces cuando parece rasgado por la violencia”.<sup>6</sup> Aun en una situación traumática, los seres humanos tenemos la capacidad de verter nuestras vidas en las vidas de los demás. En nuestra humanidad compartida está la respuesta frente a la emergencia: no sólo los seres humanos tenemos la responsabilidad de nuestra vulnerabilidad, sino también la capacidad de nuestra resiliencia. Y es en el nivel comunitario donde esto es más visible.

Con la oportunidad del virus, se han generado nuevas relaciones que pueden ser consideradas una respuesta resiliente, creativa y de cuidado comunitario ante la emergencia. Entre el confinamiento que pone en riesgo la propia presencia cultural en el mundo (sin relaciones sociales y sin ni siquiera teletrabajo o escuela virtual en muchos casos) y ante la alternativa de afirmarse únicamente como vida a preservar dentro de las paredes domésticas, la reconstrucción cultural de significados comunitarios, a través de las artes, del cuidado mutuo, de las relaciones vecinales, pero también a través de las Tecnologías de la Información y Comunicación que permiten conexiones virtuales, es una forma de resiliencia y resistencia ciudadana: un distanciamiento físico, pero no social.

De hecho este acercamiento social comunitario de cuidado y apoyo mutuo puede ser considerado una forma de resiliencia, así como lo define la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo de Desastre: “la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para *resistir, absorber, adaptarse y recuperarse* de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas”. La

<sup>6</sup> <http://hebrasdepaz.org/hebras-de-paz-definicion/>. Último acceso el 18 de abril de 2020.



UNISDR clarifica además que la resiliencia se determina “por el grado al que esa comunidad cuenta con los recursos necesarios y es capaz de organizarse *tanto antes* como *durante* los momentos apremiantes” (UNISDR, 2009: 28, cursivas añadida).

En el plano comunitario, parece que esta capacidad de resistir se manifieste en esta crisis en diversas prácticas de resiliencia comunitarias e iniciativas ciudadanas que hemos mencionado, aunque es evidente que algunos colectivos tienen capacidades de resiliencia mayores que otros más vulnerables.

La resiliencia parece configurarse como otra variable socio-cultural de las comunidades humanas, en este caso opuesta a la vulnerabilidad, que influye también en el proceso de incubación de un desastre, pudiendo disminuir los daños de un agente de impacto y acelerar procesos de recuperación. Cabría hacer la hipótesis que así como existen múltiples y diversas vulnerabilidades, existen también múltiples y diversas resiliencias, según cada contexto físico, sociocultural, político y económico.

*Se han generado nuevas relaciones que pueden ser consideradas una respuesta resiliente, creativa y de cuidado comunitario ante la emergencia*

Hay quienes critican esta categoría, evidenciando que se trata de un concepto que despolitiza y considera la recuperación como algo que depende de la capacidad de los individuos o de la comunidad y que tiende a no visibilizar los conflictos, las tensiones o las desigualdades sociales (Calderón Aragón, 2011). Efectivamente no todas las personas tienen la misma capacidad de reaccionar y recuperarse, pues algunos colectivos son especialmente vulnerables y para ellos el confinamiento durante la emergencia del coronavirus por ejemplo en una fuente más de vulnerabilidad, como pondremos en evidencia más adelante. Sin embargo, más que renunciar al concepto, que es una categoría de análisis e intervención interesante, es necesario abordarla teniendo en cuenta las múltiples capacidades de resiliencia que encontramos en diversos contextos y analizándolas desde varios niveles de análisis, empezando por la dimensión local, pero incluyendo también su dimensión nacional e internacional y asegurando la implicación de las correspondientes instituciones, desde un enfoque de derechos humanos.

Así, en el plano internacional, el *Marco de Sendai para la Reducción de Riesgo de Desastre 2015-2030* orienta específicamente la Reducción de Riesgo de Desastre (RRD) desde 2015 con el objetivo de “prevenir la aparición de nuevos riesgos de desastres y reducir los existentes implementando medidas integradas e inclusivas de índole económica, estructural, jurídica, social, sanitaria, cultural, educativa, ambiental, tecnológica, política e institucional que prevengan y reduzcan el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, aumenten la preparación para la respuesta y la recupera-

ción y refuercen de ese modo la resiliencia.”<sup>7</sup> Se mencionan explícitamente *medidas integradas* e *inclusivas* y de varias índoles y que tienen que ver con múltiples ámbitos de actuación del desarrollo. Además “invertir en la reducción de riesgo de desastres para la resiliencia” es una de las prioridades de acción del *Marco* (prioridad 3). Para ello, se indican a las instituciones una serie de medidas, tanto a nivel nacional y local, por ejemplo entre ellas por ejemplo fortalecer el diseño de políticas inclusivas y de protección social integradas con programas para mejorar los medios de vidas e incluir las personas más vulnerables en políticas y los planes para gestionar sus riesgos antes, durante y después de los desastres, como a nivel global y regional, como por ejemplo promover la coherencia en todos los sistemas, sectores y organizaciones e intensificar la cooperación entre instituciones, centros de investigación y entidades financieras, entre otras (Naciones Unidas, 2015a: 18-20).

Asimismo, en *la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, adoptada en 2015 por 193 países del mundo, la resiliencia frente a desastres se aborda en varios de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), siendo un reto transversal. Se relaciona especialmente con algunas metas del ODS 1 sobre “Fin de la pobreza”, del ODS 11 sobre “Ciudades y comunidades sostenibles”, y del ODS 13 sobre “Acción por el clima”, pero tiene también muchos componentes relacionados con la gobernanza, la transparencia, el acceso a la información para la preparación, la gestión y la recuperación frente a emergencia, con lo cual se vincula directamente también con el ODS 16 sobre “Paz, Justicia e Instituciones sólidas”.

Fortalecer las capacidades y los modelos de resiliencia ante desastres o emergencias de impacto global (además que nacional y local) como la que estamos viviendo es muy importante tanto para la prevención y preparación frente a nuevos desastres, como para gestionar eficazmente las emergencias y recuperar las funciones básicas, y supone un reto para el desarrollo sostenible. Es necesario hacerlo, aprendiendo sobre todo de las capacidades de resiliencia, solidaridad y cuidado que vemos a nivel comunitario, pero para que sea eficaz se debe hacer a todos los niveles y necesariamente desde un enfoque de derechos humanos, que contribuya a sociedades más inclusivas, igualitarias, resilientes y sostenibles.

<sup>7</sup> [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf). Último acceso el 8 de abril de 2020.

## Derechos humanos como fundamento de sociedades más resilientes

Si bien la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948 no recoge la protección ante un desastre y su prevención específicamente como un derecho humano, sí los incluye implícitamente en varios artículos, relacionados especialmente con la vida y la seguridad de la persona, la salud, la educación y el alojamiento, la propiedad y el trabajo, la participación ciudadana, la dignidad humana, los derechos económicos, sociales y culturales, la libre circulación de personas e información, y el disfrute de la vida cultural.

La mayoría de los desastres, sobre todo en su fase inicial de emergencia, suponen un desafío logístico de asistencia humanitaria, que a veces puede representar un reto para el cumplimiento de los Derechos Humanos, sobre todo para las personas que ya se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Así lo recoge también el Informe *Directrices operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales* publicado en 2011<sup>8</sup> por el Comité Permanente Entre Organismos (IASC) que identifica y clasifica los Derechos Humanos que merecen especial atención en situaciones de desastres en cuatro grupos: a) protección de la vida, la seguridad, la integridad física de la persona y los lazos familiares; b) protección de los derechos relacionados con la provisión de alimentos, la salud, el alojamiento y la educación; c) protección de los derechos relacionados con la vivienda, la tierra, la propiedad, los medios de subsistencia y educación secundaria y superior; d) protección de los derechos relacionados con la documentación, la libertad de circulación, el restablecimiento de los lazos familiares, la libertad de expresión, opinión y elecciones.

Reconociendo que a veces las vulneraciones de los Derechos Humanos durante las emergencias se deben al “resultado de una planificación y preparación inadecuadas para casos de desastres, de políticas y medidas insuficientes para responder a dichas crisis o simplemente pura negligencia” (IASC, 2011: 2), el Informe, que tiene un claro propósito operacional para los Estados, propone un enfoque de derechos humanos, que sienta las bases de la asistencia humanitaria en la dignidad humana y en la no discriminación, y que se aplique en todas las fases de la gestión de un desastre.

En esta línea, hemos visto que un desastre es un proceso en el cual no se puede separar exactamente su incubación sociocultural, su manifestación y sus efectos. Sin embargo, los actores del desarrollo, si bien teóricamente reconocen un *continuum* en la gestión de los

*Mientras  
justamente se  
defiende un  
derecho humano  
fundamental,  
otros derechos no  
pueden ser  
olvidados o  
jerarquizados*

<sup>8</sup> Se trata de una revisión de las Directrices Operacionales aprobadas por el IASC en 2006.

desastres, a nivel de planificación de acciones para la reducción de riesgo de desastres y la gestión de desastres, consideran por lo menos cinco fases de trabajo que conforman el ciclo de gestión de desastres: respuesta y recuperación en el inmediato de la emergencia y luego prevención, mitigación y preparación. Aunque es en la emergencia donde más evidente se hace el vínculo entre Derechos Humanos y desastres y el desafío de su cumplimiento, es necesario prestar atención al cumplimiento de los Derechos Humanos en todas las fases (Boschiero, 2019).

Para defender el derecho a la salud y garantizar el acceso a los recursos sanitarios nacionales, la mayoría de los países que están afrontando esta fase de emergencia del COVID-19, han puesto en marcha medidas muy rígidas de control. La declaración de un “estado de alarma” o “situación de emergencia”, como hemos visto, es una técnica extrema de la que suelen disponer los estados para gestionar situaciones de crisis excepcionales. En estos contextos, la protección de los derechos humanos se puede ver especialmente amenazada, sobre todo en algunas regiones del mundo y para algunos grupos especialmente vulnerables (Marchezini, 2014). Mientras justamente se defiende un derecho humano fundamental, otros derechos no pueden ser olvidados o jerarquizados, porque todos en su conjunto son inalienables y fundamentales para el reconocimiento de la dignidad humana, fundamento de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas ha llamado todos los países a colocar al centro de su respuesta al brote de COVID-19 los derechos humanos y a no abusar de medidas de emergencia para suprimir derechos. En marzo 2020 expertos en Derechos Humanos de Naciones Unidas han instado a los Gobiernos a “evitar la extralimitación de las medidas de emergencia en respuesta al brote de coronavirus” y les ha recordado, entre otras cosas, “que los poderes de excepción no deben usarse para acallar la disidencia” y que cualquier respuesta debe ser “proporcionada, necesaria y no discriminatoria”.<sup>9</sup>

Las medidas que se han tomado para proteger el derecho a la salud pública y los recursos sanitarios del país, como el aislamiento domiciliario, las restricciones de circulación, el cese de las actividades productivas y de las actividades educativas y culturales limitan enormemente nuestras libertades y derechos, especialmente los derechos de movimiento, el derecho a la educación, los derechos labora-

<sup>9</sup> <https://acnudh.org/covid-19-estados-no-deberian-abusar-de-medidas-de-emergencia-para-suprimir-derechos-expertos-onu/>. Último acceso el 2 de abril de 2020. El llamamiento del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas no podría haber sido más oportuno, pues poco después, en algunos países, como por ejemplo en Hungría, parece que el autoritarismo llegado con estado de alarma haya llegado para quedarse durante un tiempo indeterminado. El 30 de marzo el parlamento húngaro aprobó una ley que permite al primer ministro Viktor Orbán gobernar con amplios poderes extraordinarios, durante un tiempo indefinido.

*La crisis está poniendo en evidencia desigualdades estructurales entre grupos sociales*

les y los derechos sociales y culturales. Además en algunos países se han tomado medidas como la prohibición de reuniones con más de 10 personas o el uso de la tecnología, como inteligencia artificial, aplicaciones móviles, recopilación de big data, software de reconocimiento facial, etc..., para rastrear y vigilar la circulación de personas en cuarentena (como en Corea, China o Irán, por ejemplo, pero ya se está estudiando en varios países europeos, como en España e Italia), que presuponen una potencial amenaza para el derecho a la privacidad. El uso de drones para el control de la ciudadanía parece haberse normalizado. Debemos recordar que la limitación de derechos es aceptada temporalmente por la ciudadanía, que considera la urgencia de resolver la crisis una prioridad y obedece, con cognición de su responsabilidad, al confinamiento, a la espera de volver a recuperar esos derechos, ahora mismo sacrificados.

Amnistía Internacional ha publicado a principio de marzo unas observaciones preliminares sobre las obligaciones de los estados en materia de Derechos Humanos, abordando temas como la prevención a la exposición al virus, la prohibición de viajes y circulación, la importancia del acceso a la información y la transparencia, el estado de excepción como medida temporal, la accesibilidad y asequibilidad de la atención sanitaria, el impacto desproporcionado de la emergencia en determinados grupos, como por ejemplo las mujeres y las niñas, la limitación de derechos laborales, la prevención de la discriminación y la protección del personal sanitario. El documento concluye con la petición a los gobiernos y otros actores que “garanticen que todas las respuestas al brote de COVID-19 se ajustan al derecho y las normas internacionales de derechos humanos, teniendo en cuenta las necesidades específicas de los grupos y personas marginados y de quienes mayor riesgo corren” (Amnistía Internacional, 2020: 11).

No obstante actualmente más de la mitad de la población está confinada en sus casas, pero no todas las personas sufren por igual las consecuencias de estas medidas. La crisis está poniendo en evidencia desigualdades estructurales entre grupos sociales. Muchas personas en situación de pobreza o exclusión no pueden realizar las medidas de confinamiento y contención dispuestas para responder a la emergencia del COVID-19 o se ven más vulnerables que en otras circunstancias.

En esta línea, la misma Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas ha identificado una serie de colectivos especialmente vulnerables,<sup>10</sup> por su exposición al virus, por su labor necesaria a la gestión de la emergencia, por su falta de recursos y las desigualdades socio-económicas a las que estaban expues-

<sup>10</sup> <https://acnudh.org/covid-19-y-su-dimension-de-derechos-humanos/>, consultado el 2 de abril de 2020.

tas desde antes de la llegada del virus. Entre ellas encontramos las personas mayores y/o con patologías previas consideradas un grupo de riesgo por su alta tasa de mortalidad; el personal sanitario por su propia exposición al virus en su labor de cuidado de las personas contagiadas y por la falta de dispositivos de protección individual; las personas sin hogar sin la capacidad de confinarse y cuidarse en una vivienda; las mujeres viviendo su confinamiento con un agresor; las personas trabajando en los supermercados, en los transportes, en las fábricas y otras empresas, constantemente expuestas al virus; las personas con trabajos precarios preocupadas más que por el contagio por el cese de su contrato; las personas privadas de su libertad, en cárceles, o centros de detección de inmigrantes, expuestas a situaciones insalubres; las personas con discapacidad o movilidad reducida que necesitan apoyo para realizar determinadas actividades cotidianas; los y las estudiantes sin los mismos recursos de sus compañeros para poder seguir con las clases de manera telemática.

Estos grupos no se convierten en vulnerables en el momento de la emergencia del desastre, sino siempre lo han sido, frente a este tipo de amenazas y respuestas. La emergencia es la ocasión que los visibiliza, pero debemos velar por sus derechos siempre, desde mucho antes del manifestarse de una emergencia, para estar más preparados, e incluir sus necesidades específicas en los planes de respuesta y recuperación.

Así lo reconocen también las entidades que conforman la plataforma “Futuro en Común”, que ha recientemente publicado un informe (2020), con propuestas para el gobierno español, en el cual se considera fundamental tanto en la gestión de la emergencia, como en la recuperación una atención específica para la población en situación de mayor vulnerabilidad, fortaleciendo el estado del bienestar y la provisión de servicios públicos y viendo una hoja de ruta para sociedades más resilientes y sostenibles en los Derechos Humanos, la Agenda 2030 y las políticas públicas.

### **Hacia nuevos escenarios**

El desastre que estamos viviendo ha resaltado y amplificado enormemente las desigualdades pre-existentes, las respuestas securitarias a la emergencia han evidenciado un gran consenso y los discursos que transmiten y orientan la búsqueda de significados se usan políticamente para renovar representaciones y valores. Sin embargo, no todo está escrito y en esta situación también tenemos la oportunidad de sustituir algunos valores por otros que orienten un cambio hacia sociedades más inclusivas, resilientes y sostenibles. Se han realizado

*Pensar en qué es  
lo que ha fallado  
es el primer paso  
para imaginar  
escenarios  
futuros  
alternativos*

críticas al discurso beligerante dominante y propuestas de nuevas narrativas basadas en el cuidado; el individualismo en el que parecía relegarnos el distanciamiento social se ha transformado en realidad una respuesta conjunta de responsabilidad social, creatividad y prácticas de convivencia para enfrentar un riesgo público; se ha logrado reconocer la humanidad en el otro, como prueban las respuestas ciudadanas que se centran en el bien común y la solidaridad no solo en España, sino también en muchos países afectados. El mundo, como lo conocíamos antes, se ha interrumpido, llenándonos de incertidumbre sobre el futuro y ya estamos hablando este desastre como de un evento que marcará un antes y un después, una referencia temporal y existencial común para todos los que lo hemos vivido. Un hito que une toda la humanidad en este momento, y que se debe aprovechar. Lejos de ver en este cambio un desastre en el desastre, tenemos muchas posibilidades para imaginar nuevos escenarios para el futuro.

Actualmente nos preguntamos cómo será el mundo después de la pandemia y si seremos capaces de aprender realmente de esta experiencia (tal como se dice mucho en este periodo) y realizar cambios estructurales en clave sostenible. Mucho se habla de la vuelta a la “normalidad”, después de la emergencia, pero volver a la normalidad con toda seguridad no sea la mejor opción para la humanidad y el planeta. La normalidad en la que vivíamos, nos ha hecho extremadamente vulnerables ante el COVID-19 y evidentemente volver a ella no parece lo más razonable. Pensar en qué es lo que ha fallado es el primer paso para imaginar escenarios futuros alternativos (a la normalidad) y más resilientes. El virus ofrece como en todas las crisis, la oportunidad de plantear otras posibilidades, empezando por repensar/evaluar nuestro modelo económico, pero también nuestra relación con la naturaleza y los valores que en los que nos identificamos.

La emergencia del COVID-19 ha demostrado que el modelo económico capitalista en un mundo globalizado e interdependiente es un modelo que amplifica la vulnerabilidad. En primer lugar, este desastre es un síntoma del capitalismo y de las políticas de austeridad que durante años han aumentado las desigualdades en varios países, minando, entre otras, la capacidad esencial durante la emergencia: la capacidad del sistema sanitario nacional, que no estaba preparado y carecía de los recursos sanitarios necesarios, como camas de hospital, equipos de protección individual, recursos humanos, etc. Esta situación fue especialmente grave en algunos países entre los más afectados como España o Italia. El sistema capitalista es una causa estructural de la vulnerabilidad al virus y a la vez su crisis (y la crisis económica que vendrá) es uno de los efectos mismos de la emergencia. Que sea una crisis sistémica de corto plazo o de más larga duración habrá que determinarlo, pero como todas las crisis nos pone de manifiesto una oportunidad de cambio, si sabemos aprovecharla.

En segundo lugar, la percepción del riesgo del virus se ha ido posponiendo hasta su máximo nivel de tolerancia, es decir, hasta que los gobiernos decidieron adoptar medidas drásticas para controlarlo, haciendo conscientemente colapsar sus economías nacionales, parando todo sus sistemas productivos hasta el cese de la emergencia y sabiendo que la crisis económica tendrá consecuencias terribles. Otros gobiernos han tardado mucho más en tomar medidas similares, con planteamientos de esperar a la “inmunidad de grupo” como se hizo inicialmente en el Reino Unido o con las tremendas polémicas surgidas en Estados Unidos por las declaraciones del vicegobernador de Texas que se atrevió a sugerir la aceptabilidad de “arriesgar la vida de las personas mayores por el bien de la economía” del país. Son síntomas extremos de una ideología que prima la economía sobre el derecho a la salud.

En tercer lugar, la incapacidad internacional de tomar medidas contundentes para hacer frente al gran riesgo global del cambio climático (que como demuestran los científicos no es solo un riesgo, sino es ya un desastre irreversible que ya une todos los seres humanos) no es muy esperanzadora. Además si pensamos que algunos riesgos globales como las pandemias están estrechamente vinculados con el cambio climático y son ellas mismas producto de este riesgo global. La degradación ambiental y la explotación de la biodiversidad nos restan defensas, aumentan nuestra vulnerabilidad y pueden generar enfermedades. Probablemente el COVID-19 no será la única pandemia que vivamos en los próximos años.

Para construir sociedades más resilientes y preparadas, es necesario revisar este modelo económico que por un lado aumenta la vulnerabilidad por otro lado no es capaz de hacer frente a situaciones de crisis humanitarias globales y esto implica repensar nuestra relación con la naturaleza.

El virus ha cambiado los paisajes y las ciudades han quedado vacías, con grandes mejoras en la calidad del aire y la llegada de animales a sus calles, como jabalíes en Madrid, pumas en Santiago de Chile, o delfines en los canales de Venecia o en el puerto de Barcelona, etc... Ha tenido que llegar un microorganismo invisible para parar literalmente el mundo (él de los seres humanos) y recordarnos que nos somos los únicos habitantes del planeta. Se debe dejar de lado la visión antropocéntrica que caracteriza nuestro pensamiento y acciones, para poner el foco en la relación que tenemos con nuestro paisaje cercano, los otros seres vivos, la naturaleza y el planeta. Podemos hacer mucho más de lo que hemos hecho hasta ahora para cuidar de nuestro entorno y, así, de nosotros mismos, como afirma la filósofa y activista Vandana Shiva, en un reciente artículo publicado en su blog en el cual pone en relación de forma inseparable la salud del



*Tenemos muchas  
posibilidades  
para imaginar  
nuevos  
escenarios para  
el futuro*

planeta y nuestra salud: “la crisis del coronavirus crea una nueva oportunidad para hacer un cambio de paradigma desde la era mecanicista e industrial de separación, dominación, avaricia y enfermedad, hasta la era de Gaia, de una civilización planetaria basada en la conciencia planetaria de que somos una familia terrestre”.<sup>11</sup> Debemos pasar de una relación con la naturaleza de dominación a una de cuidado y dejar de criminalizarla: el virus no es el enemigo.

El virus nos reta a pensar qué valores nos unen como seres humanos y con el medio ambiente. Durante estas primeras semanas de emergencia, hemos aprendido que fortalecer lo común no solo nos une, sino también nos hace más resilientes. En ello debemos profundizar si queremos proponer un cambio sistémico, que se base en la participación de todas las personas. Se necesita una transformación económica pero también ideológica, de la producción y del consumo, que ponga el foco en las personas y en el medioambiente y que se enmarque en una lógica de cuidado y no de dominación (Futuro en Común, 2020).

¿Seremos realmente capaces de aprender? Después de cada desastre los seres humanos creemos que vamos a aprender y que podremos aplicar estos aprendizajes. Aprender de la experiencia y del conocimiento es el primer paso, pero se trata de ir más allá, de tener en cuenta también la percepción, la memoria y el compromiso.

Esto supone tener la percepción de un riesgo global como son las pandemias y saber ver la urgencia de un cambio sistémico que proteja la diversidad de los ecosistemas y la biodiversidad, que supere la vulnerabilidad del modelo económico capitalista, que mejore la gobernanza y la cooperación internacional para hacer frente a riesgos y desastres globales, que aumente la inversión en lo público, sobre todo en los sistemas de salud y en la investigación, y promueva políticas de inclusión en respeto de los derechos humanos.

Debemos tener memoria de lo que ha ocurrido, pues en muchos casos nuestra memoria, que ya de por sí es selectiva, tiene corta duración y los aprendizajes tienden a olvidarse en el corto plazo. Y no solo debemos recordar lo traumático que proviene de nuestras vulnerabilidades, sino también las hebras de paz de las que somos capaces los seres humanos y que nos hacen más resilientes. Pues muchas veces nos quedamos en el “deber de la memoria” y nos olvidamos del “goce de la memoria”, como nos enseña Juan Gutiérrez. Deben ir de la mano y debemos recordar que en nuestra humanidad tenemos también las herramientas para responder con empatía, solidaridad, creatividad, alegría, esperanza e imaginación a las situaciones más difíciles.

<sup>11</sup> Traducción disponible en: <https://www.lavaca.org/portada/vandana-shiva-sobre-el-coronavirus-de-los-bosques-a-nuestras-granjas-a-nuestro-microbioma-intestinal/>. Último acceso el 6 de abril de 2020.

Debemos mantener nuestro compromiso constante, abogando por la participación de múltiples actores, incluidos los más vulnerables, a todos los niveles. Este desastre nos da la oportunidad de empezar nuestro propio proceso de atribución de sentido, de seleccionar bien lo que es importante recordar como aprendizaje y de construir desde ya un sistema alternativo más resiliente.

## Referencias bibliográficas

Amnistía Internacional, (2020), *Respuestas a la enfermedad por coronavirus (COVID-19) y obligaciones de los estados en materia de Derechos Humanos: observaciones preliminares*, Declaración pública del 12 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL3019672020SPANISH.pdf>

Beck, Ulrich (1998), *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona: Paidós (or. 1986).

Boschiero, Elena (2019), "El enfoque de Derechos Humanos en la antropología de los desastres". *Actas del I Congreso Internacional de Derechos Humanos, Democracia, Cultura de Paz y noviolencia*, pp.189-193. Madrid. Disponible en: [http://www.demos-paz.org/wp-content/uploads/2019/06/Actas\\_I\\_Congreso\\_Demospaz\\_2019.pdf](http://www.demos-paz.org/wp-content/uploads/2019/06/Actas_I_Congreso_Demospaz_2019.pdf)

Calderón Aragón, Georgina (2011). "Lo ideológico de los términos en los desastres". *Revista Geográfica de América Central* 47 (2): 1-16. Disponible en: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/1778>

Comité Permanente Entre Organismos (IASC). (2011). *Directrices operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales*. Washington, DC: IASC. Disponible en: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/0106\\_operational\\_guidelines\\_nd\\_spanish.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/0106_operational_guidelines_nd_spanish.pdf)

Couceiro, Elena y Del Vigo, María (23 de marzo 2020), "No somos soldados", Eldiario.es, Disponible en: [https://www.eldiario.es/tribunaabierta/soldados\\_6\\_1009009130.html](https://www.eldiario.es/tribunaabierta/soldados_6_1009009130.html)

Douglas, Mary (1973), *Pureza y peligro. Un análisis de los conceptos de contaminación y tabú*, Madrid: Siglo XXI de España Editores (ed. or: 1966).

Douglas, Mary (1996), *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*, Barcelona: Paidós (or: 1985).

Douglas, Mary y Wildavsky Aaron (1982), *Risk and Culture*, Berkeley: University of California press.

Futuro en Común (2020), *Derechos humanos, políticas públicas y agenda 2030: la mejor receta contra el covid-19 y la crisis global generada*. Disponible en: <https://futuroencomun.net/wp-content/uploads/2020/03/posicion-y-propuestas-fec-covid19-con-org.pdf>

García Acosta, Virginia (2005), "El riesgo como construcción social y la construcción social de riesgos." *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. núm.19, pp.11-24 . Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=139/13901902>

Hoffman, Susana y Oliver-Smith Anthony (2002), *Catastrophe & Culture. The Anthropology of Disaster*. Santa Fe, CA: School of American Research Press.

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. *Boletín Oficial del Estado*. Núm. 134, de 5 de junio de 1981, páginas 12541 a 12543.



Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/1981/06/01/4>

Ligi, Gianluca (2009), *Antropologia dei disastri*, Roma-Bari: Editori Laterza.

Ligi, Gianluca (2012), "Antropologia culturale e costruzione sociale del rischio". *La Ricerca Folklorica*, (66), 3-17. Disponible en [www.jstor.org/stable/24389822](http://www.jstor.org/stable/24389822)

Marchezini Víctor (2014), "La producción silenciada de los "desastres naturales" en catástrofes sociales". *Revista mexicana de sociología*, 76(2), 253-285. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032014000200004&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032014000200004&lng=es&tlng=es).

Maskrey, Andrew (compilador) (1993), *Los desastres NO son naturales*. Bogotá: La RED de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina. Disponible en: <https://www.desenredando.org/public/libros/1993/ldnsn/>

Martinez Guzmán, Vicent (2001), *Filosofía para hacer las paces*. Barcelona: Icaria.

Naciones Unidas (2015a), *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Disponible en: [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframe-workfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframe-workfordisasterri.pdf)

Naciones Unidas (2015b), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Disponible en [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S)

Oliver-Smith, Anthony (1999), "What is a Disaster?: Anthropological Perspective on a Persistent Question", en Hoffman, Susana y Oliver-Smith Anthony (coord.) (1999), *The Angry Earth: Disaster in Anthropological Perspective*, London: Routledge.

Shiva, Vandana (28 de marzo 2020), "Ecological reflections on the coronavirus. One Planet, One Health – Connected through Biodiversity: From the forests, to our farms, to our gut microbiome" [Entrada en un blog]. Jivad – The Vandana Shiva Blog. Disponible en <https://www.navdanya.org/bija-reflections/2020/03/18/ecological-reflections-on-the-corona-virus/>. (Traducción en: <https://www.lavaca.org/notas/vandana-shiva-sobre-el-coronavirus-de-los-bosques-a-nuestras-granjas-a-nuestro-microbioma-intestinal/>)

UNISDR (2009), *Terminología sobre reducción del riesgo*. Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, Naciones Unidas. Suiza, 2009. Disponible en: [https://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologySpanish.pdf](https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf)

Vineis, Paolo (1990), *Modelli di rischio. Epidemiologia e causalità*, Torino: Einaudi.

# Narrativas y discursos en tiempos de pandemia: como explicar la crisis del COVID-19 desde el feminismo pacifista

*Manuela Mesa*

*Directora de CEIPAZ y codirectora del Instituto DEMOSPAZ-UAM*

*Laura Alonso Cano*

*Presidenta de WILPF-España, Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad*



## **Introducción<sup>1</sup>**

La crisis provocada por la pandemia del coronavirus supone una situación sin precedentes, en la que la interacción social se ha reducido principalmente a los ámbitos virtuales. La comunicación adquiere una relevancia muy importante y es clave para analizar e interpretar lo que está sucediendo. Cualquier acto comunicativo implica seleccionar unos hechos sobre otros para explicar la realidad y las visiones que se configuran a partir de ellos y tiene consecuencias sobre las acciones que se adoptan y los valores y actitudes que se promueven.

---

<sup>1</sup> Agradecemos los comentarios y sugerencias de Charo Rubio y Hector Sanahuja.

Las miradas sobre las crisis del COVID-19 son múltiples, y entender esta situación inédita es un reto complejo. Como describe el filósofo Emilio Lledó, estamos viviendo una situación “inexperimentada” porque no tenemos referentes previos, y esto nos desconcierta, pues no tenemos los automatismos emocionales para responder. Así, el amor, la responsabilidad y el cuidado hacia las personas queridas exigen que nos mantengamos lejos de ellas, en dejarlas solas en el hospital; es todo lo contrario a la experiencia cotidiana a la que estamos habituados (*El País*, 29 de marzo 2020).<sup>2</sup>

La pandemia es una crisis sanitaria, pero es también es un problema de gobernanza, de seguridad, de políticas públicas, de financiación, de desigualdad, de vulnerabilidad y cuidados, de conocimiento, de investigación científica, de derechos humanos es una cuestión de género, ecológica y filosófica, entre otras. Todas estas miradas conforman diversas narrativas que forman parte de esta realidad; pero unos discursos prevalecen sobre otros en todo el proceso y determinarán la forma de construir el futuro.

*Existe una disputa por controlar el relato. El discurso del odio y la polarización trata de abrirse paso, mientras otros discursos tienen una menor presencia por no ser tan mediáticos*

Existe una disputa por controlar el relato. El discurso del odio y la polarización trata de abrirse paso, mientras otros discursos tienen una menor presencia por no ser tan mediáticos, como aquellos que recogen las iniciativas de solidaridad ciudadana o las aportaciones, entre otras del feminismo y el ecologismo. Lo que no se cuenta no existe, y por ello será esencial recoger y dar visibilidad a las aportaciones de la ciudadanía que se ha organizado y ha tejido redes de solidaridad para dar respuesta a esta crisis. En particular, las aportaciones de las mujeres y del movimiento feminista, que lleva años reivindicando que el cuidado se sitúe en el centro de las políticas, y que se valoren adecuadamente todas aquellas tareas que van orientadas al sostenimiento de la vida.

En este artículo se van a presentar las diversas narrativas que se han utilizado para explicar la pandemia, su gestión, las propuestas de futuro y las implicaciones que comportan en la conformación de un imaginario colectivo compartido.

## **La comunicación y los discursos dominantes**

El discurso narrativo, como ha resaltado la semiología, juega un papel importante en los procesos de razonamiento, explica la realidad, ordena la historia y ubica los acontecimientos colectivos dentro de

<sup>2</sup> Ver en: <https://elpais.com/cultura/2020-03-28/emilio-lledo-ojala-el-virus-nos-haga-salir-la-caverna-la-oscuridad-y-las-sombras.html>

una unidad coherente que incluye el pasado y establece una “memoria” que comparten todas las personas socializadas dentro de la colectividad (Berger y Luckmann 1968: 133).

El lingüista George Lakoff ha sido uno de los principales académicos que ha hecho análisis del discurso y ha definido los marcos (*frames*), que conforman el discurso, así como el poder de las metáforas en nuestro lenguaje. Los marcos son estructuras mentales que conforman el modo de ver el mundo, permiten comprender la realidad y, en ocasiones, crean a través del discurso, lo que nosotros consideramos realidad. “Estructuran nuestras ideas y nuestros conceptos, conforman nuestra manera de razonar e incluso repercuten en la manera en la que percibimos y actuamos. La mayoría de las veces usamos los marcos de forma inconsciente y automática (Lakoff, 2007; Darton y Kirk, 2011).

Siguiendo a Lakoff, los marcos se construyen a partir del lenguaje, de las imágenes y de las experiencias cotidianas de las personas, y cada marco lleva asociado diversos tipos de información. Cuando se utiliza una palabra o una imagen, además del significado de la palabra o de los elementos que conforman la imagen, esta se relaciona con el contexto, con las emociones y con cualquier valoración positiva o negativa que tengamos al respecto. A medida que los marcos se repiten, se refuerzan y pasan a ser una referencia en la manera en que las personas estructuran su forma de pensar.

Los marcos son una herramienta que permite analizar la realidad desde una estructura cognitiva determinada. Los marcos dan sentido a los hechos y a través del discurso, los dotan de una cierta racionalidad y coherencia, también proporcionan un “sentido de propósito” a las prácticas sociales, donde los discursos devienen en argumentos legitimadores. Por todo ello definen expectativas, asignan roles y funciones y prescriben conductas, estableciendo de antemano incentivos y penalizaciones (Sanahuja, 2013:33). La persona asimila aquella información o acontecimiento que puede integrar en su experiencia anterior y que resulta coherente con sus conocimientos anteriores. Toda imagen evoca en el receptor asociaciones y emociones que complementan la imagen ya formada y que se refuerza reiteradamente. Cuando esto no es así se produce lo que se ha denominado “disonancia cognitiva”.

Los marcos pueden considerarse una herramienta para la acción. En palabras de Lakoff (2007): “Cambiar el marco significa promover el cambio social. Cambiar el marco es cambiar el modo que tiene la gente de ver el mundo. Es cambiar lo que se entiende por sentido común”.



Puesto que el lenguaje activa los marcos, los nuevos marcos requieren un nuevo lenguaje. Pensar de modo diferente requiere hablar de modo diferente (Pinazo Calatayud, Nos Aldás y Agut Nieto, 2020). “Cuando negamos un marco, evocamos el marco”. Por lo tanto, un principio básico del “enmarcado” es que cuando se quiere cuestionar una idea, no se utilice su lenguaje: “Su lenguaje elige un marco, pero no será el marco que tu quieres”.

¿Cómo construir un marco que ponga en el centro el papel de los cuidados para proteger la vida y el bien común?; ¿que apele a la responsabilidad colectiva y a la solidaridad como la mejor manera de protegerse de esta pandemia global; y que incluya la perspectiva feminista que busca iguales opciones para hombres y mujeres?

Lakoff (2007) plantea dos marcos profundos: el del “padre estricto” y el de la “familia protectora”. Ambos marcos explican las visiones y los valores por los que se analiza la realidad, aunque él lo utiliza para la comunicación política, aporta claves valiosas para analizar como se ha presentado esta pandemia.

El modelo del padre estricto conforma un marco autoritario y securitario, definido por valores asociados a la obediencia, disciplina, autoridad e interés individual, la competencia y jerarquía y se encarna en la figura masculina. Se presenta el mundo como un lugar peligroso, difícil y competitivo, en el que siempre habrá ganadores y perdedores. Es en este marco en el que se insertan las narrativas belicistas o aquellas que proponen medidas punitivas y autoritarias para gestionar la pandemia; o bien, que plantean el falso dilema entre salud y economía, que en una lógica de darwinismo social plantea la imposibilidad de evitar las muertes de las personas mayores ante los elevados costes económicos que conlleva.

El marco de la familia protectora es definido por valores asociados a la responsabilidad, la protección, la confianza, el valor de lo colectivo, la comunidad, el servicio, la cooperación y la generosidad, la libertad y la empatía. Es neutro al género a diferencia del modelo del padre protector, que da autoridad y poder al hombre. Plantea como el “bien común” tiene que ser preservado en beneficio de la comunidad y se debe perseguir la equidad, ofreciendo a todas las personas libertad, seguridad y oportunidades para su pleno desarrollo. En este marco se reconoce la vulnerabilidad de los seres humanos y la importancia de los cuidados para la sostenibilidad de la vida. Es en este marco en el que se insertan las narrativas pacifistas, feministas, y que apelan a la cooperación frente al individualismo.

*¿Como construir un marco que ponga en el centro el papel de los cuidados para proteger la vida y el bien común?*

Todas las personas se rigen por los dos modelos y éstos se pueden activar según los contextos. Se puede no estar conforme con el marco, y aún así éste puede ser utilizado para explicar determinadas situaciones o problemáticas (Lakoff, 2007). También se pueden construir marcos complementarios que profundizan sobre una de estas visiones. En este artículo vamos a analizar las diferentes narrativas que se inscriben en estos marcos, las ideas y valores en los que se sustentan y las acciones que proponen. Se va a prestar especial atención a las narrativas feministas y a sus propuestas, apoyándose en el trabajo de investigación realizado por CEIPAZ, *Visibles y transgresoras. Narrativas y propuestas visuales para la paz y la igualdad* (Mesa, Alonso y Couceiro, 2013).

### **Punitivismo frente a la responsabilidad ciudadana**

El marco autoritario se refleja muy bien cuando la respuesta a la pandemia se centra en el control y securitización de la vida cotidiana, imponiendo unas normas y sancionando y castigando a quienes no las cumplen. Esta situación justifica la presencia de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado para garantizar el cumplimiento de dichas normas.

El estado de alarma conlleva medidas drásticas de limitación de las actividades económicas y la movilidad de la población para afrontar situaciones extraordinarias y graves como catástrofes, desórdenes públicos o guerras. Aunque existen diferentes regímenes de excepción que van desde el “Estado alarma” al “Estado de sitio”, que otorga poderes extraordinarios a las Fuerzas Armadas, las sociedades democráticas muy raramente han utilizado estos mecanismos hasta la fecha. En España, la adopción del estado de alarma está previsto en el artículo 116.2 de la Constitución, y puede aplicarse en todo o parte del territorio cuando se produzca una crisis que supongan alteraciones graves de la normalidad. Esta situación ha permitido, por ejemplo, que las tareas de control de los espacios públicos sean asumidas por policías y militares, en lo que se ha llamado la “Operación Balmis”, con un despliegue de 1820 efectivos, que se ha ampliado a 2600 por todo el territorio español a mediados de Abril. Si bien esta situación de emergencia sanitaria requiere de medidas excepcionales, y esta es una de ellas, una sociedad no puede funcionar sólo a partir de medidas punitivas. Esta situación requiere también que se establezcan los límites legales para proteger las libertades ciudadanas y la democracia y evitar que este tipo de medidas se prolonguen en el tiempo y no se normalicen e incorporen a la vida cotidiana.



*Las tecnologías pueden utilizarse para vigilar, pero también para compartir conocimiento e información y construir redes de solidaridad ciudadana*

En ocasiones, en estos contextos, se producen abusos de poder que pueden ser justificados por la ciudadanía, e incluso alentados por la misma, en lo que se ha dado en llamar “los justicieros de balcón”, que aplauden ciertas agresiones e increpan a quienes según ellos se están saltando la norma. Este ha sido el caso de España, donde ha coexistido amplias redes de solidaridad, con personas que han reclamado más medidas autoritarias y de control. Esto puede suponer un riesgo para la democracia. Como plantea Cesar Rendueles (2020): “ España sufre un déficit histórico, heredado del franquismo, en lo que respecta a la supervisión ciudadana del monopolio de la fuerza por parte del Estado. Se trata de un problema que se acentuó en el contexto de la lucha antiterrorista, cuando cualquier duda sobre las actuaciones judiciales o policiales era interpretada como un signo de deslealtad o complicidad con la violencia”. Es muy importante proteger la democracia, aunque una parte de la ciudadanía pueda aceptar de manera complaciente el autoritarismo, con la esperanza de obtener seguridad y orden en tiempos de incertidumbre.

Cuando además esta situación se acompaña de sistemas de vigilancia que son cada vez más eficaces, a partir del uso de la tecnología, de los teléfonos móviles y de la información de las redes sociales, es preciso definir muy bien cuales son los límites en una sociedad democrática. Hemos visto cómo en China se han utilizado drones para controlar a la ciudadanía, y cómo en Corea del Sur se han utilizado aplicaciones para geolocalizar a las personas infectadas por el virus, y poder así controlar sus movimientos, violando su derecho a la privacidad.

La protección de la privacidad es esencial en las sociedades democráticas y es muy importante preservarla. Las medidas de vigilancia entrañan unos riesgos importantes como han señalado numerosos especialistas. Marta Peirano explica que: “Las tecnologías de vigilancia masiva no pueden ser el atajo que sustituya las responsabilidades de un gobierno democrático, que es cuidar a sus ciudadanos antes de castigarlos”. Por ello es importante que rechacemos la vigilancia y el castigo a favor de la empatía, el diálogo y la solidaridad (Peirano, 2020). Como plantea Harari (2020), las tecnologías pueden utilizarse para vigilar, pero también para compartir conocimiento e información y construir redes de solidaridad ciudadana que participan activamente en buscar soluciones a esta situación. La epidemia del coronavirus es una prueba importante para la ciudadanía y una oportunidad sobre la que construir solidaridad.

Las medidas punitivas favorecen relaciones de dependencia en el plano colectivo e individual, y esto afecta a las relaciones sociales y tiene múltiples implicaciones en las sociedades democráticas. Además, los gobiernos que adoptan este rol punitivo pueden convertirse en la

fuente misma del peligro. Existe la tentación, por parte de algunos gobiernos con tendencias autoritarias, a convertir la situación de excepción en norma, como ha ocurrido en el caso de Hungría con el gobierno de Orban, que ha declarado el estado de excepción sin fecha de cierre, o el gobierno de Polonia, que ha tratado de aprovechar el confinamiento para restringir el acceso a la interrupción legal del embarazo y castigar la educación sexual en Polonia (*El País*, 16 de Abril 2020).

El equilibrio entre responsabilidad compartida para velar por el bien común y las sanciones es muy importante. Por ello, es esencial contar con una ciudadanía responsable que confíe en las instituciones y que sea capaz de cumplir las normas; que cuente con la información suficiente para participar de manera responsable en la solución del problema. Por ejemplo, en España el mensaje que ha apelado a la responsabilidad de la ciudadanía para quedarse en casa y proteger así a las personas mayores ha resultado muy eficaz, y ha llevado a que una gran mayoría lo haya respetado, a pesar de las dificultades que entraña: elevado número de casas pequeñas, sin infraestructuras adecuadas y una sociedad que se socializa fundamentalmente en el espacio público. El papel que ha jugado el mundo de la cultura ha sido esencial para la aceptación de esta medida muy impopular y difícil. Se han desarrollado múltiples iniciativas ciudadanas que han reforzado la medida y la han humanizado.

### **Las narrativas bélicas: la guerra contra el virus**

¿Por qué se considera el imaginario bélico el más adecuado para explicar la pandemia y su gestión?. El imaginario de la guerra resulta muy atractivo y familiar para la mayoría de las personas y esto hace que muchos representantes políticos y actores sociales recurran al lenguaje de la guerra para explicar una situación inédita para la que no tenemos palabras (Enloe, 2020). El anuncio de que “estamos en guerra” por parte de diversos responsables políticos en distintos países, ha ido seguido de diferentes medios de comunicación y de diversos actores que hablan del virus como un “enemigo invisible” que hay que combatir. Las ruedas de prensa con presencia de militares uniformados han contribuido a reforzar la idea dominante de que estamos en plena “guerra contra el coronavirus”. Es una imagen que intenta transmitir autoridad y control de la situación y dar seguridad.

A esto se une la declaración del “estado de alarma” o “estado de excepción”, que en línea general se adopta por los gobiernos para situaciones de guerra, ataques terroristas, o grandes catástrofes, pero

*La definición del virus como “enemigo” no nos permite entender la naturaleza del fenómeno de la pandemia, y tiene el efecto de poner el acento en medidas militarizadas para enfrentarla*

que resultan inadecuadas para hacer frente a una pandemia. Sin embargo, el Estado no tiene otros instrumentos y está atrapado en una concepción de la seguridad nacional que está al margen de los riesgos globales. Y junto a esto, la participación de unidades militares especializadas en la intervención ante situaciones de emergencia –en el caso de España la Unidad Militar de Emergencias (UME) –, como se indicó, refuerza este imaginario de la épica militarista.

Sin embargo, la utilización de metáforas bélicas no es inocua. Las metáforas son elementos fundamentales para enmarcar la realidad de una manera determinada y facilitar llegar a pensamientos complejos de una manera sencilla, evocando imágenes, emociones o experiencias vitales (Lakoff y Johnson, 1991). La metáfora de la guerra nos remite a la idea de control, y al valor prioritario que lo militar otorga a la disciplina. El lenguaje militarista tiene como efecto la justificación de la presencia militar en los espacios públicos ejerciendo tareas de control ciudadano; pero también les otorga la autoridad para asumir el rol de cuidar y proteger, ocupándose de la desinfección de las residencias de mayores, o de construir hospitales de campaña. Esta visión no cuestiona que los militares están formados para hacer la guerra y que en las academias militares se aprende a manejar armas, estrategias y tácticas militares para vencer al enemigo, pero no tareas relacionadas con la seguridad ciudadana –para eso ya está la policía– y mucho menos para tareas de cuidado o de desinfección.

La definición del virus como “enemigo” no nos permite entender la naturaleza del fenómeno de la pandemia, y tiene el efecto de poner el acento en medidas militarizadas para combatirlo, en lugar de fortalecer otras estrategias sociales de resiliencia que serían mucho más adecuadas para esta situación.

Un virus no puede ser un “enemigo”; los virus coexisten con nosotros desde hace mucho tiempo. Para hacer frente al virus hace falta más investigación, mayor conocimiento científico compartido en el plano global también en lo relativo a la destrucción de la biodiversidad, un sistema sanitario fuerte dotado de recursos y un análisis de las capacidades que se requieren para afrontar esta amenaza global, que probablemente no sea la única que tengamos que enfrentar en los próximos años.

Tampoco el “heroísmo” y el relato épico contribuye a tener una mirada de la complejidad del fenómeno que estamos viviendo. El reconocimiento social por la labor que está realizando el personal sanitario y de los servicios afines es compartido por la mayoría de la ciudadanía.

Sin embargo, oculta otros debates que están sobre la mesa desde hace muchos años y que forman también parte del problema: la detracción sostenida de recursos para la sanidad pública, el acceso a los medicamentos y su fabricación, la participación de capital privado procedente de fondos buitres en el sector sanitario o de los cuidados de las personas mayores y en la investigación científica. En el caso de España, las movilizaciones que durante años se realizaron en la llamada “marea blanca” para evitar que la salud se convirtiera en un negocio refleja muy bien esta situación. Hubiera sido mucho mejor que el personal sanitario no se hubiera visto abocado a hacer actos heroicos, si el sistema de salud hubiera estado adecuadamente financiado y con capacidades suficientes para enfrentar una crisis sanitaria como la que supone esta pandemia. Esto también requiere de salarios adecuados, de estabilidad laboral y de garantizar que otros servicios asociados, como la limpieza, la lavandería, comedores –externalizados en estos años y sometidos a licitaciones que favorecían el precio más bajo, en lugar de primar la calidad y el servicio– adquieran la relevancia que merecen y sean protegidos, como elemento esenciales en un sistema integral de salud.

En España, la extrema derecha ha utilizado estas metáforas bélicas para responsabilizar al gobierno de las personas muertas por esta pandemia, difundiendo imágenes manipuladas de féretros en las calles o en morgues, que evocan imágenes recientes de la guerra en Irak o Afganistán. Este ha sido el caso de la utilización de la imagen del fotógrafo Ignacio Pereira en la que puede observarse la Gran Vía de Madrid llena de ataúdes con la bandera de España, que el propio autor ha denunciado.<sup>3</sup> La utilización del dolor y sufrimiento de las personas que han perdido a familiares en esta pandemia para fines políticos resulta obscena e inmoral, pero forma parte de una narrativa de odio y polarización diseñada estratégicamente desde los gabinetes de comunicación de una ultraderecha, coordinada internacionalmente que manipula las emociones y el miedo mediante mensajes de odio y mentiras para alcanzar el poder.

No necesitamos héroes ni heroínas, sino reconocer la importancia que juegan en la sociedad quienes están a cargo de la salud y todo el sistema sanitario y servicios complementarios como piezas claves para proteger la vida y el bienestar. Por esto, es muy importante superar estos discursos belicistas que impiden hacer un análisis de las amenazas globales que afectan a la humanidad y de las políticas que se precisan para gestionarlas.

<sup>3</sup> Consultar: [https://www.eldiario.es/rastreador/Vox-publica-fotomontaje-Gran-Via\\_6\\_1013908628.html](https://www.eldiario.es/rastreador/Vox-publica-fotomontaje-Gran-Via_6_1013908628.html)

## **Superar la mirada nacional y fortalecer la cooperación internacional**

¿Por qué se aborda un problema global como esta pandemia desde una mirada nacional? Aunque la epidemia es un problema global, que está afectando a todo el planeta, las respuestas que se están dando están siendo fundamentalmente de carácter nacional y local. La declaración del “estado de alarma” o “estado de excepción” según países, como se ha señalado anteriormente, muestra una visión de la seguridad basada en viejos parámetros, que ponen el acento en la defensa del territorio nacional. Por este motivo, muchos gobiernos han cerrado sus fronteras, entre otras medidas securitarias, que no son útiles para hacer frente a la pandemia, pero refuerzan el discurso tradicional de la seguridad.

Esta narrativa presenta muchos límites. El problema esencial es que se aborda una pandemia global con lentes primordialmente nacionales, lo que condiciona la eficacia y los resultados de las acciones que se adoptan, ya que no reconocen su naturaleza esencialmente transnacional. Es lo que muy acertadamente Ulrich Beck denominó “nacionalismo metodológico”; esto es, la utilización del Estado-nación territorial como “lente” o marco analítico para definir la realidad dentro de sus confines territoriales, ignorando sus conexiones con lo global. Una de las consecuencias de ese “nacionalismo metodológico” es el uso de “categorías zombis” como la seguridad nacional: si es nacional, no podrá haber seguridad frente a riesgos que son globales. De ahí que sea manifiestamente incorrecto recurrir a una “mirada nacional” que es reduccionista e inadecuada (Beck, 2004).

Esta visión ha conllevado una competencia atroz entre los países para adquirir suministros sanitarios muy escasos debido a la creciente demanda. Cada país ha tratado de aprovisionarse con la mayor rapidez posible de mascarillas, respiradores y material sanitario diverso para hacer frente a la epidemia. Es una lógica que se ha reproducido desde el ámbito local hasta el plano internacional. Baste recordar las actuaciones de las comunidades autónomas en España, que ponían resistencias a una gestión colectiva del material sanitario por parte del gobierno, para ilustrar esta situación. Esta falta de cooperación, muestra las dificultades para visualizar el problema en su dimensión global y muestra la escasa experiencia de concertación que existe en muchas instituciones. Esto resulta gravísimo porque aumenta el impacto del virus y hace recaer en los países y zonas más vulnerables las consecuencias de la no cooperación, que en el medio y largo plazo tendrá consecuencias que nos afectarán a todos.

En los últimos años un número elevado de líderes políticos han rechazado el ámbito multilateral, y se han orientado hacia la exaltación nacional como forma de acción política. Esto ha imposibilitado acuer-

*Aunque la epidemia es un problema global, que está afectando a todo el planeta, las respuestas que se están dando están siendo de carácter nacional y local*

dos políticos en cuestiones tan relevantes como el calentamiento global, la lucha contra la pobreza o los derechos de las mujeres, entre otros. En la crisis actual, incluso la Unión Europea está encontrando enormes obstáculos para concertar una posición común y lograr un acuerdo audaz que reduzca los enormes impactos económicos y sociales de la pandemia. El debilitamiento del sistema multilateral y de los organismos regionales hace que actualmente resulte mucho más difícil adoptar medidas coordinadas que hagan más efectiva la lucha contra la pandemia en el ámbito de la salud, compartiendo conocimiento, en el ámbito económico, creando margen de maniobra fiscal para los gobiernos y garantizando unos ingresos mínimos a la población, y en el ámbito de la cooperación, protegiendo a aquellas regiones y grupos de población más vulnerables, que tienen que combinar su supervivencia diaria con la protección contra el virus.

Se requieren narrativas que den relevancia a la importancia de la gobernanza global y al fortalecimiento de las instituciones regionales y multilaterales que faciliten la adopción de medidas concertadas. El papel de la sociedad civil transnacional puede jugar un papel cada vez más relevante, tal y como ha mostrado por ejemplo, el movimiento ecologista en sus demandas sobre la emergencia climática, o el movimiento feminista en su agenda para garantizar los derechos de las mujeres y promover una mayor igualdad y un mundo libre de violencias. Estas redes globales de ciudadanía pueden complementar y reforzar el multilateralismo democrático. Como plantea Yuval Noah Harari, en un artículo en *New York Times* (2020):

“La humanidad necesita tomar una decisión. ¿Recorreremos el camino de la desunión, o adoptaremos el camino de la solidaridad global? Si elegimos la desunión, esto no solo prolongará la crisis, sino que probablemente dará lugar a catástrofes aún peores en el futuro. Si elegimos la solidaridad global, será una victoria no solo contra el coronavirus, sino contra todas las futuras epidemias y crisis que podrían asaltar a la humanidad en el siglo XXI”.

### **Narrativas pacifistas y feministas**

Como se ha comentado anteriormente, estas narrativas de carácter belicista, nacionalista y patriarcal son la expresión de un marco profundo sustentado en principios y valores tradicionales asociados a la obediencia, la disciplina, la autoridad y el interés individual, la competencia y la jerarquía, entre otros. Su interpretación de la realidad es muy reduccionista porque circunscriben las respuestas de un problema global, como es la pandemia, al ámbito nacional y además prescriben comportamientos y decisiones que profundizan en los

*El feminismo y el pacifismo pueden contribuir a elaborar un nuevo marco explicativo sobre la crisis del coronavirus desde otro paradigma, otros valores y enfoques, que ayuden a conformar una respuesta de futuro compartida*

problemas, alejándonos de las posibles soluciones. Ni el individualismo y el “sálvese quien pueda”, ni la crispación y la polarización de los discursos, ni un mayor control o la criminalización de los actores políticos, o la instrumentalización del dolor de las personas fallecidas servirán para superar esta pandemia ni para mitigar sus impactos.

Esta pugna por imponer estos relatos se produce en un contexto en el que predomina la subvaloración de las actividades relacionadas con el cuidado y el sostenimiento de la vida y el respeto del bien común. Se estima que el 70% del personal sanitario en el mundo son mujeres; además de la mayoría de otros servicios complementarios como la lavandería o la limpieza. Se trata de un ámbito feminizado, precarizado e infravalorado que ha pasado a percibirse durante la pandemia como un sector estratégico para la salud pública y los gobiernos.

La falta de reconocimiento social de las tareas feminizadas y la relegación de la autoridad de las mujeres en todos los ámbitos tienen como consecuencia que incluso en esta situación de pandemia, donde los cuidados resultan estratégicos, se opta por dar protagonismo a quienes han sido formados para hacer la guerra, en lugar de apuntalar definitivamente a quienes sostienen la vida. Se requiere de nuevas miradas y nuevos marcos para interpretar una situación única en la experiencia de la humanidad. Como dijo Virginia Woolf en su libro *Tres Guineas*: “La mejor manera en la que podemos ayudar a evitar la guerra no consiste en repetir sus palabras y en seguir sus métodos, si no en hallar nuevas palabras y crear nuevos métodos”. Y esto supone construir nuevos marcos, que se apoyen en narrativas que refuercen la solidaridad, el bien común y que incorporen la perspectiva feminista y pacifista.

¿Qué puede aportar el feminismo y el pacifismo al análisis y respuesta a esta crisis de la COVID-19? El feminismo y el pacifismo pueden contribuir a elaborar un nuevo marco explicativo sobre la crisis del coronavirus desde otro paradigma, otros valores y enfoques, que ayuden a conformar una respuesta de futuro compartida. Un marco que afirme nuestra vulnerabilidad radical y nuestra interdependencia (Magallón, 2014:15); que enfatice la necesidad de reforzar los lazos y vínculos entre las personas en su diversidad; que promueva estructuras sociales horizontales, abiertas y democráticas, con relaciones basadas en la corresponsabilidad del cuidado y en la lógica del bien común. Se trata de fortalecer las redes de solidaridad que conectan personas y activan valores de equidad, colectividad, dinamismo, creatividad, resiliencia y resistencia para afrontar los grandes retos que nos plantea esta situación inédita.

Se trata de crear una narrativa inclusiva que ponga las bases para el futuro que queremos construir en común, en lugar del mundo del que queremos huir. Como plantea la periodista Nuria Labari:

“Necesitamos una semántica capaz de dar valor a la espera, a la confianza, a los cuidados, a todo lo que es femenino en esta sociedad, en esta crisis y en este siglo. Y con femenino no quiero decir mujeres. Quiero decir mujeres y hombres decididos a abandonar de una vez por todas la semántica del conflicto y del enfrentamiento” (Labari, 2020). Se trata de definir nuevas formas de pensar y actuar, para construir una narrativa en la que frente al miedo, la respuesta sea la responsabilidad y el compromiso; frente al individualismo, la defensa de lo común; un marco que nos permita visibilizarnos como ciudadanías que habita un mismo planeta y para la que colectivamente y sin exclusiones dispondremos de más capacidades, y más diversas, para afrontar esta pandemia global y otros retos acuciantes.

En un contexto como el actual, en el que a otras crisis sistémicas se ha añadido la del coronavirus, estamos ante la oportunidad de revisar lo ya dicho, lo conocido y sin embargo orillado por visiones hegemónicas, patriarcales, neocapitalistas, militaristas y colonialistas. Muchos son los análisis y las perspectivas que indican que los fallos sistémicos que padecemos son producto en gran medida de visiones hegemónicas que carecen de los necesarios contrapesos.

El saber que emana de las vidas de mujeres sufre un desprecio histórico, una condena al olvido (*damnatio memoriae*) y una fragmentación de consecuencias incalculables. Quienes hemos puesto atención, investigación y estudio a la genealogía y aportes de mujeres internacionalistas, feministas y pacifistas, consideramos que los marcos alternativos que conforman tienen que pasar a formar parte del conocimiento colectivo. Los feminismos, y el feminismo internacionalista pacifista, en particular, ofrece saberes, claves y valores que en tiempos de dificultad y zozobra resultan imprescindibles y a los que la humanidad no debería de renunciar.

Incorporar estos conocimientos requiere de una acción comunicativa –en el sentido que Habermas da a este concepto– que promueva una mayor comprensión de los problemas globales que afronta la humanidad, un reconocimiento de la diversidad de conocimientos y saberes, que abra procesos de construcción de un nuevo marco, con una narrativa más amplia, que contribuya a la definición compartida de intereses, identidades y valores como seres humanos que habitamos el mismo planeta; y que vaya orientada a conformar un “nosotros y nosotras universal” que otorgue autoridad y reconocimiento social a la agencia de las mujeres.

En el ámbito del conocimiento, esto supone, por una parte, el reconocimiento a las numerosas aportaciones del feminismo, y más específicamente a la centralidad de los cuidados como eje esencial que garantiza la vida y el bienestar de una sociedad, reconociendo nuestra



humana vulnerabilidad . Y por otra, la urgencia de poner fin a todas las formas de violencia que afectan de manera específica a las mujeres, en un *continuum* que se manifiesta desde el ámbito del hogar y la violencia machista y se extiende a la pobreza y exclusión, hasta mostrarse en su forma más dura en los conflictos armados (Cookburn, 2009).

También requiere entender la importancia de deconstruir un imaginario belicista que encuentra en la épica de las guerras y la construcción del “enemigo” un relato que legitima la expoliación y el despilfarro sostenido de recursos durante generaciones en favor de la industria de la guerra y de la muerte, y en menoscabo de la vida humana, la justicia social y de género, y la naturaleza.

Los desproporcionados recursos dedicados a la carrera armamentística y su inutilidad ante una pandemia como la del coronavirus son la triste evidencia de que el orden mundial impuesto por los Estados más enriquecidos ha errado en sus prioridades, ha despreciado la prudencia debida que debe inspirar la gobernanza global, ha desatendido las alarmas y ha silenciado los necesarios contrapesos.

*Los desproporcionados recursos dedicados a la carrera armamentística han resultado inútiles para hacer frente a la pandemia*

Es necesario, deslegitimar las lógicas securitarias, que entrañan enormes riesgos e implican relaciones de subordinación individual y colectiva hacia una autoridad superior frente a la alternativa de la cooperación humana. También redefinir el concepto clásico de seguridad para adoptar el de seguridad humana, que pone su foco en las necesidades de la vida en este planeta. Como se ha señalado acertadamente desde la investigación para la paz, ésta va más allá de la ausencia de violencia o de la oposición a las guerras y se vincula con las capacidades de transformar los conflictos desde el diálogo, la empatía, la cooperación, y la promoción de valores universalistas asociados a la justicia, la solidaridad y el respeto de los derechos humanos.

Se trata, pues, de emprender la urgente tarea de revisar los valores, las estructuras de pensamiento, los marcos mentales, las narrativas, los conceptos, las palabras y las prioridades incorporando el feminismo internacionalista y pacifista y la cultura de paz como conocimiento significativo para reorientarnos colectivamente.

Un marco de referencia para el análisis de esta pandemia que incorpore el feminismo internacionalista y pacifista nos dotará de un conjunto de saberes imprescindibles para imaginar un futuro común, que haciéndose cargo del miedo, la vulnerabilidad, la incertidumbre y la duda, nos permita construir lo colectivo con la luz que emana de las experiencias y las vidas de las mujeres constructoras de paz. Como dice Carmen Magallón (2014):

“La lógica de la sostenibilidad de la vida se plasma en las formas de pensar, en las actitudes y en el modo de priorizar. Y es inseparable de la equidad. Concede un lugar prioritario a la supervivencia; al mantenimiento de la salud; a las tareas de la reproducción y el cuidado de la especie, tareas que además de mantener la vida, proporcionan una comprensión práctica de que la naturaleza ha de preservarse si queremos sobrevivir. Las protagonistas de la supervivencia en la mayor parte del planeta son mujeres, defendiendo la calidad de la educación o los alimentos, los servicios en los barrios, la capa de ozono o el mantenimiento de los bosques. A ellas, a esta lógica, se van sumando cada día más hombres”

La valiosa aproximación a la realidad que protagonizan las mujeres que construyen la paz reside en la singularidad que supone cuidar el flujo de autoridad entre diferentes, y el valor que se otorga a las experiencias vividas, conformando una narrativa elaborada desde la confianza y el vínculo. Porque, como describe Carmen Chaves Rubio (2002): “la experiencia femenina no se recoge tan fácilmente en los lenguajes que crean opinión pública y analizan y muestran la realidad hoy (...). En parte, porque los discursos dominantes no suelen recoger las prácticas pacíficas que se apartan de las lógicas que sostienen la violencia y el poder”.

En el Estudio *Visibles y Transgresoras* (Mesa, Alonso y Couceiro, 2013) se trató de mostrar cómo las experiencias de mujeres concretas en el trabajo por la paz nutren y permiten detallar un valioso marco alternativo que sirva de inspiración y referente para la transformación social. Por ello, se han identificado las experiencias de las mujeres como un vector estratégico de transformación social, tanto por la coherencia de los valores que las inspiran como por la perseverancia de sus acciones. Todo ello constituye un liderazgo ético, no autoritario y honesto, en el que hombres y mujeres pueden confluír desde una perspectiva inclusiva de equidad y paz.

Este marco constituye una narrativa alternativa conformada por un conjunto de valores comunes que permiten abordar problemas “mas grandes que uno mismo”, en palabras de Tom Crompton (2010) de la organización WWF del Reino Unido. Sin duda, construir un futuro común después de la crisis del coronavirus va a ser un empeño que implicará de un modo u otro a todas y cada una de las personas que habitamos el planeta.

Los valores que se identificaron en el estudio y el análisis de las iniciativas, las experiencias y las historias de vida de mujeres constructoras de paz, conforman un paradigma alternativo, una visión filosófica y, ética compleja, una visión analítica del presente que se

proyecta mediante estrategias políticas para el cambio, y la transformación de la realidad, y que puede resignificar los instrumentos que están a nuestro alcance.

Este paradigma alternativo aporta lo que en el estudio conceptualizamos como valores inclusivos, universales y emancipados siendo estos “un continuo de motivaciones relacionadas” (Schwartz 1992:45) que están presentes en las conductas de todas las personas, de un modo tal que cuando unos valores se activan se desactivan sus antagónicos.

Tenemos la oportunidad de poner el foco en el fortalecimiento de nuestras capacidades y conocimientos para abordar los retos que nos plantea esta pandemia, y otras que también ya padecemos como la pobreza, la injusticia social, la desigualdad de género, las violencias machistas o la emergencia climática, por citar algunas, y que son cuestiones a las que muchas mujeres han sabido responder colectiva y pacíficamente, transformando la realidad en muchos lugares del mundo.

*Construir un futuro común después de la crisis del coronavirus requiere de un liderazgo ético y democrático en el que puedan confluír hombres y mujeres desde un enfoque inclusivo de paz y equidad*

No obstante, es preciso que este paradigma civilizatorio se haga común, se incorpore a los saberes colectivos, al conocimiento, a las narrativas y a los imaginarios. Todos estos retos comprometen la vida de millones de personas en la actualidad en nuestro planeta, a pesar de ello, la respuesta colectiva no ha catalizado en una masa crítica suficiente como para impeler a los gobiernos a adoptar decisiones audaces y democráticas atendiendo a esos retos colectivos.

La actual pandemia por coronavirus nos está mostrando con toda crudeza cuan dependientes e interdependientes somos ante una crisis sanitaria global. Esta visión y su comprensión para nosotros, los seres humanos, está siendo posible por la velocidad con la que sus efectos han impactado en nuestras vidas. A diferencia de otras crisis globales, la propagación exponencial del coronavirus y de sus efectos en muy corto espacio temporal nos está permitiendo a los seres humanos entender mejor nuestra identidad planetaria.

Sabemos bastante sobre la letalidad de otras emergencias como la climática, o las causadas por guerras e injusticias evitables, pero ‘nos hemos acostumbrado colectivamente a ellas’, las hemos naturalizado hasta asumirlas como ‘inevitables’. Aprovechemos la “revelación” que está suponiendo la impactante percepción de la pandemia del coronavirus para incorporar saberes imprescindibles que para una parte de la sociedad ya son irrenunciables.

## Referencias bibliográficas

Darton, Andrew and Martin, Kirk (2011), *Finding Frames: New ways to engage the UK public in global poverty*. Londres: BOND for International Development.

Enloe, Cynthia (2020), "COVID-19: Los que necesitamos no es "hacer la guerra" a un virus", disponible en: <http://wilpf.es/covid-19-lo-que-necesitamos-no-es-hacer-la-guerra-a-un-virus/>

Harari, Yuval Noah (2020), "The world after coronavirus" en *New York Times*, 20 de marzo.

ICIP (2015), "Feminismo pacifista", *Por la Paz* nº 22. Febrero. Disponible en:

<http://www.icip-perlapau.cat/numero22/pdf-esp/Per-la-Pau-n22-ESP.pdf>

Lakoff, George (2007), *No pienses en un elefante*. Madrid: Editorial Complutense.

Labari, Nuria (2020), "Esto no es una guerra", *El País*, 3 de abril. Disponible en: [https://elpais.com/elpais/2020/04/02/opinion/1585825945\\_794954.html](https://elpais.com/elpais/2020/04/02/opinion/1585825945_794954.html)

Magallón Portolés, C. (2014), "Universalizar legados femeninos, construir racionalidad civilizatoria: pasos hacia una cultura de paz" en *Cultura De Paz*, 19(61). Recuperado a partir de <https://www.revistasnicaragua.net.ni/index.php/culturadepaz/article/view/563>

Mesa, Manuela, Alonso, Laura, Couceiro, Elena (2013), *Visibles y transgresoras. Narrativas y propuestas visuales para la paz y la igualdad*. Madrid: CEIPAZ

Peirano, Marta (2020), "Contra la seductora lógica del autoritarismo" en el *Diario.es*, 25 de marzo. Disponible en: [https://www.eldiario.es/zonacritica/seductora-logica-totalitarismo\\_6\\_1009009141.html](https://www.eldiario.es/zonacritica/seductora-logica-totalitarismo_6_1009009141.html)

Pinazo Calatayud, Daniel, Nos-Aldás, Eloísa, Agut-Nieto, Sonia (2020), "Comunicar en positivo o negativo en el activismo social" en *Comunicar: Revista Científica de Educomunicación* nº 62, v. XXVIII. Grupo Comunicar.

Rendueles, Cesar (2020), "La tormenta perfecta de autoritarismo" en *El País*, 29 de marzo. Disponible en: [https://elpais.com/elpais/2020/03/27/opinion/1585301613\\_468266.html](https://elpais.com/elpais/2020/03/27/opinion/1585301613_468266.html)

Sanahuja, Jose Antonio (2013), "Narrativas del multilateralismo: efecto Rashomon y cambio de poder" en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* nº101. Abril. Barcelona.





# Fronteras de doble filo

*Ana González-Páramo*

*Investigadora Senior en Fundación porCausa*



La migración irregular es minoritaria dentro del fenómeno de la movilidad humana. Sin embargo, este aspecto concreto dentro de la complejidad y diversidad de las migraciones parece absorber toda la atención de la Unión Europea. Así la acción exterior, las políticas de cooperación al desarrollo o de vecindad y ampliación se han alineado hacia el control migratorio, la protección de las fronteras exteriores y el retorno. Las migraciones se van situando en el imaginario colectivo europeo como un problema o una amenaza, en el ámbito exclusivo de la seguridad. En esta lógica de Europa Fortaleza, apenas se vislumbra la contribución de la movilidad humana a la sociedad y economía de los países de destino (González-Paramo, 2019a).

Las fronteras aparecen como remedio para cualquier padecimiento. En 2020 sirvieron de instrumento para la presión política por parte de Turquía contra la Unión Europea. También se utilizaron como excusa para incumplir obligaciones legales internacionales como la suspensión unilateral del derecho de asilo por parte de Grecia, cuyo “escudo europeo” justificó rechazos violentos contra personas indefensas. O líderes como Viktor Orbán, que levantan fronteras políticas y físicas para recortar el estado de derecho, poniendo a la democracia en cuarentena.

En el escenario de crisis sanitaria del COVID-19, la pandemia revela y agrava algunos de los problemas estructurales del proyecto europeo. El seísmo económico, social y político que viene lo pondrán de nuevo a prueba. Pero puede que de esta experiencia emerjan nuevos valores y necesidades, más acordes con el escenario post-crisis que se avecina, donde la prelación del blindaje fronterizo y la obsesión por la seguridad no deberían ser ya prioritarios. Las negociaciones del nuevo Marco Financiero Multianual para 2021-2027 son una señal de esperanza en este sentido.

*La migración irregular es minoritaria dentro del fenómeno de la movilidad humana*

### **La obsesión por la migración irregular: algunos datos**

De una población mundial de 7.500 millones de habitantes en 2019 (ACNUR, 2019; OIM, 2019), cerca de 272 millones de personas eran migrantes, tan solo el 3,5% de la población mundial, la mitad de ellas mujeres. En la Unión Europea,<sup>1</sup> el 1 de enero de 2018 vivían 512 millones de personas, de los cuales 22,3 millones (4,4 %) eran ciudadanos extracomunitarios (OIM, 2019a; Eurostat, 2019). En España, según el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2019) durante el primer semestre de 2019, sólo gracias al saldo migratorio positivo, que compensó el saldo vegetativo negativo, la población española pudo crecer.

Aunque los datos de “migración irregular” son más difíciles de ponderar por la clandestinidad, la falta de homogeneidad en la recopilación de datos y la dificultad de monitorizar los movimientos secundarios (González-Paramo, 2019b), según un estudio del *Pew Research Center* (2019) en 2017 los migrantes “no autorizados” (que incluyen a los demandantes de asilo pendientes de resolución) no llegaban a representar uno de cada cinco personas de origen extracomunitario viviendo en territorio de la UE. Representaban menos del 1% de la población total de Europa y el 70% se concentraban en cuatro países:

<sup>1</sup> En 2017, 2,4 millones de inmigrantes entraron en la UE procedentes de países terceros. También llegaron irregularmente 186.788 migrantes y solicitantes de asilo. Es decir, tan solo el 7,22% . (IOM; Eurostat, 2019). En España ver LLorca (2018).

Alemania (entre un millón y 1.200.000), Reino Unido (800.000-1.200.000), Italia (500.000-700.000) y Francia (300.000-400.000). Mas de la mitad (56%) habían llegado en los últimos cinco años, el 65% eran jóvenes y en su mayoría hombres.

En cuanto a detecciones en frontera, y según datos de la Organización Internacional de Migraciones (OIM, 2019b), en 2019 se registraron 128.536 llegadas, un 13% menos que en 2018 (147.673) y un 32% en comparación con el año precedente (188.732 en el 2017). Según Frontex, en febrero de 2020<sup>2</sup>, el número de detecciones de cruces fronterizos ilegales cayó un 42% respecto al mismo mes del pasado año.

A la vista de estas cifras cabe preguntarse ¿realmente la Unión Europea no puede hacer frente a estas llegadas? ¿A qué intereses obedece esta obsesión por el blindaje fronterizo? ¿Por qué el fenómeno de la migración irregular capta toda la atención de los decisores, absorbe cantidades exorbitantes de recursos y acaba por capturar políticas europeas en la inercia del control migratorio? ¿La irrupción de la pandemia cambiará estas prioridades o ahondará en perjuicio de las personas migrantes?

## **La política migratoria: el talón de Aquiles de Europa**

Ante las alarmantes cifras de llegadas de refugiados desplazados por la guerra en Siria, la Comisión adoptó en mayo de 2015 la Agenda Europea de Migración (EU, 2015). La entonces naciente Comisión Juncker proponía una batería de medidas para una mejor gestión y requería una responsabilidad compartida. Se trataban los aspectos internos y externos del fenómeno, se apelaba a luchar contra los incentivos a la migración y sus facilitadores, y se ponía el acento en la protección de las fronteras exteriores y en la reforma de la política de asilo. La migración legal ocupaba un indigno último lugar, entonces justificado por la presión de las llegadas y la crisis de acogida.

Ante el estrepitoso fracaso de las decisiones de reubicación, retorno y admisión por parte de ciertos Estados miembros, el precio de mantener la concordia entre ellos fue la de apostar por el fortalecimiento de las fronteras a cualquier coste y alejar a los migrantes a tierras remotas. Este enfoque se tomaba conscientemente, aun a riesgo de dejar los derechos de las personas migrantes en manos de regímenes y gobiernos sin garantía alguna de protección. La Agenda de 2015,

<sup>2</sup> Frontex news release Migratory situation in February - Detections down from previous month: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/migratory-situation-in-february-detections-down-from-previous-month-7uHigt>



hacia una apuesta inequívoca por reforzar y financiar *la dimensión externa de las políticas de contención de la migración y de protección de fronteras*. En el período 2015-2018, el 57% (12.500 millones de euros) de la financiación total de la respuesta a la llegada de refugiados de 2015/2016 se asignó a medidas fuera de la UE, mientras que el 43% se asignó a la dimensión interna.

### *La externalización del control migratorio: ojos que no ven...*

El proceso de externalización o subcontratación del control migratorio fue institucionalizado en la Cumbre de Valeta con los jefes de Estado y de Gobierno africanos en noviembre de 2015. Se aprobó un plan de acción para “abordar las causas raíz de las migraciones” a través de inversiones directas en proyectos que evitaran el desplazamiento en origen a través del fomento de oportunidades y mejora de las perspectivas económicas. En esta dinámica, la Política Exterior Europea y la de Cooperación al Desarrollo se alinearon con esta agenda, afectando y condicionando las relaciones bilaterales y regionales con África.

*El precio de mantener la concordia entre ellos fue la de apostar por el fortalecimiento de las fronteras a cualquier coste y alejar a los migrantes a tierras remotas*

Lo mismo ocurrió con la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), dentro del marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Actualmente hay 10 misiones civiles y seis misiones u operaciones militares en Europa, África y Oriente Medio (EU, 2017), entre cuyas funciones está la de “entrenar y equipar” a las fuerzas de seguridad de terceros países, incluyendo ejército, policía, protección de fronteras y estado de derecho. Algunas se crearon a raíz de la crisis del 2015 y otras ya existentes se reforzaron, como las EUCAP Sahel Níger y Mali (EUCAP, 2015) para ayudar a las autoridades locales a controlar la migración irregular hacia Europa y luchar contra las mafias de tráfico de migrantes y trata de seres humanos. En el Mediterráneo se creó la misión militar UENAVFOR Med<sup>3</sup> en 2015 que, en sus sucesivas transformaciones, desde Sophia (2016) a Irini (2020) ha ido ampliando mandato, incluyendo entre otros, la formación de la armada y guardia costera libia.

En noviembre de 2015 también se creó el *Fondo Fiduciario de emergencia para África* (EUTF-África) para financiar una respuesta integrada y coordinada a las diversas causas de inestabilidad, migración

<sup>3</sup> Misiones militares: EUNAVFOR Med: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/05/18/council-establishes-naval-operations-disrupt-human-smugglers-mediterranean/>, EUNAVFOR Sophia: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/23/fac-eunavfor-sophia/> Y más recientemente EUNAVFOR IRINI: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/03/31/eu-launches-operation-irini-to-enforce-libya-arms-embargo/>

irregular y desplazamiento forzoso. A la larga este fondo ha sido una herramienta eficaz para orientar la ayuda al desarrollo a promover los intereses europeos. Según el informe de Oxfam de 2017 *¿Una emergencia para quién?*, de todos los proyectos del Fondo analizados, el 22% de lo presupuestado se asignó a la gestión de la migración (principalmente en los países de tránsito), el 13.5% a la seguridad, consolidación de la paz y lucha contra extremismo violento (más enfocado en los países de tránsito), el 63% a la cooperación para el desarrollo (implementado principalmente en países de origen migratorio).

El Instituto Alemán de Relaciones Internacionales y Seguridad (Bendiek y Bossong, 2019) en su informe *Límites cambiantes de la política exterior y de seguridad de la UE. Un desafío al estado de derecho*, sitúa en 2015 el inicio de una senda cada vez más *informal* de cooperar con estados terceros y en general de implementar la política exterior europea. Esta informalidad creciente compromete la legalidad del procedimiento legislativo, el control del Parlamento Europeo y la labor jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia.

El ejemplo más evidente de estos atajos informales fue la *Declaración de la UE con Turquía*<sup>4</sup> de 2016, remiendo de último minuto para frenar la llegada de más de un millón de refugiados y migrantes en 2015 a cambio de ayuda financiera, normalización de las relaciones, incluida la reanudación de las negociaciones de adhesión, y el levantamiento de la obligación de visado para los ciudadanos turcos. Esta Declaración nació frágil en el fondo y en la forma. En la forma porque sustituía el procedimiento institucional y sus garantías, zafándose del control parlamentario y jurisdiccional de Bruselas. También frágil en el fondo, porque era un arreglo provisional, que debería haber impulsado la necesaria reforma del Sistema Europeo Común de Asilo y una política de la movilidad humana más comprometida y ambiciosa. En una ironía histórica, los descendientes de Solimán el Magnífico son nombrados centinelas de Europa.

### *El blindaje de las fronteras exteriores: el discurso del miedo y el gigante Frontex*

Los tres ejes de la actual política migratoria europea (retornos, fronteras y lucha contra la migración irregular) se mueven en un circuito cerrado, interconectado y altamente tecnologizado, en el que subyacen intereses políticos, ideológicos y económicos que utilizan el mismo discurso del miedo, muy beneficioso económica y electoralmente.

<sup>4</sup> Declaración jefes de Estado de la UE con Turquía: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/international-summit/2016/03/07/>

*Subyacen intereses políticos, ideológicos y económicos que utilizan el mismo discurso del miedo, muy beneficioso económica y electoralmente*

La obsesión por el blindaje fronterizo aparecía en la primera propuesta de la Comisión para el marco presupuestario 2021-2027,<sup>5</sup> dirigido a “reforzar el papel de la Unión como proveedora de seguridad y defensa”. Según el proyecto de 2018, cuya negociación sigue bloqueada, se destinarían 30.829 millones de euros al capítulo de migración y control de fronteras (2,7% del presupuesto total, 207% más respecto al periodo anterior), 24.323 millones a seguridad y defensa (2,1% del total) y buena parte de los 100.000 millones para innovación y economía digital. El exvicepresidente de la Comisión Europea Jyrki Katainen lo presentó entonces como “la primera vez en la historia de la UE, en que una parte del presupuesto de la UE se consagra a invertir de forma colectiva para desarrollar nuevas tecnologías y equipos para proteger a nuestra población”. Se refería al nuevo Fondo Europeo de Defensa, que potenciará inversiones transfronterizas en tecnología y equipos incluido software de encriptación y tecnología de drones.

En este escenario, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) representa a la perfección la política migratoria europea y su evolución. Nació, al igual que el resto de agencias descentralizadas, como una herramienta institucional de apoyo técnico y especializado a los Estados miembros. Tras la última revisión de su mandato en noviembre de 2019,<sup>6</sup> Frontex ya no es un instrumento o intermediario al servicio de los Estados miembros, sino un verdadero actor, que adquiere su propio equipamiento, coordina operaciones conjuntas, ejecuta retornos, firma acuerdos con países terceros, despliega personal y recursos y recluta un cuerpo de 10.000 guardias fronterizos armados. Para ello sigue multiplicando su presupuesto (420.6 millones de euros en 2020, un 34,6% más respecto a 2019) y sus poderes no son solo operativos sino ejecutivos. Con un lenguaje corporativo que parece dirigirse exclusivamente a la ciudadanía europea, invisibiliza a las personas migrantes en su comunicación institucional.

Mientras monitoriza el Mediterráneo liderando misiones como Indalo, Themis, Tritón o Poseidón o se asocia a operaciones civiles y militares para compartir inteligencia (como la EUNAVFOR Med Sophia) se extiende, por tierra, hacia los confines de la “pre-Frontera Sur” subsahariana legitimando en ocasiones a regímenes autoritarios que no garantizan la protección de las personas migrantes y sus derechos. Frontex tiene ojos en todas partes. A través de la Comunidad de Inteligencia Africana (AFIC), grupo creado por la agencia en 2010 y financiado con fondos de cooperación al desarrollo, Frontex asesora

<sup>5</sup> 1ª propuesta Comisión de 2018 para el próximo marco presupuestario plurianual MFF 2021-2027 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621864/EPRS\\_BRI\(2018\)621864\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621864/EPRS_BRI(2018)621864_EN.pdf)

<sup>6</sup> Nota de prensa Consejo sobre revisión del mandato de Frontex (8 de noviembre 2019): <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/11/08/european-border-and-coast-guard-council-adopts-revised-regulation/>

a países de origen y tránsito en asuntos de seguridad, migración irregular, redes de trata de seres humanos, falsedad documental y rutas de tráfico de personas. Mediante la AFIC se financian actividades de capacitación y células de análisis de riesgo en Níger,<sup>7</sup> Ghana, Gambia, Senegal, Kenia, Nigeria, Guinea y Mali. Estas células están dirigidas por analistas locales formados por Frontex, para recopilar y analizar datos estratégicos sobre delincuencia transfronteriza en varios países africanos y apoyar a las autoridades relevantes involucradas en la gestión de fronteras (Moser et al, 2020).

En materia de retornos, Frontex ya no solo apoya a los Estados, sino que coordina y ejecuta directamente operaciones de retorno forzoso, incluyendo controles de identidad en frontera, autorización y denegación de entrada entre otras funciones. Entre 2009 y 2019, retornó a 60.135 personas en 1.437 operaciones según un informe de El Orden Mundial.<sup>8</sup> Su falta de transparencia, amparada recientemente por el Tribunal de Justicia de la UE (Abellan, 2019) en el primer litigio al que se enfrentaba la agencia por restringir información sobre sus operaciones, lanzó una severa señal disuasoria contra aquellos que osaran litigar o investigar sobre sus operaciones.

En esta percepción securitaria de las migraciones que aviva el fantasma del miedo y la amenaza, se normaliza y justifica la violencia ejercida contra el migrante. El uso de gases lacrimógenos y pelotas de goma contra hombres, mujeres y niños desarmados en la frontera griega, y la ulterior justificación por parte de los líderes europeos en febrero de 2020, representaron hasta qué punto está en crisis la protección de los derechos humanos y el Estado de derecho.

## **Efectos de convertir un plan B en el único plan**

Un sistema tan estrecho y rígido, suele tener también ganadores y damnificados claros. Entre los favorecidos, están los partidos políticos antimigración que en los últimos años pasaron de la marginalidad institucional a parlamentos y gobiernos (Fundación porCausa, 2019a, 2019b). También intereses económicos que obtienen beneficio e influencia en estas políticas a través de cabildos y poderosos actores económicos formando una poderosa industria del control migratorio (Fundación porCausa, 2017). Y por último, las colosales ganancias que los grupos criminales de tráfico de migrantes y de trata de seres

<sup>7</sup> Press release: Frontex opens first risk analysis cell in Niger, 2018-11-27 <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-opens-first-risk-analysis-cell-in-niger-HQlQKI>

<sup>8</sup> Las deportaciones de Frontex: más de 60.000 expulsados en una década: <https://elordenmundial.com/mapas/deportaciones-de-frontex/>

humanos obtienen al hacerse la ruta más peligrosa, arriesgada y costosa.

La lista de los damnificados es mucho más extensa, empezando por las vidas y los derechos de las personas migrantes. Desde 2014, más de 20.000 personas han perdido la vida en el Mediterráneo.<sup>9</sup> De los hombres, mujeres y niños desaparecidos en la travesía del Sahara ni siquiera hay datos aproximados. A esta tragedia se une la de la percepción pública. La asociación de las migraciones con inseguridad, delincuencia y terrorismo acapara la percepción de un fenómeno mucho más complejo y positivo para las sociedades de destino. En segundo lugar, en un contexto de desinformación, polarización social y estigmatización del migrante (González-Páramo 2019c), la desconfianza se extiende hacia aquellos que les auxilian. En 2019 se habló de Carola Rackete, de Helena Maleno, o de Cédric Herrou, pero según un informe de junio de 2019 de la Plataforma ReSOMA<sup>10</sup> la lista de procesados humanitarios podría llegar a 158 personas desde 2015 además de 16 ONG, formalmente encausadas o investigadas como Open Arms o Médicos sin Fronteras.

*Las relaciones de Turquía y Europa son una larga historia de desencuentros, pero también de sólidos vínculos de vecindad económica y estratégica*

### **La apertura de frontera turca: cuando la frontera no es una protección sino una amenaza**

El 28 de febrero de 2020, Turquía decidió unilateralmente la apertura de su fronteras con Grecia y Bulgaria. Cuando Recep Tayyip Erdogan anuncio el paso franco hacia Europa alentando a miles de personas desesperadas a atravesarlo, buscaba deliberadamente la desestabilización de una Europa desnortada. Para ello se sirvió de hombres, mujeres y niños como palanca de presión, con el fin obtener apoyo estratégico, político y económico a su proyecto neo otomano en Oriente Medio y el Mediterráneo (Gonzalez-Páramo, 2020). No era una crisis migratoria como la de 2015, lo que se estaba produciendo parecía más bien una amenaza híbrida, utilizando la *desprotección* de la frontera como el arma más poderosa.

Las relaciones de Turquía y Europa son una larga historia de desencuentros (Kuneralp, 2017) pero también de sólidos vínculos de vecindad económica y estratégica. Mientras Europa se afana en sacar adelante el trauma del Brexit, Turquía acoge hoy a más de 4.7 millones de extranjeros, 3.6 millones de los cuales solicitantes de protección internacional (IOM, 2020). En la crisis de 2015, el desequilibrio

<sup>9</sup> Noticias ONU: Los migrantes muertos en el Mediterráneo desde 2014 suman más de 20.000 (20 marzo 2020) <https://news.un.org/es/story/2020/03/1470681>

<sup>10</sup> [www.resoma.eu/sites/resoma/resoma/files/policy\\_brief/pdf/Final%20Synthetic%20Report%20-%20Crackdown%20on%20NGOs%20and%20volunteers%20helping%20refugees%20and%20other%20migrants\\_1.pdf](http://www.resoma.eu/sites/resoma/resoma/files/policy_brief/pdf/Final%20Synthetic%20Report%20-%20Crackdown%20on%20NGOs%20and%20volunteers%20helping%20refugees%20and%20other%20migrants_1.pdf)

en el esfuerzo de solidaridad fue flagrante en perjuicio de los países de la región. Mientras Jordania, Líbano o Turquía acogían a millones de refugiados, Europa, formada por 28 estados pudientes, entró en pánico. Turquía sirvió de cortafuegos en 2016 y cuatro años después pasaba su factura: aún faltaba el desembolso de la mitad de lo pactado, avances en la Unión Aduanera y la prometida flexibilización de visados para sus ciudadanos.

Se considera una “amenaza híbrida” (EEAS, 2018) una acción coordinada y sincronizada, que ataca deliberadamente las vulnerabilidades sistémicas de los estados democráticos y sus instituciones, a través de una amplia gama de medios (políticos, económicos, militares, civiles y de información). De acuerdo con esta definición, Turquía envió a miles de personas migrantes como palanca de presión, sabiendo que desestabilizaba a una Unión Europea, en uno de sus puntos más bajos de cohesión interna y credibilidad. Las amenazas híbridas tienen por objetivo influir en los diferentes mecanismos de toma de decisiones del adversario –en este caso Grecia y la UE– para favorecer o alcanzar los objetivos estratégicos del atacante. Estos van desde erosionar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones, a generar desconfianza en el sistema democrático o socavar la cohesión social. En el incidente de febrero, Turquía amenazó con el *corte de suministro* de control migratorio instrumentalizando a miles de seres humanos.

Es fácil imaginar que los problemas internos del gobierno de Erdogan se agravarán en el contexto de la pandemia. El colapso económico, una propagación de la enfermedad probablemente mayor que la versión oficial, el derrumbe de la lira turca, y un sector clave como el turismo en crisis profunda, necesitan una espesa cortina de humo y volver a instigar el victimismo y el enemigo externo. Apenas un mes después del incidente en la frontera terrestre con Grecia, y en el fragor de la lucha contra la pandemia, el gobierno turco envía autobuses llenos de migrantes a la costa mediterránea con la intención de alentarles a cruzar hacia las islas griegas.<sup>11</sup> En la otra costa del Egeo, según Migreurop, los cinco *hotspots* –como el de Moria en la isla griega de Lesbos con 20.000 internos en un centro con capacidad para 6.000– son hoy cárceles a cielo abierto donde se hacían familias sin infraestructuras sanitarias, alimentos ni garantías de cumplir las condiciones de confinamiento.<sup>12</sup>

La violencia de la reacción de Grecia utilizando gases lacrimógenos y pelotas de goma contra personas desarmadas y vulnerables, fue des-

<sup>11</sup> <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/greeks-fear-erdogan-readies-another-migration-wave-by-sea/>

<sup>12</sup> Migreurop : De « la guerre contre le virus » à la guerre aux exilés : les réponses sécuritaires au Covid-19 exacerbent les violences aux frontières », 2 avril 2020 : <http://www.migreurop.org/article2975.html?lang=es>

*El incidente de Turquía, debería ser una señal de atención de lo que la política de externalización del control migratorio llevada al extremo puede generar*

proporcionada. Pero aún más desafortunada fue la metáfora de Von der Leyen comparando esa violencia con un “escudo de Europa” frente a miles de desamparados, indefensos y desprotegidos. La suspensión unilateral del **derecho al asilo por parte de Grecia**, es además un incumplimiento flagrante del derecho internacional y de los tratados, difícil de desligar de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 13 de febrero de 2020<sup>13</sup> por la que se convalidó la legalidad del rechazo en frontera por parte de España de dos migrantes malienses que saltaron la valla de Melilla en 2014.

La *Declaración del Consejo de Asuntos Exteriores* del 6 de marzo de 2020 invocaba la Resolución 2254 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas e instaba a las partes a volver al marco negociador del Comunicado de Ginebra de 2012. Es difícil tener alguna legitimidad al pedir el cumplimiento del derecho internacional cuando a la vez se ampara una decisión tan grave como la suspensión del derecho al asilo por parte de Grecia. ¿Cómo ser creíble si mientras de clama por el incumplimiento de la gobernanza internacional se aplaude el incumplimiento de la Convención de Ginebra de 1951, de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y del Artículo 78 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea?

### **¿Y si Marruecos, Argelia o Libia siguieran el ejemplo de Turquía?**

El incidente de Turquía, debería ser una señal de atención de lo que la política de externalización del control migratorio llevada al extremo puede generar. España, como Frontera Sur europea, es destino y tránsito de las rutas marítimas atlántica y mediterránea occidental, pero también es la única puerta terrestre de Europa en África. Esta importancia estratégica fortalece especialmente a Marruecos, que como Turquía en la ruta mediterránea oriental y terrestre, ejerce de custodio de las murallas de Europa.

Hoy Marruecos<sup>14</sup> es para la Unión Europea un ejemplo de éxito de cooperación migratoria. Es el socio meridional con relaciones más desarrolladas. Ambos firmaron en 2013 un Acuerdo de Asociación de Movilidad que fue relanzado en 2019. Además, en el ámbito regional, dialogan en el Proceso de Rabat y en el seno de la Unión Africana. Marruecos es sin duda una gran apuesta financiera para la UE. Es el segundo mayor destinatario de cooperación en materia de migración

<sup>13</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-201353%22%5D%7D>

<sup>14</sup> Fichas Comisión europea sobre Marruecos [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/eutf\\_facsheet\\_morocco\\_dec\\_2019.pdf](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/euetfa/files/eutf_facsheet_morocco_dec_2019.pdf)  
[https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/near\\_factograph\\_morocco.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/near_factograph_morocco.pdf)

del vecindario europeo, con un total de 342 millones de euros, de los cuales alrededor de 234 millones provienen del Fondo Fiduciario de Emergencia para África. A través del Instrumento Europeo de Vecindad (ENI) Marruecos financia programas de integración socioeconómica de migrantes, fronteras y gestión de la migración. A ello se añaden alrededor de 1.000 millones € de cooperación bilateral para apoyar proyectos de mejora en servicios sociales básicos, democracia o movilidad.

El Reino Alauita es un buen maestro de la *realpolitik*, que condiciona de manera eficaz la contención fronteriza al apoyo en asuntos internos como el Sahara Occidental, los acuerdos de pesca o la impunidad por la violación de derechos humanos. Cuando el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictaminó<sup>15</sup> en diciembre de 2016 que los Acuerdos de Asociación y de Liberalización celebrados entre la Unión y Marruecos no eran aplicables al Sáhara Occidental, Rabat amenazó con relajar el control migratorio.<sup>16</sup> Esto ocurre recurrentemente en un *do ut des* o toma y daca diplomático en el que su agenda nacional atezna periódicamente su eficiencia en el control migratorio para avanzar en sus intereses internos.<sup>17</sup> Las redadas masivas, los retornos forzosos de norte a sur del país sin la mínima garantía, la ausencia de políticas de protección a la infancia que dejan desamparados a niños y niñas marroquíes y extranjeros, o las reacciones desproporcionadas de la Marina Real Marroquí contra embarcaciones de migrantes desarmados, no generan sin embargo reacciones en Bruselas o Madrid. Mientras la Unión Europea sólo encuentra consenso a la hora de presionar a los países de tránsito, éstos custodian nuestras confines y nuestras lejanas *pre-fronteras* en Níger, Mauritania o Mali , haciéndose cada vez más fuertes.

## Conclusión

Con la irrupción del COVID-19 han desaparecido dos de los logros más visibles de la UE y con mayor impacto social: el Espacio Schengen y la libertad de circulación. La reintroducción de las fronteras interiores va más allá de una medida de salud para entrar ya en el área de la política de seguridad interna. Aunque el artículo 25 del Código de Fronteras Schengen<sup>18</sup> prevé la reintroducción temporal de controles en caso de grave amenaza para las políticas públicas o la seguridad

<sup>15</sup> <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=186489&doclang=ES>

<sup>16</sup> [https://www.elconfidencial.com/mundo/2017-02-07/marruecos-europa-emigracion-espana-acuerdo-agricola-sahara\\_1327638/](https://www.elconfidencial.com/mundo/2017-02-07/marruecos-europa-emigracion-espana-acuerdo-agricola-sahara_1327638/)

<sup>17</sup> <https://www.elmundo.es/espana/2019/08/12/5d5059cffdddf22768b4640.html>

<sup>18</sup> Código de Fronteras Schengen (Reglamento 2016/399 de 9 de marzo de 2016) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0399&from=es>



interna en un Estado miembro, una vez declarada la pandemia, las decisiones predominantemente nacionales no son necesariamente más eficaces que una respuesta europea coordinada.

El COVID-19 tendrá un efecto implacable en la movilidad, tanto en la gestión de fronteras y migración como en la situación personal de las personas en movimiento. El impacto humanitario, social y económico futuro será enorme sobre todo para comunidades ya frágiles antes de la epidemia. La vulnerabilidad de los migrantes tiene más probabilidades de agravarse al tener menos medios económicos, empleos más precarios, menor cobertura social y acceso limitado a servicios públicos. Los que están privados de libertad o en entornos semi-penitenciarios (como los centros de detención de extranjeros o los campos de inmigrantes) donde es muy difícil mantener el distanciamiento estarán más expuestos al contagio. Los que sean víctimas de trata y los que estén en situación irregular serán aún más invisibles en su doble encierro. La narrativa anti-migratoria se extiende utilizando las migraciones como metáfora del virus. Viktor Orbán lo describió como una guerra de dos frentes: “uno se llama migración y otro coronavirus, hay una conexión lógica entre los dos, ya que ambos se propagan con el movimiento”.<sup>19</sup> Combatir la xenofobia es más importante hoy que nunca, ya que los duros sacrificios que traerá la post-pandemia y el distanciamiento social son susceptibles de incrementar reacciones de hostilidad.

*El COVID-19 tendrá un efecto implacable en la movilidad, tanto en la gestión de fronteras y migración como en la situación personal de las personas en movimiento*

La crisis sanitaria también expone de manera evidente y tangible la aportación positiva de la migración, como un elemento fundamental para que la economía y algunos servicios esenciales funcionen. Muchos de los temporeros que recogen las cosechas que abastecen nuestros mercados, los que cuidan de los enfermos y personas mayores, el personal sanitario o los que desempeñan tareas mal pagadas, pero ahora “esenciales”, son personas migrantes.

La Comisión Europea publicó el 6 de abril de 2020 un esperanzador documento<sup>20</sup> con orientaciones sobre cómo abordar la crisis en el que demanda que las personas que necesitan protección internacional queden exentas de las restricciones fronterizas. El acceso al territorio es parte integral del acceso al asilo y los Estados miembros tienen que permitirlo, aunque se adapten en lo posible a las condiciones actuales. Urge más que nunca avanzar en las negociaciones de cara al pró-

<sup>19</sup> France 24h : <https://www.france24.com/en/20200313-hungary-s-pm-orban-blames-foreign-students-migration-for-coronavirus-spread>

<sup>20</sup> Commission press release 16 April 2020. Coronavirus: Commission presents guidance on implementing EU rules on asylum and return procedures and on resettlement [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_666](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_666)

ximo *Pacto sobre Asilo y Migración* y progresar en facilitar vías seguras y legales, mejorar la integración y el acceso al empleo, introducir mecanismos de movilidad temporal respetuosos e innovadores y cambiar la narrativa pública de las migraciones. No se trata de abrir las fronteras sin más, se trata regular la movilidad humana con inteligencia y realismo.

## Referencias bibliográficas

Abellan, Lucía (2019), "La española que sentó a Frontex en el banquillo pierde la batalla", *El País*, 27 noviembre.

ACNUR-España (2019). *Datos básicos de personas desplazadas a la fuerza en el mundo*. Disponible en: <https://www.acnur.org/datos-basicos.html>

Bendiek, Annegret y Bossong, Raphael (2019), "Shifting Boundaries of the EU Foreign and Security Policy". *SWP Research Paper*, 12. Septiembre. Disponible en: <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019RP12/>

EEAS (2018), *A Europe that protects: Countering Hybrid Threats*. Disponible en: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/hybrid\\_threats\\_en\\_final.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/hybrid_threats_en_final.pdf)

EU (2015), *A European Agenda on Migration*. COM (2015) 240 final, 13 de mayo. Disponible en: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf)

EU (2017), *EU Missions and Operations*. Disponible en: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/csdp\\_missions\\_and\\_operations\\_factsheet.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/csdp_missions_and_operations_factsheet.pdf)

EUCAP (2015), *EUCAP Sahel Niger to help prevent irregular migration*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/05/13/eucap-sahel-niger/>

Eurostat (2019), *Estadísticas de emigración y población migrante*. Disponible en: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics/es](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/es)

Gonzalez Páramo, Ana (2019a), "La migración es economía, estúpidos" *esglobal*, 4 noviembre. Disponible en: <https://www.esglobal.org/la-migracion-es-economia-estupidos/>

Gonzalez-Paramo, Ana (2019b), "Movimientos secundarios: la patera invisible", *esglobal*, 12 de julio.

González-Paramo, Ana (2019c), "El auge de la ultraderecha y de los discursos xenófobos" en Mesa, Manuela (Coord.) *Ascenso del nacionalismo y autoritarismo en el sistema internacional*. Anuario de CEIPAZ 2018-2019. Madrid: CEIPAZ.

González-Páramo, Ana (2020), *Crisis migratoria o amenaza híbrida*. *Esglobal*. 12 de marzo. Disponible en: <https://www.esglobal.org/crisis-migratoria-o-amenaza-hibrida/>

Fundación porCausa (2019a), "La Franquicia Antimigración: Cómo se expande el populismo xenófobo en Europa" (2019). Disponible en: <https://www.esglobal.org/crisis-migratoria-o-amenaza-hibrida/https://drive.google.com/file/d/1QFNPluaNeuGucuXUetoZYWMwKdRCn6gF/view>

Fundación porCausa (2019b) “Antinmigración. El auge de la xenofobia populista en Europa . Disponible en: [https://porcausa.org/wp-content/uploads/2017/10/Antinmigracion\\_El\\_auge\\_de\\_la\\_xenofobia\\_populista\\_Europa\\_febrero\\_2018.pdf](https://porcausa.org/wp-content/uploads/2017/10/Antinmigracion_El_auge_de_la_xenofobia_populista_Europa_febrero_2018.pdf)

Fundación porCausa (2017), *Informe sobre la Industria del control migratorio*. Disponible en: [https://www.porcausa.org/industriacontrolmigratorio/media/porcausa\\_LaIndustriaDelControlMigratorio.pdf](https://www.porcausa.org/industriacontrolmigratorio/media/porcausa_LaIndustriaDelControlMigratorio.pdf)

INE (2019), *Notas de prensa*, 1<sup>er</sup> semestre. Disponible en: [https://www.ine.es/prensa/cp\\_j2019\\_p.pdf](https://www.ine.es/prensa/cp_j2019_p.pdf)

IOM (SF), *Flow monitoring Europe*. Disponible en <https://migration.iom.int/europe?type=arrivals>

IOM (2020), *Turkey – Migrant Presence Monitoring - Situation Report*, February Disponible en: <https://migration.iom.int/reports/turkey-%E2%80%94-migrant-presence-monitoring-situation-report-february-2020>

Kuneralp, Selim (2017), *Turkey-EU Relations: Past, Present – and Future*. Heinrich Böell Stiftung, 2 de mayo.

LLorca, Álvaro (2018), “Las cifras de la inmigración irregular en España, lejos de los “millones” que menciona casado” en *El País*, Verne, 30 de julio.

Moser et al (2020), “Frontex - A Rising Star of Declining Europe?”. Center for Global Constitutionalism . Disponible en: <https://verfassungsblog.de/frontex-goes-africa-on-pre-emptive-border-control-and-migration-management/>

OIM (2019a), *Portal de datos mundiales sobre migración*. Disponible en: [https://migrationdataportal.org/es?i=stock\\_abs\\_&t=2019](https://migrationdataportal.org/es?i=stock_abs_&t=2019)

OIM (2019b), *Europe: Summary of Key Results*. January-December. Disponible en: <https://migration.iom.int/reports/europe-%E2%80%94-summary-key-results-january-december-2019?close=true>

Oxfam (2017), *¿Una emergencia para quién? El Fondo fiduciario de emergencia de la Unión Europea para África*. Disponible en: <https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/bp-emergency-for-whom-eutf-africa-migration-151117-summ-es.pdf>

Pew Research Center (2019), *5 facts about unauthorized immigration in Europe*. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/11/14/5-facts-about-unauthorized-immigration-in-europe/>

# Tecnología y deshumanización: el camino hacia la tercera revolución de la guerra

*Joaquín Rodríguez Álvarez y Roser Martínez Quirante*

*Miembros del ICRC (International Committee for Robot Arms Control)*



## **Introducción y contexto**

Vivimos un periodo histórico determinado por la penetración masiva de nuevas tecnologías, que están comportando una serie de transformaciones sistémicas cuyo alcance resulta todavía complejo de predecir, pero cuyas consecuencias son hoy en día palpables en todas y cada una de las capas del sistema. Desde la comprensión y la proyección del sujeto a través de las redes sociales, a la forma en la que interaccionamos y comprendemos a la “otredad” debido a la manipulación de la percepción de las distancias, propia de la última fase del proceso globalizador, y facilitado por la inmediatez de las comunicaciones. Pasando por la profunda transformación del propio sistema económico-productivo de la industria 4.0 debido a los nuevos procesos de automatización de trabajo, creando nuevas clases sociales, que como el “precariado” representan el surgimiento y configuración de un nuevo orden social. Un proceso transformador que experimenta una aceleración similar a la de la capacidad de procesamiento de nuestros sistemas informáticos, lo que hace extremadamente complejo el poder establecer escenarios prospectivos claros sobre el horizonte al que nos dirigimos.

Esta revolución tecnológica nos lleva a habitar y conquistar nuevos espacios a través de una nueva ocupación del medio entendido, ahora, como un cúmulo de datos que de ser procesados y comprendidos nos pueden aportar nuevas claves sobre nuestro comportamiento y las amenazas que nos acechan. Pero también a través de la configuración de un nuevo sistema determinado por el surgimiento de Inteligencias no humanas capaces de incidir de forma determinante en nuestro desarrollo. Unas inteligencias, que tienen el potencial intrínseco de aumentar nuestra resiliencia, y ayudarnos a solventar algunas de las grandes crisis que nos afectan, como la climática, la del hambre, así como la gestión de nuevas pandemias que de seguro acecharán el desarrollo de la especie a lo largo de las próximas décadas.

Parece que hoy en día, tal y como afirman Funtowicz y Ravetz (2000), nos encontramos en un momento en que resulta imposible producir “bien” sin generar “mal”. Es decir, todo proceso productivo, invención o metodología comporta una serie de externalidades negativas, algunas de las cuales pueden resultar de una dimensión tal, que se configuren como una amenaza directa a la supervivencia de la especie, por lo que hemos de establecer límites regulatorios claros.

*La Inteligencia Artificial puede suponer riesgos que afectan a la privacidad, al control social y que podrían comportar nuevas formas de totalitarismo*

Y es que la tecnología es una especie de amplificador de la voluntad humana que tiene, además, la capacidad de alterar dicha voluntad. Así, el surgimiento de la Inteligencia Artificial (IA), no puede considerarse en cualquier caso como exento de riesgos que podrían afectar a nuestra privacidad, al control social y que comportarían nuevas formas de totalitarismos que podrían desprenderse de un uso extensivo de la misma. Sin una regulación *ad hoc*, el riesgo sería convertirnos en una sociedad algorítmica, como hibridación de los peores presagios de Huxley y Orwell. Soma y represión combinados en un nuevo cóctel social, cuyo horizonte puede venir determinado por una de las aplicaciones más aterradoras de la tecnología, como es la automatización del conflicto bélico a través de sistemas autónomos letales (Martínez-Quirante y Rodríguez-Álvarez, 2018) como veremos a continuación.

Un escenario que ha sido explorado en innumerables ocasiones tanto en el cine como la literatura y donde *Skynet* se ha convertido en el imaginario popular, en la inefable materialización de una realidad radicalmente distópica, en el que la tecnología decide nuestra eliminación. Un escenario que, pese a ser altamente improbable, representa otro miedo mucho más real que aquel alimentado por el *Proyecto Manhattan* y representado en el imaginario japonés por Gozdzilla. Nos referimos al desarrollo de capacidades letales tan monstruosas que puedan llevarnos a aniquilarnos a nosotros mismos. Alertamos de un contexto del cual algunas mentes bienintencionadas como Asimov, intentaron liberarnos con sus tres leyes de la robótica: alumbrar a nuestro propio verdugo.

## El advenimiento de los Robots Asesinos

La vida no es ciencia ficción, aunque a veces tiene tendencia a reproducirla, y la permisividad con la que hemos enfrentado la cristalización del complejo industrial-militar nos ha llevado a un escenario en el que cientos de miles de millones de dólares son invertidos anualmente en el desarrollo de “armamento letal autónomo”. Se inicia así una nueva carrera armamentística que abre la puerta a la delegación de capacidades letales sobre entes no humanos. Se trata de una tercera revolución de la guerra que pronostica un crecimiento sin precedentes de ejecuciones extrajudiciales, nuevas tipologías de guerra asimétrica, vulneraciones de derechos humanos, y enormes limitaciones de las libertades civiles.

No se puede pasar por alto que, en la actual fase del sistema, nos encontramos en una situación de máxima fragilidad, donde el gobierno de los sistemas tecnológicos, se transforma en vital para la consecución de futuros socialmente justos. La actual fase de penetración masiva de nuevas tecnologías en la vida diaria nos expone y nos hace vulnerables a alteraciones que tienen el potencial de manifestarse de una forma compleja, caótica y contradictoria tal y como afirma Sardar (2010). Lo que podría desembocar en fases de inestabilidad y fragilidad sistémica debido a la falta de experiencia en el gobierno de los riesgos asociados al cambio climático, la reducción de las distancias geográficas y el surgimiento de la Inteligencia Artificial, tal y como la crisis de la COVID-19 está mostrando.

La revolución tecnológica actual, además nos traslada a un nuevo marco, con profundas afectaciones sobre una condición humana, que nunca ha convivido con otras formas de Inteligencia capaz de ejercer una incidencia directa sobre procesos claves del sistema, sobre todo, en lo que se refiere a la gestión de capacidades letales.

Así, ante el advenimiento de una tecnología que tiene el potencial de transformar para siempre el umbral del conflicto, su desarrollo y la cristalización de nuevos equilibrios de poder, en el año 2012 en Nueva York, tuvo lugar una reunión entre organizaciones del ámbito del desarme donde, por primera vez, se empezó a hablar abiertamente de los riesgos asociados a la militarización de la Inteligencia Artificial (Martínez Quirante y Rodríguez Álvarez, 2018b).

Apenas un año más tarde, en Londres, se presentaba oficialmente la Campaña “Stop Killer Robots” (SKR, 2018) que reúne a más de 140 organizaciones en 90 países y representa un esfuerzo colectivo para detener el avance de este armamento que supone, junto con el cambio climático, uno de los mayores peligros para el desarrollo y supervivencia de la especie al margen del cambio climático. Nos referimos

*Armas que alumbran una nueva tipología de conflicto bélico desarrollado a una velocidad superior a la que los humanos tenemos capacidad de supervisión y de un enorme poder destructivo*

a la delegación de capacidades letales a entes no humanos, con capacidades operativas y tácticas que sobrepasan los límites temporales del control humano, los llamados Sistemas Autónomos de Armas Letales (LAWS, por sus siglas en inglés) o también denominados “robots asesinos”. Armas que alumbran una nueva tipología de conflicto bélico desarrollado a una velocidad superior de la que los humanos tenemos capacidades reales de supervisión, de fácil escalabilidad, difícil contención y un enorme poder destructivo, sobre todo debido a la capacidad de hibridar sistemas de IA con otras tecnologías como la nuclear o la bioquímica.

Es decir, estamos ante una tecnología que permitirá que robots, drones, minidrones o nanodrones, con la autonomía que ofrece la IA, sean capaces de entrar en los escenarios que han sido tradicionalmente comprendidos como propios de los humanos y los sustituyan. Una tecnología autónoma que hibridará tecnologías preexistentes, como explosivos, láseres, balas o material bioquímico, bacteriológico.. etc. para atacar a los pretendidos enemigos del Estado que lo ha activado. Pero lo hará más allá del control remoto humano (control humano significativo), lo podrá llegar a hacer de forma independiente, autónoma gracias a la delegación de potestades letales que le estamos a punto de ofrecer a estos sistemas.

Si bien, el desarrollo de este tipo de armamento no se puede entender sin prestar atención a un contexto más amplio, determinado por un proceso de penetración tecnológica que anuncia la configuración de un nuevo sistema y de una nueva sociedad. En ésta, lo real y lo hipereal se desdibujan en un nuevo marco que diluye lo humano en pos de una teórica efectividad y eficiencia que relega la dignidad a la productividad.

Es por ello que para comprender en su totalidad la magnitud de los riesgos y peligros a los que nos enfrentamos como especie, debido no solo a la militarización de la inteligencia artificial, sino a su penetración social desregulada, es necesario abordar las características de un sistema que se encuentra en plena transición hacia un horizonte todavía desconocido en medio de una crisis epidemiológica que está afectando al mundo entero, definiendo nuevos instrumentos de control e ingeniería social.

Un tiempo, el nuestro, que se encuentra determinado por un proceso de transformación que no tiene precedentes en la historia de nuestra especie, ya que, por primera vez, la tecnología nos permite delegar a entes no humanos procesos de decisión trascendentales para la vida de los sujetos. Decisiones que abarcan procesos críticos de las vidas de las personas, como puede ser la concesión de un crédito o una hipoteca o la aceptación de un estudiante en la universidad. Procesos

que constantemente se deshumanizan en pos de una teórica eficiencia, neutralidad y eficacia. Procesos que, muchos casos, no dejan de ser un mero ejercicio teórico completamente alejado de la realidad, y que tozudamente demuestran la alta capacidad que tienen los algoritmos para cristalizar la desigualdad, el racismo y debilitar aún más las posiciones de comunidades que ya se encuentran en riesgo de exclusión social.

### **Riesgos asociados a la Inteligencia Artificial**

El advenimiento de la Inteligencia Artificial, no sólo en lo que afectará a las armas, supondrá una transformación radical de nuestros procesos y sistemas productivos con una enorme incidencia en la configuración del mercado laboral, pero además condicionará la manera de percibir el mundo y de relacionarnos en él. Mediante la configuración de una sociedad algorítmica al más puro estilo “Black Mirror”, la precesión de los simulacros (Baudrillard *et al.*, 1983) alcanzará una nueva fase en la que lo hiperreal, no solo condicionará sino que determinará lo real otorgando vigencia material a lo digital.

Los ejemplos son múltiples, y van desde la solidificación de la pobreza de las comunidades latinas y afroamericanas en Estados Unidos, a las minorías que habitan la República Popular China gracias al “Social Scoring”, que son sistemas que transforman la noción de responsabilidad en premio/castigo mediante los algoritmos. Los casos son múltiples y han sido abundantemente documentados, en obras como la de Cathy O’Neil (2017), “*Armas de destrucción matemática*” en la que alerta de los riesgos de confiar ciegamente en los algoritmos.

Ahora bien, tampoco podemos pasar por alto, que la nueva configuración del sistema, vendrá altamente determinada por la crisis sanitaria que estamos atravesando, y los mecanismos de gestión desarrollado para hacerle frente. De esta forma, estamos viviendo como la tecnología de control social basada en la Inteligencia Artificial ya está presente en más de 70 países y no sólo es una característica de gobiernos autocráticos como China, Rusia o Arabia Saudí. La IA se está orientando en un gran número de países para llevar a cabo una vigilancia masiva y, gracias a la excusa de la prevención de los contagios, las democracias liberales (como Estados Unidos) la están utilizando para monitorizar, seguir y controlar los movimientos de sus ciudadanos por lo que se está convirtiendo en un fenómeno global según *The Carnegie Endowment for International Peace* (Carnegie, 2020). El reconocimiento facial basado en IA está expandiéndose por todo el mundo y las grandes empresas lo están utilizando para mejorar el procesamiento y el análisis de datos, así como para acumular



información muy valiosa en un futuro. Una información que puede afectar gravemente no solo la privacidad de los sujetos sino su propio “posicionamiento” dentro de los márgenes, cada vez más estrechos del Estado.

Una acumulación de datos tal es un arma en sí misma cuando no se utiliza para fines benéficos sino para fines coactivos que pueden llegar a violar los derechos humanos, así como las libertades civiles. Precisamente, los LAWS necesitan datos para poder funcionar con la máxima eficacia, y las empresas que monopolizan los datos (agrupadas en lo que se ha denominado GAFAM: Google, Apple, Facebook i Amazon) lo saben. Pero dichos datos son precisamente los que se utilizarán para seleccionar objetivos y acabar con ellos si fuera necesario. Ahora, además con la connivencia de los Estados que ven en los partenariados público-privados la solución más eficaz para la gestión de actual pandemia, sin detenerse a evaluar los costes, o establecer regulaciones claras relativas a la gestión posterior de los datos surgidos de estas colaboraciones.

*La acumulación de datos puede ser un arma en sí misma cuando se utiliza para fines coactivos, que pueden llegar a violar los derechos humanos, así como las libertades civiles*

Cabe decir que esta tecnología de control de movimiento con IA fue ya puesta en práctica con anterioridad por parte del Estado de Israel en el “muro inteligente” que separa Cisjordania de Jerusalén, y se ha estado perfeccionando en los EEUU con el beneplácito de Trump en las torres de IA de Arizona en su frontera con México que permiten detectar personas hasta a 12 km de distancia.

Surge así, una nueva forma de comprensión holística del medio que nos erosiona, que redefine y actualiza la noción y significado de las fronteras (físicas y digitales), en pos de la construcción de nuevas formas de disociación cognitiva donde la vida, y la muerte, son una mera sucesión de bits de información en manos del nuevo ejecutor de la especie.

El constructo securitizador anticipa nuevas formas de ataque a la dignidad humana y de lo propiamente humano. La delegación de competencias públicas a favor de sistemas de Inteligencia Artificial, no puede ser entendido más que como una evolución de la bio-política (Foucault y Varela, 1978; Foucault, 1990) a una nueva fase de control social inaceptable tal y como veremos en este artículo.

La Tercera Revolución de la Guerra, no puede ser comprendida, así, como una simple translación de nuevas tecnologías al campo de batalla (como fue la pólvora, así como el estadio químico-nuclear), sino la translación del campo de batalla a la vida cotidiana, en lo que significaría el triunfo de la necropolítica (Mbembe, 2008) mediante el desarrollo de nuevas formas de poder que buscan cuerpos como objetos de producción y consumo, controlados en base a patrones algorítmicos.

cos. Un nuevo mundo feliz, donde el SOMA es ofrecido por la propia IA, a través de estímulos puntuales, tal y como ha demostrado Facebook reiteradamente a través de sus investigaciones sobre estados de ánimo e ingeniería social (Carr, "The manipulators: Facebook's social engineering Project").

Podríamos así afirmar que la evolución del sistema tecnológico alberga el origen de las crisis jurídica y filosófica que se configuran como síntomas de un salto caótico (Teoría General de los Sistema Evolutivos) donde pasado presente y futuro parecen coexistir en un equilibrio inestable plagado de amenazas. En esta situación, la crisis, tal y como afirmaba Gramsci "consiste precisamente en el hecho de que lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer: en este interregno se verifican los fenómenos morbosos más variados" (Gramsci, 1995).

Fenómenos, procesos y sistemas tecnológicos que hoy tienen el potencial no solo de amenazar seriamente la estabilidad sociojurídica, sino la de la propia especie. Por ello se hace necesario establecer marcos regulatorios, en base a una nueva noción de Derecho anticipatorio como forma jurídica inherente a la condición post-humana o lo que es lo mismo, un derecho post-antropocéntrico que nos guíe durante esta etapa de transición a partir de un imperativo ético renovado y consensuado socialmente. En este escenario, el concepto "control humano significativo" debe estar en la base de cualquier proceso autónomo que utilice la Inteligencia Artificial. O lo que es lo mismo, tenemos el imperativo de determinar el grado de juicio, de sentido común, de influencia humana que debe albergar cualquier sistema de decisión autónomo. Y ello, especialmente en aquellos contextos en los que la vida está en juego, o cuya viabilidad pueda estar condicionada. En el momento que aceptáramos que entes no humanos tomaran ciertas decisiones de carácter letal, implícitamente se tendría que aceptar una reforma radical de carácter político-jurídico de las nociones de atribución de competencias, de responsabilidad y de autoría del acto.

Y es que la tecnología, es un ente de dos caras que puede venir acompañada de externalidades negativas a tener en cuenta. Así, mientras que la IA tiene la clave a nuevos futuros, más sostenibles, humanos, y respetuosos con la diversidad (ecológica y humana) también representa enormes retos, riesgos y peligros, que amenazan nuestra propia supervivencia.

Es así como la Inteligencia Artificial se presenta hoy en día como una tecnología que puede resultar clave para hacer frente al calentamiento global o aportar soluciones para la distribución de alimentos en países del Tercer Mundo, al mismo que tiempo que esboza futuros represivos a través de un mayor control estatal de la información, de

sus flujos y de la individualidad en sí misma, y donde el caso de *Cambridge Analytica* resulta paradigmático. Por eso, no podemos aceptar que, en aras de un pretendido bien común, se erosionen los derechos fundamentales de los ciudadanos sustrayéndoles de forma encubierta sus datos biométricos o su geolocalización a través de IA como se está haciendo en la crisis del coronavirus para poder controlar sus movimientos y reducir contagios, sin una regulación clara que establezca limitaciones a tal poder absoluto.

Es evidente el esfuerzo constante del sistema por erosionar nuestras barreras culturales (Wiener y Mohr, 1994; Postman, 2011) de tal forma que nos sea fácil aceptar un meta relato tecnológico, que busca generar confianza y por ende nuevas dinámicas de consentimiento entre los usuarios y ciudadanos.

Así, se nos ha inducido a pensar que las máquinas con IA cometen menos errores (mayor fiabilidad), tienen menos sesgos (más neutrales) y son capaces de reproducir, recrear o simular sistemas éticos de pensamiento. El objetivo de esta estrategia es promover su penetración y cristalización social, llevándonos incluso al caso extremo de permitir que decisiones vitales sobre la vida de un sujeto puedan ser determinados de forma autónoma a través de sistemas de (IA) como es el caso de los robots o drones autónomos. Si bien, nada más lejos de la realidad.

*Las principales potencias han decidido abandonar cualquier atisbo de responsabilidad y auto-regulación ética*

En la actualidad, parece que las principales potencias, Rusia, China y los Estados Unidos, así como otras naciones como el Reino Unido e Israel, entre otros, han decidido abandonar cualquier atisbo de responsabilidad y auto-regulación ética, desarrollando tanques, barcos, aviones de combate y submarinos y otras armas que pueden operar ofensivamente sin la necesidad de un controlador humano. Es decir, tienen armas autónomas que pueden llevar a cabo funciones críticas como la selección y eliminación de objetivos, sin ningún tipo de control humano, incluso sin mantener comunicaciones activas con un centro de control tal y como ocurre en el caso de Taranis de BAE Systems (UK) debido a su velocidad de vuelo, o el submarino ORCHA de Boeing (US), debido a las profundidades a las que puede operar. Estos desarrollos tecnológicos en curso requieren claramente de una discusión y debate internacional sobre si debemos permitir que la decisión de matar a un ser humano sea delegada en sistemas de armas autónomas, sistemas que, una vez activados, pueden rastrear, identificar y atacar objetivos con fuerza violenta sin más intervención humana. Es por ello, completamente indispensable abrir un debate social sobre los usos de la tecnología, así como establecer unos límites claros a la militarización de tecnología de doble uso y la connivencia entre el ámbito militar y el sector privado.

Se hace necesario abrir una discusión que debe abarcar desde implicaciones morales y legales (Asaro, 2012; Heyns, 2013, 2016), preocupaciones técnicas y operativas (Sharkey, 2010) y cuestiones relacionadas con la seguridad internacional. Ya que tal y como afirma Sharkey: “Se ha expresado la preocupación de que los algoritmos de combate desconocidos que controlan las armas autónomas interactúen de formas impredecibles. Esto podría imposibilitar que las revisiones de armas garanticen el cumplimiento del derecho internacional humanitario (DIH)” (Sharkey, 2011). Es ya una realidad el que las inversiones del complejo industrial militar se orientan a la configuración de ejércitos donde el rol humano quede relegado a un segundo plano tal y como muestra Paul Scharre es su obra *“Army of None: Autonomous Weapons and the Future of War”*.

En la actualidad, parece más que claro que avanzamos hacia un futuro previsible, en el que no podremos garantizar que los sistemas autónomos de armas puedan cumplir plenamente con el Derecho Internacional Humanitario (DIH). Y ello, no solo erosiona nuestra capacidad de control sobre el conflicto, sino que nos trasporta a escenarios previos a la aprobación de las Convenciones de Ginebra, donde probablemente los nuevos códigos de la Guerra serán escritos por aquellos que salgan victoriosos de la próxima gran contienda. Solo así es posible explicar la aceleración en la que vive sumida la industria armamentística, o cómo determinados Estados están reproduciendo unas dinámicas propias de una carrera armamentística sin reglas, tal y como ocurre hoy en día entre Estados Unidos y China. Es evidente que están aprovechando la crisis actual para nutrir a sus gigantes monopolistas de datos, fase indispensable para el desarrollo de estos sistemas de armamento.

Además, existen serios problemas y cuestiones relativas a los principios de distinción y proporcionalidad para determinar la legitimidad de los objetivos ya que los sistemas autónomos de armas son, por definición, menos predecibles que otros sistemas de armas. Esto significa que aún no está claro cómo se podrían garantizar la calidad de las revisiones de armas del Artículo 36 para las naciones con alta tecnología y *lo-tech*.<sup>1</sup> Además, supone una brecha tecnológica insalvable entre las superpotencias y el resto de países que podría llevarnos a repetir escenarios aciagos como el tratado de no-proliferación nuclear. Es pues necesario subrayar la importancia de eliminar por completo este tipo de armas y no cristalizar el poder de las potencias garantizando la tenencia a unos mientras que se prohíbe el acceso a los “otros”.

<sup>1</sup> Art.36 de la Convención de Ginebra, 12.8.1949.

*Corremos el riesgo de acabar adaptando las reglas a las propias necesidades de la tecnología letal, en lugar de a las necesidades vitales de las personas*

Por otro lado, el Departamento de Defensa de EE. UU. así como numerosos autores y expertos han señalado una serie de problemas informáticos para el uso de sistemas de armas autónomos: error humano, fallos de interacción hombre-máquina, degradación de comunicaciones, errores de codificación de software, ciberataques enemigos, infiltración en la cadena de suministro industrial, bloqueo, spoofing, señuelos, etc (DoD, 2012). A ello se añadiría el problema de que su uso aceleraría la velocidad del conflicto a niveles superiores a los límites del control humano con los consecuentes problemas para la pacificación o procesos de tregua.

Si bien, es necesario recordar, que nuestro clamor no es contra la tecnología o las innovaciones tecnológicas o contra una agenda de investigación general en los dominios civiles. Sin embargo, defendemos que no hay lugar para tales experimentos cuando se discuten aplicaciones militares que tienen un potencial genocida indiscutible. Por ejemplo, hoy en día existen una multiplicidad de organismos e instituciones internacionales, desde la FAO, a la OMS pasando por las que investigan activamente usos de las Inteligencia Artificial orientadas a promover la noción de Seguridad Humana así como los Objetivos de desarrollo sostenible de la ONU, tal y como cada año se muestra en la Conferencia “All for Good” auspiciada por ITU de Naciones Unidas.

En cambio, la historia es bastante diferente cuando hablamos de armas. Si nuestro pensamiento, nuestras estrategias y nuestros presupuestos de defensa se dirigen al desarrollo de sistemas de armamento autónomo, y resulta que cumplir con el DIH no es posible, ¿cómo se aceptará esta nueva tecnología letal? Es posible que tengamos que cambiar lo que significa el cumplimiento del DHI y modificar las reglas del enfrentamiento bélico para dar un lugar a los LAWS. Es decir, corremos el riesgo de acabar adaptando las reglas a las propias necesidades de la tecnología letal, en lugar de a las necesidades vitales de las personas. Es algo que ya ha pasado en otros ámbitos militares tal y como pueden ser los bombardeos aéreos y la guerra submarina. El pasado es tozudo a la hora de mostrarnos los riesgos que atraviesa la discusión sobre el armamento autónomo, existiendo pocos escenarios pragmáticos aparte de defender la completa prohibición de los sistemas letales autónomos.

De momento, los Estados tecnológicamente capaces de desarrollar LAWS –como el Reino Unido y los Estados Unidos– para excusarse de acusaciones, han dejado en claro que sus armas disponen de algún tipo de supervisión o juicio humano previo ante decisiones letales. En el Reino Unido, el subsecretario de Estado del Parlamento, Lord Astor de Hever, dijo: “[E]l Ministerio [Ministerio de Defensa] actualmente no tiene la intención de desarrollar sistemas que operen sin intervención humana... dejemos absolutamente claro que la operación de los sis-

temas de armas siempre estará bajo control humano” (Bhuta, 2016). Cuando el Departamento de Defensa (DoD) de los EE. UU. publicó el primer documento de política sobre armas autónomas, declaró: “Los sistemas de armas autónomas y semiautónomas se diseñarán para permitir que los comandantes y operadores ejerzan niveles apropiados de juicio humano sobre el uso de la fuerza” (Saxon, 2016).

Lo que no se ha dejado absolutamente claro en el Reino Unido, ni el resto de potencias que están desarrollando esta tipología de armamento, es exactamente qué tipo de supervisión humana se empleará. El Departamento de Defensa de Estados Unidos tampoco ha intentado definir “niveles apropiados de juicio humano”. El problema reside en que sin abordar estos puntos, y no son fáciles de abordar, no hay seguridad de los límites en el funcionamiento de tales armas computarizadas (Knuckey, 2016) y no hay posibilidad alguna de cumplimiento del Derecho Humanitario Internacional. Decir que hay un ser humano en el ciclo de control no aclara el grado de participación humana. Simplemente podría significar que un humano programa un sistema de armas para una misión o presiona un botón para activarlo, o podría (con suerte) significar el ejercicio de un juicio humano deliberativo sobre la legitimidad de un objetivo antes de iniciar un ataque.

## Conclusiones

Vivimos un momento crítico en nuestra historia determinado por la aparición de asesinatos automatizados como punto final de la Revolución Industrial de la guerra: una fábrica de masacres selectivas o generalizadas sin sangre en manos del agresor humano porque el decisor y ejecutor es un ser sintético. Sin embargo, no ha habido ninguna discusión internacional hasta 2012, cuando la sociedad civil dio un paso al frente en una reunión de organizaciones no gubernamentales (ONG) en Nueva York en octubre de 2012 para celebrar el aniversario de la prohibición de las minas terrestres antipersonal. Posteriormente, un grupo más pequeño de 7 ONG (Iniciativa de Mujeres Nobel, Human Rights Watch, Artículo 36, Comité Internacional para el Control de Armas Robóticas, Mine Action Canada, Pugwash y PAX) decidieron formar el liderazgo de una Campaña internacional para detener a los robots asesinos y presentarla en el Parlamento del Reino Unido en abril de 2013.

Pese a los esfuerzos realizados desde la sociedad civil con el objetivo de impedir la automatización letal del conflicto a través de sistemas con IA, todavía no se ha llegado a conseguir una regulación consensuada que limite dicho escenario. Y el lugar donde se ha ido desarrollando el debate hasta ahora, la CCW (Convención para cierto tipo de

*La vida no puede ser comprendida como un objeto de consumo, como un mecanismo de producción cuyo valor queda circunscrito a su capacidad de incidencia sobre los resortes del sistema*

armas convencionales) se ha mostrado como un foro aparentemente inútil debido al boicot constante ejercido por países como Estados Unidos y Rusia. Son evidentes las limitaciones del multilateralismo en el marco de Naciones Unidas, donde a la práctica, es prácticamente imposible establecer cualquier tipo de consenso si no se cuenta con el respaldo de las grandes potencias.

Ahora bien, aunque no se consiga a corto plazo aprobar el anhelado documento vinculante para todas las partes por el que se prohíban las LAWS, lo cierto es que la competición y cooperación resultante hasta ahora -e incluso los fracasos- forman parte del escaparate necesario para que la población tome conciencia del problema y se vaya posicionando. En este sentido, la ONU fomenta un encomiable proceso deliberativo entre Estados y los grupos, reconociendo el papel del activismo social. Los grupos presionan, condicionan a los Estados y aportan una *expertise* de alto contenido científico y jurídico en beneficio de los derechos humanos. Por ello, a pesar de no conseguir el objetivo inmediato de un Tratado de no proliferación de esta tecnología letal con IA, se ha conseguido al menos, que la ONU sea un verdadero altavoz para alertar, en nuestro caso, de los peligros a los que se enfrenta nuestra sociedad y que el principio de transparencia cobre un nuevo sentido. Gracias a esta plataforma de información mundial, gracias a la interacción entre reguladores, diplomáticos, funcionarios especializados, movimientos ciudadanos y grupos de interés hemos conseguido que se lleve a cabo un verdadero *Law-making* (Slaughter, 2004). De esa manera se crea no solo un inmenso corpus de *hard law*, sino de *soft law* que influye radicalmente en la conciencia pública para, a posteriori, forzar a nuestros políticos a que aprueben la mejor regulación protectora de nuestra vida e integridad física.

Y es que la vida no puede ser comprendida como un objeto de consumo, como un mecanismo de producción cuyo valor queda circunscrito a su capacidad de incidencia sobre los resortes del sistema. No podemos obviar, ignorar o degradar valores intrínsecos al sujeto como los propios de la dignidad humana y una muerte decidida por un algoritmo no es una muerte digna.

La pandemia de la COVID-19 que estamos sufriendo demostrará si seguiremos o no considerando que la vida, lo que vale, lo que cuesta su pérdida, se cuantifica a través de algoritmos, y si se indemniza acorde a dicha cuantificación, haciendo asumible su sustracción, tildada de “daño colateral” en un ámbito tanto bélico como productivo. Es básico que cuando salgamos de esta crisis velemos por la salvaguarda de los derechos de los sujetos y que no quede supeditada a los balances fiscales de las grandes corporaciones, que determinan sus condiciones de trabajo, no en base a criterios éticos, ni siquiera legales, sino simplemente económicos.

Estamos viendo como el control de la sociedad no sólo se realiza a través de la ideología, sino a través control del cuerpo de los individuos (Foucault), o lo que es lo mismo, el ejercicio del poder requiere del control sobre la vida de los sujetos, desde una perspectiva tanto material como utilitarista, hasta una fase de expansión del sistema, impregnada por el dominio de los simulacros de la hiperrealidad (Baudrillard, 1994). Las estructuras de poder del capitalismo avanzado (Jameson, 1992) o capitalismo-casino como señala Ballbé (Ballbé, Martínez y Cabedo, 2012) casi más caótico que en los orígenes del mercado anómico (Ballbé, 2006; Waldman, 2006)) ya no se limitan simplemente a ejercer un control represivo sobre el sujeto a modo de Estado policía -de forma física y/o ideológica- sino que se atreven incluso con el control sobre la vida o la muerte (necropolítica) de los ciudadanos en aras del interés público pero que, a menudo, es el interés de élites paraestatales encubiertas que se estructuran alrededor de los sistemas productivos.

Estamos inmersos en un modelo de sociedad cuyo mantenimiento requiere de nuevos y sofisticados sistemas de control social, que permiten mantener la ficción estatalista de las democracias liberales al mismo tiempo que se ejerce un control social a través de la coacción y la seducción. En medio de la crisis sanitaria aceptamos incluso el uso de aplicaciones de rastreo mediante teléfonos móviles o la geolocalización y posicionamiento en cooperación con los teleoperadores de telecomunicaciones para que controlen nuestros movimientos en aras de la prevención del contagio masivo. Y lo sorprendente es que no estamos hablando sólo de China, Corea del Sur o Rusia, sino de países con democracias consolidadas como España.<sup>2</sup> La Inteligencia Artificial al servicio del control social, al servicio, en este caso, de la vida de los ciudadanos. ¿Pero quien nos dice que no se utilizará el aprendizaje automático, los algoritmos, para decidir quien vive?

Hemos vivido en un mundo donde se veneraba el consumo como artefacto de autorealización. Somos los que consumimos y valemos tanto como podemos consumir. Ello ha generado siempre dicotomías entre el centro y la periferia del sistema, surgiendo así poderes que se benefician directamente de la globalización a través de un complejo sistema de privilegios, donde raza, nación y clase continúan siendo categorías deterministas para el desarrollo del individuo y su posición dentro de la nueva jerarquía.

<sup>2</sup> Orden SND/297/2020, de 27 de marzo, por la que se encomienda a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, del Ministerio de asuntos económicos y transformación digital, el desarrollo de diversas actuaciones para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. En este sentido, se fomenta el desarrollo de aplicaciones tecnológicas y aplicaciones móviles para la recopilación de datos con el fin de mejorar la eficiencia operativa de los servicios sanitarios.



En esta fase, el sistema, ya no solo buscaría “vigilar y castigar” (Foucault, 1990) a través de un complejo sistema jurídico-institucional, sino que se ha configurado un presente que utiliza la Inteligencia Artificial para fines benéficos pero también para optar por decidir, quien muere (y como se producirá dicha muerte), generando toda una compleja estrategia escatológica, que se materializaría en un menú de posibles finales, violencia, guerra, enfermedad, intoxicación, extenuación, carestía, etc.

Cabe decir que los gobiernos de todo el mundo saben de deben garantizar que las leyes, regulaciones y construcciones legales existentes sigan siendo relevantes frente al cambio de tecnología y puedan enfrentar los nuevos desafíos emergentes que plantea la IA. Debemos estar atentos de que tal regulación no menoscabe los derechos de sus ciudadanos. Sobre este aspecto cabría destacar la aportación realizada Walch quien recientemente publicó un informe sobre Leyes y Regulaciones de IA en todo el mundo que explora las últimas acciones legales y regulatorias tomadas por países de todo el mundo en nueve áreas diferentes relevantes para la IA (Walch, 2020).

*Se ha configurado un presente que utiliza la Inteligencia Artificial para fines benéficos pero también para optar por decidir quien muere*

De momento, la mayoría de los gobiernos están adoptando un enfoque de “esperar y ver” qué ocurre con el desarrollo y uso de la IA antes de atreverse con regulaciones innovadoras. La Unión Europea es la más activa en proponer nuevas reglas y regulaciones, con propuestas en muchas de las categorías donde la regulación podría ser aplicable a la IA (el uso del reconocimiento facial y la visión por computadora, la operación y el desarrollo de vehículos autónomos, los problemas de privacidad de datos relevantes para la inteligencia artificial, los desafíos que surgen de los sistemas de conversación y chatbots, la aparición de la posibilidad de letal sistemas autónomos de armas (LAWS), preocupaciones sobre la ética y el sesgo de la inteligencia artificial, aspectos de la toma de decisiones respaldada por la inteligencia artificial, el potencial para el uso malicioso de la inteligencia artificial, etc.). Los datos alimentan la IA y aunque el Reglamento General de Protección de Datos europeo obligó a los estados miembros a mantener una regulación restrictiva para el uso de datos, el uso responsable y ético de la IA no ha sido abordado aún por ningún Estado.

La tecnología con IA tiene capacidad para predecir la evolución de la pandemia del coronavirus del 2020, para establecer escenarios de riesgo, pero le es más difícil desarrollar medidas preventivas en un escenario nuevo y complejo nunca antes conocido. Por eso la IA no es la panacea. La intuición, la ética y la moral de los humanos no puede dejar de estar presente en las decisiones trascendentales de nuestras políticas públicas.

Gracias al *machine learning* y el cruce de datos de los que se nutre la IA se podrán hacer diagnósticos eficientes, tratamientos personalizados o incluso crear vacunas para llevar a cabo una campaña *Stop Killer Virus*. Pero la gestión de esos datos debe estar convenientemente regulada y protegida para que no se produzca un impacto negativo o una vulneración grosera de los derechos más esenciales.

La estricta relación entre la bioseguridad y la seguridad de la información ha de tratarse de forma urgente, pero siempre teniendo en cuenta que, aunque necesitemos la mayor rapidez en nuestras respuestas (ya sea a una acción bélica o a un problema sanitario como el que vivimos hoy) ello no es excusa para no aplicar los principios generales de derecho también en la IA. En todo caso, hemos de priorizar el uso de datos de la IA para garantizar los derechos de los ciudadanos, sobre todo de su bioseguridad, de su “Health care”, antes que utilizarlos para cederlos a un sistema autónomo letal cuyo objetivo es precisamente acabar con la vida humana.

Al igual que necesitamos un esfuerzo mundial coordinado para acabar con las pandemias biológicas que azoten nuestro mundo a partir de ahora para salvar vidas, también necesitamos un esfuerzo mundial para poner freno a una escalada de sistemas de armas autónomos con IA que pueda acabar con ellas con mayor rapidez que nosotros en salvarlas.

Ciertamente la declaración temporal de “Estado de Alarma” de los gobiernos estatales (o de Emergencia) -con la consiguiente limitación de derechos- es necesaria para evitar muertes por contagio del coronavirus. Pero lo inquietante cuando salgamos de esta pandemia es caer, sin advertirlo, en un verdadero “Estado de excepción algorítmico”, es decir, en un estado policial global público-privado en el que a la inteligencia artificial se le deleguen competencias exorbitantes sobre nuestra vida o nuestra muerte, ya sea a través de sistemas autónomos de armas letales en un contexto bélico (LAWS) o a través de la introducción de sistemáticos programas inteligentes para, con la excusa de salvar vidas en tiempo de paz, controlar nuestros movimientos (y casi nuestros pensamientos) y condicionar nuestras acciones. Nuestro reto está claro: o lo aceptamos como algo irremediable y somos conscientes de la deshumanización progresiva que vamos a sufrir, o exigimos y lideramos un nuevo modelo de seguridad y prevención sostenible que intervenga y limite la incipiente nueva *Inquisición de las empresas datos*. El objetivo es conseguir una verdadera y completa Seguridad Humana pero con un control humano significativo en cualquier ámbito de nuestro desarrollo.



## Referencias bibliográficas

- Asaro, P. (2012) 'On banning autonomous weapon systems: human rights, automation and the dehumanization of lethal decision-making', *International Review of the Red Cross*, (94), pp. 687-709.
- Ballbé, M. (2006) 'Prólogo', en *El Gobierno del Riesgo*. Barcelona: Ariel, pp. 12-16.
- Ballbé, M., Martínez, R. y Cabedo, Y. (2012) 'La crisis financiera causada por la deregulación del derecho administrativo americano. El conflicto competencial entre Washington y los Estados para el (des)control de las hipotecas depredadoras: las sentencias de la Corte Suprema *Watters v. Wachov*', en *Administración y justicia. Un análisis jurisprudencial*. Thomson Reuters.
- Baudrillard, J. *et al.* (1983) *Simulations*. Semiotext (New York City: Columbia University Press. Available at: [http://www.emilylutzker.com/enlightenment/art\\_media/Baudrillard\\_sim.pdf](http://www.emilylutzker.com/enlightenment/art_media/Baudrillard_sim.pdf) (Accessed: 27 October 2014).
- Baudrillard, J. (1994) *Simulacra and simulation*. 1st edn. Detroit: University of Michigan Press.
- Bhuta, N. (2016) *Autonomous weapons systems : law, ethics, policy*. Available at: <http://eprints.lancs.ac.uk/86142/> (Accessed: 17 April 2019).
- Carnegie (2020) *Carnegie Endowment for International Peace*. Available at: <https://carnegieendowment.org/> (Accessed: 20 April 2020).
- DoD (2012) Directive 3000.09: *Autonomy in Weapons Systems*. [https://fas.org/irp/doddir/dod/d3000\\_09.pdf](https://fas.org/irp/doddir/dod/d3000_09.pdf)
- Foucault, M. (1990) *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Siglo XXI.
- Foucault, M. y Varela, J. (1978) *Microfísica del poder*. Madrid: Endymion Ediciones.
- Funtowicz, S. O. y Ravetz, J. R. (2000) *La Ciencia posnormal: la ciencia con la gente*. Icaria editorial.
- Gramsci, A. (1995) *Further selections from the prison notebooks*. 1st edn. Saint Paul: Univ of Minnesota Pr.
- Heyns, C. (2013) *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Christof Heyns*. Geneva.
- Heyns, C. (2016) 'Autonomous weapons systems: living a dignified life and dying a dignified death', en *Autonomous weapons systems: law, ethics, policy*. Cambridge University Press.
- Jameson, F. (1992) *Postmodernism, or The Cultural Logic of Late Capitalism*. 1st edn, *Postmodernism: A reader*. 1st edn. London: Verso Books.
- Knuckey, S. (2016) 'Autonomous Weapons Systems and Transparency: Towards an International Dialogue', in *Autonomous Weapons Systems: Law, Ethics, Policy*. Cambridge University Press, pp. 164-184.
- Martínez-Quirante, R. y Rodríguez-Álvarez, J. (2018) *Inteligencia artificial y armas letales autónomas: un nuevo reto para Naciones Unidas*. Oviedo: Trea.
- Martínez-Quirante, R., y Rodríguez-Álvarez, J. (2018b) 'Technology wars and the military future of AI' . *International Journal of Engineering Research and Management Technology*. Vol 5 (5), pp.41-58.
- Martínez-Quirante, R. y Rodríguez-Álvarez, J., (2019) *Towards a New AI Race. The challenge of lethal autonomous weapons systems (LAWS) for the United Nations*. Navarra: Thomson-Reuters-Aranzadi.

Mbembe, A. (2008) 'Necropolitics', en *Foucault in an Age of Terror*. London: Palgrave Macmillan, pp. 152-182.

O'Neil, C. (2017) *Weapons of math destruction : how big data increases inequality and threatens democracy*. Broadway Books.

Postman, N. (2011) *Technopoly: The surrender of culture to technology*. Nueva York: Vintage Books.

Sardar, Z. (2010) 'Welcome to postnormal times', *Futures*. Pergamon, 42(5), pp. 435-444. doi: 10.1016/J.FUTURES.2009.11.028.

Saxon, D. (2016) 'A human touch: Autonomous weapons, DoD Directive 3000.09 and the interpretation of ,appropriate levels of human judgement over the use of force ', en *Autonomous weapons systems. Law, ethics, policy*. Cambridge University Press, pp. 185-208.

Sharkey, N. (2010) 'Saying "No!" to Lethal Autonomous Targeting', *Journal of Military Ethics*, 9(4), pp. 369-383.

Sharkey, N. (2011) 'The Automation and Proliferation of Military Drones and the Protection of Civilians', *Journal of Law Innovation and Technology*, 2(3), pp. 229-240.

Sharkey, N. (2012) 'The inevitability of autonomous robot warfare', *International Review of the Red Cross*, (94), pp. 787-799.

Slaughter, A. (2004), *A new world order*, Princeton: Princeton University Press.

SKR (2018) *Campaign to Stop Killer Robots, Stop Killer Robots*. Available at: <https://www.stopkillerrobots.org/> (Accessed: 26 September 2017).

Walch, K. (2020) *AI Laws Are Coming*, *Forbes*. Available at: <https://www.forbes.com/sites/cognitiveworld/2020/02/20/ai-laws-are-coming/#6ed6d281a2b4> (Accessed: 20 April 2020).

Waldman, P. (2006) *El Estado anómico: derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Marid: Editorial Iberoamericana.

Wiener, J. L. and Mohr, L. A. (1994) 'Technopoly: The Surrender of Culture to Technology', *Journal of Public Policy & Marketing*, 13(2), pp. 326-327. doi: 10.1007/BF02948575.





# La mediación y las metodologías participativas de resolución de conflictos como vía para el fortalecimiento de la democracia

*Carlos Giménez Romero*

*Catedrático de Antropología y director del Instituto DEMOSPAZ-UAM*



## **Contextualización y planteamiento**

En este texto se reflexiona sobre las metodologías pacíficas y participativas de resolución de conflictos y, más concretamente, la mediación, y sobre papel que juegan y pueden jugar en el afianzamiento de la democracia. Se trata de una indagación sobre el marco común y los puentes entre ambas –respeto, diversidad, pluralismo, paz, diálogo– y, sobre todo, de una exploración sobre cómo un *medio* como la mediación puede servir a un *fin* como la democracia la cual, a su vez, es un requisito del buen vivir. En estos momentos de deterioro y ataques a la democracia, este artículo es una oportunidad para mostrar las aportaciones que puede hacer la “cultura de la mediación”, con su rica proliferación de métodos de resolución alternativa de conflictos al momento actual.

*La cultura de la mediación resulta muy relevante en el actual contexto de polarización y ataques a la democracia*

Antes que nada es preciso contextualizar la coyuntura actual en cuanto a debilidades de la democracia en general y de las democracias respectivas. El planteamiento es que el restablecimiento de la ingente acumulación de beneficios en el actual capitalismo globalizado pasa, entre otras cosas, por desmontar el estado de bienestar y, por ende, por debilitar la democracia que lo acompaña y sustenta. El pacto social de posguerra está roto, y aquel relativo equilibrio de cohesión ha dado paso a una intensa polarización social, con crecimiento de las desigualdades, precarizaciones y relegaciones territoriales y urbanas. Para lograr y operar ese tránsito se vienen impulsando cumbres paralelas, deslegitimaciones de la sociedad civil, y toda una estrategia de pensamiento y persuasión que ha sido caracterizada como de “hegemonía blanda”. En esa estrategia un elemento relevante es el apoyo ideológico por parte de *think tanks* neoconservadores y ultraliberales, bien dotados de recursos, desplegando los dogmas y fundamentos del neoliberalismo de forma insistente y múltiple (George, 2103, Harari, 2108; Piketty, 2015, 2019)

En ese contexto, ¿qué debilidades, amenazas y ataques se presentan con relación a la democracia? En el plano internacional destacaremos la expansión y financiación de la economía con escasas posibilidades prácticas de control por parte de los gobiernos representativos. Hay una capacidad creciente de las grandes multinacionales para burlar el poder de los gobiernos representativos, incluyendo la fiscalidad, un poder en definitiva paralelo y al margen de los canales democráticos, por débiles que éstos sean. Lo político representativo se subordina una y otra vez a lo económico neoliberal. No menos grave y preocupante, y ligado estrechamente a lo anterior, es la progresiva debilitación del Sistema de Naciones Unidas y del multilateralismo democrático, con la sustitución paulatina de organismos de gobernanza –de nivel mínimamente representativo– por foros elitistas y minoritarios donde deciden solos los más poderosos (G6, G/7, G8, G8+ 5, G20) (Sanahuja, 2017: 41-77; Mayor Zaragoza, 2018: 13-35)

En el plano nacional, abstrayendo ahora las particularidades de cada país, y centrándonos en Europa, destacaremos las transferencias de poder a la Unión Europea con vaciamiento de las instancias democráticas internas. La tecnologización del poder, así como la deriva de los partidos políticos con separación progresiva de la democracia de base y el ascenso de los partidos populistas, nativistas, xenófobos y eurocéntricos (Guía, 2016: 197-220; Wind, 2019). También el debilitamiento de la sociedad civil, en varios aspectos, entre ellos el predominio creciente de los modos de vida individualistas sobre los comunitarios, o la pérdida de poder y de interlocución de organizaciones tradicionales, como es el caso de los sindicatos, todo ello sin suficientes relevos de articulación social. Afortunadamente, en el

haber democrático se cuenta con relevantes movimientos sociales (como fue el 15M) y el auge del feminismo, ecologismo y pacifismo, entre otros.

En ese contexto, y de cara a la preservación y fortalecimiento de la democracia ¿qué pueden aportar las metodologías alternativas de resolución de conflictos y, concretamente, la mediación? Trataremos de contestar a ello en este ensayo, pero vaya por delante lo esencial. Pueden aportar *una filosofía y una praxis* que son imprescindibles en ese contexto de creciente polarización y confrontación. Unos *planteamientos mediadores* basados en la aceptación del conflicto como motor de cambio, en la necesidad y viabilidad de abordarlos pacíficamente, en el logro de la inclusión mediante el diálogo, en el enorme valor de la palabra frente a la fuerza, en la confianza en la capacidad de los seres humanos para construir su mundo, a pesar de todo, de forma creativa, pacífica y consensuada. Y todo ello llevado a la *práctica mediadora*, en sesiones y procesos familiares, escolares, comunitarios, internacionales, validándose más y más de múltiples experiencias, y mediante la aplicación de un amplio elenco de metodologías y técnicas.

Tres breves aclaraciones terminológicas y conceptuales; la expresión fortalecimiento de la democracia, incluye dos ideas o ideales. Por un lado, el “desarrollo de la democracia”, es decir, su expansión, despliegue y asentamiento en todos los ámbitos de la vida social y pública, en los distintos países, pueblos y entidades políticas, en la gobernanza mundial. Y por otro, también incluye la “profundización de la democracia”, es decir, su carácter no solo representativo y electoral, sino también participativo y comunitario, así como su necesario enriquecimiento intercultural, superando la visión eurocéntrica (de Sousa Santos, 2010; Cattle, 2012). De forma que la cuestión primera y principal podemos plantearla así: ¿por qué estamos convencidos, de que la mediación es una vía para el desarrollo y la profundización de la democracia? ¿en qué basamos esa afirmación? Concretando un poco, podemos inquirir ¿cuál es la relación entre democracia y mediación? Además del marco ideológico y teórico de cada cual, la respuesta a este interrogante, va a depender de cómo entendamos cada cual la democracia y la mediación.

La democracia puede entenderse a partir de cuatro aspectos interrelacionados o dimensiones complementarias; a) como forma de gobernabilidad política y social, b) como apuesta por la paz, c) como ejercicio de la ciudadanía y d) como ideal moral de la persona o estilo de vida de ciudadanos y ciudadanas (Dewey, 1964; Williams, 1985, Cortina, 2009; Bernstein, 2010)



En lo que se refiere a la mediación esta se entiende no solo como sistema participativo de *resolución* de conflictos sino como metodología amplia de gestión positiva de la conflictividad –incluyendo también la prevención, regulación y transformación de los conflictos– y, más allá del conflicto explícito. Pero también, la mediación se considera como una fecunda vía, junto a otras, para facilitar la comunicación, impulsar la participación y fomentar la adecuación institucional (Giménez, 2018: 159-172; Giménez, 2019a).

Por lo tanto, la mediación es un medio y la democracia un fin. Sin duda, la propia democracia es también un medio para una finalidad verdaderamente sustancial, como es el bien común y más aún el buen vivir. No obstante, se trata de indagar qué potencialidades tiene la mediación para fortalecer el sistema democrático y la forma democrática de vida social.

### **Democracia, gobernanza y mediación**

*La mediación se fundamenta en los principios de voluntariedad, confianza, ayuda mutua, neutralidad, confidencialidad y la búsqueda del "todos ganan"*

Si la democracia es, o debiera ser, “una forma de gobierno del pueblo” (demos) y, por lo tanto, si lo sustancial en ella es la participación de ese pueblo, en el que reside el poder, y ello en el marco del respeto de los derechos humanos, las reglas constitucionales, el imperio de la ley, la división de poderes, el control y fiscalidad del gobierno, la representación política con elecciones libres, la deliberación pública, entre otros rasgos o atributos, entonces ¿cómo es posible que la mediación, algo tan particular y tan “micro”, pueda ser una vía clave?

Desde nuestra consideración, sin duda parcial, la filosofía y práctica de la mediación supone una aportación de primer nivel al mantenimiento y buen funcionamiento de ese sistema de gobernabilidad del pueblo y para el pueblo. Y ello por una razón estrictamente de principios, básica y fundamental, y que subyace a todo lo que argumentaré luego, pero también desde una consideración metodológica y técnica.

La cuestión de principio es precisamente porque la mediación, lo mismo que la democracia, se basa en la participación. Ciertamente, y de nuevo al igual que le ocurre a la democracia, la mediación se fundamenta en varios principios, como la voluntariedad, confianza, ayuda a las partes, neutralidad o imparcialidad, legitimación, el “todos ganan” y, por supuesto, la confidencialidad. No obstante, hay un principio sin el cual todo lo demás no tiene sentido: y es el denominado *coprotagonismo de las partes*.

Ciertamente la persona mediadora aporta la metodología y supervisa el proceso; ahora bien, los problemas, las situaciones y los asuntos de los que se habla y discute, cómo se hace o se lleva a cabo, si se continúa o no, que se acuerda, etc, en definitiva todo, menos el método, corresponde a los sujetos involucrados, con toda libertad y creatividad. En este sentido, el proceso mediador es un escenario de civismo y democracia, ya sea en un espacio interpersonal, familiar, de grandes grupos, comunitario, o de mediación en cuestiones nacionales o internacional, como los procesos de paz.

Es tan definidor este principio de participación, o coprotagonismo de las partes, que últimamente, en los encuentros y textos de mediación, se va sustituyendo el tradicional lema de “resolución alternativa de conflictos”, “Alternative Dispute Resolution” (ADR) por el de “resolución participativa de conflictos”. Y es que, en la mediación, como en la democracia, la participación es un atributo esencial, una *conditio sine qua non*, un requisito que está en la base todo.

Asentado ese principio central y común, vayamos a la consideración metodológica y técnica. Se podría presentar la objeción de la escala tan diferente de los términos, esferas o campos sociales que analizamos. Democracia versus mediación o, dicho coloquialmente, que la democracia es algo muy grande para algo tan pequeño como la mediación. Aparte de que lo poco hace lo mucho, de que las playas están hechas con muchos granos de arena, o de que en cada parte está el todo, aquí hay que manifestar al menos dos cosas.

Por un lado, que el ámbito de la mediación no es siempre micro, sino que con frecuencia se media en conflictos que afectan a todo un municipio, a una determinada política pública, a un país o a varios. Sirva a modo de ejemplo, la mediación en Irlanda, en Sudáfrica, en la ex Yugoslavia, o en la propia España en relación a la violencia y paz en el País Vasco; y muy recientemente, en el proceso de paz de Colombia. Hay una abundante bibliografía y documentación sobre ello, entre ellos el Anuario de CEIPAZ. En el volumen *Hacer la Paz. La Comunidad de Sant Egidio en los escenarios internacionales* (Proteus, 2013) se describen y analizan intervenciones mediadoras en el proceso de paz y transición a la democracia en Mozambique, Argelia, Guatemala, Burundi, Albania, Kosovo, Liberia, y Costa de Marfil. Desde diversos Institutos, Centro de investigación y Escuelas para la Paz y Cátedras UNESCO, se viene apoyando de hace décadas y con metodologías participativas de resolución de conflictos, acciones mediadoras internacionales y nacionales, mediadores profesionales de referencia internacional, como Sara Cobb o John Paul Lederach, por poner solo dos ejemplos entre muchos otros, han mediado en situaciones conflicto en la ex Yugoslavia, Sudáfrica o Nepal.

*La filosofía y  
práctica de la  
mediación pone  
la palabra y el  
diálogo en el  
centro de las  
vicisitudes  
personales y  
públicas*

Por otro lado, la metodología de la mediación se viene enriqueciendo con “técnicas para grandes grupos”, herramientas muy ligadas a prácticas de democracia deliberativa. También sobre esto la documentación es rica es un signo favorable y esperanzador en el campo de la conflictología y la paz. Por ejemplo, la National Coalition for Dialogue and Deliberation<sup>1</sup> (2005) describió hace tiempo hasta quince de estas herramientas como: café mundial, círculos de estudio, círculos de sabiduría, conferencia de consenso, conversación de café; diálogo apreciativo, o Bohmiano, o intergrupalo, o sostenido, o público; elección ciudadana, espacio abierto para asuntos generales, reunión ciudadana del siglo XXI y sondo deliberativo. Las clasificó en cuatro grupos según su finalidad e intención fuera esta la exploración, transformación de conflictos, toma de decisiones o acción colaborativa; como puede verse cuatro asuntos claves en la gobernanza participativa. Cada herramienta difiere en el propósito principal, el tamaño del grupo, la selección de los participantes y otros aspectos, pero todas ellas son recursos para el encuentro, la deliberación y el acuerdo, sin los cuales la democracia no sería tal. Las personas mediadoras, presentes en esas reuniones de amplios grupos –ya sean vecinales, profesionales, institucionales o mixtos– pero siempre a escala media o grande, están contribuyendo al desarrollo y profundización de la democracia.

### **Democracia, paz y mediación**

Hasta ahora se ha considerado la democracia como forma de gobernabilidad o gobernanza, y hemos enfatizado lo relativo a la participación. Enfoquémosla ahora desde otro rasgo definidor, estrechamente ligado al anterior y corolario de ese propósito de gobernabilidad regulada: “la democracia como apuesta firme por la paz”, bien absoluto de los seres humanos. Las dictaduras, los regímenes no democráticos, no generan paz, en todo caso se sostienen represivamente en la “paz de los cementerios”, con la falsa “paz” de los silencios obligados, del miedo generalizado, cuando no el terror de Estado. En este sentido, la cuestión puede concretarse y reformularse así: ¿qué aportaciones se hace y puede hacerse desde la mediación para ese logro de paz?

Una sociedad basada en la democracia debería ser una sociedad en paz, pero ¿qué es la paz? Esta ha sido definida por un buen elenco de obras esenciales como la Johan Galtung (1998, 2003), y Vicent Martínez Guzmán (2001) supone un fundamento sólido para la investigación para la paz también para cualquier demócrata y persona mediadora. La paz se concibe en un triple y complementario sen-

---

<sup>1</sup> Consultar: [www.ncdd.org](http://www.ncdd.org)

tido: a) como ausencia de violencia, b) como abordaje regulado, dialogado y concertado de los múltiples y omnipresentes conflictos, y c) como expresión de, y avance renovado hacia, la justicia social. En esas tres dimensiones, la contribución de la mediación es, o puede ser, notable.

La violencia tiene muchas expresiones y desde la propuesta de Galtung se viene diferenciando las violencias directas, las indirectas o estructurales, y las culturales, o ideológico-simbólicas. Un desarrollo conceptual de esa tipología, y su aplicación al medio urbano, puede consultarse en el informe, *Diagnóstico participativo de las violencias urbanas en la ciudad de Madrid* (2018) realizado por el equipo de investigación de DEMOSPAZ.<sup>2</sup>

El desarrollo y profundización de la democracia exige evitar, paliar y suprimir, tanto como sea posible, esas violencias. Y en ese reto complejo y constante, la filosofía y práctica de la mediación puede ayudar, al poner la palabra y el diálogo en el centro, sobre el tapete de las vicisitudes personales y públicas. Y ese apoyo es considerable, o puede y debiera serlo, en tanto que la experiencia viva, directa, de las sesiones y procesos de mediación son espacios de no violencia. Se escribe con una sola palabra no solo porque en ella no hay, o no se permite, la agresión ni la violencia, sino porque todo su ánimo y espíritu va impregnado de una profunda convicción de que tal y como dijera Gandhi: “no hay caminos para la paz sino que “la paz es el camino”. Para un compendio sobre la noción, historia y principios de la no violencia puede verse la obra de López -Martínez (2017).

Uno de los principales núcleos de cualquier reflexión sobre democracia y mediación es la que se refiere a la gestión pacífica de la conflictividad. En cualquier sociedad, y por lo tanto en las democráticas también, siempre hay y habrá conflictos, tensiones, litigios, etc., al ser ello algo consustancial a la vida social. Más aún, la propia democracia es un sistema sociopolítico para abordar las confrontaciones de forma positiva, pacífica y participativa (lo que denominamos *las tres pes*), haciéndolo desde la libertad y el pluralismo, desde el marco acordado y sus posibilidades de cambio. En ese sentido, y al ser la mediación precisamente un sistema de gestión de la conflictividad sus contribuciones específicas son múltiples y relativas. Sin duda, contribuye a ello junto a otras vías de afrontamiento de la conflictividad, como el sistema judicial, el arbitraje, la conciliación, otras fórmulas en distintos pueblos y culturas (Giménez, 2019). Desde nuestra perspectiva, esas aportaciones remiten respectivamente a cuatro líneas de actuación: prevención, regulación, resolución y transformación de los conflictos.

<sup>2</sup> Este informe fue realizado en el marco de un acuerdo entre la Asociación de Investigación para la Paz (AIPAZ) y el Ayuntamiento de Madrid, con motivo del Foro Mundial sobre Violencias Urbanas y Educación para la Convivencia y la Paz, celebrado en Madrid de 5-8, noviembre de 2018.

*La mediación  
puede fortalecer  
la democracia  
porque ayuda a  
gestionar la  
conflictividad de  
manera  
participativa*

La previsión y la anticipación son necesarias en las sociedades, y más aún hoy día en tiempo de grandes incertidumbres evolutivas, medioambientales y socioeconómicas. En plena pandemia del coronavirus, se pone aún más de manifiesto las vulnerabilidades e incertidumbres, con los riesgos que ello conlleva de incremento del miedo y de su manipulación sociopolítica. Es importante disponer de mecanismos preventivos y basados en la confianza, y la mediación es uno de ellos. En la teoría del conflicto se distingue entre lo *latente* y lo *manifiesto*, pues buena parte de la conflictividad humana no se manifiesta, sino que está larvada e implícita, lo que supone tener muy en cuenta los “conflictos estructurales”. Las acciones mediadoras, como las conversaciones o encuentros, que puedan llevarse a cabo en una familia, escuela, barrio u organización, tienen un carácter preventivo. Y ello en el doble sentido de o bien evitar que surja el conflicto, o bien de que explote de forma abrupta e incluso violenta, es decir, en el sentido preventivo de canalizarlo. Y esto nos lleva a la siguiente categoría: la de la *regulación*.

En efecto, la mediación contribuye a la regulación de la conflictividad, esto es, a que se aborden los pleitos y litigios como algo cotidiano, recurrente, habitual, que es necesario tener en cuenta. La cara negativa del conflicto no es solo el sufrimiento que causa, sino que se desborde, que se exprese violentamente, que “se salga del cauce”. Frente a ello, la mediación parte de que los conflictos y las crisis tienen una cara positiva siendo oportunidades de crecimiento personal y social cuando se abordan de forma participativa y pacífica. Esta aportación *reguladora* de la mediación tiene todo su valor para la democracia pues ésta, en cuanto estado de derecho, es precisamente un *sistema de regulación* de la vida sociopolítica, basado en el imperio de la ley, las reglas constitucionales y los pactos internacionales de derechos. Por su intenso carácter endoformativo (educación de los sujetos a partir de la experiencia vivida) la mediación puede contribuir sobremedida a la expansión de lo que denominamos “cultura cívica del conflicto” (Giménez, 2013: 36-57).

Los problemas de la vida social, y de cada cual, requieren soluciones. La sociedad democrática no debe acumular problemas que quedan sin solución. Ya Hanna Arendt advirtió de las consecuencias negativas de ello, y del peligro de deterioro de la democracia que conlleva una situación de ese tipo (Arendt, 2018; Andreu, 2019). Parte de las problemáticas sociales e interpersonales tienen naturaleza de conflictos abiertos, ya sean éstos de tipo económico, laboral, político o institucional, o ya sean de tipo familiar, organizativo, escolar, comunitario, etc. Para la solución de problemas, tensiones y conflictos, la sociedad dispone de varios mecanismos (decretos, políticas públicas, inversiones, juicios, laudos, y otros, al menos cuando se usan con justicia) y, entre ellos, figuran los modelos de resolución de conflictos mencionados, como es el caso de la mediación, que ponen el acento en la

confianza, el diálogo cooperativo, la legitimación de las posiciones (con muy determinadas excepciones) y la adopción de acuerdos.

Junto a la prevención, regulación y resolución de conflictos, otro gran aporte de la mediación tiene que ver con su *transformación*, esto es, con ayudar a las personas involucradas para que, a partir del choque discordancia, disparidad o enfrentamiento concreto, trabajen colaborativamente en una salida positiva, que va más allá de los motivos generadores. Por ejemplo, lo que era en la escuela un conjunto de recelos y agresiones verbales hacia alumnos de origen extranjero se ha logrado transformar –con conversaciones, reconocimientos, revalorizaciones y propuestas– primero, en un acuerdo entre pares y luego, tras su validación por el personal docente, la dirección o incluso el claustro, han dado origen a un protocolo sobre cómo abordar la diversidad en la escuela. Se ha producido una recontextualización, que ha permitido pasar del insulto y de la agresión verbal entre el alumnado en el plano interpersonal, a una cuestión de política escolar hacia la diversidad, en el plano colectivo y de gestión.

Recapitulando, la mediación puede fortalecer la democracia en tanto que apuesta decisiva por la paz, ya no solo porque ella misma supone y es no violencia, en sentido profundo, sino porque ayuda a gestionar participativa y pacíficamente la conflictividad, nota distintiva de todo sistema democrático. Pues bien, hay una tercera vía en que la mediación es constructora de paz en la medida que está comprometida con la justicia social. No hay paz verdadera, *paz positiva*, sin un marco de justicia, en el que los esfuerzos y avances vayan orientados hacia su consecución. Ciertamente, hay muchas formas de entender la mediación y su larga historia; pero lo que se propone tanto teórica como en la práctica, es la mediación como parte de la *historia de la justicia*. Piénsese en las conexiones que en distintas épocas y lugares se han establecido entre las metodologías pacíficas de resolución de conflictos y las modalidades de la justicia social, como pueden ser –tomando tres planos diferentes– la justicia distributiva y la retributiva, la justicia comunal y la indígena, o la justicia restaurativa y la transicional.

No puedo abordar aquí con detalle la polisemia en la noción de justicia ni los debates al respecto. A los efectos de lo que tratamos, puede ser de interés señalar que en el “espacio de mediación” las partes son igualmente consideradas. Aunque haya asimetría entre ellas en la realidad de sus vidas, y en la estructura social y de poder, lo cierto es que en los procesos de mediación se produce una suerte de “igualación”: ambos interlocutores –o el conjunto de los participantes, en el caso de *mediaciones multipartes*– tienen plenamente la palabra, son sujetos de la misma escucha, siempre atenta y empática, reciben un trato equitativo, disponen de igual derecho a dejar el proceso, en definitiva son tratados con justicia y equidad.

## Democracia, ciudadanía y mediación

Hemos ido desgranando la potencialidad de la mediación para el fortalecimiento de la democracia considerando ésta, primero, como un sistema de gobernabilidad participativa y, segundo, como una apuesta por la paz. Consideremos ahora, en una tercera dimensión, la democracia como ejercicio pleno de la ciudadanía, pues ahí encontraremos nuevas razones para fundamentar nuestra convicción. La democracia representativa y participativa, internacional, nacional o local, implica una ciudadanía activa, crítica, responsable. Y, a su vez, la ciudadanía libre y creativa solo tiene aliento en una democracia. Ahora bien, ¿qué entendemos por ciudadanía? Teniendo en cuenta las aportaciones de Cortina (2009), de Soussa Santos, (2000), de Lucas (2002) e Innenarity (2006), entre otros, hemos entendido esta *relación de sujetos libres e iguales* como la expresión de un pacto ciudadano con tres aspectos interrelacionados: en primer lugar, como *titularidad* compartida de derechos y deberes; en segundo lugar, a partir de la *pertenencia* común a una entidad política y en tercer lugar, con *instituciones* legítimas que garantizan el disfrute y el ejercicio de esos derechos y exigen el cumplimiento de las responsabilidades. Pues bien, en esos tres ejes las contribuciones de la mediación son notables, o pueden serlo.

*La mediación es un ejercicio libre, voluntario, una predisposición y praxis de encuentro y diálogo por parte de personas o instituciones*

La mediación es siempre un ejercicio libre, voluntario, una predisposición y praxis de encuentro y diálogo, por parte de determinados sujetos, ya sean personas a título particular o como representantes de grupos o instituciones. Es así como la ciudadanía, como “ejercicio de” conlleva, tanto en lo relativo a ciudadanía como a la mediación, una voluntad, un esfuerzo orientada hacia un proceso, en el que más que mostrar los puntos comunes o el isomorfismo entre democracia y mediación, lo que estamos explorando es de qué manera ésta sirve a aquella. En este plano, consideramos que la mediación contribuye por partida doble, y de forma notable, a la democracia y a su expresión de ciudadanía libre: primero, por lo *que* en ella se aborda y, segundo, por las características de la *experiencia* mediadora.

En efecto, cuando se establece un dialogo cooperativo con la ayuda de un tercero imparcial (no ideológicamente neutral y menos aséptico, sino metodológicamente imparcial) acerca de, por ejemplo, qué decisión adoptar ante el uso del *hiyab* en la escuela, o cómo organizar los internos o presos en los configurados como “módulo de respeto” en las cárceles, o si permitir o no la venta ambulante en parques públicos, etc., lo que se está haciendo es deliberar dentro de un marco normativo y abordar cuestiones que entrañan derechos y normas. Tomando el primero de esos tres ejemplos, esa determinada comunidad escolar está deliberando sobre algo que implica a la ley de educación, el plan educativo y la ordenanza del centro, la libertad cultural

y religiosa, las obligaciones de cada sector de la comunidad educativa, etc. De forma recurrente, el motivo del espacio y el proceso abierto de mediación, el contenido de lo que se discute y negocia, está envuelto en el marco general y particular de derechos y deberes.

A lo anterior hay que añadir que la experiencia mediadora (su apertura, proceso, sesiones, acuerdos, seguimiento) es, en sí, un ejercicio de derechos y una asunción de responsabilidades. En primer lugar, porque sus protagonistas, al vivir en un estado de derecho y en democracia, y al compartir un espacio de mediación, disponen de libertad de pensamiento, expresión y opinión, al menos en buen grado, pues la democracia siempre es perfectible. Están ejerciendo su derecho a hablar, a mantener sus posiciones, a defender sus intereses, a ser escuchados. En segundo lugar, porque desde el inicio mismo del proceso de mediación, y a lo largo de su desarrollo, están sujetos, como la propia persona mediadora, ya no solo al marco jurídico general al que antes aludíamos, sino a las normas del propio proceso mediador: no insultos, respeto de los turnos de palabra, compromiso con los acuerdos finales, y, en su caso, la firma de ellos. Se establece, pues, una *corresponsabilidad*. En suma, las experiencias de mediación son, en mayor o menor grado y escala, pequeñas pero significativas escuelas de ciudadanía y democracia.

Consideremos ahora el segundo eje del pacto ciudadano al que la democracia responde y que nos permite indagar las conexiones entre mediación y pertenencia. Los ciudadanos y las ciudadanas son titulares de un amplio conjunto de derechos y responsabilidades en tanto miembros reconocidos de la entidad política donde ambos están regulados. De menor a mayor escala, esa pertenencia puede ir desde la localidad, la ciudad o el municipio hasta, en el otro extremo, la comunidad internacional. En el polo comunitario, los vecinos y vecinas (“ciudadanía local”) disponen desde el derecho a los espacios públicos hasta la obligación de cumplir las ordenanzas municipales. En el plano cosmopolita (“ciudadanía global”) todos los seres humanos, por el hecho de serlo, de pertenecer a la humanidad, estamos amparados por la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada y aprobada en 1948, y en los sucesivos Pactos Internacionales de derechos, convenciones, estatutos, declaraciones, etc., que los desarrollan. Sin duda, mucho queda por cumplir, garantizar, interculturalizar y avanzar en todo ello; lo que sugerimos aquí es que la mediación puede aportar en cuestión de pertenencia ciudadana multinivel al ser potencialmente esa identidad y sentimiento local o transnacional algo común y compartido por las partes, lo cual es sustancial para todo proceso de diálogo en el que se busque la convergencia entre diferentes.



*La mediación puede ayudar a que se respeten las identidades y pertenencias particulares y no compartidas que tengan los miembros de la comunidad*

Por ejemplo, en las comunidades locales y en los barrios se apoyan con la mediación comunitaria a sus diversos actores en las problemáticas y tensiones que surjan en torno al uso de las plazas y parques, prácticas comerciales u organización de las fiestas. Este análisis sobre mediación comunitaria ha sido recogido por varias obras colectivas (Nató et al, 2018; Muñoz et al. 2018; Negredo et al, 2019; Luján, 2019). Como en otras esferas de la acción mediadora, mediante la escucha, la pregunta y otras técnicas, se trata de identificar lo que comparten esos vecinos, comerciantes, autoridades, profesionales u otros actores vinculados al territorio e involucrados en el problema. En ese paso crucial de tener en cuenta y aprovechar las trayectorias, preocupaciones, intereses y hasta símbolos comunes y/o compartidos, la pertenencia a un mismo lugar adquiere un valor estratégico, una referencia clave. La mediación puede ayudar a fortalecer la pertenencia común. Mas aún, puede ayudar también a que se respeten las identidades y pertenencias particulares y no compartidas que tengan los miembros de esa comunidad local, ya sean de procedencia, étnica, religiosa, sexogenéricas o políticas. De nuevo, es esencial la mediación y su conexión con el respeto y pluralismo en la sociedad democrática y en su ciudadanía diversa (Giménez, Álamo y Pérez del Omo, 2015; Giménez, 2019b) .

El tercer eje de las conexiones entre mediación y ciudadanía democrática es el relativo a las instituciones. La democracia y el pacto ciudadano requieren instituciones legítimas y legitimadas. Recientemente, se le ha dado a la institucionalidad toda su relevancia en la Agenda 2030, y concretamente en su Objetivo 16 de Desarrollo sostenible: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”. Pues bien, desde modalidades diversas y en ámbitos dispares, se viene mediando en problemas que afectan ya sea a enfrentamientos entre varias instituciones, o ya sea a tensiones entre una institución y determinados sujetos, sean estos particulares o colectivos. La mediación en políticas públicas y la mediación en organizaciones son dos modalidades desde la que, más específicamente, se trabaja este campo. Aparte la resolución del conflicto en cuestión, se aporta en materia de acercamiento entre institución y ciudadanía, así como en unir la lealtad a las instituciones legítimas con la imprescindible crítica institucional.

En la concepción ampliada de mediación de la que partimos, no reduciéndola al conflicto manifiesto, una categoría central es la que denominamos adecuación institucional. Asumiendo como premisas, en primer lugar que las instituciones como la magistratura, la escuela, el hospital o la policía son monoculturales, o tienden a la monoculturalidad, y van quedando desfasadas en un entorno cambiante. En el

proceso de diversificación sociocultural, la propuesta y la praxis que llevamos a cabo desde distintas iniciativas, servicios y experiencias, es que una función primordial de la mediación consiste en contribuir a que las instituciones puedan adaptarse o ajustarse adecuadamente a ese cambio de sus sujetos de referencia (miembros, protagonistas, participantes, beneficiarios, afectados, usuarios, etc.) No resulta fácil que una determinada institución, pongamos la escuela, adecúe – sin trastocar su naturaleza y finalidad- sus vías de acceso, lenguaje, protocolos, capacitación y reciclado de sus miembros, etc., y ahí la mediación puede ser no solo necesaria sino útil y beneficiosa.

### **Democracia, ética y mediación**

En este apartado abordaremos la democracia como ideal moral y estilo de vida, en el que las aportaciones e influencia de la obra de John Dewey, filósofo, educador y pragmatista estadounidense son muy importantes en el plano de las metodologías participativas de resolución conflictos y la mediación en particular. Como ha sintetizado Bernstein “la democracia no era, para Dewey, fundamentalmente un conjunto de instituciones, procedimientos formales o incluso garantías legales”, sino un ideal moral, “una manera personal de vida, que ha de ser encarnada a diario en diversas prácticas”, “una fe reflexiva en la capacidad de los seres humanos de enjuiciar de modo inteligente, deliberar y actuar cuando se cumplen las condiciones necesarias” (Bernstein, 223; énfasis añadido). Hay, además, en el pensamiento de Dewey una estrecha conexión entre experiencia y democracia, conexión que surge desde la convicción democrática acerca del valor de la experiencia en dos dimensiones. Por un lado, como fin en sí mismo, como finalidad, pues se trata de que las personas, los ciudadanos en democracia, tengan y realicen experiencias libres, creativas y reflexivas, donde se desarrollan como seres humanos. Por otro lado, como medio o instrumento, y aquí se ubica otra de las aportaciones claves del filósofo y educador estadounidense: la experiencia como vía para generar ciencia, no cualquier ciencia sino aquella que nos de confianza para orientar experiencias posteriores e innovadoras, esto es, que traigan a la realidad personal y social lo que antes no ocurrió. Dicho con sus propias palabras y en su muy citada conferencia de 1939 “Creative Democracy: the task before us”: “comparada con otras formas de vida, la democracia es la única manera de vivir que cree genuinamente en el proceso de experiencia como fin y como medio: como aquello capaz de generar una ciencia que constituya la única autoridad digna de confianza para dirigir la experiencia ulterior y que libere las emociones las necesidades y los deseos, tanto como para convocar a la existencia las cosas que no existieron en el pasado”.

*La tarea de la democracia es la creación de una experiencia compartida, más libre y humana a la que todos podamos contribuir*

Desde esta concepción y planteamiento podemos proponer los métodos pacíficos y participativos de resolución de conflictos no solo como una intensa experiencia creativa y humanizadora, sino también como una de las formas más ricas de lo que se viene denominado ciencia abierta o ciencia ciudadana. Si en astronomía, ornitología, epidemiología y otros campos, la ciudadanía está aportando datos e informaciones que son la base del procesamiento y conocimiento científico, las personas mediadoras y facilitadoras, disponen de un conocimiento directo, detallado, práctico, complejo, de esa esfera esencial del ser humano, y sus sociedades y culturas, como es la conflictividad.

Pero además, en Dewey, la experiencia va conectada con la democracia dado que si la forma de vida no es democrática entonces la experiencia se empobrece enormemente. En efecto, y volviendo a sus propias palabras, continúa así la cita anterior: “porque toda forma de vida que fracase en su democracia limita los contactos, los intercambios, las comunicaciones, las interacciones, por las cuales la experiencia resulta ampliada, al tiempo que se expande y se enriquece: la tarea de esta liberación y este enriquecimiento es algo que ha de llevarse a cabo día a día. Puesto que es algo que no puede acabar más que cuando la experiencia misma acaba, la tarea de la democracia es para siempre la creación de experiencia más libre y más humana, que todos podamos compartir y a la que todos podamos contribuir” (Dewey, citado en Bernstein, 1986). En ese planteamiento, quisiera resaltarlo, aparecen varios aspectos esenciales: las consecuencias negativas de la falta de democracia, de nuevo la relevancia de la cotidianidad y la formulación de la “tarea de la democracia” ligada a la noción y realidad de la experiencia. La tarea de la democracia es la creación de experiencia, no de cualquier experiencia sino de una experiencia más libre y más humana, compartida y a la que todos podamos contribuir.

La democracia, cuando se hace realidad, cuando se experimenta, está expresando un conjunto de valores, como son el pluralismo, el respeto a los demás, la tolerancia entendida como aceptación del diferente, incluso del opuesto, la aceptación de las decisiones de las mayorías, el reconocimiento de las minorías, el civismo, la celebración y aceptación de las diversidades, la lealtad y la crítica hacia las instituciones públicas, el cumplimiento de la ley o, en su caso, la justa y la responsable desobediencia civil,... No entro aquí en la fundamentación de todo ello, ni en los ricos y necesarios debates al respecto. Lo que queremos sugerir es que este valioso conjunto configura tanto un ideal moral como una ética del comportamiento ciudadano y de la persona libre y responsable, conjunto de principios y valores que son igualmente esenciales en el planteamiento mediador, tanto en su filosofía como en la experiencia de su praxis.

En efecto, las sesiones o encuentros de mediación, en tanto que espacios de dialogo cooperativo, son instancias de *reconocimiento* del otro (de su presencia, palabras, gestos, propuestas) y/o de *revalorización* de cada cual (al ser capaces de dialogar, negociar, proponer, acordar), tomando las dos categorías básicas del modelo transformativo de Bush y Folger (1996). Reconocer al otro (en su libertad, derechos, intereses, opiniones) y autoestimarnos (en nuestra libertad, derechos, motivaciones, opiniones) es algo esencial en democracia y es consustancial a la mediación. Estamos, de forma intencionada, ligando tanto la democracia como la mediación, a ese ámbito crucial que es el *autogobierno personal* y la confianza en la capacidad de los seres humanos de resolver sus problemas mediante la paz y la palabra, dialogando.

Una última sugerencia sobre algo en lo que venimos trabajando, y en lo que estamos solo en lo preliminares de la indagación. Sosteníamos antes que la democracia, al ser un ideal moral, puede constituir, o lo es ya de hecho en determinadas personas, todo un estilo de vida, o al menos parte del estilo de vida del individuo. Ser demócrata y ser ciudadano/a, exterior e interiormente, como parte de ser humano, como signo de identidad social y personal. Ciertamente, puede que a ello le falte la pasión o la emocionalidad que albergan otras identidades del ser humano. Así lo observamos en coloquios donde uno puede sentir el contraste entre la alta emocionalidad cuando exponemos sobre identidades etnoculturales y el “bajón”, o menor desconexión, que se suele producir en la audiencia cuando postulamos la necesidad de un sentimiento profundo de identidad democrática, ciudadana, cívica. No obstante, es grande el peso que esa identidad de tipo civil, público y político (*polis*) puede tener o, una vez más, debiera tener, en la socialización del individuo, en las pedagogías para la ciudadanía y el civismo, en los modelos de crecimiento y desarrollo personal.

Desde esta perspectiva, la experiencia mediadora contribuye a ello, y tanto para quienes son “parte” como para la propia persona mediadora encargada del proceso; se trata de la propia experiencia vivida. Quienes hemos llevado procesos mediadores lo sabemos bien: nos ha aportado y mejorado como personas; lo que aquí sugiero es que nos puede afianzar como ciudadanos y demócratas junto a otras experiencias (como la movilización social, los actos de afirmación colectiva, la participación en diálogos públicos) dicho de otra manera, la experiencia de la mediación, en tanto que diálogo pacífico, respetuoso, y cooperativo, es una más de las experiencias que contribuyen a configurar la persona ciudadana y demócrata.

## A modo de conclusión

Para terminar, reafirmar que la mediación es una vía para el fortalecimiento de la democracia, esto es, uno de los medios para su desarrollo y profundización, por las siguientes diez razones: porque es una metodología participativa, centrada en el protagonismo de las personas; que se basa esencialmente en la palabra, la deliberación y el diálogo; porque muchas veces es negociación asistida; porque contribuye sobremedida a la prevención, regulación, resolución y transformación de la conflictividad; porque es parte sustancial de la cultura de paz y no violencia; porque es útil para adecuar o adaptar las instituciones públicas a su entorno cambiante; porque dispone de un amplio y validado bagaje metodológico y técnico, útil para la deliberación y la toma de decisiones; porque se viene aplicando, con buenos resultados, en diferentes escalas y ámbitos; porque está basada en valores esenciales a la democracia como el respeto y tolerancia bien entendida, o el pluralismo y porque contribuye a configurar la persona ciudadana y demócrata.

*La mediación no debe sustituir la negociación directa entre personas, sino colaborar con otras vías de construcción de paz*

Contemplando ese decálogo en conjunto, puede verse cómo todos esos aspectos –diálogo, deliberación, conflictividad, negociación, institucionalidad, políticas, pacificación, personalidad, etc– son esenciales en la naturaleza de la democracia y su fortalecimiento.

Una última consideración final no tanto sobre el *qué* sino sobre el *cómo*. Para que esa enorme potencialidad democrática y ciudadana de la mediación se aproveche bien son necesarias, además de practicarla con ética y rigor, varios requisitos. En primer lugar, ser conscientes de que no es la vía, sino una de las vías en el fortalecimiento de la democracia, y no la más importante; hay muchas otras como la educación para la ciudadanía, para la paz, para la justicia social, la socialización de las políticas públicas, la crítica, la movilización, etc. En segundo lugar, no idealizar la mediación ni presentarla como una panacea, sino conocer y aceptar sus límites, derivados de su naturaleza, principios, funciones o escalas. Y por último, fomentarla de manera que no sustituya nunca la interlocución y negociación directa entre las personas, su protagonismo social y la autonomía de las comunidades, sino colaborando con otras vías de construcción de la paz y la justicia.

## Referencias bibliográficas

- Andreu, Jaume (ed.) (2019), *Hannah Arendt. La pluralidad del mundo. Antología*. Móstoles-Madrid: Taurus.
- Arendt Hannah (2018), *Ensayos de comprensión*. Edición a cargo de Jerome Kohn. Barcelona: Página Indómita..
- Bernstein, R. (2010), *Filosofía y democracia: John Dewey*. Barcelona: Herder. (Textos originales: 1966, 1986 y 2010).
- Bush, R.A.B. y J.P. Folger (1996), *La promesa de la mediación. Cómo afrontar el conflicto a través del fortalecimiento y el reconocimiento de los otros*. Granica. (Primera edición en inglés: 1994).
- Cantle T (2012) *Interculturalism: The New Era of Cohesion and Diversity*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Cortina Adela. (2009) [1997] *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza Editorial.
- De Sousa Santos, Boaventura (2010), *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Uruguay: Trilce Editorial.
- De Sousa-Santos, Boaventura (2000) *Crítica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia. Para un nuevo sentido común. La ciencia, el derecho y la política en la transición paradigmática*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- De Sousa-Santos, Boaventura (2010) "Hacia una concepción intercultural de los Derechos humanos", páginas 83-116, en *Para descolonizar Occidente. Mas allá del pensamiento abismal*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.
- Dewey, John. (1964), *Una fe común*. Buenos Aires: Losada. (Edición original, 1934)
- Dewey, John (1996), *Liberalismo y acción social y otros ensayos*. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim.
- Dewey, John. (2003) *Viejo y nuevo individualismo*. Barcelona: Paidós. (Edición original, 1930)
- Equipo de Investigación Demospaz (2018), *Diagnóstico participativo de las violencias urbanas en la Ciudad de Madrid*. Madrid: Instituto DEMOSPAZ-UAM/, Asociación Española de Investigación para la Paz (AIPAZ).
- Galtung, Johan (1998), *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Gernika, Bakeaz/Gernika Gogoratuz.
- Galtung, Johan (2003), *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Gernika-Lumo, Gernika Gogoratuz. (primera edición por el International Peace Research Institute, Oslo, 1996)
- George, Susan (2013) *El Informe Lugano II*. Deusto.
- Giménez Carlos (2013), "Promoviendo la convivencia ciudadana intercultural en barrios de alta diversidad. Ideas y experiencias para una praxis comunitaria", en J. Buades y Giménez, Carlos (dir.), *Hagamos de nuestro barrio un lugar habitable. Manual de intervención comunitaria en barrios*. Valencia: Ceinmigra/ Imedes/Generalitat Valenciana.
- Giménez Carlos (2018). "Trabajando en mediación comunitaria. Reflexiones, experiencias y propuestas", en Nató, et al (eds.) *Mediación Comunitaria. Recorridos, sentires y voces en tiempos de cambio*. Buenos Aires: Astrea /FEN.
- Giménez, Carlos (2019a), *Teoría y práctica de la mediación intercultural. Diversidad, conflicto y comunidad*. Madrid: Editorial Reus.

Giménez, Carlos (2019b) "Del ideal de la convivencia a la praxis de la mediación comunitaria intercultural: un proceso dialéctico", en I. Luján, Isabel, coord. *Conflictos y mediación en contextos plurales de convivencia*. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Giménez Carlos, Álamo Jose y Pérez Del Olmo, Fernando (2015) *Convivencia y cohesión social*, vol. 1, in *Juntos por la Convivencia*. Obra Social la Caixa, Universidad Autónoma de Madrid

Giménez, Carlos, y. Gómez Crespo, P. (2015,) *Análisis, prevención y transformación de conflictos en contextos de inmigración*. Madrid: UAM Ediciones.

Guía, Aitana (2016) "El reto del nativismo a la pluralidad e igualdad en las democracias liberales, , en Mesa, Manuela (coord.), *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2015-2017*. Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz.

Harari, Yuval Noah (2018), *21 lecciones para el siglo XXI*, Barcelona: Debate.

Innenarity, Daniel (2006), *El nuevo espacio público*. Madrid: Esposa Calpe.

Lederach Jean Paul (2015), *Más allá de la mesa. Espacios estratégicos de diálogos en la construcción de la Paz*. Barcelona: Fundación Carta de la Paz dirigida a la ONU.

López Martínez, Mario (2017), *¿No violencia o Barbarie? El arete de no dejarse deshumanizar*. Madrid: Dykinson.

Lucas, Javier de (Ed.) (2002), *El vínculo social, entre ciudadanía y cosmopolitismo*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Luján, Isabel (coord.) (2019), *Conflictos y mediación en contextos plurales de convivencia*. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Martínez Guzmán, Vicent (2001), *Filosofía ara hacer las paces*. Barcelona: Icaria.

Mayor Zaragoza, Federico (2018), "Emergencias planetarias, retos inaplazables", en Mesa, Manuela (coord.) *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2015-2017*. Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz.

Muñoz, Héctor; Mara Morelli y Danilo De Luise (eds.) (2018), *Mediación en comunidades multilingües. Experiencias de cohesión comunitaria y de formación*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana- Unidad Iztapalapa/Tirant Humanidades.

Nató, A, Montejo, L. y Negredo, O. (2018). *Mediación Comunitaria. Recorridos, sentires y voces en tiempos de cambio*. Buenos Aires: Astrea /FEN.

Negredo, Oscar; Lola Montejo y Alejandro Nató, eds. (2019) *La mediación comunitaria. Instancia y espacio de emancipación*. Génova: Zona.

Piketty, Thomas (2015), *El capital del siglo XXI*. RBA.

Piketty, Thomas (2019), *Capital e ideología*. Barcelona: Planeta.

Rosenberg, Marshall B. (2015), *Comunicación NoViolenta. Un lenguaje de vida*. Barcelona: Acanto.

Sanahuja, José Antonio (2017) "Post-globalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos", en Mesa, Manuela (coord.) *Seguridad, internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario CEIPAZ 2016-2017*. Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz.

Sen, Amartya (2010) *La idea de la justicia*. Madrid: Taurus.

Williams, Raymond (1985) *Keywords. A vocabulary of Culture and Society*. Oxford University Press (Edición revisada. Primera edición: 1976)

Wind, Marlene (2019), *La tribalización de Europa. Una defensa de nuestros valores liberales*. Madrid. Espasa.

# Crisis democráticas en America Latina en un contexto de crisis globales<sup>1</sup>

*Francisco Rojas Aravena*

*Rector de la Universidad para la Paz*



La pandemia global COVID-19 está generando cambios esenciales en las más diversas áreas del planeta. Las transformaciones ya producidas, como producto de las medidas de contención del virus y, en especial, los efectos post-crisis serán profundos, duraderos y de largo plazo. “La pandemia de Covid-19 es uno de los desafíos más peligrosos a los que se ha enfrentado este mundo en nuestra vida. Esta es una crisis de toda la humanidad con graves consecuencias sanitarias y socioeconómicas” (SG UN, 2020a). El virus que amenaza la salud de la humanidad ya ha generado impactos económicos de gran magnitud en todos los países, principalmente por caída de los ingresos – gubernamentales y privados – resultado de las medidas de restricción, cuarentana y distanciamiento social. Se prevé que ellos puedan ser aun superiores a los que se crearon con la crisis del 2008.

---

<sup>1</sup> Una versión preliminar sobre los estallidos sociales, previa a la pandemia de la Covid-19 la presenté en el Seminario Internacional “America Latina: crisis y convulsiones en un contexto global inestable”; desarrollado en el marco de la primera actividad de Conmemoración del 40 Aniversario de la Universidad para la Paz.



Mas aún, está afectando al sistema internacional con un retroceso no previsto en la cooperación internacional y el multilateralismo. Esta “es la mayor debacle desde la II Guerra Mundial” ha señalado Antonio Guterrez. En el momento que se requiere el máximo de cooperación, solidaridad y entendimiento afloró el “canibalismo” y la “piratería”, respecto de cómo hacerse de insumos médicos para enfrentar la pandemia. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas está paralizado por las diferencia y falta de acuerdos básicos entre los P-5, por vetos y diferencias cruzadas, principalmente entre Estados Unidos y China, pero también con Rusia. Alemania que preside el Consejo señaló que había un “silencio ensordecedor”. En la reunión no se lograron superar las diferencias y no se expresó ningún acuerdo efectivo.

El multilateralismo retrocede y con el orden internacional se fragmenta, evidencia fracturas importantes, y no logra los consensos para reunirse de forma virtual, para enfocarse en salvar vidas frente a los estragos la pandemia, que afecta al conjunto de la humanidad. Todas las naciones sufren o sufrirán las graves consecuencias en la salud y de la recesión global. En la primera etapa afecta primordialmente, a China y a los países más desarrollados de occidente, pero rápidamente se expande por el mundo. Las muertes serán aún más importantes cuando continúe y se profundice la expansión en los países del sur, con menos recursos y estructuras sanitarias y una institucionalidad más débil. Los impactos económicos y el desempleo serán aún más devastadores.

*Los temas  
globales deben  
ser resueltos  
globalmente*

Los temas globales deben ser resueltos globalmente. Se han restablecido las fronteras y la soberanía del estado nacional vuelve a expresarse con fuerza. Pareciera que el soberanismo busca reponerse de los cambios que la interdependencia estableció, ahora en el contexto de la pandemia. “La pandemia ha provocado un anacronismo, un renacimiento de la ciudad amurallada en una época en que la prosperidad depende del comercio mundial y el movimiento de personas”, señaló Henry Kissinger (2020). Y luego reafirmó que solo la cooperación puede resolver este desafío de magnitudes no previstas: “Abordar las necesidades del momento debe, en última instancia, combinarse con una visión y un programa de colaboración global. Si no podemos hacer las dos cosas a la vez, enfrentaremos lo peor de cada una” (Kissinger, 2020). Una mirada distinta señala: “La era del apogeo de la globalización ha llegado a su fin” (...) “Esto no es una ruptura temporal del equilibrio que, de lo contrario sería estable. La crisis por la estamos pasando es un punto de inflexión en la historia”, destaca John Gray (2020). Lo que estimo es que podrá haber ajustes, pero no un regreso al pasado. Habrá cambios de algunas tendencias, avances en áreas como la virtualización y retrocesos en otras como la producción global de elementos críticos para la salud. Estos serán “recuperados”, en una parte importante, al ámbito del Estado. Lo cen-

tral es que en cualquier escenario la cooperación continuará siendo la clave para superar la crisis de salud actual – que no reconoce fronteras estatales – y que se prolongará en el tiempo con tasas mas reducidas de enfermos. La cooperación será determinante para enfrentar la crisis económica, financiera, social y política derivada de las otras externalidades de la COVID-19.

Hace más de dos décadas, en sus memorias, el diplomático chileno Hernán Santa Cruz (1984), señaló que el dilema era *Cooperar o Perecer. El dilema de la comunidad mundial*. Ningún Estado por poderoso que sea puede resolver por si solo los grandes desafíos de la humanidad. Hoy, el COVID-19, hoy y mañana el Cambio Climático, hoy y por un largo período la recesión mundial que la acompañan y sus graves impactos sociales y sus consecuencias políticas. También las democracias estarán tensionadas y erosionadas al romperse la cohesión social, producto de las grandes inequidades y la gran desconfianza de la ciudadanía en los gobiernos y las instituciones esenciales que hacen al desarrollo del Estado de derecho, parlamentos, justicia y partidos políticos, entre otros. Será fundamental reconstruir la gobernanza nacional, sobre la base de nuevos pactos sociales y políticos. Ello significará buscar y desarrollar políticas efectivas para disminuir las grandes desigualdades en temas esenciales para la vida digna. En el ámbito global es fundamental reafirmar el multilateralismo y dotarlo de capacidades de acción efectivas, para enfrentar los problemas globales. Solo la cooperación, la comprensión global, una mayor solidaridad entre los habitantes del planeta y el cuidado de éste permitirán superar esta profunda y grave crisis que afecta a todo el mundo sin diferenciar regiones o países, o entre ricos y pobres, entre poblaciones privilegiadas y vulnerables.

A 100 días de haberse iniciado la pandemia (31/03/2020), con más de un millón de personas estaban contagiadas por el virus, no hay certidumbre sobre el tiempo que tomará detenerla. Tampoco del número de víctimas mortales, que a esa fecha sumaban casi los cien mil. Los servicios de salud de países como Italia, España, Ecuador y de ciudades como Nueva York continuaban colapsados hacia fines de abril. El registro de los fallecidos muestra importantes subregistros en todos los países y ciudades; estos han venido efectuando ajustes al alza. Las medias de restricción se prolongarán aún más, sin fecha cierta de levantarlas. China, que levantó la férrea cuarentena en Wuhan, ha debido poner nuevas restricciones en otras ciudades para evitar la “importación” del virus – por regreso de connacionales - o por la aparición de nuevos focos de contagio. No es claro cuando se levantarán las restricciones para viajes internacionales de pasajeros. Los peligros de reinfección están presentes y no se tiene respuestas frente a la evolución de la COVID-19.

*Las previsiones son que habrá una reducción de un tercio del comercio mundial al derrumbarse tanto la oferta como la demanda*

La incertidumbre también domina los ámbitos de la economía y de los efectos de la pandemia sobre el comercio, las inversiones, y las diferentes políticas relacionadas, en especial las sociales y las de reactivación. Diversos estudios y análisis señalan que los efectos económicos serán aún más amplios que los generados por la crisis de 2008. La caída en las bolsas del mundo anticipa una gran recesión, el FMI estima una caída global de más del 3%. También por una menor producción, debido a las medidas de restricción de movimientos de una parte importante de la ciudadanía en el mundo y por la ruptura de las cadenas globales de producción.

Paralelamente caen los valores de las materias primas, lo que impacta principalmente a los países del sur global. Las previsiones son que habrá una reducción de un tercio del comercio mundial. Se derrumban simultáneamente tanto la oferta como la demanda. Las economías se paralizan. Cae el consumo junto con la producción. Los impactos recesivos sobre líneas aéreas, turismo, deportes y entretenimiento son abismales, más allá de la reducción de la producción industrial. Todo ello significa que millones de personas pierden sus empleos. La OIT estima que un 81% de la fuerza del trabajo mundial, 2.700 millones de trabajadores está total o parcialmente paralizada. Las pequeñas empresas se enfrentan a pérdidas catastróficas que amenazan su funcionamiento y solvencia. Millones de trabajadores están expuestos a la pérdida de funcionamiento y solvencia (OIT, 2020). “Según el supuesto más grave de una contracción del 20% en los ingresos, el número de personas que viven en la pobreza podría aumentar entre 434 millones y 611 millones”, señala un informe de Oxfam, basado en un análisis realizado por investigadores del King’s College de Londres y la Universidad Nacional Australiana. En relación con América Latina calculan podría significar un incremento de 54,3 millones de personas a las que se le contraerán sus ingresos.<sup>2</sup>

Entre los más vulnerables en el mercado laboral, casi 1600 millones de trabajadores de la economía informal se ven muy afectados. En la región de AL más de un tercio de todas sus economías son informales. El confinamiento les genera de inmediato una falta de acceso a los recursos económicos diarios del orden del 81%, para este sector (OIT, 2020) . Las respuestas de los gobiernos son complejas ya que los sistemas no llegan a la informalidad y por ello otorgar asistencia es difícil, más aún en el contexto de una contracción de un 5,2% en el año 2020, según el FMI (Werner, 2020).<sup>3</sup>

Otra área que está teniendo una contracción acelerada y con gran impacto es el de las remesas. Las economías de la región no solo se

<sup>2</sup> <https://www.emol.com/noticias/Economia/2020/04/11/982656/personas-en-riesgo-pobreza-coronavirus.html>

<sup>3</sup> Blog del FMI. Disponible en: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=13241/>

ven afectadas por la recesión y contracción en los principales centros, sino que a consecuencia de ello también se produjo ya una reducción de las remesas. Estas caerán según la CEPAL entre un 10% a un 15% y no se recuperarán en al menos un quinquenio u ocho años para regresar a los niveles del 2019. Entre los países más afectados está Haití, El Salvador y Honduras. Esto afectará directamente a familias y comunidades para cubrir necesidades básicas (CEPAL, 2020).<sup>4</sup>

Estas situaciones demandan soluciones políticas en un contexto complejo por la multidimensionalidad de los impactos de la crisis mundial. Los ingresos de los gobiernos tendrán una recaudación menor de impuestos. A la vez tendrán una necesidad de mayores desembolsos para asistir a los millones de trabajadores y sectores de la población más afectados y con un alto riesgo de caer en la pobreza y el hambre. En el caso de los países en desarrollo es mucho más complejo por el endeudamiento y el déficit fiscal previo, a lo que se unen los altos grados de informalidad económica. La deuda ha aumentado rápidamente en los países emergentes, desde 2010. En algunos casos llegó al máximo histórico de casi el 170% del PIB en 2018. (Barne y Wadhwa, 2019: 14). Los sectores más vulnerables son los que trabajan por cuenta propia, micro pymes y pequeñas empresas de todo tipo y nuevos emprendimientos en las diversas sociedades; junto a ellas muchas grandes empresas también están indicando problemas financieros. La falta de liquidez será una de las características paralela a los estragos en la salud. La inversión extranjera directa hacia los países del sur se detendrá y, peor aún, se está produciendo una salida de capitales desde los países en desarrollo.

Cada vez hay una mayor conciencia que esta crisis no tiene precedentes en las dos últimas generaciones, desde la crisis de 1930. Las repercusiones sobre la salud evidencian la desatención y la desinversión de las décadas pasadas, tanto en el norte como en el sur. Sus impactos sobre la seguridad alimentaria aún no se vislumbran, pero serán complejos y se requerirá un esfuerzo internacional para evitar hambrunas en diversas regiones del mundo. Los impactos económicos tienen efectos multiplicadores negativos que agravan la recesión y demandan cada vez mayores recursos para atender la crisis, tanto en los países centrales como en los de ingresos medios o los más rezagados. La informalidad en las economías está correlacionada con deficitarias políticas sociales.

Las demandas sobre el Estado se incrementan. Es desde el Estado de donde provendrán los recursos para enfrentar la crisis. La visión global de cómo enfrentar, los diversos ángulos de la crisis, es una de las tareas principales del Estado. La crisis ha cambiado muchas relacio-

<sup>4</sup> Consultar: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/1/S2000286\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/1/S2000286_es.pdf)

*Millones de niños y niñas no pueden leer y comprender un relato simple a los 10 años y esto incrementa las brechas y las posibilidades tecnológicas*

nes de poder, una de ellas es la relación *Estado, mercado y sociedad*. También las percepciones del rol del Estado en las economías. Desde visiones de un “estado mínimo” se vuelve a plantear opciones de “estados keynesianos”, estados con capacidades de intervención. Incluso algunos quieren ir más allá, con visiones y decisiones que corresponden a estados autoritarios, con estados que restringen las libertades públicas y limitan los derechos humanos. En este sentido la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, Michelle Bachelet, expresó sus inquietudes en la sesión virtual del Consejo de Derechos Humanos, cuando señaló: “Me preocupa profundamente la adopción por parte de algunos países de poderes ilimitados de emergencia, no sujetos a revisión (...)” la epidemia se está usando para justificar cambios represivos de la legislación convencional, que seguirán en vigor mucho después del final de esta emergencia”.<sup>5</sup>

El populismo emerge con fuerza con políticas contrarias a la Ciencia. Hoy frente al COVID-19. Ayer y seguro que mañana también, respecto del cambio climático. Las consecuencias las sufren sus sociedades con mas muertes y con impactos sobre la biodiversidad y la protección del planeta.

“La gente necesita confiar en la ciencia, confiar en las autoridades públicas y confiar en los medios de comunicación. En los últimos años, los políticos irresponsables han socavado deliberadamente la confianza en la ciencia, en las autoridades públicas y en los medios de comunicación. Ahora, estos mismos políticos irresponsables podrían verse tentados a tomar el camino al autoritarismo, argumentando que simplemente no se puede confiar en que el público haga lo correcto”. (...) “Si no tomamos la decisión correcta, podríamos encontrarnos renunciando a nuestras libertades más preciadas, pensando que esta es la única forma de salvaguardar nuestra salud. En este momento de crisis, enfrentamos dos opciones particularmente importantes. El primero es entre la “vigilancia totalitaria y el empoderamiento ciudadano”. La segunda es entre “el aislamiento nacionalista y la solidaridad global” (Harari, 2020). Esos dilemas reflejan sus preocupaciones especialmente por el uso de la tecnología para monitorear a la población y la salud, centrado en la experiencia China. En la actualidad la preocupación debe ser aún mayor por la alianza mundial entre Google y Apple. Ambas empresas establecieron un consorcio para crear un algoritmo mundial para rastrear el virus, pero que puede ir mucho mas allá, afectando plenamente la privacidad. Las dos compañías se han aliado para facilitar la tarea de los gobiernos. Se pondría en práctica por medio de actualizaciones regulares de los móviles.

<sup>5</sup> <https://www.cooperativa.cl/noticias/sociedad/salud/coronavirus/bachelet-teme-que-medidas-de-urgencia-aumenten-represion-tras-covid-19/2020-04-09/063710.html>

Una señal significativa de inequidad en el mundo esta relacionada con los usos de la tecnología. Los teléfonos móviles en la actualidad son aparatos de uso común, esto posibilita un mejor acceso a todo tipo de información e incluso a sistemas bancarios móviles. Pero no todos tienen acceso a internet, menos aún a banda ancha. Por otra parte, los problemas de aprendizaje de los niños/as les dificultará un uso productivo de las nuevas tecnologías. El Banco Mundial ha encontrado que el 53% de los niños y niñas de los países de ingresos bajos y un 89% de los de los países pobres sufren la pobreza de aprendizaje. De allí que señala que millones de niños no pueden leer y comprender un relato simple a los 10 años. Esto incrementa las brechas y las posibilidades tecnológicas de esos niños (Barne y Wadhwa, 2020).

El Estado con todos sus recursos humanos y materiales debe buscar resolver en primer término las demandas en el ámbito de la salud, luego en la protección de la población, en especial los ingresos necesarios de las y los trabajadores para superar la recesión, los despidos y buscar recuperar el crecimiento. CEPAL señala que “el Estado debe asumir actividades de planificación que generen las condiciones para sostener y después estimular la oferta y la demanda. Esto requiere capacidades y recursos públicos, e instrumentos de política que deben diseñarse en línea con las capacidades productivas de cada país, buscando preservar las capacidades acumuladas. Las medidas para enfrentar la crisis están en permanente cambio” (CEPAL, 2020).

La falta de coordinación y más bien de cooperación pueden aumentar las tensiones geopolíticas en medio de la pandemia. Estas se expresan en la actualidad como posicionamientos por prestigio y reconocimiento, tanto de los estados como el que buscan sus líderes. Esto se desarrolla en un momento de una caída y retroceso del multilateralismo global y regional. Cuando mas se requiere la coordinación multilateral, más débiles están sus instituciones, desde Naciones Unidas a la desaparición de entidades regionales en América Latina como Unasur. “El Coronavirus llega en el peor de los momentos, cuando todavía no asimilamos esas grandes crisis (del multilateralismo 2001, 2008) ni hay institucionalidad para articular una respuesta mundial coordinada” (Lagos Escobar, 2020). Estas situaciones dificultarán las capacidades de recuperación global y posiblemente aumente las tensiones post crisis, en contextos donde se incrementan la xenofobia y el discurso del odio.

Frente a esta situación el Secretario General de Naciones Unidas efectuó una importante prevención sobre la inacción del multilateralismo, expresada en la inoperancia de múltiples mecanismos y la parálisis del Consejo de Seguridad. En tal sentido señaló: “La pandemia también representa una amenaza significativa para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales – lo que podría conducir a un

*Con el COVID-19  
el deterioro de las  
democracias en el  
mundo se  
agravará*

aumento del malestar social y la violencia que socavaría en gran medida nuestra capacidad para combatir la enfermedad “ (SG UN, 2020b). Y destacó como la pandemia puede erosionar la confianza en las instituciones públicas; las consecuencias económicas, especialmente en las sociedades frágiles y en los países menos desarrollados, que tendrá efectos devastadores y afectará particularmente a las mujeres. También tendrá un impacto político, con el aplazamiento de las elecciones y en las zonas en conflicto se puede producir una escalada de la violencia, que puede hacer aún más difícil afrontar la pandemia. Por último, la amenaza del terrorismo sigue viva y los riesgos son enormes. Asimismo, la crisis ha obstaculizado los esfuerzos internacionales, regionales y nacionales de resolución de conflictos y la pandemia está desencadenando o exacerbando diversos desafíos en materia de derechos humanos”. El Secretario General concluye haciendo un llamamiento a la unidad para mitigar las consecuencias para la paz y la seguridad de la pandemia (SG UN, 2020b).

Un impacto particularmente significativo es el relacionado con los refugiados. Los campamentos no poseen ninguna condición para enfrentar focos del virus, mucho menos que la pandemia se expanda en ellos. La cantidad de personas desplazadas aumentó a 70,8 millones en 2018. El número de personas que buscan protección internacional fuera de sus países aumentó en más de un 70% desde 2011. En las Américas cerca de cinco millones de refugiados son venezolanos. Cinco países concentraban a fines de 2019, el 67% de los refugiados: Siria, Afganistán, Sudan del Sur, Myanmar y Somalia (Barne y Wadhwa 2019). Esta situación, ya de por sí grave, empeorará si no se respeta el alto al fuego que solicitó el Secretario General de Naciones Unidas y SS el Papa Francisco; si no se detiene la persecución de opositores y la polarización en diferentes países y regiones del mundo.

A lo anterior debemos agregar el creciente impacto de los “*refugiados climáticos o refugiados ambientales*”. El derecho internacional no los ha codificado y en la actualidad no están cubiertos por ningún tratado que les de protección. Su número crece tan rápido como se expanden las sequías, las tormentas, los huracanes y la subida del mar.

Como previene el Secretario General de Naciones Unidas, una de las consecuencias son los impactos políticos de la crisis, ya sea por el manejo de los aspectos sanitarios, pero principalmente por los impactos económicos en los sectores más pobres, estos al no tener acceso a los bienes básicos puedan llevar a estallidos sociales focalizados, que ya se han producido, y que pueden generalizarse (CEPAL, 2020).

Numerosas entidades advierten sobre el deterioro de las democracias en el mundo y que la crisis global que generó la COVID-19 agravará. De allí la importancia de la prevención que señala Naciones Unidas. Mas de la mitad de las y los ciudadanos del mundo no están satisfechos con el funcionamiento de la democracia de su país. El apoyo a la democracia está en declive. El fundamento se encuentra en la falta creciente de confianza en la dirigencia política. En el sentimiento que esta no busca el bien común y que no están preocupados de las personas. Los sentimientos de frustración se expresan en que un 52% de los encuestados en 32 países manifiestan que están insatisfechos con su democracia. Sin embargo, la consulta también destaca que el cambio puede provenir del voto. Un 67% siente que votar puede cambiar las cosas (Wike y Schumacher, 2020). El estudio de Freedom House coincide con las crecientes dificultades que enfrenta la democracia. Además, señala la erosión de los compromisos de los gobiernos con el pluralismo, aspecto definitorio de los sistemas democráticos. El ranking señala que 64 países muestran retrocesos democráticos (Repucci, 2020).

La desafección ciudadana con la política es creciente. Esta afecta de manera principal a los jóvenes. Estos han dejado de confiar y creer que la democracia pueda resolver sus necesidades. Los jóvenes han dejado de votar. Ello agrava la ruptura generacional en y con la política, donde el más claro ejemplo lo fue el Brexit, al igual que las altas tasas de abstención en las elecciones en diferentes partes del mundo.

### **Simultaneidad de protestas por desigualdad y demandas sociopolíticas**

La mirada sobre América Latina, en el marco de crisis y convulsiones en un contexto global inestable me permite hacer una reflexión de carácter más global, más allá de la región. Constatamos una cierta simultaneidad de problemas y tensiones en el mundo. Destacaré algunas de esas claves que nos permitan entender de mejor manera lo que ocurre en la región en este contexto global interdependiente.

Constatamos una inestabilidad global son tiempos erráticos y turbulentos. Con este marco planetario, el camino para la paz se hace más difícil. Así lo evidencia el libro que la Universidad para la Paz, publicó el año pasado, *The Difficult Task of Peace. Crisis, Fragility and Conflict in an Uncertain World* (Rojas Aravena, 2020). Vivimos en un mundo interdependiente, tenemos una corresponsabilidad compartida para lograr la paz, proteger el planeta y lograr el progreso tal como lo señala la *Agenda 2030* y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).



*Las manifestaciones simultáneas en diversas partes del planeta evidencian que las crisis nacionales son parte de un malestar y de situaciones críticas globales*

Enfrentamos crisis agudas y profundas que afectan la vida de todas las personas. La vida del planeta y la biodiversidad de muchos seres vivos, incluida la humanidad están en serio peligro. Si no detenemos las emisiones de carbono y otras tendremos una catástrofe producto del impacto sobre el cambio climático. Esto significa que la humanidad se enfrenta a formidables desafíos, el primero y más significativo –una vez superada la pandemia del Covid19– es el cambio climático.

Las confrontaciones geopolíticas siguen presentes, incluida la confrontación nuclear. Hace pocas semanas atrás los científicos que llevan el control del “reloj del fin de la humanidad” volvieron a adelantarlo y ponerlo solamente a 100 segundos de la tragedia, considerando los graves problemas, las amenazas nucleares y el impacto del cambio climático sobre la vida en el planeta (Salas, 2020).

Nuevas pandemias afectan a la humanidad, las que Bill Gates ya las anunciaba en el año 2015.<sup>6</sup> En el año 2017 el Pentágono habría alertado al Pte. Trump sobre una nueva enfermedad respiratoria (Le Lous, 2020). El 18 de octubre de 2019, en Nueva York, se efectuó un simulacro de pandemia por coronavirus, “Event 201 Pandemic Exercise: Highlights Reel.”<sup>7</sup> Los organizadores fueron la Universidad J Hopkins, la Fundación Bill y Melinda Gates y el Foro Económico Mundial. De igual forma el presidente Obama demandaba en el año 2015, la necesidad de prepararse para nuevas pandemias y que para ello era necesaria inversión en salud global y en el país. La reflexión estuvo ligada al impacto de la crisis del ébola.

Las consecuencias de los grandes cambios tecnológicos ya se manifestaban antes de la pandemia. Se expresarán con una mayor importancia en el futuro por la creciente virtualización de las relaciones; por los mayores desarrollos de la inteligencia artificial; por los avances sustanciales en las nuevas formas que adoptan las comunicaciones y por los cambios en la genética, incluida la genética humana. Todos estas transformaciones y el conjunto de aspectos asociados están cambiando a gran velocidad los contextos en los cuales se desenvuelven las sociedades y sus formas de vida y desarrollo. El mundo hoy en día las relaciones se despliegan en red. Este es un mundo pluricultural y diverso, sin embargo, que muchas veces tiende a oprimir y colonizar a las culturas más débiles en los países y sociedades de menor tamaño en el mundo.

Este conjunto de cambios nos ubica en una crisis sin precedentes. Esta posee efectos múltiples en todos los ámbitos. Particularmente significativos son en los sistemas políticos de occidente y de democracia liberal a nivel global. Si bien, como señala el informe global de

<sup>6</sup> [https://www.youtube.com/watch?v=6Af6b\\_wyiwl&feature=emb\\_rel\\_pause](https://www.youtube.com/watch?v=6Af6b_wyiwl&feature=emb_rel_pause)

<sup>7</sup> <https://www.centerforhealthsecurity.org/event201/scenario.html>

IDEA, *El estado de la democracia en el mundo y en las Américas. Confrontar los Desafíos, Revivir la Promesa*”, la democracia continúa expandiéndose, nuestras limitaciones y debilidades que no se percibían con la claridad cómo la que se expresa en la actualidad. Existe un desajuste, una falta de relacionamiento entre gobernantes y gobernados, la gente pierde la confianza y deja de creer en los políticos, deja de creer en las instituciones, lo cual se manifiesta en crecientes problemas de gobernabilidad. Esto a su vez, está incrementando la ilegitimidad de la política, con la erosión de los sistemas políticos democráticos y también de regímenes autoritarios. Las manifestaciones simultáneas en diversas partes del planeta evidencian que las crisis nacionales son partes de un malestar y de situaciones críticas globales, que tienen elementos constitutivos semejantes, y que se desencadenan por situaciones particulares, aun cuando allí hay ciertas semejanzas entre diversos casos.

### **Protestas en diferentes partes del mundo, causas comunes**

El año 2019 quedó marcado por conflictividad doméstica, por ingobernabilidad, por crisis en las economías y en los sistemas políticos en distintas partes del mundo (Castells, 2018). Las informaciones de la prensa y en las redes sociales, así como las imágenes de la televisión recorrían el mundo. Cotidianamente vimos situaciones complejas en India, en Bolivia, en Chile (Tironi, 2020), en Ecuador, en Colombia, en Haití, en Honduras, en España, en Francia, en la República Checa, en Hong Kong, en Argelia, en Irak, en Irán, en Líbano, en Sudán, en Malta, en Pakistán, en todos estos países hubo una erupción de protesta social (Savio, 2019). En algunos casos llevaron a derrocar gobiernos como en Argelia o Sudán, cayeron altas autoridades y ministros en Malta, en Irak, en Líbano, también en Chile y el caso de Bolivia, más asociado al tema electoral. El gobernador de Puerto Rico debió renunciar. El año 2018 fue el de las grandes protestas en Nicaragua que continuaron a lo largo del 2019. En Venezuela las protestas han sido constantes en los últimos años.

Algunos políticos y analistas se resisten a pensar que hay causas globales estructurales y quieren verlo como situaciones casuísticas de cada uno de los países. Sin embargo, esta desconexión entre gobernantes y gobernados junto con otra serie de elementos, entre los cuales están hechos específicos de cada país, es lo que ha producido este gran cambio. Estas protestas sociales del año 2019 y que continuaron con fuerza en este año 2020, hasta la llegada de la COVID-19, han quedado suspendidas temporalmente.

¿Cuáles pueden ser las causas?. ¿Cuáles son los elementos comunes que todas estas protestas pueden tener? Creo que se pueden señalar básicamente una decena de elementos comunes y algunos elementos particulares.

Un primer elemento es la ruptura generacional, los sectores jóvenes protestan por las desigualdades que limitan sus oportunidades. En la coordinación de las protestas las tecnologías digitales juegan un rol esencial. Si hay un factor común que se expresa en todas y cada una de estas protestas y que también se expresa en el malestar en distintas sociedades, es lo que señala de manera clara contundente el Informe de Desarrollo Humano, del año 2019 la desigualdad. Las posibilidades de vivir un futuro mejor son muy diferentes según el lugar de nacimiento, según el desarrollo humano de su país, según el género y la etnia (PNUD; 2019).

La desigualdad es el segundo elemento fundante, la base compartida en las diferentes sociedades y que de forma concomitante implosionó en los diferentes países. La desigualdad social y económica, la política y cultural, las diferencias de trato en las relaciones y como todo esto impacta en distintas dimensiones que afectan al empleo, el estado de derecho, la gobernabilidad, las interacciones sociales; en breve, afectan todas las formas de relacionamiento.

*Poner fin a la  
corrupción está  
presente en las  
demandas de la  
ciudadanía en el  
plano local y  
global*

Todas estas desigualdades se trasladan al ámbito político y tal como se ha señalado en la presentación del Informe de Desarrollo Humano, hay un elemento esencial, que es el cordón umbilical, el hilo conductor de las desigualdades, el verdadero protagonista de la historia: este es el poder. El gran poder de unos pocos y la falta de poder de muchos. Consecuentemente, el poder es un elemento político fundamental. Las relaciones de poder de todo tipo han generado unas formas en las cuales el poder de unos pocos afecta a muchos. La desigualdad que se expresa en la falta de poder de muchos buscó formas contestarías por medio del poder colectivo de la ciudadanía que exige cambios. Las protestas y las manifestaciones demandan cambios en el trato y exigen cambios en la desigualdad en diversos ámbitos desde la política a la educación, pasando por las referidas a los temas económicos y sociales, salarios y pensiones y temas de salud, como las principales demandas. Estos son los elementos comunes que se expresan en las distintas sociedades con los énfasis particulares en cada una de ellas.

Asociado a lo anterior, una tercera característica compartida esencial es la discriminación, la segregación y muchas veces el desprecio. Estos hacen que el enojo y el malestar de los ciudadanos se incrementen. De allí que se genere una situación que se expresa primero, en

malestar; luego en frustración. Para pasar al resentimiento, el cual se transforma en rabia y luego en violencia.

La corrupción es un cuarto elemento global que está presente en las demandas de la ciudadanía y que se manifiesta en todas estas protestas en el mundo. La corrupción es global. La corrupción de los gobiernos a nivel nacional y también a nivel local, junto a ella diversas formas de colusión económica y políticas por medio de las cuales se buscan salidas en beneficio propio, correlativas a los individualismos imperantes en los diversos sistemas socioeconómicos. De hecho, en Naciones Unidas, en el 74 período de sesiones, el presidente de Colombia sugirió crear un Tribunal Internacional Anticorrupción.

Es necesario pensar en el tema de la corrupción como un problema global que se asocia a otra de las causas fundantes como lo es el crimen organizado. Toda la corrupción afecta de manera directa al sistema político y erosiona la democracia. No hay ningún país que esté libre de fenómenos de corrupción que afectan gravemente a miembros de los gobiernos, de las empresas y de la sociedad. Los fraudes electorales también están asociados a la corrupción y han erosionado, en muchos países, la democracia electoral y ello deteriora la legitimidad y genera crisis de representatividad. El crimen organizado establece importantes incentivos ilegales para corromper a los sistemas democráticos y sus instituciones.

En quinto lugar, es el descontento y la insatisfacción con la democracia. Ello genera que haya una devaluación del capital democrático en el mundo y en especial en la región latinoamericana. La satisfacción con la democracia, como sistema político, se reduce día a día. Desde la gente se señala que la democracia no es capaz de resolver los problemas de los ciudadanos. La insatisfacción se incrementa y alcanza cifras de un 71% en América Latina. La caída de los niveles de confianza de la ciudadanía en torno a la democracia se expresa también en la caída de confianza en las instituciones esenciales para el funcionamiento de la democracia, como lo señala el Latinobarómetro. El congreso y los partidos políticos en muchos casos no alcanzan el cinco por ciento de apoyo de la ciudadanía. En el caso de Chile en la última encuesta, realizada por CEP, aparecen con el 2% y el 3% y esto hace que la crisis de representatividad la crisis de legitimidad sea cada día mayor. La confianza en la justicia tampoco alcanza a llegar a los dos dígitos. La confianza en la presidencia, como eje rector de los sistemas políticos en América Latina, tampoco logra llegar a cifras de dos dígitos. Esto también se expresa en la confianza interpersonal donde América Latina es una de las regiones con menor nivel de confianza interpersonal y por lo tanto la solidaridad se ve afectada de manera directa.

*Las  
desigualdades  
culminaron en  
grandes  
protestas sociales*

En sexto lugar, los medios de comunicación masivos. La televisión, los diarios o las radios, en la actualidad dejaron de ser los ámbitos comunicacionales más gravitantes. En la actualidad lo son las redes sociales. Estas polarizan, porque cada cual recibe la información que desea y le gusta recibir, refuerzan percepciones y prejuicios. Son las noticias, comentarios, imágenes, que son coincidentes con la misma forma de pensamiento, con la que cada cual, cada uno piensa. Esto, adicionalmente, hace que las redes sociales generen una situación de falta de intermediación. Un presidente se puede comunicar con todas y todos; con cada uno directamente. Ejemplos importantes se refieren a altas autoridades, a presidentes que tienen miles y en algunos casos millones de seguidores en las redes sociales, en particular en Twitter. Esto conlleva que la mediación de las instituciones deje de aparecer como central, deja de cumplir un rol, dejan de ser un elemento esencial para el sistema político democrático. Ante estas situaciones, lo que se destaca en las encuestas y en todas las formas de auscultación de la opinión de las personas es una abrupta caída del rol de los partidos políticos y del rol de las organizaciones sociales. En este ámbito también se deben evaluar las implicancias y consecuencias, tal como señalaba, los cambios en las tecnologías, que están afectando las comunicaciones, la genética, la robótica y los nuevos armamentos. Aún no se logra avanzar en mecanismos de resolución de conflictos con una inteligencia artificial adecuada, aunque ya aparecen algunas experiencias a nivel micro. Lo que sí avanza con inusitada rapidez es la “pandemia de las noticias falsas”. Ella afecta al entendimiento mutuo y erosiona la confianza en la ciencia, las instituciones, la democracia y las personas.

Un séptimo elemento que está presente en todas y cada una de estas protestas está ligado a la expresión de nuevos actores sociales. En América Latina, en todos los movimientos nacionales se ha manifestado con gran fuerza el movimiento de mujeres. Estos movimientos tienen una importancia cada vez más gravitante en el conjunto de la agenda. Una demanda fundamental es la referida a los temas de paridad de representación y trato igualitario. De igual forma, los movimientos ecologistas que buscan avanzar en la protección del medio ambiente, poseen una fuerte relevancia. También han cobrado fuerza los movimientos de protección de los animales, el animalismo, hasta hace poco se los miraba como una expresión minoritaria. En la medida en que avance el conocimiento del mundo animal, respecto a los “sentimientos” que éstos pueden tener, se hará más impropio las relaciones que tenemos con los otros seres vivos en el planeta.

En octavo lugar destacamos los debates políticos que recogen las demandas de nuevas necesidades de las clases medias emergentes. Sin embargo, no se han establecido políticas públicas para abordar estas necesidades, en especial aquellas de los sectores medios nue-

vos, más vulnerables. De hecho, las políticas públicas no han sido capaces de resolver problemas anteriores afincados de inequidades estructurales. La ausencia de políticas que generen equidad e igualdad abren mayores espacios a las protestas.

Cada una de las protestas y de la explosión de los movimientos sociales si bien tienen una expresión global, con altos grados de simultaneidad, todos y cada uno tienen detonantes locales. Poseen iniciadores específicos, en un caso fue el alza del precio de la gasolina, en otro fue poner un impuesto específico, en el aumento de los transportes o decisiones particulares en un gobierno determinado. En cada caso fue un elemento particular gatillante, la gota que rebalsó el jarro, donde se acumulaban un conjunto de situaciones ligadas a las demandas acumuladas. Las desigualdades y los factores antes mencionados culminaron en esas grandes protestas sociales. Cada uno de estos elementos precipitantes impulsa demandas generales, genera viejas y nuevas demandas sobre el Estado, cada vez con más fuerza. Se demandan mejores políticas públicas, inclusivas, participativas y efectivas; que reduzcan las inequidades cada vez más evidentes para todos y en todas las regiones del mundo.

En noveno lugar señalamos que en el mundo y en Latinoamérica los últimos 30 años, han sido el gran progreso. En estas tres décadas se vio un enorme avance, salieron millones de personas de la pobreza. Se logró la inclusión, en las clases medias vulnerables, de millones de personas en todos los países latinoamericanos, particularmente por su dimensión demográfica en Brasil. Son cifras que en términos numéricos pueden aparecer bajas, cuando se comparan con el esfuerzo realizado en China para sacar a miles de millones de personas de la pobreza. Estos nuevos sectores tienen nuevas demandas respecto de lo esperan del Estado y de lo que esperan de las políticas públicas. El Estado fue sobrepasado por la emergencia de estas demandas y una de las consecuencias es que ante la carencia de respuestas adecuadas se generan implosiones que están creando una ruptura de los pactos sociales, de pactos políticos, de pactos de gobernabilidad. Para salir de las crisis será fundamental restablecer los pactos sociales en cada una de las sociedades, los pactos de gobernanza, las bases del estado de derecho, los marcos legales y concordancia en el ámbito internacional capaz de promover la cooperación.

Cuando la cohesión social basada en el pacto social fundacional se rompe, se crean situaciones de crisis políticas de carácter integral en cada país, en cada Estado. Desde allí pueden desarrollarse crisis bilaterales e incluso regionales. Es por ello que, en décimo lugar, indicamos que las polarizaciones que estas crisis dan lugar, también se manifiestan en el caso latinoamericano, de manera profunda y con rupturas, en el multilateralismo. Como producto de las crisis en la

*Necesitamos más  
y mejores  
conocimientos y  
nuevos  
paradigmas*

actualidad no existe multilateralismo latinoamericano. Las instituciones multilaterales han quedado sin función colapsadas por el derecho a veto. Lo anterior se evidenció en la desaparición de UNASUR. Y continúa expresándose en una vida vegetativa de la CELAC. Lo anterior, impide que la región pueda tener una voz común en el sistema internacional y por lo tanto actuar de manera asociada en los principales temas que emergen de la agenda internacional (Altman y Rojas Aravena, 2018).

Estas protestas buscan y generan demandas nuevas, un grafiti en Santiago señalaba: “Seamos la pesadilla de quienes pretenden arrebatarnos nuestros sueños” y consecuentemente se puede leer lo que buscan las protestas: que, si no es posible alcanzar los sueños de equidad y justicia, la sociedad vivirá en una pesadilla ... ya han pasado varios meses de demanda y la emergencia de una pesadilla, sobre la que faltan respuestas, respuestas políticas y de políticas públicas efectivas.

En el caso chileno, después del estallido del 25 de octubre, recién apareció una respuesta política concertada el 15 de noviembre 2019. Antes de esta fecha, ni la presidencia, ni el parlamento ni los partidos políticos habían logrado encontrar una alternativa de solución. El acuerdo estableció una salida política con el llamado a un proceso constituyente. Pero este no es suficiente, se requiere avanzar de manera profunda en las reformas sociales esenciales. Esa es una demanda inmediata. Mas aun en el contexto de la gran depresión y crisis económica generada por la COVID-19. Adicionalmente, se requerirán nuevos consensos para establecer los mecanismos políticos efectivos para darle vigencia el proceso constitucional.

Esto es esencial cuando en el contexto de la pandemia algunos actores políticos quieren descarrilar el proceso del referéndum previsto para el 25 de octubre. Ello puede tener graves consecuencias para la gobernabilidad democrática y la convivencia futura en el país.

Frente a la protesta social es necesario repensar las gobernanzas. La represión no funciona. Las imágenes televisivas y las experiencias tanto en Colombia como en Chile muestran que los jóvenes dejaron de tenerle miedo a las fuerzas del orden, los enfrentan, no solamente a la policía, también a las fuerzas armadas. Es necesario repensar la gobernanza y esta estará sujeta a las formas a las sé que acojan los nuevos pactos sociales y las formas que adopten las manifestaciones amplias de participación democráticas.

En el lugar decimo primero, está un tema permanente en América Latina: la violencia. La violencia en AL es una pandemia en sí misma. Los que matan y mueren son jóvenes entre 15 y 30 años. De las 50 ciudades más violentas del mundo 42 están en América Latina: 17 en

Brasil, 12 en México, 5 en Venezuela, 3 Colombia. Entre las 10 primeras: 5 en México, 3 Venezuela, 2 Brasil (Consejo Ciudadano, 2019). Los costos económicos de esta violencia son crecientes como porcentaje del PIB.

La presencia más significativa del crimen organizado transnacional agrava el problema. A lo anterior se une la violencia intrafamiliar. InSight Crime analiza el rol de las mujeres en el crimen organizado. Un creciente número de los homicidios tiene que ver con la convivencia, y esto se expresa particularmente en violencia en contra de las mujeres, en contra de los niños. En el contexto del COVID-19 con las restricciones de movimiento y las cuarentenas la violencia intrafamiliar aumentado en la mayoría de las ciudades (Tickner, 2020).

### **Urgencia de nuevos conocimientos**

Para enfrentar la situación creada por el nuevo virus y por las nuevas demandas de las sociedades es necesario y tenemos que superar las insuficiencias de conocimientos. Es esencial avanzar y desarrollar más y mejores conocimientos. Es preciso generar nuevos paradigmas. Debemos aprender y volver a mirar las cifras, los datos, las estadísticas. La expresidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla, en la presentación del informe del PNUD y en el Seminario Internacional a fines de enero, conmemorando el 40 Aniversario de la Universidad para la Paz, en Costa Rica, señaló “las cifras están, pero no las miramos”.

En el caso de Chile las alertas tempranas estaban allí, desde al menos el año 1998 cuando Norbert Lechner, ex director de FLACSO Chile, quien produjo el reporte del PNUD sobre Chile, destacó del *malestar* de la ciudadanía, pese al crecimiento y la reducción de la pobreza. El informe del PNUD sobre Chile del año 2018, se tituló *Desigualdad*. El fenómeno de la desigualdad se lo vinculó a una impunidad más permanente. Lo anterior no fue “visto”, analizado ni interpretado por los responsables gubernamentales, por el parlamento, por los partidos políticos, ni los centros de pensamiento. Es fundamental aprender a mirar, aprender a escuchar, a mirar las cifras, no solamente las positivas sino las *otras*, las que evidencian los déficits, las dificultades, las privaciones, las que muestran la falta de regulaciones o del mal ejercicio de las instituciones públicas y privadas (PNUD, 2017).

En Chile, tuvimos una larga discusión, en los años noventa, entre “auto-complacientes” y “autoflagelantes”. Algunos miraban que todo estaba bien, otros miraban que todo estaba mal. Pero en conjunto no fuimos capaces de sacar una conclusión que estaba en alguna parte entre ambas visiones polares, ello imposibilitó encontrar puntos que permi-



*Estamos en un momento de cambio, hacia un mundo diferente, donde es necesario repensar las relaciones de poder globales, así como las relaciones con el planeta*

tieran mejores políticas públicas. Definir *Políticas de Estado* como motor del desarrollo con equidad es fundamental, es crucial para la estabilidad, el crecimiento, el progreso y el desarrollo humano.

El pluralismo es la base la cultura de paz y la no violencia y debemos fortalecerlo. Ello demanda una mejor comunicación y más dialogo abierto. Sobre esto, otro *grafiti* en Santiago señalaba: “lo que la calle grita la televisión lo calla”, probablemente lo que expresa se manifiesta en todos los países de la región. Es necesario tener más transparencia para que la información fluya. Solo así seremos capaces de mirar de mejor manera el contexto que nos rodea. Que podamos comprender como funcionan las redes sociales. Que evitemos quedar amarrados en ellas; prejuiciados por lo que ellas entregan en forma selectiva y generar visiones plurales.

El expresidente Ricardo Lagos, en un foro hace pocos días atrás, en el Centro de Estudios Públicos, en Santiago, refiriéndose también a un *grafiti*, sobre la dignidad, la reafirmación de la libertad y de los derechos humanos que lo dejó impactado, señaló que lo que se debería perseguir como meta es lo que en ese rayado se demanda. Ese *grafiti* señalaba: “hasta que la dignidad sea costumbre”.

Asociado a lo anterior, destaco otro *grafiti* se señala: “volver a la normalidad será vivir con dignidad”, eso es parte de los temas que debemos resolver en América Latina, para salir de esta situación compleja en la cual se encuentra toda la región, una larga lista de países del mundo.

\* \* \* \* \*

Las protestas están en cuarentena, están guardadas, están en tregua, pero las demandas siguen allí. De hecho, las referidas a la salud se deben haber incrementado. No han cambiado las demandas sociales porque estas aún están insatisfechas. El virus cambio las prioridades. Cambió el tiempo. Todo está detenido, enclaustrado, en compás de espera a que el contagio pase –de una enfermedad de la cual aún se sabe muy poco–. Que el miedo concluya. Las esperanzas están puestas en que las curvas de infecciones se aplanen. Se está a la espera que la curva de la recesión también se aplane pronto y que puedan haber recursos para evitar el hambre, la desesperación, la falta de futuro. La pandemia generó situaciones de alta volatilidad global, situaciones en las que la incertidumbre se incrementa y la inestabilidad es lo característico (Bitar y Zovatto, 2020). Todo ello tendrá consecuencias políticas.

Sin duda la COVID-19 trae aparejado un cambio en las percepciones.

Estas son muy volátiles. Lo que hoy supone que puede ser un cambio de tendencias, se revierte al día siguiente. Las encuestas muestran cambios. Lo que hoy parecía un apoyo al día siguiente es un gran reclamo. Las redes sociales siguen mostrando las grandes diferencias políticas entre los gobiernos y la oposición, pero también al interior de la alianza de gobierno, como en las coaliciones opositoras. También entre los movimientos sociales. La labor de las fuerzas armadas esta obteniendo mayor reconocimiento en las diferentes sociedades de la región. Las Fuerzas Armadas se han cuidado mucho de volver a cometer los graves errores y violaciones a los derechos fundamentales que ejecutaron durante las protestas fines del año 2019. Un caso complejo es el de Colombia en donde el proceso de paz es víctima del virus. La erosión de los acuerdos esta generando problemas y grandes dudas sobre la voluntad de mantenerlo y efectivizarlo.

Cambios en los calendarios políticos electorales pueden también tener impactos no previstos. Estamos en un momento de cambio, hacia un mundo diferente, donde han cambiado muchas de las preguntas sobre el futuro y la necesidad de repensar no solo las relaciones de poder globales, las relaciones con el planeta, ahora que una parte esencial de la actividad humana se detuvo, que las megaciudades y ciudades medias y pequeñas quedaron vacías. Nuevas preguntas sobre el trabajo y el impacto de la creciente virtualización y de la inteligencia artificial y las comunicaciones. Todo ello en un contexto de grandes incertidumbres, con una ausencia casi absoluta de liderazgos globales y regionales. Y todo ello en las etapas iniciales de una recesión económica no vista en casi un siglo.

La crisis económica demandará esfuerzos especiales en políticas de mitigación económica por el alto desempleo, el cierre de muchos negocios y en particular a los sectores que están en la informalidad que aparecen como “invisibles” para el Estado.

Es necesario pensar en nuevas soluciones, la Universidad para la Paz, en el ámbito del cambio climático está pensando soluciones y como estas deben tener un efecto multiplicador. En los temas de resolución de conflictos estamos formando profesionales capaces de acompañar estos procesos, de mirar lo transnacional, la interdependencia. De pensar en la entropía, es decir en la teoría del caos, para poder manejar el desorden y darle un cierto sentido de coherencia a las distintas políticas, teniendo como meta alcanzar una paz sostenible.

Las metas de la *Agenda 2030* adquieren mayor significación en el

contexto de la pandemia y sus impactos en el futuro inmediato. Poder cumplirlas conllevará hacer un gran esfuerzo intelectual para encontrar respuestas a los nuevos desafíos, establecer nuevos paradigmas, para las nuevas relaciones de la humanidad con el planeta y entre los seres humanos.

Abril 2020

## Referencias bibliográficas

Altmann Josette y Rojas Aravena, Francisco (eds) (2018), *América Latina y el Caribe: una década de incertidumbres*. Universidad para la Paz y FLACSO-Secretaría General. Noviembre 2018. <https://bit.ly/2DPi9Nc> o [http://flacso.org/descargas/UPAZ\\_FLACSO.pdf](http://flacso.org/descargas/UPAZ_FLACSO.pdf)

Barne, Donna y Wadhwa, Divyanshi (2019), *El año en Datos. Banco Mundial*. 2019. 14 gráficos. 20 diciembre. Disponible: <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2019/12/20/year-in-review-2019-in-charts>

Bitar, Sergio y Zovatto, Daniel (2020), "El impacto del coronavirus en América Latina. Original no publicado. Santiago de Chile, Abril."

Castells, Manuel (2018), *Ruptura, la crisis de la democracia liberal*. Madrid: 2ª edición. Alianza.

CEPAL (2020), "América Latina y el Caribe ante la pandemia del Covid-19. Efectos económicos y sociales". *Informe Especial Covid-19*. N°1. 3 de abril.

Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal. México. 2019. Disponible en: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/>

Gray, John (2020), "Adiós a la globalización, empieza un mundo nuevo. O por qué esta crisis es un punto de inflexión en la historia". *El País*, Suplemento Ideas, 12 de abril.

Harari, Yuval Noah (2020), "El mundo después del Corona virus". Original en *Financial Times*, 19 marzo de. Traducciones en distintos periódicos de AL y España. Disponible en: <https://www.ft.com/content/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca75>

IDEA (2019), *El estado de la democracia en el mundo y en las Américas. Confrontar los desafíos, Revivir la Promesa*. Estocolmo. Disponible en: [www.idea.int](http://www.idea.int)

Kissinger, Henry (2020), "The Coronavirus Will Forever Alter the World Order". *Wall Street Journal*, New York, 3 de abril.

Lagos Escobar, Ricardo (2020), "¿Dónde perdió su brújula este mundo?". *La Tercera*. 29 de marzo 2020.

Le Lous, Fabrice (2020), "Coronavirus: Por qué Estados Unidos es el país mas afectado del mundo", *La Nación*. Disponible en: [https://www.nacion.com/blogs/el-explicador/coronavirus-por-que-estados-unidos-es-el-pais-mas/VEYBMZPKZVDMHPAXX5MYR5DJQU/story/?utm\\_source=Email&utm\\_medium=newsletter&utm\\_campaign=Buenos+d%C3%ADas+Naci%C3%B3n+2020-04-16+08%3A36%3A03&utm\\_content=-2020-04-16-16&utm\\_term=371793943](https://www.nacion.com/blogs/el-explicador/coronavirus-por-que-estados-unidos-es-el-pais-mas/VEYBMZPKZVDMHPAXX5MYR5DJQU/story/?utm_source=Email&utm_medium=newsletter&utm_campaign=Buenos+d%C3%ADas+Naci%C3%B3n+2020-04-16+08%3A36%3A03&utm_content=-2020-04-16-16&utm_term=371793943)

OIT (2020), *Observatorio de la OIT: El Covid-19 y el mundo del trabajo*. 7 de abril.

PNUD (2019), *Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21<sup>st</sup> century*. Human Development Report 2019, UN, New York.

PNUD (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago. Chile: PNUD.

Repucci, Sarah (2020). *Democracy and pluralism are under assault*. Freedom House. Disponible en: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2020/leaderless-struggle-democracy>

Rojas Aravena, Francisco (Ed) (2020). *The Difficult Task of Peace. Crisis, Fragility and Conflict in an Uncertain World*. Palgrave. 2020.

Salas, Javier (2020), “Los científicos adelantan el “reloj del apocalipsis”: quedan cien segundos para el fin del mundo”, *El País*, 24 de Enero

Santa Cruz, Hernán (1984), *Cooperar o Perecer. El dilema de la comunidad mundial*. Tomo I. Buenos Aires: Editorial GEL.

SG UN (2020a). *Statement by Secretary-General on Covid-19*, New York, 8 de Abril

SG UN (2020b), “Observaciones del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la pandemia Covid-19”. Nueva York, 9 de abril. Disponible en: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-04-09/secretary-generals-remarks-the-security-council-the-covid-19-pandemic-delivered>

Tickner, Arlene B. et all (coord) (2020). “Women and Organized Crime in Latin America: beyond victims or victimizers” en *InSight Crime*. Disponible en: <https://es.insightcrime.org/investigaciones/mujeres-crimen-organizado-america-latina/>

Tironi, Eugenio (2020), *El Desborde. Visilumbres y aprendizajes del 18.O*. Planeta.

Savio, Roberto (2019), *Other news TV*. Noviembre. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=TdGrk4l8Ydl&t=21s>.

Werner, Alejandro (2020). “Política económica en América Latina y el caribe en el tiempo de la COVID-19”. Blog del FMI. Disponible en: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=13241/>

Wike, Richard y Schumacher, Sharon (2020), “Encuesta sobre democracia, 32 países”. Pew Research Center citado en la *La Vanguardia*, Barcelona, España. 25 de febrero



# México: la violencia que no cesa

*Rebecka Villanueva Ulfgard*

*Instituto Mora, Ciudad de México*



El presente texto busca reflexionar sobre la violencia en México que ha alcanzado niveles sin precedentes. El artículo pone énfasis en dos temas que han penetrado profundamente a la opinión pública y los grupos de derechos humanos en el país; a saber, la desaparición forzada de 43 estudiantes en Ayotzinapa, y los feminicidios atroces, ambos han generado protestas importantes y acciones para intensificar la lucha para la justicia de las víctimas de la violencia. Además, presenta algunas críticas hacia la nueva Guardia Nacional lanzada por el gobierno actual de Andrés Manuel López Obrador.

## Introducción

México no está en paz. No hay tregua; ni siquiera un virus amenazante –un asesino silencioso– ha detenido los narco-carteles arreglar sus cuentas o aterrorizar la población civil. El mes de marzo de 2020 fue el mes con más homicidios dolosos; 2 mil 585, la cantidad más alta desde que se inició el conteo diario de víctimas al nivel federal (incluso, expertos advierten que ‘normalmente’ hay una subestimación hasta 25% por parte de las autoridades) (Espino, 2020). La llamada “paz positiva” (Galtung *dixit*) parece más lejana que nunca. Efectivamente, la violencia e inseguridad en el territorio reflejan las incesantes violaciones de derechos humanos perpetradas por individuos y el Estado. Se sabe que la “paz positiva” se enfoca en la consecución de la paz en la sociedad, que debía ampliarse para tomar en cuenta la seguridad del individuo, la justicia y la equidad como parte de su propia seguridad (humana). Eso, para hacer un claro contraste con la “paz negativa”, basada en la concepción de la “ausencia de guerra”, con una referencia preponderantemente estatal. Además, la “paz positiva” se refleja en varios principios aplicables para que las instituciones sean efectivas, inclusivas, receptivas, participativas, representativas, responsables y transparentes. Sin una paz sostenida, que va más allá de la mera ausencia de violencia, los avances en el desarrollo se revierten tarde o temprano. Asimismo, sin inclusión y acceso a la justicia para todos, las desigualdades en la reducción de la pobreza y el desarrollo socioeconómico aumentarán, poniendo en riesgo los fundamentos para construir un camino hacia la “paz positiva”, un desafío todavía más complejo una vez que se presenta el escenario post-COVID-19 virus.

*México no está en paz, ni siquiera la COVID-19 ha detenido la actividad de los narcos en su ajuste de cuentas*

En la década de 2010 ha existido denuncias contra acciones abusivas por parte de actores estatales. A partir de procesos centrados en las víctimas, se busca determinar violaciones masivas de los derechos humanos (libertad de expresión, desaparición forzada, tortura), reconstituir su participación en la sociedad, vigilar la devolución de propiedades, fomentar la prevención del conflicto y la participación en procesos políticos a nivel local, entre otros. Como ejemplo de justicia transicional, en México, la desaparición de 43 estudiantes normalistas en Ayotzinapa, Guerrero, el 26 de septiembre de 2014, todavía no cuenta con una resolución jurídica satisfactoria para las víctimas, que denuncian una enorme impunidad por parte del gobierno del expresidente Enrique Peña Nieto (2012-2018). A esta llamada de justicia se suman miles de personas reclamando justicia para las mujeres víctimas de feminicidio.

## La violencia a través de los sexenios

Durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), varios grupos de derechos humanos denunciaron, el aumento de las detenciones arbitrarias, el mayor uso de la tortura, el deterioro de las condiciones en las cárceles y un sistema de justicia corrupto (Anaya Muñoz, 2009; 2014). La política de seguridad adoptada para el combate al narcotráfico durante su mandato fue duramente cuestionada. Actualmente, se desconoce el número exacto de víctimas que generó la “Guerra contra las Drogas” (2006–2012), las cifras oscilan entre 47.000 hasta 70.000 dependiendo de la fuente (SEGOB, Human Rights Watch, Amnistía Internacional, ONG’s). Asimismo, el presidente Calderón fue criticado por lanzar la “Iniciativa Mérida” (junio de 2008), que involucró la asistencia de Estados Unidos a las autoridades mexicanas en su lucha contra el crimen organizado, no solo en términos prácticos sino también a través de contrainteligencia y asesoramiento para mejorar la seguridad en México (y en los Estados Unidos). Los críticos han argumentado que la estrategia de Calderón de depender en gran medida del ejército y el apoyo de los Estados Unidos resultó ser ineficiente e incluso contraproducente.

En 2012, año electoral en México, el PRI se posicionaba como el partido que ganaría los comicios, lo cual generó preocupación: podría haber un retorno a políticas represivas y un debilitamiento de la libertad de expresión. Por otro lado, también hubo inquietud acerca de la “maquinaria del PRI” respecto a la capacidad de enfrentar los desafíos de pobreza e inseguridad crecientes. Sus ambiciosas reformas, campañas y propaganda, pronto dieron paso a situaciones en las que el presidente y su gobierno no pudieron demostrar un liderazgo político. De hecho, el control de daños y un gobierno en crisis se convirtieron en una impresión general que comenzó a afianzarse entre los mexicanos. En diciembre de 2014, se anunciaron una serie de medidas legislativas y ejecutivas para combatir la impunidad, incluida la eliminación de la fuerza policial municipal, que ha sido acusada de vínculos con el tráfico de drogas (Martínez Ahrens 2015). Desde entonces se han promulgado leyes que han causado violaciones de los derechos humanos cometidas por soldados contra civiles fuera de su jurisdicción.

Según datos oficiales, el país cerró 2018 con una tasa de 29 homicidios por cada 100.000 habitantes, superando así la de 2017, de 26 homicidios (INEGI, 2019). De acuerdo con estas cifras, México se ubicaría como el décimo país con más homicidios en la región, sólo después de Brasil. Desde diciembre de 2006 hasta mediados de 2018, ha habido 257.556 homicidios en el país, de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y del Sistema



*México es el país  
con mayor  
impunidad en  
América Latina*

Nacional de Seguridad Pública (Croda, 2018). Además, se han reportado más de 37.000 desapariciones que ha reconocido el Estado. Entre diciembre de 2012 y enero de 2018, la Procuraduría General de la República inició más de 9.000 investigaciones sobre torturas (aunque pocos casos resultan en fallos) (Human Rights Watch, s/f). Si se suma todo eso a un escenario de violencia e inseguridad generalizadas y en diversos niveles, se entiende que el país tenga desplazamientos continuos de miles de personas por todo el territorio.

Por otro lado, y de acuerdo con el Índice Global de Impunidad México 2018, México es el país con mayor impunidad en América Latina; “los delitos no denunciados se mantiene en un nivel muy alto e incluso aumentó casi un punto porcentual en dos años al pasar de 92.8% a 93.7%” [...] “Esto confirma que los mexicanos siguen sin tener confianza en sus instituciones de seguridad y justicia para denunciar los delitos de los cuales fueron víctimas” (Le Clercq y Rodríguez 2018: 8). Los grupos más vulnerables y afectados son: las mujeres, la niñez, los migrantes, defensoras de derechos humanos y periodistas, quienes son víctimas de asesinatos, desapariciones, secuestros, tortura, amenazas y hostigamientos.<sup>1</sup>

El 1 de julio de 2018 por primera vez, la izquierda ganó las elecciones. Una de las promesas del presidente Andrés Manuel López Obrador para combatir la inseguridad y la corrupción era reformar el sistema de policías en el país. Después de meses de intensas discusiones, se aprobó y promulgó la reforma constitucional con la que se crea la llamada Guardia Nacional (Publicada en el DOF el 26 de marzo de 2019). En esencia, la ley señala que la Guardia Nacional se regirá por un mando civil y la actuación de las fuerzas armadas tendrá una temporalidad de cinco años; puntualiza que la Guardia Nacional no sustituirá a las policías estatales o municipales y actuará de manera subsidiaria apoyándolas; y, agrega que, en materia de delitos, que llegaren a cometer miembros de la Guardia Nacional serán conocidos por la autoridad civil correspondiente. (DOF, 2018)

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) advirtió que el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. Sin embargo, cuando se tiene la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad (y no defensa), esta debe ser extraordinaria, subordinada y complementaria, regulada y fiscalizada.<sup>2</sup> Además, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos

<sup>1</sup> Hay que enfatizar que México es considerado como uno de los países más peligrosos del mundo para ejercer el periodismo, exceptuando aquéllos que están en guerra (CIDH 2019: 2).

<sup>2</sup> Corte IDH, Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370, párrs. 181; citado en CIDH, 2019: 679.

Humanos (OACNUDH) (marzo 2019) ha manifestado una serie de preocupaciones con relación a la Guardia Nacional, entre otros:

- a) el dictamen no brinda garantías de no repetición respecto de las violaciones de derechos humanos cometidas por militares en el pasado;
- b) la fusión de las policías federales con las policías militares adscrita a la Secretaría de Seguridad, que tendrá una Junta compuesta por altas autoridades del orden Militar junto con la Secretaría de Seguridad, situación que desnaturalizaría el carácter civil de las tareas de seguridad pública;
- c) la indebida regulación de los alcances de la jurisdicción militar, y
- d) la idoneidad y la efectividad de la medida propuesta para abordar la inseguridad.<sup>3</sup>

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) expresó su posición durante las audiencias públicas (febrero 2019) convocadas por la Cámara de Diputados para discutir el proyecto de ley. Argumentó que la creación de la Guardia Nacional representa una respuesta parcial, incompleta y sesgada a la violencia e inseguridad que enfrenta el país, y no se puede depositar la garantía directa de los derechos en órganos o estructuras militares. Tras la entrada en vigor de la ley (marzo); en junio de 2019, la CNDH promovió ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) cuatro acciones de inconstitucionalidad<sup>4</sup> respecto de las leyes de la Guardia Nacional; Sobre el Uso de la Fuerza; del Registro de Detenciones, y del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de contribuir a la consolidación del marco jurídico que rige la Guardia Nacional (CIDH, 2019).

Respecto al debate generado sobre la integración y funcionalidad de un cuerpo civil que operará bajo instrucción militar, el Centro Prodh señaló que el encubrimiento y la impunidad que privan en este caso son un mensaje negativo sobre la intervención militar en la seguridad pública en el momento en que ha entrado en operación la Guardia Nacional. “Si los hechos no son esclarecidos y los responsables a todos los niveles sancionados, se estará entendiendo que la privación de la vida en el contexto de la intervención militar en la seguridad pública no tiene consecuencias, lo que sin duda puede repercutir en nuevas y graves violaciones a derechos humanos” (Bucio, 2019). Es probable que, en torno a la nueva Guardia Nacional se generen dudas sobre los riesgos respecto a la violación de los derechos humanos por parte del Estado, lo que, irónicamente, tal vez provocará más deman-

<sup>3</sup> Naciones Unidas, Palabras de Jan Jarab, Representante en México de la ONU-DH, durante la audiencia sobre el proceso de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, Congreso, 10 de enero de 2019 (citado en CIDH, 2019).

<sup>4</sup> Véase portal y ligas a las diferentes declaraciones en: <https://www.cndh.org.mx/palabras-clave/1512/guardia-nacional>.

das de justicia transicional en el futuro. Así que, las visiones en el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024) bajo el “Eje 1. Justicia y Estado de Derecho”, (1.4) “Construir la paz y la seguridad con respeto a los derechos humanos” y (1.9) “Construir un país más resiliente, sostenible y seguro” (Gobierno de México, 2019) parecen muy difíciles de alcanzar.

### **Caso Ayotzinapa**

Ayotzinapa concentra temas de inseguridad, crimen organizado, impunidad, deficiencias en el sistema de justicia, desaparición forzada y tortura. En particular, posicionó al gobierno mexicano y a sus instituciones en una situación difícil con respecto a las garantías constitucionales de proteger a sus ciudadanos, ofrecer un acceso a la justicia efectiva y transparente, y por ende abonar a la confianza de la sociedad en los mecanismos de gobernanza que este provee; además de cumplir adecuadamente con los compromisos regionales e internacionales relacionados con las mejores prácticas y legislaciones en materia de derechos humanos. (CNDH, 2018; ONU-DH, 2018; CIDH, 2019).

*Ayotzinapa  
concentra temas  
de inseguridad,  
crimen  
organizado,  
impunidad,  
deficiencias en el  
sistema de  
justicia,  
desaparición  
forzada y tortura*

La investigación del caso Ayotzinapa ha evidenciado la colusión entre autoridades municipales y el crimen organizado, en la privación de la vida de seis personas y la desaparición de 43 estudiantes normalistas el 26 de septiembre de 2014 en Iguala, Guerrero. Actualmente, el paradero de los estudiantes se desconoce o se ignora, debido a la “intriga” que ha generado la investigación por parte de la Procuraduría General de la República (PGR). Concretamente, durante el proceso de esclarecimiento por parte de las autoridades se han evidenciado y denunciado numerosas faltas al procedimiento y de obstrucción de justicia, como violación a los derechos de los detenidos, tortura, omisión de evidencias y de responsabilidad por parte de las autoridades, lo que ha generado en su conjunto, múltiples interrogantes por parte de la sociedad civil y los organismos internacionales encargados de vigilar el apego del proceso de justicia en el país.<sup>5</sup>

De acuerdo con el Tercer Informe de Seguimiento de Recomendaciones Formuladas por la CIDH presentado en el 2019 (CIDH, 2018b), se observa que en la investigación del caso persistió una investigación fragmentada, incompleta y sin una directriz clara; manifestó falta de detenciones y consignaciones por el delito de desaparición forzada de personas (no ha habido sentencia al respecto); y, falta de detenciones de actores estatales por acción u omisión.

<sup>5</sup> En marzo de 2020, Interpol emitió una ficha roja contra Tomás Zerón de Lucío, exdirector de la Agencia de Investigación Criminal de la PGR, acusado por una serie de irregularidades en el caso.

Además, persiste una narrativa oficial con relación a la línea de investigación del Basurero de Cocula, cuya hipótesis es que ahí fueron incinerados. Sin embargo, la CIDH, la OACNUDH y el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), se pronunciaron sobre la insostenibilidad de dicha versión, toda vez que, entre muchos otros argumentos, el informe de la PGR omite y se contradice en sus evidencias (ONU-DH, 2018).

Durante el último informe de gobierno, en septiembre de 2018, Enrique Peña Nieto señaló que, en torno a la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, la PGR había asumido una investigación que le correspondía atender al “orden local del Estado de Guerrero”, y calificó la labor de esta como “profunda y amplia”. La investigación federal realizada, subrayó Peña Nieto, aportó “evidencias claras y contundentes de que, muy lamentablemente, los 43 jóvenes habían sido incinerados por un grupo delincuencia que operaba en el estado de Guerrero” (Martínez, 2018). Esto fue llamado la defensa de “la Verdad Histórica” que se sustenta en la narrativa oficial de la PGR respecto a lo que ocurrió la noche del 26 de septiembre de 2014. Según esta narrativa, la totalidad de los 43 estudiantes normalistas desaparecidos habrían sido privados de su libertad por agentes de la Policía Municipal de Iguala, llevados a la Comandancia de la Policía Municipal de Iguala, trasladados a “Loma de Coyotes”, tanto por agentes policiales de Iguala como del Municipio de Cocula, para ser entregados a miembros de la organización criminal “Guerreros Unidos”, quienes habrían llevado a los normalistas al Vertedero de Cocula, donde los privaron de la vida, incineraron sus restos y, posteriormente, dispusieron sus restos en el río “San Juan” (CIDH, 2018a).

Inicialmente se detuvieron a 142 personas, entre ellos, al ex Alcalde de Iguala y su esposa, al subdirector de la policía de Cocula, como presuntos miembros del Grupo Criminal Guerreros Unidos. El resto fueron liberados por falta de elementos, tres eran testigos fundamentales para la investigación, y sobre cuyas declaraciones se realizó el informe de la PGR en 2015 (Reza y Job, 2018). Adicionalmente, en 2019 se liberaron otros testigos clave de la narrativa o versión oficial (Expansión, 2019).

De manera oficial, la CIDH, por medio del GIEI y del Mecanismo Especial de Seguimiento al Caso Ayotzinapa; el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a través de su oficina en México; la CNDH y el Poder Judicial de la Federación, desde sus respectivos ámbitos de competencia, han cuestionado la investigación realizada por la PGR. En esencia, estas afirman que se usaron métodos ilícitos en las investigaciones (72 denuncias de tortura) y que hubo graves irregularidades (omisión de evidencia y procesos). La recomendación realizada fue un cambio de narrativa, alejándose de

*Existe una profunda brecha entre el andamiaje legislativo y judicial, y la realidad cotidiana de los mexicanos en relación con su acceso a la justicia y la prevención del delito*

“la verdad histórica”<sup>6</sup> y la reconducción de la investigación desde el tipo penal de desaparición forzada.<sup>7</sup> Finalmente, el Mecanismo Especial de la CIDH hizo la constatación, que existe una profunda brecha entre el andamiaje legislativo y judicial, y la realidad cotidiana que viven millones de personas en el país, en relación con su acceso a la justicia, la prevención del delito y otras iniciativas gubernamentales. También señaló que el gran desafío del Estado mexicano radica en romper el ciclo de impunidad imperante a fin de lograr una investigación efectiva, procesamiento y sanción de los responsables por violaciones de derechos humanos (CIDH, 2018a).

Tras las observaciones brindadas por los citados organismos y, junto con la de uno de los tribunales colegiados a cargo del caso (Franco, 2018) el gobierno actual ha instalado la Comisión de la Verdad y Acceso a la Justicia,<sup>8</sup> para “fortalecer el ejercicio del derecho que los familiares de las víctimas del caso Ayotzinapa tienen de conocer la verdad”, con la intención de “reconducir la investigación y dar con la verdad de los hechos en beneficio de la sociedad y familiares de las víctimas” (Secretaría de Gobernación, 2019), derecho (a la verdad) que de acuerdo con la CIDH y CNDH poseen los familiares y que de no aplicar incurriría en faltas más graves al Estado Mexicano (CNDH, 2018). En este sentido, la instalación de dicha Comisión por parte de la actual administración representa un reto y una oportunidad para reconducir las investigaciones de manera adecuada y en estricto apego a la ley y a los derechos humanos, hacia una versión más clara y legítima, y que a su vez ayude a romper el ciclo de impunidad que ha imperado con respecto al caso desde la administración anterior. Por lo tanto, debe de haber un buen marco regulatorio y eficacia del gobierno. Si bien existe un marco normativo que contempla la investigación de la desaparición forzada y tortura, la CIDH ha advertido que resulta necesario que dichas leyes se implementen en la práctica, toda vez que hasta la fecha su implementación es parcial, tanto a nivel federal como estatal, como en el presupuesto asignado y a nivel de operación.

Ahora bien, ¿cuál ha sido la importancia del caso Ayotzinapa para la imagen de México como país democrático? Acostumbrados a múltiples episodios de brutalidad e impunidad, ningún acontecimiento había producido un sentimiento nacional de indignación como este.

<sup>6</sup> La CNDH incluso presentó su propia versión de los hechos. RECOMENDACIÓN No. 15VG/2018 “CASO IGUALA”.

<sup>7</sup> México tiene un marco normativo al respecto: Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares (vigente desde noviembre de 2017); y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (vigente desde noviembre de 2018).

<sup>8</sup> Creada por decreto presidencial el 4 de diciembre del 2018 (instalado formalmente el 16 de enero de 2019), por el presidente López Obrador. Quedó conformada por a) distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (secretarías y/o subsecretarías de la SRE, SHCP y SEGOB), b) representantes de las madres y los padres de los 43 normalistas desaparecidos y, c) representantes de sus organizaciones (OSC) acompañantes. Es la encargada de proveer a los familiares de las víctimas y sus asesores, de todos los recursos materiales y humanos que se requieran para fortalecer el ejercicio del derecho que tienen para que las investigaciones se reconduzcan adecuadamente, a satisfacción de los ofendidos y de la sociedad en general, que reclaman el esclarecimiento de los hechos y las consecuencias que de ello se deriven”. (Secretaría de Gobernación, 2019).

De golpe, se puso un freno a la imagen de estabilidad, cohesión, y modernización económica puesta en pie por Peña Nieto al inicio de su mandato. Ayotzinapa demostró que la violencia y la inseguridad eran asuntos que no debían pasar a segundo término en la agenda pública y que, a pesar de las reformas económicas del gobierno; la seguridad y la violencia continuarían demostrando la incapacidad del Estado para garantizar el Estado de Derecho. Al final, el reclamo – expresado en círculos críticos del gobierno – que Ayotzinapa “fue el Estado”, se debe al resultado de la impunidad y de las prácticas abusivas en el seno de los distintos niveles de gobierno en México.

En otro plano, ¿qué revela el caso Ayotzinapa sobre el Estado mexicano en materia de derechos humanos? Refleja los legados de una guerra contra las drogas que continúa proyectando una alargada sombra sobre las políticas y sobre la política del Estado mexicano. Revela los niveles de corruptibilidad y de complicidad criminal que existen en los distintos niveles de gobierno. Además, pone de relieve la capacidad que tienen las organizaciones criminales, tanto para cooptar, como para amedrentar a funcionarios del Estado. Pone en primer plano los abusos y las violaciones de los derechos humanos que, en nombre de la seguridad, han sido o bien ignorados o promovidos por funcionarios del gobierno. Finalmente, el caso Ayotzinapa es una prueba para el sistema de justicia mexicano en garantizar a través de los procedimientos vigentes una justicia adecuada, íntegra y transparente, que permita la erradicación de la impunidad, y en armonía con los tratados e instrumentos internacionales ratificados por México, y con las obligaciones establecidas en su Constitución.

## **Feminicidios en México**

Indudablemente, el tema de feminicidios en México amerita un análisis más profundo que se permite en este texto. No obstante, cabe notar que ha habido un incremento paralelo respecto a la narco violencia y los feminicidios, haciendo que los homicidios en el país hayan alcanzado cifras astronómicas. Cabe destacar que los feminicidios no son ‘cualquier tipo’ de homicidios; en realidad, tiene características particulares (como bien lo explica Hope, 2020). La realidad es que siguen incrementado de forma alarmante; al cierre del año 2019, se habían registrado 1010 feminicidios en el país, según cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). El tema es de tal gravedad que la respuesta institucional ha sido lanzar un equipo integral (con instancias públicas y privadas) que coordina la Secretaría de Gobernación con el fin de prevenir los feminicidios. Efectivamente, la Secretaría ha declarado que los feminicidios ya forman parte de la Mesa de Seguridad y es un tema de

*En 2019 fueron asesinadas ocho mujeres al día y la cifra de feminicidios no deja de aumentar*

preocupación para la Guardia Nacional, que actualmente recibe capacitación en materia de perspectiva de género para atenderlo de manera específica (Vargas, 2019). Las cifras dadas a conocer por el INEGI y el SESNSP, revelaron que en 2019 fueron asesinadas ocho mujeres al día, mientras que al inicio del año 2020 se registraron 10 mujeres asesinadas diariamente. Los Estados de la República Mexicana que concentran el mayor número de feminicidios a nivel nacional son: Veracruz, Estado de México, Ciudad de México, Nuevo León y Puebla.

La Encuesta Nacional sobre Dinámica de las Relaciones en los Hogares<sup>9</sup> (ENDIREH) reveló que las mujeres mayores de 15 años, 66% han sufrido algún tipo de violencia económica, emocional, física y/o sexual; 49% han sufrido violencia emocional, 41% violencia sexual, 34% violencia física y 29% violencia económica, dentro de espacios privados o públicos (ENDIREH, 2016).

En 2019 hubo feminicidios que causaron una gran conmoción. Abril Pérez era una mujer de 46 años, madre de tres hijos; dos de ellos menores de edad. Era también ejecutiva de una empresa dedicada al comercio virtual. En enero del 2019 mientras dormía, su esposo la atacó con un bate de beisbol e intentó estrangularla y herirla con un arma blanca. Uno de sus hijos se despertó al escuchar los gritos y conuvo la agresión que su padre ejercía sobre su madre. Tras ese suceso, Abril denunció los hechos ante las autoridades correspondientes y logró obtener una medida cautelar que evitaría que su agresor, se acercara a ellos. (*El Financiero*, 2019)

El 25 de noviembre, Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, Abril fue asesinada en una de las principales avenidas de la Ciudad de México, mientras se llevaba a cabo una velada en memoria de las víctimas de feminicidio. Ella junto con sus hijos y su abogado, se dirigían al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, pues tenían previsto regresar a Monterrey, ciudad de donde era originaria y hacia donde se mudó después de la agresión sufrida, tras asistir a una audiencia, debido a que su exmarido había interpuesto un recurso legal para obtener la custodia de sus hijos. El principal sospechoso de su feminicidio es su esposo -ex CEO de Amazon en México-. En septiembre de 2019, el presunto agresor fue vinculado a proceso por el delito de feminicidio en tentativa de delito. Sin embargo, el 3 de noviembre un magistrado reclasificó el delito argumentando que se trataba de violencia familiar por lo cual se le dictó libertad el 8 de noviembre. A inicios de marzo (2020), las autoridades mexicanas dieron a conocer la detención de los posibles cómplices del crimen de Abril; mientras tanto se mantiene la ficha de búsqueda con la Interpol a fin de localizar al presunto responsable, se presume que probablemente salió de México (*El Economista*, 2020).

<sup>9</sup> Las cifras se encuentran actualizadas hasta 2016.

De acuerdo con el informe realizado por DataCívica<sup>10</sup> se indica que el hogar, no es un espacio seguro para las mujeres. De 2012 a 2017 las mujeres que fueron víctimas de violencia y que desafortunadamente perdieron la vida, tenían algún parentesco con su agresor. El 24% su agresor era su esposo o cónyuge; 23% concubino o compañero, 6% la agresión fue realizada por su hijo y el 44% no se encuentra especificado. (DataCívica, 2017).

La violencia extrema cometida hacia Abril, y los demás casos que han surgido años atrás, en 2019 y los primeros meses de 2020, tocó las fibras más sensibles de la sociedad mexicana. Desde agosto de 2019 se ha convocado a marchas, por diversas organizaciones de la sociedad civil a fin de exigir el cese a la violencia que se ejerce contra las mujeres y ante la falta de respuestas por parte del gobierno mexicano.

Sin embargo y tras el aumento de las cifras en materia de violencia y feminicidio, en noviembre de 2019, la Secretaría de Gobernación en conjunto con el gobierno de la Ciudad de México, hicieron la declaratoria de Alerta por Violencia de Género;<sup>11</sup> 18 estados de la República ya habían sido declarados con el mecanismo antes descrito. (*El Economista*, 2019).

En febrero de 2020, la Secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero reconoció que se había atendido de forma tardía y con un enfoque erróneo el tema del feminicidio. Lo anterior se dio tras una reunión que sostuvo con funcionarios de las distintas dependencias federales en la cual se plantearon acciones y estrategias, como la activación inmediata de los protocolos de búsqueda,<sup>12</sup> para atender la problemática y a fin de garantizar la seguridad de las mujeres (*El Universal*, 2020).

El 8 de marzo de 2020, Día Internacional de la Mujer, familiares de las víctimas, mujeres, activistas y sociedad en general, se manifestaron en México<sup>13</sup> a fin de recordar a las mujeres víctimas de feminicidio, en contra del machismo, y exigir justicia para cada una de ellas. Según estimaciones de autoridades del Gobierno de la Ciudad de México, la manifestación tuvo una asistencia de 80,000 personas.

¿Qué pasó un día después de la marcha del 8 de marzo en México? En días previos a la concentración, diversos colectivos feministas lanzaron

<sup>10</sup> Es una organización juvenil que se encarga de analizar los datos arrojados por las instituciones gubernamentales de México.

<sup>11</sup> Conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado (estado o municipio), ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad. (Art. 22 Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, 2018)

<sup>12</sup> México cuenta con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y dentro de su Código Penal Federal Cap. V, Art. 325, se tipifica el delito de feminicidio.

<sup>13</sup> Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Venezuela, también hubo manifestaciones de mujeres contra la violencia de género, el racismo, la desigualdad y la despenalización del aborto.



una convocatoria denominada #UNDÍASINNOSOTRAS, y tuvo como principal objetivo realizar un paro total de actividades, por parte de las mujeres; la cual se convirtió también en un grito – silencioso – ante el aumento de los feminicidios (Milenio, 2020). El 9 de marzo: ni una mujer en las universidades, tanto públicas como privadas, ni una mujer en el transporte público, en los bancos, en las oficinas, en las plazas; tampoco en los supermercados, ni en las principales avenidas. Resta la tarea investigar los efectos a mediano y largo plazo del “día sin mujeres” dentro de los hogares, los lugares de trabajo, las instituciones políticas y, por ende, el diseño de las políticas públicas en el país.

### **Reflexiones finales**

Este artículo ha expuesto la violencia imparables en México, siendo un verdadero lastre para la imagen del país en el exterior. Como se mencionó, los niveles de violencia se dispararon durante el sexenio del gobierno de Calderón, aumentó sucesivamente en el mandato de Peña Nieto, hasta que alcanzó niveles francamente espeluznantes en el primer año de gobierno de López Obrador. El legado de 70 años de un sólo partido gobernante (PRI) fomentado por prácticas clientelares y de corrupción, impunidad y opacidad, sigue estando presente. Desde la transición a la democracia en el 2000, el camino sigue en construcción hacia una democracia verdadera, marcado por la precariedad de los principios de Estado de Derecho y fallas en combatir la inseguridad y la violencia desde un enfoque de “paz positiva”.

Por lo anterior expuesto; el caso de Ayotzinapa y los feminicidios, siguen llamando la atención tanto en México como de la comunidad internacional respecto a las contradicciones del Estado mexicano en materia de respetar principios de derechos humanos y justicia. Ambos casos reflejan cómo estos problemas erosionan la confianza en la democracia y los fundamentos de la convivencia en la sociedad. En tanto que uno de los países más desiguales, en donde la discriminación generalizada, el racismo y una cultura de privilegios y derechos chocan con la idea de “no dejar a nadie atrás”, a nivel nacional, el dilema surge cuando se presenta una brecha importante, evidente entre “lo dicho y lo hecho”, es decir, entre los compromisos y la retórica, y las políticas públicas o programas de acción concretamente. Especialmente, cuando las elites políticas/económicas – sean de derecha o de izquierda – no caminan en sintonía con las urgencias sociales o reivindicaciones sociales-políticas de los ciudadanos respecto al derecho al desarrollo, la seguridad o la justicia.

*Las élites políticas y económicas no caminan en sintonía con las necesidades sociales respecto al derecho al desarrollo, la seguridad y la justicia*

## Referencias bibliográficas

Anaya Muñoz, A. (2014). "Communicative Interaction Between Mexico and its International Critics Around the Issue of Military Jurisdiction: 'Rhetorical Action' or 'Truth Seeking Arguing'?", *Journal of Human Rights* 13(4): 434-455.

Anaya Muñoz, A. (2009). "Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies in Mexico", *Human Rights Quarterly* 31(1): 35-58.

Bucio, N. (2019). Impunidad en caso Tlatlaya mal mensaje para la Guardia Nacional: Centro Prodh. 30 de junio. MVS Noticias Sitio web. Consultado el 3 de septiembre de 2019. <https://mvsnoticias.com/noticias/nacionales/impunidad-en-caso-tlatlaya-mal-mensaje-para-la-guardia-nacional-centro-prodh/>

Cámara de Diputados (2018). "*Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*". Consultado el 8 de marzo de 2020. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV\\_130418.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_130418.pdf)

CIDH (2018a). Informe Anual 2018. *Tercer Informe de Seguimiento de Recomendaciones Formuladas por la CIDH*. Consultado el 3 de septiembre de 2019. <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/docs/IA2018cap.5MX-es.pdf>

CIDH (2018b). *Informe final del Mecanismo Especial de Seguimiento al Asunto Ayotzinapa*. Consultado el 21 de agosto de 2019. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MESA-es.pdf>

CNDH (2018). Mecanismo Especial de Seguimiento al Asunto Ayotzinapa. *RECOMENDACIÓN No. 15VG/2018 "CASO IGUALA"*. Consultado el 21 de agosto de 2019. [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG\\_015.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_015.pdf)

CNDH (2014). *Recomendación no. 51/2014. Sobre los hechos ocurridos el 30 de junio de 2014 en Tlatlaya*. Consultado el 28 de agosto de 2019. [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2014/Rec\\_2014\\_051.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2014/Rec_2014_051.pdf)

Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU-DH (2018). *Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del art. 29, párrafo 1, de la Convención*. Consultado el 7 de septiembre de 2019. [https://www.hchr.org.mx/imagenes/CED\\_C\\_MEX\\_FU\\_1\\_33066\\_S.pdf](https://www.hchr.org.mx/imagenes/CED_C_MEX_FU_1_33066_S.pdf)

Croda, R. (2018). "México y Colombia: dos guerras con medio millón de muertos", *Proceso*. 6 de agosto. Consultado el 22 de agosto de 2019. <https://www.proceso.com.mx/545829/mexico-y-colombia-dos-guerras-con-medio-millon-de-muertos>

DataCívica (2017), "*Claves para entender el feminicidio*". Consultado el 7 de marzo de 2020. <https://datacivica.org/assets/pdf/claves-para-entender-y-prevenir-los-asesinatos-de-mujeres-en-mexico.pdf>

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2018). *Decreto por el que se establece la Guardia Nacional*. Consultado el 7 de septiembre de 2019. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5564435&fecha=28%2F06%2F2019](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5564435&fecha=28%2F06%2F2019)

Espino, M. (2020). "Marzo, otro récord en homicidios dolosos", *El Universal*, 2 de abril. Consultado el 3 de abril de 2020. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/marzo-otro-record-en-homicidios-dolosos>

Franco, M. (2018). Un tribunal mexicano ordena investigar de nuevo el caso Ayotzinapa. *The New York Times (en español)* Sección América Latina, 4 de junio de 2018. Consultado el 18 de agosto de 2019. <https://www.nytimes.com/es/2018/06/04/ayotzinapa-comision-verdad-pgr/>

García, A. (2019). "CDMX activa alerta de género; 19 de 32 estados están en foco rojo". *El Economista*, 21 de noviembre de 2019. Consultado el 29 de febrero de 2020. <https://www.economista.com.mx/politica/CDMX-activa-alerta-de-genero-19-de-32-estados-estan-en-foco-rojo-20191121-0066.html>

Gobierno de México (2019). *Plan Nacional de Desarrollo Gobierno de México 2019 – 2024*.

Consultado el 20 de octubre de 2019. <https://framework-gb.cdn.gob.mx/landing/documentos/PND.pdf>

Hope, A. (2020). "Va de nuevo: la violencia contra las mujeres es distinta", *El Universal*, 6 de marzo. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/alejandro-hope/va-de-nuevo-la-violencia-contra-las-mujeres-es-distinta>

Human Rights Watch (s/f): "México. Eventos de 2018". Disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2019/country-chapters/326034>

INEGI (2019). *Comunicado de Prensa n° 347/19*. Consultado el 22 de octubre de 2019. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSegPub/homicidios2018.pdf>

INEGI (2016). "Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares". Consultado el 10 de marzo de 2020. <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/>

Le Clercq, J. A. y Rodríguez, G. (Coords.) (2018). *Índice Global de Impunidad México 2018*. Consultado el 12 de septiembre de 2019. <https://www.udlap.mx/igimex/>

Martínez, P. (2018). "La verdad histórica de Ayotzinapa es falsa, concluye la CIDH; pide un cambio de narrativa en el caso." *Animal Político*. 30 de noviembre. Consultado el 25 de agosto de 2019. <https://www.animalpolitico.com/2018/11/version-ayotzinapa-falsa-cidh/>

Martínez Ahrens, J. (2015). UN Special Rapporteur says Practice Of Torture is 'Generalized' in Mexico. *El País* in English, February 27. [http://elpais.com/elpais/2015/02/27/inenglish/1425061151\\_391411.html](http://elpais.com/elpais/2015/02/27/inenglish/1425061151_391411.html). Accessed 24 Feb 2016.

ONU-DH (2018). *A cuatro años del crimen de Iguala, la ONU-DH subraya que el caso es un símbolo de las desapariciones en México que aguarda ser resuelto*. Consultado 3 septiembre 2019.

[https://www.hchr.org.mx/images/Comunicados/2018/20180925\\_ComPrensa\\_AniversarioAyotzinapa.pdf](https://www.hchr.org.mx/images/Comunicados/2018/20180925_ComPrensa_AniversarioAyotzinapa.pdf)

Ortiz, A. (2020). "Sánchez Cordero admite: "hemos llegado tarde" en el anuncio de medidas para frenar feminicidios". *El Universal*, 21 de febrero de 2020. Consultado el 5 de marzo de 2020. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/sanchez-cordero-hemos-llegado-tarde-para-frenar-feminicidios>

Reza, A. y Job, V. (2018). "Libres ya 4 implicados del Caso Iguala." *Milenio Diario*. 19 de noviembre. Consultado el 25 de agosto de 2019. <https://www.milenio.com/policia/libres-ya-cuatro-implicados-clave-del-caso-iguala>

S/A (2019). "Esto es lo que sabemos del caso Abril Pérez". *El Financiero*, 29 de noviembre de 2019. Consultado el 29 de febrero de 2020. <https://elfinanciero.com.mx/nacional/esto-es-lo-que-sabemos-del-caso-abril-perez>

S/A (2019). "24 policías detenidos por el caso Ayotzinapa son liberados; SEGOB culpa a juez." *Expansión*, 15 de septiembre de 2019. Consultado el 8 de octubre de 2019. <https://politica.expansion.mx/mexico/2019/09/15/liberan-policias-caso-ayotzinapa-juez-samuel-ventura-ramos>

S/A (2020). "Autoridades detienen a presuntos autores materiales del feminicidio de Abril Pérez". *El Economista*, 5 de marzo de 2020. Consultado el 6 de marzo de 2020. <https://www.economista.com.mx/politica/Autoridades-detienen-a-presuntos-autores-materiales-del-feminicidio-de-Abril-Perez-20200305-0046.html>

S/A (2020). "Un día sin mujeres: ¿qué es y cómo surgió el paro del 9m". *Milenio*, 9 de marzo de 2020. Consultado el 10 de marzo de 2020. <https://www.milenio.com/politica/paro-9-de-marzo-que-es-y-de-donde-surge>

Secretaría de Gobernación (2019). "*Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia en el Caso Ayotzinapa*". Consultado el 28 de agosto de 2019. [http://www.comisionayotzinapa.segob.gob.mx/work/models/Comision\\_para\\_la\\_Verdad/Documentos/pdf/Informe%201semestre.pdf](http://www.comisionayotzinapa.segob.gob.mx/work/models/Comision_para_la_Verdad/Documentos/pdf/Informe%201semestre.pdf)

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, "*Información sobre violencia contra las mujeres (Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1)*". Consultado el 7 de marzo de 2020. <https://drive.google.com/file/d/1ejvQGWG3Fe9XIs53DpfCArCt5ARd-FbN/view>

United Nations Human Rights Council, (2014). UN Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Addendum: Mission to Mexico, 29 December 2014, A/HRC/28/68/Add.3. Consultado el 20 de marzo de 2020. <https://www.refworld.org/docid/54fea9bf4.html>

Vargas, M. (2019). "Feminicidios, foco de atención de la Guardia Nacional: Segob". *Publimetro*, 15 de octubre. Consultado el 22 de noviembre de 2019. <https://www.publimetro.com.mx/mx/nacional/2019/10/15/feminicidios-foco-atencion-la-guardia-nacional-segob.html>





# Chile en un proceso de cambios sin retorno, pese a la pandemia

*Rocío Montes*

*Periodista, corresponsal de El País en Chile*



La posibilidad de cambiar la Constitución de 1980 del régimen de Augusto Pinochet fue la oferta que prácticamente toda la clase política chilena hizo a la ciudadanía en los complicados días de las revueltas sociales que estallaron el 18 de octubre de 2019 en el país sudamericano. Fue un ofrecimiento histórico, posible solo porque la democracia en Chile corrió peligro, como lo alcanzaron a advertir los dirigentes tanto de la oposición como de la derecha del presidente Sebastián Piñera (2018-2022). Fue la apuesta de la institucionalidad para descomprimir la mayor tensión social vivida el país desde el regreso a la democracia en 1990, con niveles inéditos de protesta pacífica y, al mismo tiempo, de violencia desatada.

*En medio de las  
mayores  
revueltas sociales  
de las últimas  
décadas en Chile,  
emergió la  
pandemia  
paralizando el  
movimiento de  
golpe*

Hubo represión y violaciones a los derechos humanos, balines, bombas lacrimógenas y mólotov, ciudadanos con ojos mutilados, civiles y policías heridos, enfrentamientos, mobiliario público en el suelo, miles de rayados en los muros con proclamas diversas, grafitis, bailes, monumentos intervenidos, fuego, comercio destruido, estaciones de metros incendiadas –sobre todo en las zonas más populares de Santiago–, y una ciudadanía tomándose por completo del espacio público. Chile fue durante semanas una película intensa compuesta por millones de fotografías que la gente todavía seguramente no procesa del todo. Lo de octubre fue una pintura compleja, no en blanco y negro.

Se estableció un cronograma del proceso constituyente. El 26 de abril de 2020 sería el plebiscito que establecería si se aprobaba el reemplazo de la carta fundamental y, de ganar esa alternativa, la fórmula de redacción (si una convención constitucional formada por un 100% de ciudadanos elegidos –como una asamblea constituyente– o una convención mixta, integrada en partes iguales por ciudadanos elegidos y parlamentarios). Más de 14 millones de personas –entre ellos cerca de 60.000 chilenos que residen en el exterior– estaban convocadas para decidir el futuro del país para las próximas décadas.<sup>1</sup>

A fines de febrero, arrancaron las campañas. Chile se lanzaba a la carrera por el referéndum constitucional con actos masivos y recorridos puerta a puerta y los partidos políticos –en un sostenido proceso de decadencia y baja representatividad–, iniciaban una campaña crucial, como la que selló el término de la dictadura en 1988. Pero, como en todo el mundo, Chile entró pronto en un proceso de hibernación: el 3 de marzo se conoció el primer caso confirmado de la COVID-19 en el país y justamente luego de las elecciones municipales en Francia –que tuvo un 53% de abstención por la pandemia–, nuevamente todas las fuerzas políticas se unieron para acordar un cambio de la fecha del plebiscito para el 25 de octubre de 2020, una medida que no tuvo mayores resistencias ni en los grupos políticos ni en la población.<sup>2</sup>

El movimiento se transformó, de golpe, en una pausa inquietante. Ciertamente el mundo entero, como nunca antes, entró en un estado conjunto de desaceleración. Pero a no todo el mundo la pandemia la sorprendió en medio de las mayores revueltas sociales de las últimas décadas, como a Chile. Con estado de emergencia, toque de queda, suspensión de clases, cierre de comercio y restricciones de movilización, la zona cero de las protestas en Santiago –la plaza Italia o Dignidad, como fue rebautizada por quienes empatizan con la causa–, se convirtió en un lugar fantasma. La protesta se paralizó, aunque a fines de abril algunos grupos aislados comenzaban nuevamente a

<sup>1</sup> [https://elpais.com/internacional/2020/02/25/america/1582644388\\_271227.html](https://elpais.com/internacional/2020/02/25/america/1582644388_271227.html)

<sup>2</sup> <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2020/03/24/980932/Congreso-aprueba-cambio-fecha-Plebiscito.html>

organizarse para marcar su presencia en un lugar simbólico que el Gobierno –con la ausencia de gente por las cuarentenas– aprovechó de remozar. Volvieron los semáforos destrozados, por meses inexistentes.<sup>3</sup> Para el inicio de la pandemia, unos siete de cada 10 chilenos apoyaban la posibilidad de una nueva Carta Fundamental, según la encuesta de Activa Research.<sup>4</sup>

En marzo, en Chile había un ambiente polarizado que se advertía en el debate público y en los espacios privados. Aunque la opción *apruebo* parecía ganar con amplia ventaja al *rechazo*, una de las principales incógnitas era el nivel de participación que se alcanzaría en el proceso.<sup>5</sup> Considerando que el nivel de participación en las presidenciales de 2018 donde ganó Piñera fue menor al 50%, ¿qué legitimidad tendría un referéndum que no convocara ni siquiera a la mitad de los ciudadanos habilitados? No resultaba del todo claro que los que protestaban en las calles –ni pacíficamente ni con violencia– acudieran a votar el día del plebiscito, por histórico que fuese la opción del cambio. Sobre todo, porque las revueltas fueron protagonizadas por un grupo especialmente alejado de la política institucional y de la democracia representativa: los jóvenes.

## Revienta la ‘olla a presión’

Las revueltas en Chile explotaron el 18 de octubre de 2019 con cientos de escolares pasando los torniquetes del metro de Santiago sin pagar, en protesta por el alza del precio del billete. Pero fue apenas la punta del iceberg de una olla a presión del malestar ciudadano que se acumulaba por décadas en Chile, un país que aparentemente era el oasis en una América Latina convulsionada, como había señalado Piñera solo algunas semanas antes. Los chilenos estaban descontentos –resultó evidente–, pero ni políticos ni intelectuales han llegado a una conclusión acabada y única acerca de las razones. Es, sin duda, un problema de combina diferentes elementos. Para algunos se trataba de un reclamo general contra las desigualdades desde diferentes frentes y para otros, como para el influyente columnista Carlos Peña, “lo que ocurrió el 18 de octubre fue fruto de múltiples factores; desde cuestiones generacionales, frustraciones del bienestar, una cierta obsolescencia del Estado, luchas culturales”. “Es bastante más complejo que el simplismo de la desigualdad”, ha dicho el académico.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> <https://www.latercera.com/nacional/noticia/los-semaforos-vuelven-a-la-zona-cero/RCJVEOZ7QBBBxF5IAHHYFKT7DQ/?outputType=amp>

<sup>4</sup> <https://www.activasite.com/wp-content/uploads/2020/03/Pulso-Ciudadano-Marzo-Q1.pdf>

<sup>5</sup> <https://www.latercera.com/la-tercera-domingo/noticia/columna-ascanio-cavallo-enemigo-publico-n-2/1017834/>

<sup>6</sup> [https://www.litoralpress.cl/sitio/Prensa\\_Texto?LPKey=21Ayq8zNIPW/u5IVp1R4ISd58hwhuUEVujaV6C8QALo%C3%96](https://www.litoralpress.cl/sitio/Prensa_Texto?LPKey=21Ayq8zNIPW/u5IVp1R4ISd58hwhuUEVujaV6C8QALo%C3%96)



*Un 70% de la población gana menos de 640 dólares mensuales y 11,5 millones de personas están endeudadas debido a los bajos salarios*

En aquellos días de octubre, por las redes sociales circulaba una imagen que intentaba explicar el problema. Como punta del iceberg aparecían las protestas por el alza de la tarifa del metro. Pero de acuerdo con el dibujo, existía una parte profunda del iceberg que no se alcanzaba a observar: “Pensiones indignas, salud precaria, sueldos miserables, educación de mala calidad, licencias médicas por depresión, deuda universitaria vitalicia, sueldos de la élite política, delincuencia sin control, empleos precarios, “Pacogate” y “Milicogate” [los escándalos de corrupción en Carabineros y el Ejército, respectivamente]”.<sup>7</sup> En definitiva, que lo que ocurría tendría relación a un hartazgo que ni este Gobierno ni los anteriores habían logrado apaciguar.

La economía estaba creciendo en octubre en torno a un 2,5%, menos de lo prometido por la Administración de Piñera, aunque ciertamente mejor que muchos de los países vecinos. Pero vivir en Chile se había vuelto especialmente caro, sobre todo en Santiago, donde el precio de la vivienda ha aumentado hasta un 150% en la última década, mientras los sueldos apenas un 25%, según un estudio de la Universidad Católica. Chile pertenece a la OCDE, pero un 70% de la población gana menos de 640 dólares mensualmente y 11,5 millones de personas están endeudadas y 4,7 millones son morosas, debido a los bajos salarios, según cálculos de la Fundación Sol.

Poco antes de la insurrección se había anunciado que el recibo de la luz aumentaría hasta un 10% y las alzas del precio del transporte –justificado por la guerra comercial y el aumento del precio del dólar, entre otros asuntos– motivaron declaraciones desafortunadas de las autoridades. Como lo que aumentaba era el precio del billete del metro en horario punta, el entonces ministro de Economía, Juan Andrés Fontaine, indicó: “Alguien que sale más temprano y toma el metro a las siete de la mañana, tiene la posibilidad de una tarifa más baja que la de hoy”. Fue una especie de bofetada a los habitantes de Santiago que pueden tardar dos horas en llegar a sus lugares de trabajo. Lo mismo que la revelación de hacía algunos meses sobre las contribuciones rebajadas del presidente Piñera –una de las principales fortunas del país– en una de sus casas de descanso en el sur. Tampoco contribuyó la impunidad para los casos de financiamiento ilegal de la política que se han destapado en los últimos años, que afectaron a dirigentes y partidos de diferentes sectores. Los conocidos empresarios de derecha Carlos Délano y Carlos Eugenio Lavín, por ejemplo, fueron condenados a 33 clases de ética en una universidad, en el marco de la condena por delitos tributarios en el caso Penta, una de las tramas de mayor impacto.

<sup>7</sup> [https://elpais.com/internacional/2019/10/20/america/1571531965\\_776078.html](https://elpais.com/internacional/2019/10/20/america/1571531965_776078.html)

Lo que explotó en octubre de 2019 fue un fenómeno que se había incubado por mucho tiempo en Chile y que fue protagonizado por una nueva generación de chilenos, de menos de 30 años, que no conocieron la dictadura y, por lo tanto, no tenían el miedo de sus antepasados. “Nos hemos acostumbrado a la violencia, no tenemos nada que perder”, decía en noviembre el portavoz de la Asamblea de Estudiantes Secundarios (ACES), Víctor Chanfreau. “El neoliberalismo nació en Chile y morirá en Chile”,<sup>8</sup> señalaba el dirigente, cuya organización poco después nuevamente puso contra las cuerdas a la institucionalidad, al intentar un sabotaje contra la prueba de selectividad universitaria.

### **Los factores de las revueltas sociales**

Fueron múltiples los factores que se enumeraron para explicar las revueltas: la relación estrecha entre la elite política y económica que les impidió observar lo que estaba ocurriendo en los sectores medios, una policía afectada por problemas graves de corrupción, el nivel extremo en que en Chile se privatizó la reproducción de la vida cotidiana –con una cantidad de fuentes de incertidumbre– y una clase media que vive mejor que antes, pero que tiene enormes frustraciones y, sobre todo, una mala opinión del conjunto de instituciones del Estado y del sector privado.

“En la población chilena existe una dualidad. Por una parte, se reconoce el tremendo progreso que ha tenido Chile en los últimos 30 años, que pasó de ser uno de los países de mayor pobreza de la región a tener los mejores ingresos. Se valora que haya reducido la pobreza a menos del 10% y que se hayan mejorado las condiciones de vida de la mayoría. Pero, por otro lado, existe una sensación de malestar que quizá el mismo crecimiento ha alimentado, porque las expectativas de las personas han crecido con mayor rapidez que los ingresos”, explicaba el experto electoral y académico de la Universidad Católica, Roberto Méndez. “La ciudadanía no pide un cambio de modelo, sino una mejoría de los servicios públicos y mayor acceso al bienestar de un país de ingresos medios-altos”.<sup>9</sup>

El ex presidente socialista, Ricardo Lagos (2000-2006) se reconocía “muy preocupado” por lo que sucedía: “Ni el tránsito de la dictadura de Pinochet a la democracia tuvo estos niveles de destrucción”, decía en los días álgidos de la protesta. Pero señalaba que había “razón para salir a las calles”. “En Chile teníamos un 40% de pobres y ha bajado a

<sup>8</sup> [https://elpais.com/internacional/2019/11/23/actualidad/1574543096\\_923129.html](https://elpais.com/internacional/2019/11/23/actualidad/1574543096_923129.html)

<sup>9</sup> [https://elpais.com/internacional/2019/10/20/america/1571531965\\_776078.html](https://elpais.com/internacional/2019/10/20/america/1571531965_776078.html)

*La ciudadanía no pide un cambio de modelo, sino una mejoría de los servicios públicos y mayor acceso al bienestar*

un 10% en las últimas tres décadas. Ese 30% tiene nuevas demandas. La primera, no volver a ser pobre, pero la segunda es la necesidad de que el Estado provea más bienes públicos de los que proveía antes. Bienes gratuitos que permitan tener una mejor educación, una mejor salud, una mejor vejez. En otras palabras, que la sociedad empiece a avanzar para que todos seamos iguales en dignidad. Es lo que el filósofo Norberto Bobbio llamaba un mínimo civilizatorio. Toda sociedad, dice él, tiene que tener algo en que todos los ciudadanos seamos iguales”.<sup>10</sup>

Había una razón adicional que explicaba el descontento, menos evidente que las anteriores, pero latente en todos los rincones: el maltrato clasista, una dimensión de la desigualdad que se aborda menos que la económica, que en Chile actualmente se tolera menos que en el pasado. Cuatro de cada 10 chilenos experimentaron discriminación o menoscabo en dignidad en el último año, según una investigación *Desiguales* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),<sup>11</sup> por razones como la clase social, el lugar en que se vive, la vestimenta o el trabajo y la ocupación. Los lugares donde se experimentan los malos tratos en mayor medida, de acuerdo al estudio, son los sitios de trabajo, la calle, los servicios de salud, el transporte público, las oficinas del servicio público y en el comercio. Las personas percibidas como autoras de los malos tratos son desconocidos, funcionarios, jefes, empleados de empresas privadas, vecinos y compañeros de trabajo o de estudios, se acuerdo a la investigación.

En febrero de 2019, por ejemplo, ocho meses antes de la insurrección, un conocido empresario chileno protagonizó una escena que fue viralizada en las redes sociales en pleno verano. Aunque las playas son públicas, el hombre echó a un grupo de mujeres que tomaban sol a orillas del lago Ranco, a metros de su vivienda de descanso: “Es mi jardín (...) Se van a ir y si no, voy a venir a sacarlas yo de manera no tan pacífica”, les amenazó, según se observa en un vídeo que todavía está colgado en Youtube, con miles de visualizaciones.<sup>12</sup> El caso causó tanta indignación que grupos de vecinos hicieron llamamientos a ocupar la playa del ejecutivo. Un hombre mayor llegó con su nieta y con una bandera chilena en la mano: “Estoy aquí por el futuro de la niña. Cuando sea mayor, espero que tenga derecho a disfrutar también de este lugar junto a su familia”, señalaba el abuelo. Para muchos –como lo ha dicho el popular astrónomo José Maza–, fue la gota que hizo rebalsar el vaso de la indignación.

<sup>10</sup> [https://elpais.com/internacional/2019/10/25/actualidad/1572026903\\_812256.html](https://elpais.com/internacional/2019/10/25/actualidad/1572026903_812256.html)

<sup>11</sup> [https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp\\_cl\\_pobreza-Libro-DESIGUALES-final.pdf](https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza-Libro-DESIGUALES-final.pdf)

<sup>12</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=dyeMmGRdpBw>

Las protestas masivas que ocurrieron en Santiago y en todo Chile eran una especie de carnaval de proclamas y las más disímiles demandas sociales. Como la del viernes 25 de octubre de 2019, cuando 1,2 millones de personas salieron pacíficamente a las calles de la capital, una ciudad habitada por siete millones. “Viernes con V de venceremos”, “Chile despertó”, “Hasta que la dignidad se haga costumbre”, “No estamos en guerra” –en referencias a las palabras del presidente de que Chile estaba en guerra–, “No más conformismo, Chile no es el mismo”, “Cuando la tiranía es ley, la revolución es orden”, “Somos la voz de los que ya no pueden gritar”, “Milico ven para abrazarte”. Las encuestas poco a poco comenzaron a instalar las pensiones, la salud, la educación y los sueldos como asuntos prioritarios, mientras otros problemas –como la delincuencia– descendieron entre las preocupaciones de la gente.

### **Una Carta Magna que no une a los chilenos**

Lo que sucede en Chile se trata de un problema profundo y complejo donde, por supuesto, no existen consensos absolutos sobre algunas materias esenciales. Para quienes están por rechazar el cambio a la Constitución de Pinochet, por ejemplo, la Carta Fundamental no impide realizar las transformaciones que clamaban los chilenos, que se pueden efectuar a través de determinadas políticas públicas, según defienden. Una preocupación que con el tiempo se fue haciendo transversal, en tanto, tenía relación a las altas expectativas que se estaban generando en torno al proceso constituyente en la sociedad chilena. Lo cierto, sin embargo, fue que la ciudadanía lentamente comenzó a comprender la importancia de que, por primera vez en su historia, Chile tenía la posibilidad de una Carta Fundamental discutida en democracia. En diciembre de 2019, sin prácticamente campaña, cerca de dos millones de personas participaron de una consulta ciudadana no vinculante organizada por algunos alcaldes, donde un 80% de los votantes estuvieron a favor de una nueva Constitución.<sup>13</sup>

El cambio de la Carta Magna comenzó a tomar fuerza en la sociedad chilena desde las protestas estudiantiles de 2011, en el primer Gobierno de Piñera (2010-2014). Fue cuando quedó en evidencia las dificultades para cambiar ciertas leyes por los altos quórum requeridos, como la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE). “Muchos de los derechos sociales que se han discutido en la esfera pública en los últimos años –el aborto, la salud, la titularidad sindical,

<sup>13</sup> <https://www.latercera.com/nacional/noticia/consulta-ciudadana-resultados-preliminares-revelan-846-110-personas-están-favor-una-nueva-constitucion/940360/>

*En medio de las revueltas sociales, el cambio de la Constitución adquirió una gran importancia*

los derechos de agua- se topan con la Constitución”, explicaba Claudio Fuentes, profesor de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales.

El profesor Javier Couso, académico de la Universidad Diego Portales y catedrático de la Universidad de Utrecht, ponía un ejemplo: “La Constitución de 1980 establece asuntos que serían considerados exagerados en otros países, como que la seguridad social debe ser prestada por instituciones públicas o privadas, con lo que se les da un estatus constitucional a las administradoras de fondos de pensiones (AFP)”. “Si una ley terminara con ese sistema [de capitalización individual vigente desde 1981, pionero en el mundo] y permitiera uno similar al de Inglaterra, Alemania o España, alguien podría recurrir al Tribunal Constitucional (TC)”. Para el académico, el TC chileno actúa como una tercera cámara y ha posibilitado por 30 años la capacidad de veto de la derecha: “Es de los de mayor poder del planeta”, explicaba Couso.<sup>14</sup>

En los días de crisis marcados por la masiva protesta pacífica y por la actuación de grupos de violentos con alta capacidad destructiva, el presidente Piñera tomó la decisión de abrirse al mayor cambio político de las últimas décadas. Un punto esencial para entender las complejidades del proceso chileno: aunque quienes están en contra de cambiar la Carta Magna se ubican en la derecha doctrinaria –parte del oficialismo–, no toda la derecha ni todo el Gobierno está en desacuerdo con su reemplazo, aunque el mandatario pidió en su momento prescindencia pública en el proceso.

Lo que hasta hace algunos años se trataba de una discusión académica y de la elite política se ha transformado con el tiempo en una demanda social. En medio de las revueltas sociales, diversas encuestas mostraron la importancia que había adquirido el cambio de la Constitución. El estudio del Núcleo Milenio en Desarrollo Social (Desoc), el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile y el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES) mostró que ocho de cada 10 chilenos estaba a favor de una nueva carta fundamental. La edición impresa de la Constitución de 1980, por otra parte, a fines del año pasado se instaló entre los libros más vendidos en el país en estas últimas semanas. Los ejemplares estaban en el comercio de todo el centro de Santiago y se lo llevaban como pan caliente, según describían los vendedores.

Para Claudio Fuentes, profesor de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales, la carta magna de Pinochet “fue el fraude más grande de la historia que se haya cometido en Chile: un proceso

<sup>14</sup> [https://elpais.com/internacional/2019/11/11/america/1573486255\\_845701.html](https://elpais.com/internacional/2019/11/11/america/1573486255_845701.html)

convocado por Pinochet con un mes de anticipación en septiembre de 1980, donde no había padrón electoral y no se permitió a la oposición dar su visión”.<sup>15</sup> Pero no se trata solo de un problema de legitimidad de origen, porque existen distintas constituciones en el mundo cuyos orígenes no han sido democráticos –como la de Japón o de EE.UU.– que han ganado legitimidad sobre la marcha. En el caso de Chile, sin embargo, se trata de una Constitución que divide y no une, en lo que coinciden diferentes sectores políticos, incluso de la derecha liberal.

La de 1980 fue una carta fundamental que comenzó a regir solo cuando se inició el primer gobierno democrático del democristiano Patricio Aylwin, el 11 de marzo de 1990. Un día antes del cambio de régimen, la dictadura decretó una decena de leyes orgánicas constitucionales que requerirían de quórum de tres quintos o dos tercios, cuando la mayoría de las iniciativas legales requieren de cuatro séptimos. Fueron las llamadas leyes de amarre. El centroizquierda quedó con las manos atadas y liderando una transición compleja: con Pinochet como comandante en Jefe del Ejército hasta 1998 y con las figuras de los senadores designados como indicaba la Constitución, que no les permitía ejercer su mayoría política. Fue en 2005, en el Gobierno de Lagos, cuando se eliminaron algunos de los enclaves autoritarios de la Carta Fundamental, como la inamovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas o los propios senadores designados. En el segundo mandato de Michelle Bachelet (2014-2018) unas 200.000 personas participaron en discusiones para una nueva Constitución que fueron recogidas por un proyecto presentado al Congreso pocos días antes del cambio de Gobierno, en marzo de 2018.

En este proceso estaba Chile, entonces, cuando lo comenzó a acotar la COVID-19, el 3 de marzo pasado. Chile, el país que fundó el primer sistema nacional de salud de América Latina, en los años cincuenta y que, sin embargo, un cuarto de siglo después la dictadura lo desmontó, desconcentrándolo en 27 servicios independientes. En 1981, el régimen militar abrió paso a las instituciones de salud previsional, las “isapres”,<sup>16</sup> que relevan al Estado de funciones y que operan bajo preceptos de libre competencia, a la que pertenece actualmente cerca del 15% de la población. El tejido sanitario nacional sufrió un golpe severo con el traspaso de los centros de atención primaria a los municipios, aunque siguen dependiendo de los aportes del Estado. Las brechas entre el sistema público y privado son gigantes: el sistema público, por ejemplo, tiene dos camas por cada 1.000 habitantes y en el privado casi se dobla la cifra.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> [https://elpais.com/internacional/2019/11/11/america/1573486255\\_845701.html](https://elpais.com/internacional/2019/11/11/america/1573486255_845701.html)

<sup>16</sup> Isapres son entidades privadas que funcionan en base a un esquema de seguros, las cuales están facultadas para recibir y administrar la cotización obligatoria de salud (7% de su remuneración imponible) de los trabajadores y personas, que libre e individualmente optaron por ellas en lugar del sistema de salud estatal (FONASA).

<sup>17</sup> <https://elpais.com/sociedad/2020-04-12/chile-controla-los-respiradores-del-sector-publico-y-privado.html>

## La crisis del coronavirus y el estado de excepción

Con la crisis del coronavirus, el Gobierno de Piñera decretó el estado de excepción y toque de queda para todo el territorio, lo que devolvió a los militares a la calle, como en los meses álgidos de las revueltas. A diferencia de lo que ocurrió en medio de la insurrección, sin embargo, la gente no desafió a las autoridades con las medidas de restricción. El Ejecutivo desplegó una estrategia sanitaria basada fundamentalmente en dos elementos: muchos exámenes –lideró la cantidad de test a nivel latinoamericano– y cuarentenas focalizadas en municipios y ciudades, no a nivel regional ni nacional.

La pandemia encontró a Chile con la confianza de los ciudadanos hacia sus líderes por el suelo. De acuerdo a la encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP) dada a conocer en enero, apenas un 7% confía en las empresas, un 6% en el Ministerio Público, un 5% el Gobierno, un 3% en el Congreso y un 2% en los partidos, tanto del oficialismo como de la oposición de izquierda y centroizquierda.<sup>18</sup> Fue lo que explicó, de alguna forma, que cuando las autoridades del Ejecutivo comenzaron a hablar de la COVID-19 a comienzos de año, alguna parte de la ciudadanía sospechara que se trataba de una operación para aplacar el movimiento social y detener el proceso de cambios. Lo mismo cuando las autoridades empezaron a tomar las primeras medidas para retomar la producción y la llamó “nueva normalidad”, una palabra que tiene un significado político complejo en Chile. Las revueltas sociales que estallaron el 18 de octubre fueron, en buena parte, una protesta contra la supuesta normalidad del país donde estaban permitidos los precios abusivos de los medicamentos, las colusiones empresariales, la segregación de ricos y pobres en las ciudades o el maltrato clasista.

“Venimos de un estallido social donde la confianza se fracturó totalmente y se quería botar al Estado y al Gobierno. Después de eso, nos encontramos ahora [en medio de la pandemia] con que se clama al Estado por certezas, respuestas y para que se haga cargo de todo”, analizaba en abril, Jaime Mañalich, el ministro de Salud de Piñera.<sup>19</sup>

En Chile, como en todo el mundo, la COVID-19 ha hecho reajustar las prioridades de la agenda política, por las inevitables y profundas consecuencias que traerá la crisis económica. El país de antes del estallido de octubre –con su 2,5% de crecimiento proyectado para 2019, que finalmente terminó en un 1%– no tendrá la misma fortaleza que en 2020 para hacer frente a las múltiples demandas sociales. El Ejecutivo de Piñera implementó al comienzo de la pandemia dos pla-

<sup>18</sup> [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200116/20200116081636/encuestacep\\_diciembre2019.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200116/20200116081636/encuestacep_diciembre2019.pdf)

<sup>19</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=j14jISZozZg>

*La COVID-19 ha hecho reajustar las prioridades de la agenda política, por las inevitables y profundas consecuencias que traerá la crisis económica*

nes económicos por unos 17.105 millones de dólares, equivalentes al 6,9% del PIB, para amortiguar el batacazo económico por la COVID-19. “Aquí habrá quiebre y desempleo, eso tengámoslo claro”, reconoció el ministro de Hacienda, Ignacio Briones.

La economía se pondrá por delante de cualquier otro problema. La persona, líder, grupo o partido que tendrá liderazgo en el cambio político deberá probablemente, primero, demostrar que tiene visión, carisma y olfato histórico frente a la crisis económica. Serán los pobres y las clases medias vulnerables –los nuevos profesionales endeudados que podrían volver fácilmente a la pobreza–, los mayormente afectados por la recesión. Pero justamente por la profundidad y complejidad de la crisis social que estalló en Chile en octubre de 2019, sería imposible que las autoridades apostaran por cambiar el rumbo y no dar respuesta a demandas ciudadanas que justamente tienen relación a los derechos básicos, como la salud, que deben garantizarse para todos en una nueva Constitución que una a los chilenos. Se podría discutir la gradualidad de las reformas, por cierto, pero no la orientación: el camino de cambios que emprendió Chile difícilmente tiene vuelta atrás. Sería un error político para quien sea volver a una normalidad anterior a las revueltas, porque finalmente, como sucede desde 2006 en adelante –con administraciones de distinto signo político–, siempre en Chile el malestar termina reventando y con cada vez mayor fuerza.

La pandemia y sus complejidades representó un respiro impensado para Piñera, un presidente que batió récord de impopularidad en medio de las revueltas (llegó a tener un 9% de aprobación de acuerdo a la encuesta CADEM, que fue subiendo en medio de la crisis sanitaria).<sup>20</sup> Pero no solo la gestión gubernamental tendrá una prueba con la COVID-19, sino toda la clase política, que en Chile está en deuda de derecha a izquierda. Entre sus deberes está cambiar el tono del debate, evitar la polarización y, sobre todo, aunque se deban frenar probablemente las altas expectativas de la gente, cumplir con la agenda de cambios políticos fundamentales que exige –y seguirá exigiendo, probablemente– la ciudadanía.

<sup>20</sup> [https://www.cadem.cl/wp-content/uploads/2020/04/Track-PP-328-Abril-S4-VF\\_Baja.pdf](https://www.cadem.cl/wp-content/uploads/2020/04/Track-PP-328-Abril-S4-VF_Baja.pdf)





# China y el conflicto con Hong-Kong

*Xulio Ríos*

*Director del Observatorio de la Política China*



La crisis política abierta en Hong Kong en el segundo semestre de 2019 evidenció el singular potencial desestabilizador del hecho territorial en la China de Xi Jinping. Aunque las autoridades lograron mantener el temple ante movilizaciones masivas que no siempre discurrieron de forma pacífica y si bien la ley de extradición fue retirada, las causas de fondo del conflicto no han sido abordadas y amenazan con eclosionar de nuevo a la primera oportunidad. Por otra parte, la coincidencia de la llegada de la calma con una nueva victoria del soberanismo taiwanés en las elecciones del 11 de enero de 2020 evidencia la retroalimentación de ambos escenarios de tensión.

## El origen y las causas

La causa inmediata que desató las protestas masivas en Hong Kong fue el intento del gobierno local de reformar la normativa en materia de extradición. El argumento del gabinete presidido por Carrie Lam fue el caso de Chan Tong-kai. Este hongkonés era buscado en Taiwán por el presunto asesinato de su novia embarazada en Taipéi. Chan huyó de la justicia por dos razones: primero, los crímenes extraterritoriales no son punibles según la ley de la Región Administrativa Especial de Hong Kong (RAEHK); segundo, no existe acuerdo formal de extradición entre Hong Kong y Taiwán dado que las actuales ordenanzas sobre delincuentes fugitivos y la de asistencia judicial recíproca en asuntos penales no se extiende a Taiwán. La gravedad del delito justificaría, con toda lógica, el impulso de una reforma legal para facilitar la entrega desde y hacia Taiwán y, por extensión, hacia y desde China continental. De esta forma se evitaría la impunidad. El problema radica en la diferente configuración de los sistemas judiciales ya que el vigente en el continente se considera menos imparcial y también menos garantista.

Pese a la racionalidad del problema a afrontar, susceptible de encauzarse a través de negociaciones, el conflicto se desbordó al servir de catalizador de otras tensiones que llevan tiempo anidando en la ex colonia británica. Dicha suma derivó en la participación en masa de miles de hongkoneses poniendo contra las cuerdas al gobierno local y en causa las políticas del gobierno central para la región, en especial, cuestionando la pervivencia de la propia autonomía y la subsistencia última y efectiva del principio “un país, dos sistemas”.

Entre las causas que pueden explicar la explosión de rencor vivida en Hong Kong cabría citar las siguientes. En primer lugar, la percepción de retrocesos en el ejercicio de ciertas libertades públicas, especialmente relacionadas con los medios de comunicación o con el derecho de manifestación. En los últimos tiempos, desde diferentes instancias se ha venido insistiendo en la denuncia de los intentos del Partido Comunista de China (PCCh) de poner bajo su tutela a los medios más influyentes de la región o la intimidación ejercida respecto a algunos movimientos sociales, ilegales en China continental, como Falungong, que sin embargo funcionaban con normalidad en Hong Kong. La reducción de la libertad de expresión se evidenciaría en casos como el acoso practicado contra Jimmy Lai, fundador de Next Digital media, de inspiración pro-demócrata, o los múltiples temores que circundan la independencia de prestigiosos medios como el diario South China Morning Post, tras la entrada de capital continental en su accionariado.

*El conflicto se desbordó al servir de catalizador de otras tensiones que llevan tiempo anidando en Hong-Kong*

En segundo lugar, cabría mencionar el mantenimiento por parte del gobierno central de los procedimientos de designación del gobierno local en contradicción con las previsiones de la Ley Básica –la mini-constitución de la RAEHK- que contemplan una evolución progresiva que debiera culminar con la elección del Jefe Ejecutivo mediante sufragio universal. Sabido es que la más reciente propuesta de Beijing limitaba este ejercicio a la elección entre un *numerus clausus* de tres candidatos que previamente debían dejar constancia fehaciente de su lealtad a China. El movimiento de activistas “Occupy Central” surgió para expresar el rechazo de esta propuesta que acabó naufragando de forma estrepitosa.

En tercer lugar, el desencuentro se nutre del flujo masivo de chinos continentales hacia la ex colonia, circunstancia que provoca una irritación indisimulable, por su comportamiento, en los residentes locales. A esta tendencia se le atribuye la responsabilidad del aumento de los precios de la vivienda, del incremento de la competencia en el mercado laboral, del deterioro de la calidad de vida, etc. El turismo continental se ha multiplicado, dando lugar a no pocos conflictos. Los turistas del continente representan aproximadamente el 60 por ciento del total de los visitantes y han originado severos choques con los residentes a causa de su conducta de “nuevos ricos” preñada de mala educación.

Si bien la retirada del citado proyecto de ley estaba en el origen de la protesta, pronto derivó hacia una plataforma reivindicativa más amplia, apuntando a la democratización, la preservación de las libertades y la defensa de la autonomía local como ejes principales de una movilización que aglutinó ya no solo a estudiantes sino también a otros colectivos, habitualmente ausentes, en una expresión masiva de descontento. Si las primeras manifestaciones a mediados de junio abogaban por la retirada del proyecto, tres meses después, tras el anuncio de su abandono, las “cinco demandas” (además del desistimiento, una investigación independiente, amnistía, no tipificación de las protestas como disturbios y democratización) pasaron a primer plano. Ninguna de ellas parece fácil de aceptar, al menos en su formulación inicial, por parte de las autoridades locales.

El hilo de tensión establecido entre las demandas de los colectivos más implicados y las posiciones oficiales augura un largo pulso en el que la progresiva desmovilización de unos y la radicalización de otros puede hacer colapsar la protesta.

## Un país, dos sistemas

El concepto “un país, dos sistemas” ha orientado la retrocesión de Hong Kong a China. Deng Xiaoping ideó esta fórmula, entre otros para acentuar la previsibilidad de la política china tras décadas de convulsiones internas. Dicho principio garantiza cincuenta años sin cambios en la forma de vida en la ex colonia en una confluencia que preserva la diversidad sistémica, con una mayor aproximación en lo económico, un rechazo absoluto a la adopción de formas democráticas occidentales en el continente y su observación matizada en los enclaves ya recuperados (además de Hong Kong, Macao). En el caso de Taiwán, la culminación de su proceso democratizador, a diferencia de las experiencias vividas en Hong Kong o Macao, añade una singularidad de alto valor político que Beijing no puede obviar en cualquier planteamiento futuro de unificación.

Cabe recordar que “un país, dos sistemas” fue inicialmente concebido para la reunificación con Taiwán (Deng, 1987), pero se aplicó a Hong Kong y Macao con objeto de utilizar en un mismo país la prosperidad económica de ambos a través de los dos sistemas. Es más que la simple conjugación de los dos sistemas. Es un país por encima de la coexistencia de dos sistemas. El principio se traduce en la observación de un “alto grado de autonomía” que debe reflejarse en la Ley Básica, la mini-Constitución vigente en lo que serían unas regiones administrativas especiales.

*El desencuentro se nutre del flujo masivo de chinos continentales hacia Hong-Kong, lo que provoca una irritación indisimulable*

La retrocesión de Hong Kong ofrecía un interés especial al objeto de ponderar la asimilación bajo un mismo país de dos sistemas económicos claramente diferentes aunque con elementos comunes y en qué medida uno podría corromper al otro e incluso influir en el gobierno chino hasta el punto de forzar su democratización (Yahuda, 1996; Bush, 2016). Planteaba también a China el gran reto de cobijar bajo su régimen autoritario a la economía más libre del mundo, sin que esta contamine con “ideas subversivas democráticas” a la mayoría de la población continental. Importaría evitar que sus residentes no fueran una especie de quinta columna que actuara como enemigo interno. Esas tensiones y reflejos se han podido apreciar con absoluta nitidez a lo largo de los últimos lustros.

Otro reto importante consistía en determinar la capacidad del gobierno chino para digerir Hong Kong como parte de su civilización y cultura y reflejar positivamente todos esos activos en el proceso de reunificación más difícil, con Taiwán. Esto explica no solo el persistente mimo mostrado a la hora de promover iniciativas y normas expresivas de un talante comprensivo y adaptado a las circunstancias de cada caso desechando las conductas más ortodoxas sino sobre todo

animando políticas orientadas a fomentar el nacionalismo cultural, fortificando los valores chinos frente a las ideas provenientes de Occidente (Zheng, 1999).

Cabe señalar que el PCCh, en consonancia con sus orígenes e ideario, suscribió desde el primer momento de su triunfo (1949) un enfoque antiimperialista, lo que equivaldría de facto a la expulsión de cualquier vestigio de él en su propio territorio. Pero dicho aserto genérico se completó con una táctica inmediata, especialmente en relación a Hong Kong, que hacía hincapié en la observación de cuatro elementos: soberanía, estrategia, utilidad y seguridad. En suma, prevaleció una política pragmática que primaba las ventajas de postergar la reclamación de devolución de los territorios ocupados dado que los beneficios inmediatos, tanto en el orden económico como político, parecían mayores para China.

A lo largo de la Guerra Fría también primó ese utilitarismo. En 1959, el propio Mao decía que era mejor mantener Hong Kong como estaba. No había prisa para recobrarlo. Su status era aún útil para el nuevo poder. Esa actitud explica que Londres fuera de las primeras capitales del mundo en reconocer a la República Popular China y en establecer relaciones diplomáticas con ella. El desarrollo de la región le era útil a China en términos comerciales y como punto de contacto político con Occidente. Pero ambas plazas eran posiciones estratégicas, especialmente Hong Kong, en relación a Taiwán que entonces representaba a China ante el mundo.

Un pragmatismo a contrapelo ha sido pues la nota dominante en este proceso, lo cual es aparentemente contradictorio con ese dogmatismo siempre achacable al régimen chino en lo político y que tantas manifestaciones ofrece en otros dominios, también en lo territorial si nos referimos, por ejemplo, a la problemática de las nacionalidades minoritarias internas. La reunificación se muestra como un avance exitoso en el proceso de recuperación territorial sin uso de la violencia y como expresión de la consolidación de un magma cultural y civilizatorio homogéneo que reafirma a China como líder de un bloque político-cultural global. Todos estos territorios son parte de la civilización china a pesar tanto de sus diferencias como de las mutaciones originadas por el contacto con el mundo occidental (Carroll, 2007). No obstante, su denominador común es que no se consideran occidentales.

El valor de todo esto radica hoy día en que ese bagaje colectivo que tiene su fundamento en un pasado milenario se complementa con las diferencias surgidas de un proceso histórico reciente que permite el enriquecimiento mutuo, el aprovechamiento y desarrollo recíproco.

Mantener esa diversidad es importante en función del valor utilitario que reporta a unos y a otros, abriendo camino a experiencias genuinas e inéditas, a nuevas formas de vida internacional que pueden beneficiar a la humanidad en su conjunto.

### **Los claroscuros de un balance**

En vísperas de la retrocesión muchos se preguntaban qué pasaría después del 1 de julio de 1997 en Hong Kong, si subsistiría o no su modo de vida, que cambios implicaría, si se mantendría Hong Kong como un centro financiero internacional o si la espesa sombra de la inestabilidad pondría fin a su aureola de pequeño paraíso capitalista (Pintado y Costa, 1997; Patten, 1999). De entrada, la devolución a China supondría que un pequeño territorio con una economía capitalista altamente desarrollada sería engullido por otro inmensamente superior en tamaño con una economía formalmente socialista y escasamente desarrollada. En la práctica, sin embargo, había que tener presente que si bien las diferencias en términos de desarrollo eran palpables, la confrontación era más relativa en términos estructurales. En China llevaban años funcionando las “zonas económicas especiales”: la especialidad consistía en que en ellas funcionaba el capitalismo puro y duro en lo económico con una cobertura de control político del PCC (Ríos, 2007). Por lo tanto, en cierto modo, estaban relativamente acostumbrados a convivir con situaciones más o menos semejantes.

*La reversión de Hong Kong está íntimamente relacionada con la reforma y apertura de China al exterior*

Por otra parte, la reversión de Hong Kong estaba íntimamente relacionada con la reforma y apertura de China al exterior. No fue casual que el anuncio de esta nueva política en 1978 coincidiera, de una parte, con la creación de una Oficina de Asuntos de Hong Kong y Macao, adjunta al propio Consejo de Estado; y de otra, con la instalación de esas primeras zonas económicas especiales en las proximidades de Hong Kong o Macao.

En estos años, Hong Kong ha confirmado su posición de importante referente en el comercio regional destacando su papel en las reexportaciones, una prueba de la trascendencia de su puerto para el traslado y almacenamiento de mercancías. También en las actividades de servicios es importante destacar la presencia de oficinas regionales y direcciones corporativas de empresas en su territorio, con cifras que abundan en la instalación creciente de representaciones de estas características. En paralelo, el traslado de personas y capitales a otros países ha significado el desarrollo de redes de negocios y de un cuerpo de profesionales administrativos y ejecutivos que forman parte de corporaciones globales con sede en la RAEHK. No obstante, las

pequeñas y medianas empresas siguen representando el mayor porcentaje de la actividad productiva. Como centro financiero regional, Hong Kong compite con Singapur, Sydney, Taiwán y cada vez más con Shanghái. Aún así, para el PCCh, la importancia de Hong Kong ya no deviene de su peso económico. En 1997 representaba el 20 por ciento de su PIB, ahora menos del tres por ciento. La economía de la vecina Shenzhen ya le supera.

### **De una crisis a otra**

La primera crisis post-retrocesión fue muy discreta pero se manifestó públicamente con la dimisión en abril de 2001 de Anson Chan, secretaria general de la Administración de la región, quien denunció las constantes injerencias de Beijing para limitar la libertad de expresión. En abril de 2000, en un discurso de cuatro horas de duración, destacaba la importancia de preservar ese derecho en respuesta a las invectivas de Wang Fengchao, director adjunto del buró de enlace chino en Hong Kong, quien planteaba el desarrollo del artículo 23 de la Ley Básica con el abierto propósito de limitar la libertad de expresión. El detonante había sido un programa en la Radio Televisión de Hong Kong donde los intervinientes discutían libremente las relaciones entre China y Taiwán, objeto de las críticas oficiales.

En el verano de 2003, miles de ciudadanos se manifestaban en contra del intento de desarrollar legislativamente el artículo 23 de la Ley Básica que contempla la posibilidad de dictar normas para “prohibir cualquier acto de traición, secesión, sedición o subversión contra el Gobierno Popular Central”, así como el robo de secretos estatales o el establecimiento de vínculos con organizaciones o grupos políticos del exterior. Dicho proceso fue entendido como una amenaza directa al clima de tolerancia política de la región y que de salir adelante supondría entrar aceleradamente en una fase terminal de la coexistencia que había nacido para durar, al menos, 50 años, como dijera Deng Xiaoping.

Muchos vieron entonces esta iniciativa como una consecuencia de la crisis del SARS (Síndrome Respiratorio Agudo Severo) ya que en Hong Kong encontraban alivio las informaciones controladas en el continente (Ríos, 2012; Bush, 2016). Esa transparencia obligó a las autoridades continentales a ofrecer más información de la que probablemente estarían dispuestas a dispensar de buen grado. Se trataría entonces de enmendar las “fugas” metiendo en cintura a quienes soñaban con poner contra las cuerdas al inmenso gigante chino desde el otro lado del sistema.





*Todas las expectativas estaban centradas en dirimir los avances que China estaba dispuesta a consentir*

La ley de seguridad nacional que se pretendía aprobar contemplaba, entre otros, la posibilidad de condicionar el ejercicio de las libertades de palabra, de culto y otras, acomodándolas a las restricciones derivadas de los imperativos de la estabilidad. Dichas variables daban cuenta del nivel de salud de la autonomía real de Hong Kong. Taipéi, acusaba a China de violar el acuerdo de retrocesión y tomaban nota, pedagógicamente, del valor de la palabra dada.

Pero la protesta pública, que se mantuvo en 2004, hizo fracasar el proyecto y en 2005, Tung Chee-Hwa, el jefe ejecutivo de la región, adujo motivos de salud para abandonar. Su crédito, al bajar la cerviz ante Beijing, había quedado por los suelos. Varios ministros de su gabinete también dimitieron.

Como cabía esperar, en el orden político, todas las expectativas estaban centradas en dirimir los avances que China estaba dispuesta a consentir en orden a la universalización del sufragio directo en la totalidad de los procesos electivos. A pesar de que la Ley Básica ya estipulaba el sufragio indirecto para la elección del jefe del ejecutivo local, ello ha sido motivo constante de enfrentamientos entre algunos grupos políticos y el gobierno central. En el año 2001 se aprobó una norma explicitando que la Asamblea Popular Nacional (APN), residenciada en Beijing, es quien tiene las facultades para destituir al jefe del gobierno local, así como para fijar las bases de su elección.

El Comité Permanente de la APN es la instancia facultada para interpretar la Ley Básica de la RAEHK, recordaba Beijing en 2004, a quien le competen las decisiones sobre la elección del Jefe ejecutivo y del Consejo Legislativo, lo que fue interpretado por algunos sectores como un socavamiento de la autonomía prometida. Lo hacía Beijing en vísperas de un nuevo proceso electoral en el que por primera vez se elegirían por sufragio universal 30 de los 60 diputados (en 2000 se habían elegido 24). El mensaje político era que los ritmos se decidían en Beijing y no en Hong Kong.

Los grupos pro-democracia presionaron al gobierno central para lograr el sufragio directo en las elecciones de 2007, circunstancia que no estaba prevista en los acuerdos legales de retrocesión, argumento en el cual se escudó Beijing para no acceder a tal pretensión. La posibilidad teórica de una apertura democrática en 2007 había sido ya descartada en 2004, cuando Beijing confirmó que para la elección del Jefe Ejecutivo no habría cambios al menos hasta el año 2017 y para el Consejo Legislativo hasta 2020. En el horizonte chino preocupaba la estabilidad de cara a los Juegos Olímpicos (2008) y la evolución en Taiwán, ciertamente compleja ante un segundo mandato del soberanista Chen Shui-bian.

La universalización de los procesos democráticos es el objetivo “último”, la culminación de un largo proceso, decían en Beijing. China encaró estas controversias promoviendo el patriotismo.

En noviembre de 2009, el gobierno de Hong Kong promovió una reforma electoral que ampliaba el número de integrantes del Colegio Electoral, pasando de 800 a 1200. Y en 2010, tras pactarlo con Beijing, se decidió aumentar el número de miembros del Consejo Legislativo de 60 a 70, añadiendo un escaño a cada una de los distritos electorales y cinco a los representantes socioeconómicos. No alteraba las bases del sistema político pero sí aportaba un valor simbólico explicitando la voluntad de promover las reformas democráticas y de privilegiar una mayor representatividad y cercanía a las diferentes comunidades que vertebran la vida política de Hong Kong.

En las sesiones de la APN celebradas en marzo de 2012 se aprobó una modificación de los comités electorales que deben elegir a los diputados que la RAEHK debe enviar a Beijing. A partir de 2013 serán 1.800 y no 1.234 los integrantes de dicho comité. No variaba el número de diputados: 36.

Más recientemente, los cambios introducidos en la política china por el presidente Xi Jinping también han afectado a Hong Kong (Ríos, 2018). En 2013, el Consejo de Estado dio a conocer un libro blanco sobre la RAEHK en el cual, entre otros, apelaba a reforzar la conciencia patriótica de los hongkoneses y muy especialmente de los jueces, lo que fue interpretado por algunos como un cuestionamiento de las previsiones establecidas en los artículos 85 y 88 de la Ley Básica de la RAEHK que abundan en la preservación de la independencia del sistema judicial local.

El fiasco de la reforma electoral en 2014 con el rechazo a la creación de un “comité de nominaciones” de los candidatos a Jefe Ejecutivo, mostró los límites de unas reformas que ya avizoraban un horizonte de liquidación, el de 2047, cuando finaliza formalmente el compromiso de vigencia de los “dos sistemas”. La propuesta de reformas electorales no solo no logró la mayoría de dos tercios requerida sino que recabó un formal y pírrico apoyo de ocho votos tras la extemporánea salida de buena parte de los diputados que apoyaban el aprovechamiento pragmático de las mejoras introducidas por el plan. De los 70 posibles, solo 36 votos fueron emitidos. La ciudadanía de Hong Kong llegó muy dividida a aquel debate y votación. Tras la irrupción del movimiento *Occupy Central* y la *revolución de los paraguas*, las diversas encuestas de opinión reflejaban con claridad tal hecho, al tiempo que cierto y ligero avance de los partidarios del pragmatismo en un contexto general de indisimulado escepticismo.

*Se trata de "tener cintura" para encajar y gestionar los acontecimientos inesperados con flexibilidad, sin caer en confrontaciones totales y abiertas*

En 2017, una ley de himnos tipificaba como delito cualquier falta de respeto a la Marcha de los Voluntarios, el himno oficial chino. Y el posterior secuestro de unos librereros en un intento por censurar y controlar la industria editorial de la RAEHK reafirmaba una tendencia hacia prácticas más autoritarias que hacían peligrar el más favorable clima de Hong Kong en este aspecto.

Ese intervencionismo central en asuntos sensibles se completó con importantes apoyos económicos: desde un trato fiscal preferencial al estímulo de proyectos de gran envergadura como la creación del área de la Gran Bahía Guangdong-Hong Kong-Macao. A pesar del auge de Shanghái o Shenzhen, los intereses generales de las elites locales estaban preservados y Hong Kong permanecería firmemente anclado en la economía continental.

No obstante, la pasión y la iniciativa exhibida por las autoridades centrales a la hora de promover ciertas reformas no se extendieron a otros ámbitos. En 2020, cuando China previsiblemente anuncie que ha erradicado la pobreza en el país, se dará la paradoja de que en Hong Kong, con una renta per cápita cinco veces superior, uno de cada cinco ciudadanos seguirá viviendo por debajo del umbral de la pobreza (Lau, 2017). La desatención a las problemáticas sociales (ingresos, vivienda, educación, etc.), evidentes en el agravamiento de una desigualdad galopante, debería formar parte inexcusable de la autocrítica oficial. Y llama la atención que no figure como "sexta demanda" de la plataforma de los colectivos movilizados.

En un discurso en la Escuela Central del Partido a primeros de septiembre de 2019, Xi apeló a los dirigentes chinos a "saber dominar bien el arte de la lucha" al haber entrado el país en un periodo repleto de riesgos y en el cual se debe estar preparado para afrontar acontecimientos inesperados. Hong Kong estaba en la mente de todos los presentes. En el exterior, no faltó quien rápidamente interpretó esa aseveración como una declaración de antagonismo radical con todos aquellos que intenten impedir su emergencia en el panorama internacional. Sin embargo, cabría considerar que, por el contrario, la expresión alude en lo esencial a la necesidad de "tener cintura" para encajar y gestionar los acontecimientos inesperados con flexibilidad, sin caer en confrontaciones totales y abiertas. Se diría que, por fortuna, la manera en que China ha encarado la crisis de Hong Kong otorga más credibilidad a esta última visión.

Un último aspecto cabe referirlo a la proyección de Hong Kong en las tensiones internas del PCCh, es decir, como expresión de un hipotético enfrentamiento entre las diferentes elites que conforman los clanes y grupos de poder que habitan en el seno del Partido Comunista de China.

Por Beijing circula una larga lista de más de doscientos fugitivos refugiados en Hong Kong. Muchos de ellos huyeron de la intensa lucha contra la corrupción desatada por Xi Jinping a partir de 2013, optando por guarecerse en la ex colonia para seguir gestionando sus negocios. Por otra parte, buena parte de las elites económicas y políticas del continente tienen depositados en Hong Kong una considerable porción de sus caudales. Ni a unos ni a otros podía hacerle gracia la aprobación de una ley de extradición que limitaría su libertad de acción y podría poner en riesgo su propia integridad.

Ello trae a colación la sempiterna figura de Jiang Zemin y su clan de Shanghái. En estos años, Xi Jinping se ha ensañado especialmente con las huestes de Jiang, cuyo récord en el poder (1989-2002) no ha sido batido por el momento por ningún líder después de Mao. Xi también tiene esto en mente al dinamitar el límite de los dos mandatos, pero no solo a efectos temporales sino también para sopesar con minuciosidad la amplia lista de enemigos que ha ido conformando y que, pese a haber menguado su influencia, tienen a Jiang como última esperanza de supervivencia holgada. Los entornos inmediatos del propio Jiang y de su vicepresidente Zeng Qinghong podrían estar en la lista de inminentes afectados por la campaña contra la corrupción. Xi no ofrece signos de acobardamiento.

El conflicto surgido en Hong Kong ofrece a los hipotéticos rivales internos de Xi una clara oportunidad de desacreditar su estilo de gobierno. Su obra sobre el modelo de gobernanza y administración de China, que ya va por el tercer tomo y fue traducida a varias decenas de idiomas (más que las obras de Mao), no parece contemplar fórmulas mágicas para revertir la situación en la región autónoma, señalan irónicamente sus críticos. Desde esta perspectiva, Hong Kong puede convertirse en una trampa para Xi si su incapacidad para resolver eficazmente la crisis puede ser instrumentalizada para azuzar y cuestionar la infalibilidad de su liderazgo.

La utilización de conflictos políticos y de movimientos sociales en las maniobras palaciegas goza también de larga tradición en China. Sin ir más lejos, cuando en 2009, Hu Jintao debió afrontar la gravísima matanza ocurrida en Xinjiang (184 muertos y casi mil heridos), Zhou Yongkang, entonces responsable de seguridad en el máximo sanedrín del PCCh, fue señalado como muñidor entre bambalinas de la intriga. Bajo Xi, Zhou fue condenado a cadena perpetua por corrupción en un juicio que evidenció hasta qué punto la criminalidad más soez pudo alcanzar la cúpula del poder chino. Y en cuanto al uso político de movimientos de masas, la propia Revolución Cultural, desatada por Mao para arrebatarse el mando a sus rivales y destruirlos, es cabal ejemplo de ello.

El giro experimentado en la política china desde la llegada de Xi Jinping ha afectado a variables que no suscitan el aplauso unánime (Ríos, 2018). No solo fuera, también dentro del país pese al notorio esfuerzo por transmitir la apariencia de un monolitismo sin fisuras. En poco tiempo, la propia maquinaria burocrática ha evolucionado desde el neomandarinato comprometido con el objetivo de alcanzar una sociedad armoniosa hacia una especie de “leninato” en el que solo la máxima autoridad parece estar en condiciones de comprender la magna tarea que China tiene por delante. Al alterar la regla del máximo de dos mandatos al frente del país, la posibilidad de eternización de los líderes en el poder impide que las diferentes sensibilidades puedan disputarse el liderazgo en base a procedimientos previsibles. La adopción de un estilo que recuerda el culto personal reservado a Mao y que tanto horrorizaba a Deng Xiaoping se antoja contraproducente. Finalmente, el estímulo de un nacionalismo ambicioso que obnubila la rica ambigüedad del pasado que tanto beneficiaba a China suscita preocupación y reserva en socios importantes.

*La posibilidad de eternización de los líderes en el poder impide que las diferentes sensibilidades puedan disputarse el liderazgo en base a procedimientos previsibles*

Al final de su mandato, Jiang Zemin alentaba una cierta reforma política. Su sucesor, Hu Jintao, coqueteó y experimentó con ella bajo el prisma de un alargamiento de la democracia dentro de los márgenes del sistema. El nuevo rumbo adoptado por Xi Jinping, desmantelando los diques interpuestos por Deng para impedir una repetición trágica de los excesos del maoísmo, abunda en el riesgo de provocar una fractura. No debiera extrañarnos que sus rivales internos pretendan servirse del exacerbamiento de tensiones como las de Hong Kong, incluso en connivencia de facto con poderes hostiles, para tirar un último cartucho tanto con el propósito de salvar sus privilegios como de igualmente forzar un retorno a la senda primigenia de la reforma.

### **De Hong Kong a Taiwán y el problema territorial chino**

Hong Kong es expresión de la complejidad del sistema político-territorial chino, articulado sobre la base de municipalidades dependientes directamente del gobierno central, provincias, regiones autónomas, etc. Conocidas son las tensiones nacionalistas en Tíbet o Xinjiang, fundamentalmente. En Macao también surgen algunos movimientos políticos de signo desafiante como *New Hope*, si bien intrascendentes en la actualidad. Pero el mayor reto en este sentido es Taiwán.

Los efectos de la más reciente crisis de Hong Kong en Taiwán son notorios. En noviembre de 2018, el soberanista PDP o Minjindang cosechó una fuerte derrota en las elecciones locales, ganadas por el Kuomintang, partidario de la unificación, aunque no implementada sobre la base de “un país, dos sistemas”, fórmula que rechaza. En enero de 2019, Xi Jinping recordó el Mensaje a los compatriotas de Taiwán que Deng Xiaoping pronunció en 1979, revalidando la invariabilidad del camino trazado; en suma, habrá reunificación cueste lo que cueste, incluso por la fuerza llegado el caso. La sensación de inseguridad suscitada resucitó la popularidad de la presidenta taiwanesa Tsai Ing-wen. Los sucesos de Hong Kong aportaron más valor a ese repunte, de forma que pasó a encabezar las encuestas de cara a las elecciones presidenciales y legislativas de enero de 2020, que ganó con holgura. Mientras Xi reclame más velocidad en la senda de la reunificación, con el horizonte de 2049 como frontera simbólica, la impaciencia se puede volver en su contra.

Con los disturbios en Hong Kong todos los días en los telediarios, la actual presidenta Tsai Ing-wen no necesitó hacer campaña electoral... Tras la bancarrota de 2018, Beijing la consideró políticamente moribunda y acentuó los mensajes impacientes para lograr una pronta reunificación. Pero produjeron el efecto contrario. La popularidad de Tsai pasó del 26,6 por ciento de entonces a más del 50 por ciento. La situación de caos que se vivía en la ex colonia británica acentuó las reticencias y las especulaciones sobre un hipotético recurso al uso de la fuerza a gran escala le sirvió en bandeja un triunfo más que holgado frente a sus inmediatos rivales.

Lo dejó bien claro el compañero de candidatura de Tsai, el ex primer ministro Lai Ching-te, al inaugurar con la presidenta la sede de su campaña. Al reivindicar el papel de Taiwán para “mantener nuestro modelo de democracia como una luz principal para Hong Kong”, la estrategia del PDP se centró en visibilizar y galvanizar la pugna entre la defensa de la democracia contra el poder autocrático de Beijing.

Cada vez que Xi Jinping habla sobre estos asuntos (como hizo en Brasilia, en una cumbre de los BRICS, para instar la urgente restauración del orden en Hong Kong), las expectativas de Tsai se disparaban. Nada más conveniente, pues, que mantener la tensión aun a pesar de la retirada de la ley de extradición, al menos hasta la celebración de los comicios. Ello convenía igualmente a EEUU, que celebraba la combatividad de los manifestantes hongkoneses como también la represión por parte de los militares bolivianos de los indefensos indígenas partidarios del depuesto Evo Morales.

## Las tensiones con los Estados Unidos

La crisis política en la RAEHK se convirtió en otro factor más de tensión en las relaciones sino-estadounidenses. Así se puso de manifiesto en las declaraciones de líderes, pronunciamientos oficiales, iniciativas legislativas, etc. promovidas desde la Casa Blanca. Los cabezas visibles de la protesta hongkonesa fueron acogidos en Washington con los brazos abiertos, provocando la condena de las autoridades en Beijing. Hong Kong se reafirmó así como una pieza más de la pugna estratégica (económica, comercial, financiera, tecnológica, militar, etc.) que enfrenta a la primera y la segunda economía del mundo.

En este contexto, China denunció la activa interferencia exterior manifestada en la implicación directa de personas y entidades en el fomento de graves desórdenes que en cualquier país habrían desatado una ola fuerte de represión (basta comparar con la Francia de los chalecos amarillos). China, no obstante, fue capaz de mantener la sangre fría y evitar un desenlace trágico (otro Tiananmen) que la desprestigiaría en todo el mundo y serviría de pretexto para una campaña de demonización y boicot que pondría en serio peligro su actual estrategia exterior.

*China denunció la activa interferencia exterior manifestada en la implicación directa de personas y entidades en los graves desórdenes*

En represalia, el gobierno chino decidió suspender la revisión de solicitudes para hacer escala en Hong Kong de buques y aviones militares de Estados Unidos. China también anunció medidas en contra de algunas organizaciones no gubernamentales de dicho país (National Endowment for Democracy, el Instituto Nacional Demócrata para los Asuntos Internacionales, Human Rights Watch, el Instituto Republicano Internacional, Freedom House, etc.) por su supuesto rol en los disturbios en Hong Kong.

Llegaban así las primeras muestras de las “contramedidas” anunciadas tras la aprobación de la Ley de Derechos Humanos y Democracia de Hong Kong, sancionada por el presidente Donald Trump. Dicha ley cabe enmarcarla en esta evolución y compromete a la Administración Trump a actuar no solo preceptuando un seguimiento del estado de las libertades en la ex colonia (que debe servir de base para decidir si mantiene o no el tratamiento económico y comercial favorable a Hong Kong) sino postulando, llegado el caso, la imposición de sanciones diplomáticas.

Al compás de las protestas, el Departamento de Estado emitió varias declaraciones oficiales y el conflicto en Hong Kong fue destacado en varios discursos de alto perfil y cuidadosamente elaborados, incluida la propia alocución del Presidente Trump ante la Asamblea General de la ONU. La declaración más extensa fue la efectuada por el vicepresidente Mike Pence el 24 de octubre de 2019 en el Centro Wilson en Washington. Allí invocó las obligaciones de China en virtud de la Declaración Conjunta sino-británica de 1984 y expresó su abierto apoyo a los manifestantes.

## Crisis de confianza

La crisis de confianza que resume la relación de buena parte de la sociedad hongkonesa con Beijing viene de lejos. No se trata solo de la ley de extradición sino de la asfixiante sensación de un excesivo incremento de la influencia del continente en el territorio, quizá anticipo de la liquidación de las libertades políticas de la región. Quienes llevaron la delantera en las manifestaciones llevaban también la cuenta: son aquellos que en 2047, dentro de 27 años, se hallarán en la plenitud de sus vidas debiendo afrontar entonces la extinción del estatus actual en virtud de los acuerdos firmados por China y Reino Unido en 1984.

La impaciencia de las autoridades centrales por avanzar en la erosión de facto del marco instituido de “un país, dos sistemas” ha recibido siempre varapalos notorios por parte de la sociedad hongkonesa consolidando, en paralelo, un abismo interior, el que cuestiona la propia representatividad de un Consejo Legislativo y un poder ejecutivo que deben lealtad al poder central pero que no pueden hacer oídos sordos al clamor social. La reacción popular paralizó en 2003 la reforma del artículo 23 de su Ley Básica o en 2014 echó por tierra una reforma electoral que distorsionaba el ejercicio del sufragio directo. Este descalabro humillante para las autoridades centrales llevó a la parálisis de la reforma política pero también dio paso a medidas coercitivas acupunturales que lejos de atemorizar a la población incrementaron la inquietud y la preocupación sobre los apetitos intrusivos y autoritarios del poder central.

La apuesta por la represión y las contramanifestaciones se ha demostrado totalmente insuficiente. Tampoco dio resultado el anuncio de la retirada del proyecto de ley de extradición. Incluso la defenestración de Carrie Lam, que se da por descontada a la espera del momento oportuno, llegará siempre tarde. El principal aliado del PCCh en la región, el pragmatismo de los ejecutivos que nadan en la abundancia explotando los lazos con el continente, se encuentra desorientado ante lo abrumador de la adhesión cívica a los anhelos democráticos.

La superioridad e infalibilidad de las políticas del PCCh está en entredicho. La mera evocación del uso a gran escala de la fuerza como alternativa implica reconocer un fracaso político de alcance que echa por tierra la sagrada teoría de que la proximidad cultural y civilizatoria, administrada según su magisterio, es garantía de unidad y estabilidad en el mundo chino. No obstante, todo indica que allá donde se conoce, el ingrediente democrático no es prescindible sin más. Por eso, para el PCCh, quienes se manifiestan en Hong Kong solo pueden ser “anti-chinos”.



## Conclusión

China ya calificó el movimiento hongkonés de intento de “revolución de color” (una movilización que combina el recurso a la violencia y el discurso pro-occidental). Se basa para ello en la reiteración de acciones minoritarias de grupos radicales que no dudaron en asaltar el Consejo Legislativo o asediar la Oficina de Enlace con el Gobierno central y hasta comisarías de policía. La paralización pacífica del aeropuerto internacional redunda en el relato del grave impacto económico de las protestas y Beijing ya elevó el tono para introducir los “indicios de terrorismo”.

El vertiginoso deterioro de la situación sirvió al PCCh para presentar ante la sociedad china estos movimientos como de “niños mimados” que se “resisten a la penetración” progresiva de la influencia continental... Y se podría estar gestando ahora un cambio abrupto de política.

No está claro tampoco que el movimiento cívico de Hong Kong inspire a la sociedad civil del continente. Por el contrario, lo que está provocando es una ola de sentimiento nacionalista que blinda aún más al PCCh. La principal expectativa es que el deterioro de la situación provoque un cisma interno al máximo nivel a la hora de decidir el rumbo a seguir.

*La apuesta por la represión y las contramanifestaciones se han demostrado totalmente insuficientes*

Afortunadamente, las autoridades centrales pudieron evitar recurrir a medidas extraordinarias para silenciar las protestas. La sombra de la transferencia de fuerzas militares del continente se deslizó durante semanas, especialmente en la víspera de las conmemoraciones del 70 aniversario de la fundación de la República Popular de China. Un escenario dantesco tendría consecuencias muy serias para China en un momento también sensible a otras razones, como la guerra estratégica y comercial con los Estados Unidos o la moderación del crecimiento económico.

Fue difícil para las autoridades locales y centrales aceptar la retirada de la iniciativa legislativa que estaba en el centro de las protestas. Fue una victoria para los manifestantes. En el escenario inmediato, cualquier hipótesis independentista está fuera de lugar. La represión contra estos movimientos, por otro lado, con mucho eco en los medios de comunicación occidentales pero con poco apoyo interno, se volverá más intensa y selectiva con cada paso.

Beijing está considerando introducir una serie de medidas que incluyen cambios en el sistema educativo del territorio para “mejorar la conciencia nacional y el patriotismo” de los jóvenes; también, en el campo de la seguridad, con especial énfasis en la adopción de respuestas contra la “interferencia extranjera”. Se ha demostrado que

estos dos elementos, educación y seguridad, son las principales frustraciones de China desde la recuperación de la soberanía sobre Hong Kong.

El resultado de las elecciones distritales celebradas el 24 de noviembre de 2019 en Hong Kong pulverizó las dos últimas esperanzas de las autoridades chinas: la de que el recurso a la violencia extrema afectaría al nivel de apoyo a las protestas cambiando el punto de vista cívico, y la de que las elecciones harían emerger la “mayoría silenciosa” que rechazaba el movimiento y no se atrevía a manifestarlo públicamente.

Entendidas como un test del apoyo popular a las protestas anti-gubernamentales, la fuerte afluencia a las urnas (superior al 71 por ciento de los más de 4 millones de electores inscritos) y el clamoroso triunfo de la oposición, en condiciones normales propiciaría la dimisión ipso facto de la Jefa Ejecutiva, Carrie Lam. El resultado también ahoga la propuesta de sesiones de diálogo, calificadas de cosméticas por la oposición, de Lam con la población.

Los datos resultantes de estos comicios revelarían la determinación de los hongkoneses para defender su autonomía e igualmente el interés de buena parte de la sociedad de participar en el sistema para que sus puntos de vista tengan reflejo adecuado en él.

Con el nuevo año, el gobierno central dio inicio a una serie de cambios de personal. Manteniendo en principio a Carrie Lam, optó por remover a los gestores de su política. Si en noviembre fue el caso del jefe de policía de Hong Kong, con Chris Tang, sustituyendo a Lo Wai Chung, los cambios afectaron después a la Oficina de Asuntos de Hong Kong y Macao. Xia Baolong, ex jefe del Partido en Zhejiang y vicepresidente de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino y protegido de Xi, también con experiencia en seguridad pública, es el nuevo director, degradando a Zhang Xiaoming que pasa a ser subdirector. El nombramiento de Xia se produjo seis semanas después de que otro protegido de Xi, Luo Huining, fuera nombrado representante del gobierno central en Hong Kong. Siendo Xia un líder de nivel estatal, el rango jerárquico de esta oficina se elevó y ello podría conducir a cambios en la administración de Hong Kong. Hasta ahora, Carrie Lam y los titulares de estos departamentos disponían del mismo estatus; ahora queda en un nivel inferior. En cualquier caso, habrá un control más directo del presidente Xi sobre Hong Kong.

El estallido de la crisis del Covid-19 abrió un nuevo frente de preocupación. La sociedad civil hongkonesa reclamó de las autoridades locales medidas rápidas y expeditivas para aislarse del continente. Teniendo muy presente el drama que supuso el SARS en 2002-2003

y bajo la presión de una huelga masiva de profesionales de la salud, el control de la frontera –sin cerrarla completamente para no disgustar a Beijing- y la adopción de medidas de confinamiento y cierre de algunos establecimientos o limitaciones del contacto social, explican el bajo impacto de la crisis en la región, lo cual permitió a Carrie Lam recuperar un cierto crédito a ojos de la población. Aun así, en un contexto tan volátil, el balance de la opinión pública se apreciará en las elecciones legislativas previstas para septiembre de 2020.

Más allá de los cambios de personal y de las crisis del signo que fuere que el tiempo nos depare, lo que el PCCh debe definir es una nueva estrategia. Cabe tener presente que la proporción de personas de Hong Kong que se identifican como “chinos” no hace sino disminuir. Mientras que en 2008 era casi un 40 por ciento en promedio, cayó un 10 por ciento en 2019. Los resultados son aún más bajos para los jóvenes de entre 18 y 29 años. En 2008, eran casi el 30 por ciento. En 2018, estaban por debajo del 5 por ciento. Lo menos que se puede decir es que el gobierno central no aprovechó la originalidad del esquema “un país con dos sistemas” para seducir a la población de Hong Kong.

## Referencias bibliográficas

Bush, Richard C. (2016), *Hong Kong in the Shadow of China: Living With the Leviathan*, The Brookings Institution.

Deng Xiaoping (1987), *Problemas fundamentales en la China de hoy*. Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras.

Carroll, John M. (2007), *A Concise History of Hong Kong*. Rowman and Littlefield.

Lau, Maggie, *Poverty in a Rich society: The Case of Hong Kong*. The Chinese University Press.

Patten, Chris (1999), *Hong Kong antes y después*. Barcelona: Plaza&Janés.

Pintado Nunes, Joaquim y Costa, Paulo M. (1997), *Macau e Hong Kong, que futuro?*. Lisboa: Livros Horizonte, Lisboa.

Ríos, Xulio (2007), *Mercado y control político en China*. Madrid: La Catarata.

Ríos, Xulio (2012), *China pide paso, de Hu Jintao a Xi Jinping*. Barcelona: Icaria.

Ríos, Xulio (2018), *La China de Xi Jinping*. Madrid: Editorial Popular.

Yahuda, Michael (1996), *Hong Kong: China's Challenge*, Routledge.

Zheng Yongnian (1999), *Discovering Chinese Nationalism in China. Modernization, Identity and International Relations*. Cambridge University Press.

# Irán y sus crisis superpuestas

*Ignacio Álvarez-Ossorio*

*Profesor de Estudios Árabes e Islámicos de la Universidad Complutense de Madrid*



Irán celebró el pasado mes de febrero el 41º aniversario de la Revolución Islámica en un ambiente de extrema tensión resultado de la crisis económica que atraviesa el país y de la erosión de legitimidad del régimen de los ayatolás. El año 2020 empezó con fuertes sacudidas, ya que al asesinato del Qasem Soleimani, comandante de la Fuerza al-Quds de la Guardia Revolucionaria, el 3 de enero fue respondido con el derribo por error de un avión ucraniano, lo que provocó la muerte de sus 176 tripulantes, la mayor parte de ellos iraníes.

*El régimen iraní se enfrenta a una serie de crisis superpuestas que le han colocado en una situación extremadamente delicada y que, de prolongarse en el tiempo, podrían desencadenar una tormenta perfecta*

En la actualidad, el régimen iraní se enfrenta a una serie de crisis superpuestas que le han colocado en una situación extremadamente delicada y que, de prolongarse en el tiempo, podrían desencadenar una tormenta perfecta. A la aguda crisis económica, deben añadirse el restablecimiento de las sanciones por parte de Estados Unidos, la intensificación de las movilizaciones populares, la caída en picado del precio del crudo y, más recientemente, la extensión del coronavirus COVID-19 por su territorio. La avanzada edad del guía supremo Ali Jamenei, de 80 años, sin un candidato claro a la sucesión supone un elemento más de incertidumbre en el corto plazo.

### **La política de ‘máxima presión’ de Trump**

El 8 de mayo de 2018, el presidente estadounidense Donald Trump anunció la retirada de EEUU del acuerdo nuclear de 2015 y la puesta en marcha de una política de ‘máxima presión’ sobre Irán. Trump justificó su decisión señalando: “El acuerdo descansaba en una gigantesca ficción: que un régimen asesino sólo deseaba un programa nuclear pacífico. Si no hacíamos nada, el mayor patrocinador mundial del terrorismo iba a obtener en poco tiempo la más peligrosa de las armas”.

El pacto nuclear de 2015, conocido como JCPOA por sus siglas en inglés (Joint Comprehensive Plan of Action), fue el resultado de tres años de intensas conversaciones entre Irán y el G5+1 (los cinco integrantes permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU más Alemania) y preveía que Irán detuviese su programa nuclear a cambio del progresivo levantamiento de las sanciones internacionales. El Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) se responsabilizaría de velar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos por Irán, que abriría sus centrales a los inspectores internacionales.

Durante su campaña presidencial, Trump calificó dicho acuerdo como “el peor posible” al considerar que había reforzado a Irán y le había permitido extender su influencia regional. Tras su llegada a la Casa Blanca en enero de 2017, el nuevo presidente elevó el tono de sus amenazas contra el régimen iraní. En su intervención ante la Asamblea General de la ONU el 19 de septiembre de 2017, acusó a Irán de ser “una dictadura corrupta” y “un régimen asesino” que extendía “la muerte y la destrucción” por Oriente Medio. De ahí que a nadie le sorprendiera el anuncio de la retirada definitiva de EEUU del acuerdo nuclear, tras lo cual Trump volvió a denunciar que “si no se hace nada, el mayor patrocinador mundial del terrorismo va a obtener en poco tiempo la más peligrosa de las armas”.

El 7 de agosto de 2018, el presidente Trump anunció una primera ronda de sanciones encaminada a asfixiar económicamente al régimen iraní. Entre las medidas adoptadas figuraba la prohibición del comercio de oro, metales preciosos y materiales como el aluminio y el acero, así como la venta de automóviles, alfombras y alimentos iraníes. Además, EEUU amenazó con sancionar a las empresas extranjeras con intereses en el país persa. El 4 de noviembre entró en vigor una segunda ronda de sanciones que afectaba a las transacciones financieras con el Banco Central de Irán y la compra de petróleo, la principal fuente de divisas del país, así como medidas contra las principales navieras, empresas y bancos iraníes.

En su primer discurso como Secretario de Estado, Mike Pompeo dejó claro que Irán representaba la principal amenaza para Estados Unidos y sus aliados en Oriente Medio. El 21 de mayo de 2018 señaló en el *think tank* conservador The Heritage Foundation: “Irán no tendrá nunca más carta blanca para dominar Oriente Medio [...]. Perseguiremos a los agentes iraníes y sus apoderados de Hezbolá en todo el mundo y los aplastaremos”. En la mencionada intervención, Pompeo estableció las doce condiciones que Irán debería cumplir para que EEUU levantara sus sanciones. En primer lugar, el régimen iraní debería proporcionar un listado completo al OIEA de las dimensiones militares de su programa nuclear y abandonar dicho programa para siempre. En segundo lugar, Irán debería cerrar su reactor de agua pesada además de acabar con el enriquecimiento de uranio. En tercer lugar, Irán debería permitir el libre acceso e incondicional a la OIEA a todas sus instalaciones nucleares. En cuarto lugar, Irán debería acabar con la proliferación de misiles balísticos, así como con el lanzamiento y desarrollo de misiles con capacidad nuclear. En quinto lugar, Irán debería liberar a todos los ciudadanos estadounidenses, así como a ciudadanos de sus socios y aliados, detenidos bajo cargos falsos. En sexto lugar, Irán debería limitar su apoyo a “grupos terroristas” en Oriente Medio, incluidos Hezbolá, Hamas y Yihad Islámica. En séptimo lugar, Irán debería respetar la soberanía del gobierno iraquí y permitir el desarme y desmovilización de las milicias chiíes en Iraq. En octavo lugar, Irán debería retirar su respaldo a las milicias hutíes y apoyar un acuerdo político pacífico en Yemen. En noveno lugar, Irán debería retirar todas sus fuerzas de Siria. En décimo lugar, Irán debería dejar de apoyar al movimiento talibán en Afganistán. En undécimo lugar, Irán debería poner fin al apoyo de la Fuerza al-Quds de la Guardia Revolucionaria a los “grupos terroristas” regionales. En décimo segundo lugar, Irán debería cesar sus amenazas de destruir Israel, lanzar misiles a Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos e interrumpir la libre navegación en el estrecho de Ormuz.

*Irán ha sido el actor más beneficiado por las turbulencias que vivía la región desde el fracaso de la Primavera Árabe con la consiguiente descomposición territorial de Siria, Irak y Yemen, la irrupción del Estado Islámico y la intensificación del sectarismo*

Estas exigencias dejaban claro que el objetivo no era sólo renegociar el acuerdo nuclear, sino también obligar a Irán a renunciar a su influencia en Oriente Medio a través de sus *proxies* o aliados regionales. Esta política de ‘máxima presión’ era defendida por los halcones de la administración norteamericana: John Bolton y Mike Pompeo, respectivamente responsables del Consejo de Seguridad Nacional y el Departamento de Estado. Ambos defendían una política exterior intervencionista para reforzar la posición de EEUU a nivel global. También eran estrechos aliados de Israel y Arabia Saudí, que consideraban que Irán representaba una amenaza para la estabilidad regional puesto que ha sido el actor más beneficiado por las turbulencias que vivía la región desde el fracaso de la Primavera Árabe con la consiguiente descomposición territorial de Siria, Irak y Yemen, la irrupción del Estado Islámico y la intensificación del sectarismo.

La respuesta a estas draconianas sanciones no tardó en llegar, ya que el régimen iraní reanudó su programa de enriquecimiento de uranio. El 8 de mayo de 2019, un año después de que EEUU anunciase su retirada del acuerdo, el presidente iraní Hasan Rohani anunció la suspensión parcial del acuerdo y la reanudación parcial del enriquecimiento de uranio. Eso sí, dejando claro que “Irán no ha elegido el camino de la guerra, sino el de la diplomacia”. El 20 de junio se asistió a nueva vuelta de tuerca en las relaciones bilaterales cuando la Guardia Republicana derribó un dron norteamericano en el estrecho de Ormuz, tras lo cual el presidente Trump ordenó bombardear varias posiciones militares en Irán, aunque finalmente dio marcha atrás ante las posibles represalias que podría adoptar Teherán. Tras varios meses de relativa calma, las tensiones entre EEUU e Irán alcanzaron su punto álgido con el asesinato del comandante Qasem Soleimani, uno de los hombres fuertes del régimen iraní, el 3 de enero de 2020 a su llegada a Bagdad procedente de Damasco. Soleimani era el máximo responsable de las Fuerzas Al-Quds, la unidad de élite en el exterior de la poderosa Guardia Revolucionaria, y, por lo tanto, el cerebro de la expansión iraní por el conjunto de Oriente Medio.

### **El agravamiento de la crisis económica**

El acuerdo nuclear del 14 de julio de 2015 entre el G5+1 e Irán generó un clima de optimismo generalizado, al mismo tiempo que creó unas expectativas de crecimiento desmedidas. El pacto daba, asimismo, un balón de oxígeno a un régimen iraní extraordinariamente debilitado por las sanciones internacionales y por el descenso de los precios del crudo, del que Irán era el quinto productor a nivel mundial. En clave interna, el acuerdo supuso un claro éxito de los sectores reformistas y, en particular, del presidente Hasan Rohani, que en el pasado había

sido responsable de la delegación iraní en las negociaciones sobre el programa nuclear.

Tal y como se preveía, la situación económica mejoró de manera sensible en los siguientes años, aunque no tanto como lo previsto. El ambicioso Plan de Desarrollo iraní para el periodo 2016-2021 contemplaba un crecimiento de la economía de un 8% por año, pero los números fueron bastante más modestos. Según el Fondo Monetario Internacional, en 2016 la economía creció un 12.3%, aunque el crecimiento se redujo drásticamente en 2017 en que el crecimiento se limitó al 3.7%. El restablecimiento de las sanciones norteamericanas, un elemento clave de la estrategia de 'máxima presión' adoptada por la Casa Blanca, empeoró sustancialmente la situación. A partir de 2018, la economía entró en recesión y se contrajo un 4.8% en 2018 y un 9.5% en 2019.

Quedaba claro que las sanciones no solo buscaban frenar el programa nuclear, sino también estrangular la economía iraní y, por medio de esta vía, debilitar al régimen de los ayatolás. En su discurso del 21 de mayo de 2018 en The Heritage Foundation, el Secretario de Estado Mike Pompeo dejó claro que "el agujijón de las sanciones se volverá aún más doloroso si Irán no cambia de rumbo" y advirtió que "Irán se verá obligado a tomar una decisión: pelear por mantener su economía a flote o seguir desperdiciando sus preciosas riquezas en combates en el extranjero, pero no tendrá recursos para hacer ambas cosas". Las sanciones representaban un ataque contra la línea de flotación de la economía iraní, puesto que no solo afectaron al sector bancario y comercial, sino también al energético. En este sentido debe tenerse en cuenta que la economía iraní depende en gran medida de los hidrocarburos: Irán tiene las segundas reservas de gas más importantes del mundo y las cuartas de petróleo. De hecho, la exportación de petróleo sufrió una drástica reducción pasando de 2,5 millones a principios de 2017 a 250.000 a comienzos de 2020. El hecho de que las exportaciones de hidrocarburos se redujeran en un 90% colocó a la economía iraní a una situación crítica. El real iraní perdió un 60% de su valor frente al dólar y la inflación se disparó al 35% (aunque algunos productos de primera necesidad llegaron a duplicar sus precios). En su discurso a la nación del 31 de diciembre de 2019, el presidente Rohani afirmó que el coste de las sanciones para la economía iraní había sido de más de 200.000 millones de dólares, la mitad de ellos proveniente de los ingresos perdidos por la venta de petróleo y la otra mitad de inversiones que se habían congelado.

Además de disparar la inflación y duplicar el precio de los productos de primera necesidad, la inflación también tuvo un efecto destacado en el aumento del desempleo que pasó del 14.5% en 2018 al 16.8% en 2019. En el último lustro, el porcentaje de población iraní que vive



*Ante el agravamiento de la crisis económica, el gobierno iraní decidió presentar un "presupuesto de resistencia" para el 2020, que contemplaba triplicar el precio de la gasolina*

bajo el umbral de la pobreza se disparó del 23% al 40%, aunque en algunas provincias como Baluchistan, Sistan, Ilam, Kahgiluyeh y Boyerahmad, golpeadas por la sequía, este porcentaje alcanzó el 65%. Las tasas de desempleo son especialmente elevadas entre los jóvenes, sector en el que rozan el 30%, lo que implica que uno de cada tres jóvenes está desempleado. En este sentido debe recordarse que la población iraní es extremadamente joven y que el 55% de los 83 millones de iraníes tienen menos de 30 años. Como resultado de la crisis económica, cientos de fábricas en el conjunto del país se han visto obligadas a cerrar sus puertas. A su vez, esta situación ha provocado una intensificación de las huelgas, que en el bienio 2017-2018 superaron las 1.200 según The Iran Human Rights Documentation.

Ante el agravamiento de la crisis económica, el gobierno iraní decidió presentar un 'presupuesto de resistencia' para el 2020: "Cuando no hay comida ni agua, todavía estás en peligro, no importa lo fuerte que seas" señaló el presidente Hasan Rohani que afirmó que su país "está pagando un alto precio por desafiar la voluntad de Trump". Este 'presupuesto de resistencia' contemplaba triplicar el precio de gasolina, hasta entonces subvencionada por el Estado, para contener el déficit público, así como reducir los subsidios para alimentos que recibían los sectores más vulnerables. Debe tenerse en cuenta que la gasolina es un monopolio estatal y su precio es fijado directamente por el gobierno. La respuesta por parte de una población iraní al límite de la resistencia no tardó en llegar y el 15 de noviembre de 2019 se desató una ola de movilizaciones sin precedentes que pronto se contagió a más de cien ciudades.

### **La intensificación de las movilizaciones populares**

Desde la entrada en el siglo XXI, Irán ha asistido a una espiral imparable de manifestaciones que denotan la creciente frustración de la población y su malestar con la gestión del gobierno. En 2009 millones de iraníes se echaron a las calles tras la reelección de Mahmud Ahmadineyad como presidente en protesta por el supuesto fraude electoral. En 2011, tras el estallido de la Primavera Árabe, cientos de miles de personas volvieron a manifestarse contra el régimen, aunque nuevamente chocaron con el muro de la represión por parte de la Guardia Revolucionaria y los *basiyis*, las fuerzas paramilitares del régimen. En estos dos brotes de descontento, miles de personas fueron detenidas y encarceladas y los líderes de las movilizaciones, algunos de ellos destacados representantes del sector reformista, fueron puestos bajo arresto domiciliario de manera indefinida.

En el último lustro, los brotes de descontento se han intensificado de manera notable. El 28 de diciembre 2017 nuevas movilizaciones irrumpieron en la ciudad de Mashad, la segunda más poblada del país y un importante bastión conservador, y pronto se extendieron a Teherán, Isfahán y Qom, en protesta por la delicada situación económica, pero también contra la corrupción y la ineficiencia del régimen tras varias catástrofes naturales que sacudieron el país como el terremoto en Kermanshah de noviembre y las inundaciones en el Juzestan de diciembre.

Estas protestas también estaban relacionadas con el deterioro de la economía, lo que colocó en una situación extremadamente delicada a los colectivos más vulnerables. De hecho, varios analistas consideran que el levantamiento de Mashad fue instigado, al menos en un primer momento, por los sectores más conservadores que, de esta manera, pretendían dar un toque de atención al gobierno reformista de Rohani. En muy poco tiempo, las protestas de tipo económico adquirieron un tinte político con la petición de la caída del régimen y de sus representantes más notables, lo que provocó una dura represión. Dada la censura existente en el interior del país, no se sabe a ciencia cierta el número de víctimas ni tampoco la cantidad de detenidos.

La decisión del gobierno iraní del 15 de noviembre de 2019 de triplicar el precio de gasolina para contener el déficit público en el marco de un 'presupuesto de resistencia' aprobado por el gobierno de Rohani desató una nueva oleada de manifestaciones que se contagiaron a más de cien ciudades y que fueron descritas como las más numerosas desde las que provocaron la caída de la dinastía de los Pahleví en 1979. El estallido se dejó notar con más intensidad en las ciudades medianas y pequeñas, así como en el extrarradio de Teherán, zonas donde se concentra la pobreza y que reclaman una mejor redistribución de la riqueza. De hecho, muchos de los manifestantes provenían precisamente de las clases más humildes y más afectadas por las medidas del gobierno. También algunas zonas periféricas como las provincias de Kermanshah o el Kurdistán, que soportan altos índices de desempleo y pobreza, a los que se añaden las recientes sequías e inundaciones que han provocado movimientos de población significativos, se vieron especialmente afectadas por las movilizaciones. En gran medida, "las desigualdades económicas regionales en Irán explican la intensidad y difusión de las protestas, pero los factores desencadenantes directos de las protestas probablemente permanecen vinculados a la dinámica política y de seguridad del país y dentro de cada provincia" (Badawi, 2018).

*Las manifestaciones fueron aprovechadas para reclamar la caída del régimen, lo que desató una violenta represión por parte de las fuerzas de seguridad, que provocó la muerte de entre 300 y 1.500 personas*

Como las ocurridas en otros lugares de la región -Líbano o Iraq, por ejemplo-, las movilizaciones surgieron de manera espontánea sin tener un liderazgo claramente definido. En un primer momento, las manifestaciones fueron pacíficas y se centraron en detener el tráfico en las principales vías del país, pero debido a la brutal represión de la que fueron objeto se radicalizaron y condujeron a la quema de edificios oficiales y al ataque contra bancos y cuarteles. El Ministerio del Interior iraní señaló que los manifestantes provocaron daños en más de 700 sucursales bancarias y en otros 140 edificios gubernamentales.

Las manifestaciones fueron aprovechadas para reclamar la caída del régimen, lo que desató una violenta represión por parte de las fuerzas de seguridad, en el curso de la cual se disparó a los manifestantes con munición viva, lo que provocó la muerte de entre 300 y 1.500 personas mientras miles de personas fueron detenidas bajo la acusación de “amenazar la seguridad nacional”. Como suele ser habitual en estos casos, el guía supremo Ali Jamenei culpó a las potencias regionales de estar detrás de los disturbios al señalar en una reunión con los mandos de los *basiyis*: “Nuestros enemigos han gastado una gran cantidad de dinero diseñando esta conspiración y estaban esperando la oportunidad de implementarla mediante la destrucción y los asesinatos. Asumieron que la crisis de la gasolina era la oportunidad deseada que estaban buscando y movilizaron a su ejército. Sin embargo, la nación iraní aplastó el movimiento del enemigo con una magnífica exhibición” (Khamenei, 2019).

Para evitar la difusión de las imágenes de la represión, las autoridades cortaron el acceso a internet en todo el país durante una semana. Las universidades se convirtieron en uno de los epicentros de las movilizaciones en una clara muestra de la pérdida de apoyos del régimen y de su falta de expectativas laborales. No debe pasarse por alto que dos terceras partes de la población han nacido después de la Revolución Islámica de 1979 y han vivido toda su vida bajo las estrictas reglas del sistema islámico. Además de criticar la corrupción y la ineficiencia del régimen para resolver los graves problemas que afronta el país, los manifestantes condenaron la política exterior iraní y su injerencia en las crisis regionales, que se ha traducido en la inversión de miles de millones de dólares para tratar de apuntalar en el poder a sus aliados en Iraq, Siria y Yemen.

A pesar de que el asesinato en Bagdad del general Qasem Soleimani, despedido como un héroe nacional, por parte de EEUU el 3 de enero de 2020 pareció unir de nuevo a la población y se registraron multitudinarias manifestaciones de duelo en el conjunto del territorio, lo cierto es que el derribo del vuelo 752 de las aerolíneas ucranianas, que provocó la muerte de sus 176 pasajeros, la mayor parte iraníes

residentes en el extranjero, desató una nueva ola de malestar contra el régimen, que durante varios días se empeñó en negar su responsabilidad en el ataque.

La intensificación de las movilizaciones es una clara muestra de la creciente frustración popular y, sobre todo, del divorcio existente entre el régimen y la sociedad. En las últimas dos décadas, diversos colectivos han salido a la calle para protestar por la carestía de la vida, la intensificación de la pobreza o el aumento del desempleo, pero también por la ineficiencia del régimen y su corrupción. En sus cuarenta años en el poder, los ayatolás han erradicado cualquier atisbo de oposición y han suprimido los derechos de expresión, asociación y reunión, pero no han conseguido recluir a la población en sus hogares. A pesar de la represión a la que deben hacer frente y el alto precio que se ven obligados a pagar, la población no ha cesado en su empeño de manifestarse cuando lo ha considerado necesario.

El hecho de que las manifestaciones no sólo se den en las grandes urbes constituye un motivo de preocupación para el régimen, que en un futuro cercano tendrá que dedicar cada vez más recursos para intentar acallar las protestas. En este sentido, Peyman Jafari, un investigador de Princeton University, ha advertido: “Mi previsión es que, en los próximos años, la mayor presión social se concentrará en pequeñas ciudades por dos razones. Primero, debido a la sequía, hay un impulso cada vez mayor de las áreas rurales a las pequeñas ciudades circundantes. Esto aumenta el desempleo en estas áreas. Segundo, a diferencia de las grandes ciudades como Teherán, hay menos oportunidades en estas pequeñas ciudades para encontrar trabajo en el sector informal” (Jadaliyya, 2019).

### **La controvertida gestión del COVID-19**

Irán fue el primer país afectado por la pandemia del virus COVID-19 en Oriente Medio y el que sufrió las mayores cifras de mortandad. Los primeros casos se detectaron a mediados de febrero y en poco tiempo se extendió por buena parte del territorio. Según cifras oficiales, a 2 de mayo, había más de 95.646 afectados y 6.091 muertos aunque es bastante probable que el número podría ser mucho más elevado. Se trata del octavo país en número de casos detectados y el noveno en cifras de fallecidos.

La gestión de la crisis por parte del régimen iraní ha sido un ejemplo de improvisación, lo que ha agravado el malestar de la población. En un primer momento, las autoridades infravaloraron la gravedad de la situa-

*Rohani señaló en un discurso que que el virus era uno de los complots de los enemigos para difundir el miedo y bloquear el país*

ción y se negaron a adoptar medidas contundentes como el confinamiento de la población, tal y como habían hecho las autoridades chinas en la ciudad de Wuhan. A pesar de las crecientes señales de alarma, los iraníes aprovecharon las fiestas del Nowruz, el año nuevo persa, para viajar a sus segundas residencias, lo que contribuyó decisivamente a la expansión del virus por el conjunto del país. Muchos habitantes de Teherán viajaron a la provincia de Gilan a las orillas del Caspio, donde se multiplicó el número de infectados.

A partir del 28 de febrero, el Ministerio de Sanidad decidió tomar medidas más enérgicas y prohibió las oraciones de los viernes en las mezquitas de todo el país y recomendó a la población que permaneciera en sus hogares. El 3 de marzo se anunció que el Estado pensaba liberar a un total de 54.000 presos, muchos de ellos presos políticos, coincidiendo con la celebración del Nowruz y el 24 de marzo se elevó la cifra de los liberados a 85.000 presos. También se decidió el cierre de los centros educativos, la prohibición de los actos públicos o la restricción de los viajes, pero no se llegó a decretar ninguna cuarentena. De hecho, el presidente Rohani advirtió en un discurso el 25 de febrero que el virus podría ser empleado por los enemigos de Irán: “En las escuelas, institutos, universidades y lugares de trabajo, todos deben prestar atención a las recomendaciones de salud, pero todos debemos continuar nuestro trabajo y actividades, porque es uno de los complots de los enemigos para difundir el miedo y bloquear nuestro país”. Un día más tarde volvió a incidir en esta idea al señalar: “No debemos permitir que EEUU añada un nuevo virus al coronavirus deteniendo nuestras actividades sociales a través de un miedo profundo: se trata de una conspiración”.

Un informe de la prestigiosa Sharif University of Technology de Teherán advirtió de que se barajaban tres escenarios de cara al futuro que iban del menos nocivo al más grave. El primero contemplaba un impacto moderado en el caso de que los iraníes siguieran los consejos del gobierno y preveía 120.000 infectados y 12.000 víctimas. El segundo preveía un escenario intermedio en el que habría 300.000 infectados y 110.000 víctimas. En el caso más pesimista, se preveían cuatro millones de infectados y 3 millones y medio de muertos (USIP, 2020).

Ante la gravedad de la situación, el 12 de marzo el ministro de Asuntos Exteriores Mohammad Javad Zarif pidió un crédito de 5.000 millones de dólares al FMI para combatir el COVID-19 y demandó a la ONU que se levantasen las sanciones internacionales para poder combatir con mayores garantías la expansión del coronavirus. Aunque la compra de material sanitario no está teóricamente afectada por las sanciones de EEUU, lo cierto es que muchas compañías son reacias a realizar intercambios comerciales con Irán por temor a ser castigadas por Washington.

El 10 de marzo, el periódico conservador iraní *Afkar* advirtió de la posibilidad de que la introducción del COVID-19 en Irán pudiera ser parte de un ataque biológico de EEUU. El 22 de marzo el líder supremo Jamenei rechazó las ofertas de ayuda realizadas por el presidente Trump sembrando dudas sobre sus verdaderas intenciones: “Varias veces los estadounidenses se han ofrecido para ayudarnos a combatir la pandemia [...], pero ¿puede un hombre sabio confiar en usted y aceptar su oferta de ayuda? Podría estar dando medicamentos a Irán que propagan el virus o hacen que permanezca de forma permanente” (USIP, 2020).

### **El régimen iraní: entre el agotamiento y la resiliencia**

Tras cuatro décadas en el poder, el régimen de los ayatolás vive uno de sus momentos más delicados debido a la fuerte presión ejercida por la Administración de Trump, pero también como resultado de la aguda crisis económica que padece el país y su incapacidad para hacerle frente.

La intensificación de las movilizaciones en el curso de las últimas dos décadas evidencia la impopularidad de un régimen que atraviesa sus horas más bajas. No obstante, no debería minusvalorarse su capacidad de resiliencia, ya que, en las últimas cuatro décadas, ha sido capaz de superar situaciones más comprometidas y salir reforzado de ellas, entre ellas la devastadora guerra con Iraq, las tensiones con Arabia Saudí, la hostilidad de Israel, las sanciones de Estados Unidos o el desplome de los precios del petróleo. El régimen iraní ha sido capaz de conservar el poder y mantener, en términos generales, su cohesión interna. Todo ello no quiere decir que no existan disensiones entre las élites gobernantes, no obstante, existe un consenso entre los sectores conservadores y reformistas en torno a la necesidad de garantizar la supervivencia del régimen, en lo que ambos disienten es sobre los medios más adecuados para garantizar su perduración: bien una apertura limitada o bien aferrarse a los principios revolucionarios.

Desde la Revolución Islámica, el sistema político iraní se basa en el ‘gobierno del jurisconsulto’ (*velayat-e faqih*) que otorga al clero chií el control del gobierno. La Constitución iraní de 1979, aprobada tras la Revolución Islámica, concentró el poder en manos del Guía Supremo, labor que fue asumida en primera instancia por el propio Ruhollah Jomeini y, tras su muerte en 1989, por Ali Jamenei, que lleva más de tres décadas en el cargo. No todos los ayatolás comulgaron con este modelo, ya que el influyente Hosein Ali Montazeri, designado en un primer momento como sucesor de Jomeini, consideró que los religio-

sos debían limitar su autoridad al ámbito religioso y que el gobierno debería quedar en manos de tecnócratas, lo que le condenó primero al ostracismo y después al arresto domiciliario.

Hoy en día, el régimen iraní se encuentra dividido entre los sectores reformistas y conservadores que difieren sobre la mejor manera de garantizar la supervivencia del *velayat-e faqih*. Los primeros consideran que es inevitable una apertura controlada hacia el exterior, mientras que los segundos son partidarios de defender hasta el final los principios de la revolución islámica. Debe recordarse que el programa nuclear fue una apuesta personal de los primeros ante la invasión de Iraq, mientras que los segundos apoyaron las negociaciones con el G5+1 como medio para sortear las sanciones. De hecho, el presidente Hasan Rohani consiguió revalidar su mandato en 2017 presentándose como el artífice del acuerdo y prometiendo que ayudaría a aliviar la delicada situación económica. Su ruptura, por lo tanto, ha fortalecido a los sectores conservadores, y también a la poderosa Guardia Revolucionaria, mientras que ha debilitado de manera notable a los reformistas.

*La abstención fue la más alta de los últimos cuarenta años, lo que es una muestra más del divorcio que existe entre el régimen y la población*

La lucha por la distribución del poder en el seno del régimen se está decantando claramente a favor de los sectores conservadores, tal y como se evidenció en las recientes elecciones parlamentarias del 21 de febrero de 2020 donde consiguieron imponerse de manera abrumadora, entre otras cosas por la inhabilitación de la mayor parte de los candidatos reformistas por el Consejo de Guardianes de la Revolución, que tiene la última palabra a la hora de aprobar las candidaturas y decidió prohibir cerca de la mitad de las 15.000 presentadas, muchas de ellas integradas por los sectores reformistas próximos al presidente Rohani.

Este veto a los sectores reformistas se tradujo en una victoria de los candidatos conservadores, pero a un elevado precio, ya que la abstención fue la más alta de los últimos cuarenta años, lo que es una muestra más del divorcio que existe entre el régimen y la población. A pesar de los esfuerzos realizados por los medios de comunicación y por las propias autoridades, tan sólo un 42,6% de los votantes acudió a las urnas para depositar su voto (frente al 62% de participación en las elecciones de 2016), la más baja en las elecciones celebradas en las últimas cuatro décadas, lo que se puede interpretar como un signo de desafección hacia un régimen cuya legitimidad está cada día más erosionada. En Teherán, el índice de participación se desmoronó hasta el 26,2% (frente al 50% de las elecciones de 2016), ya que sólo depositó su voto uno de cada cuatro electores.

Los llamamientos a “un voto fuerte hace un Irán fuerte” fracasaron de manera rotunda. Incluso el guía supremo Ali Jamenei se vio obligado,

ante la posibilidad de un boicot masivo a las elecciones, a lanzar un discurso el 18 de febrero en el que indicó que los comicios serían “una prueba divina” y que estaba en juego “el prestigio del sistema islámico” en su conjunto. De hecho, como señala Luciano Zaccara, la campaña electoral se “centró más que nunca en esa narrativa de resistencia y oposición a la política exterior estadounidense, con unos posicionamientos menos dialogantes en relación a la comunidad internacional” para tratar de blindar el voto de los partidarios del régimen (Zaccara, 2020).

### **Debilidad interna y fortaleza exterior**

No es necesario incidir en la importancia geoestratégica de Irán, país que, además, atesora cerca de un 10% de las reservas mundiales de hidrocarburos. Tras los atentados del 11-S en 2001, Irán fue el principal beneficiado de la ocupación estadounidense de Iraq tras la cual se instauró un sistema sectario que encumbró al poder a los partidos religiosos chiíes, situados en la órbita de Teherán. Pese a que se esperaba que la presencia militar norteamericana en Iraq debilitase a Irán, el efecto fue más bien el contrario, ya que el país persa consiguió extender su influencia gracias a una hábil política de alianzas con las facciones chiíes regionales y, además, emprendió un programa nuclear con el objeto de blindar su territorio frente a cualquier agresión externa.

Hoy en día, el Irán de los ayatolás se encuentra en una situación extremadamente paradójica, puesto que la crisis económica ha agravado el divorcio entre gobernantes y gobernados, pero Irán sigue conservando su ascendencia en Oriente Medio gracias a la estrecha alianza que mantiene con sus *proxies* o aliados regionales. Irán se ha convertido en una potencia regional que dispone de una ‘profundidad estratégica’ sin precedentes en países como Iraq, Siria, Yemen o Líbano, que conforman una suerte de arco chií que se extiende desde Teherán a Beirut pasando por Bagdad y Damasco.

Desde la intervención americana en Iraq en 2003 y, de manera más clara, tras la Primavera Árabe en 2011, Irán ha aprovechado las turbulencias regionales para afianzar su posición en Oriente Medio gracias a su apoyo tanto a gobiernos que atravesaban horas bajas, como en el caso de Iraq o Siria, como a movimientos contestarios de orientación chií como el Hezbolá libanés o los Huzi yemeníes. La Fuerza al-Quds, unidad de élite de la Guardia Revolucionaria comandada por Qasem Suleimani, ha tejido una compleja maraña de alianzas con sus *proxies* regionales, gracias a lo cual ha conseguido afianzar esta ‘profundidad estratégica’.



*Hasan Nasrallah  
advirtió que si  
Estados Unidos  
lanza una guerra  
contra Irán, no  
estará sólo en la  
contienda porque  
el destino de la  
región está ligado  
a la República  
Islámica*

En el caso de Iraq, Irán armó a una serie de milicias chiíes que, tras la caída de Saddam Husein, fueron ganando cuotas de poder gracias a su proximidad a los grandes partidos chiíes. Estas fuerzas paramilitares intervinieron activamente en el conflicto sectario que se desató a partir de 2005 durante la presidencia de Nuri al-Maliki. Las organizaciones Asaib Ahl al-Haq, Kataib Hezbolá y Badr mantenían una estrecha relación con Qasem Soleimani, el arquitecto de la estrategia regional iraní. La irrupción en escena del denominado Estado Islámico en 2014 propició la creación de una gran alianza de dichas facciones chiíes denominada Movilización Popular (al-Hashad al-Sha'abi) compuesta por 140.000 efectivos, que jugaron un destacado papel en la derrota del grupo yihadista y, que, tras su derrota fueron integradas en el Ejército iraquí.

En Siria, el comandante Qasem Soleimani movilizó a una suerte de brigadas internacionales chiíes integradas por 50.000 efectivos provenientes de Líbano, Iraq, Irán, Pakistán y Afganistán, cuya participación fue decisiva para mantener en el poder al presidente Bashar Al-Asad. Un detallado informe publicado por The Washington Institute for Near East Policy advertía también de la presencia en Siria de una pléyade de milicias iraquíes como las ya mencionadas Asaib Ahl al-Haq, Kataib Hizbolá y Badr, así como Liwwa Abu Fadl al-Abbas, Harakat al-Nujaba o Kataib Sayyid al-Shuhada (Smyth, 2015). Todas estas facciones eran dirigidas, armadas y financiadas por la Guardia Revolucionaria iraní y, más concretamente, por la Fuerza al-Quds dirigida por Qasem Soleimani, hasta el punto de que Riad Hijab, ex primer ministro sirio y presidente del Alto Comité Negociador, llegó a denunciar que "Siria está ocupada por el régimen iraní. La persona que dirige el país no es Bashar al-Asad, sino Qasem Soleimani" (cit. por Badrakhan 2013).

En el caso de Líbano, Irán cuenta con el respaldo de Hezbolá, un movimiento chií que ha logrado extender su influencia en el ámbito social, económico y político desde que irrumpiese en escena en la década de los ochenta y que cuenta con unas milicias armadas de, al menos, 15.000 efectivos. Hoy en día, dispone de minoría de bloqueo en el gobierno por lo que puede vetar cualquier decisión contraria a sus intereses, como el desarme de sus milicias que reclama buena parte de la clase política libanesa. Su líder Hasan Nasrallah advirtió el 17 de mayo de 2019 que "si Estados Unidos lanza una guerra contra Irán, no estará solo en la contienda, porque el destino de nuestra región está ligado al de la República Islámica".

En Yemen, Irán mantiene estrechos lazos con la milicia Ansar Allah, más conocida como el movimiento de los Huzi, una fuerza paramilitar con un sólido respaldo entre la minoría zaidí, una rama del islam chií que engloba al 30% de la población y que ha sido sistemáticamente discriminada por el poder central. Tras la caída del presidente Abdallá

Saleh, los Huzi iniciaron una fulgurante expansión territorial que les llevó a extender su autoridad desde su feudo norteño de Saada hasta la propia capital Sanaa y amenazar la costera ciudad de Adén. Tras la intervención militar saudí-yemení en 2015, la violencia se intensificó, aunque Ansar Allah ha ido recuperando buena parte del terreno perdido hasta llegar a amenazar nuevamente Adén, la capital rebelde.

A pesar de la estrategia de ‘máxima presión’ adoptada por la administración norteamericana, Irán ha logrado mantener intacta su ascendencia regional y ninguno de sus aliados locales ha perdido posiciones significativas en el tablero de Oriente Medio. En opinión de Peyman Jafari, “en lugar de reducir la influencia de Irán, la ‘máxima presión’ ha empujado a Irán a expandir su influencia. Esto es parte de la estrategia de ‘guerra asimétrica’ de Irán, que se basa en las operaciones de golpe y fuga de la Guardia Revolucionaria, y la dependencia de sus aliados en Líbano, Siria, Irak y Yemen” (Jadaliyya, 2019). En opinión del investigador iraní, “cuanto más arrinconado esté Irán, más recurrirá a esta estrategia asimétrica”, tal y como evidenciaron los ataques con drones contra las refinerías saudíes del 14 de septiembre de 2019.

## Referencias bibliográficas

Badawi, Tamer (2018): “Socioeconomic Drivers of the Protests”, *Carnegie Endowment for International Peace*, 8 de enero: <https://carnegieendowment.org/sada/75185>

Badrakhan, Abdul Wahab (2013): “Raising the Ceiling: Syria’s Inside Opposition Not Ready to Give Up.” *Al Arabiyya* 22 February: <https://english.alarabiya.net/views/2013/02/22/267684.html>

Jadaliyya (2019): “Roundtable: Iran’s Domestic Politics and Political Economy”, *Jadaliyya*, 26 de noviembre: <https://www.jadaliyya.com/Details/40287>

Khamenei, Ali (2019): “A very dangerous conspiracy was quashed by the Iranian people”, 27 de noviembre: <http://english.khamenei.ir/news/7197/A-very-dangerous-conspiracy-was-quashed-by-the-iranian-people>

Smyth, Phillippe (2015): *The Shiite Jihad in Syria and Its Regional Effects*. Washington: The Washington Institute for Near East Policy.

USIP (2020): “Coronavirus Strikes Iran”, *United States Institute for Peace*, 24 de febrero de 2020: <https://iranprimer.usip.org/blog/2020/feb/24/coronavirus-strikes-iran>

Zaccara, Luciano (2020): “Análisis pre-electoral. Irán elecciones legislativas de 2020”, Observatorio Político y Electoral del Mundo Árabe y Musulmán, 14 de febrero: <http://opemam.org/node/11383>



# El Sahel y el ascenso del yihadismo

*Rosa Meneses*

*Periodista del diario El Mundo especializada en Oriente Medio y Magreb*



El cinturón que abrocha el continente africano se ha convertido en una de las regiones más inestables e inseguras del planeta. Es el Sahel, la faja invisible que une el Atlántico con el Mar Rojo y se extiende desde el oeste de Mauritania hasta Eritrea, uniendo Burkina Faso, el sur de Argelia, Mali, Níger, el norte de Nigeria, la línea central de Chad y Sudán y el norte de Etiopía. Una tierra de nadie en la que las fronteras se confunden con la arena del desierto y en la que confluyen seis problemáticas, cuyos efectos tienen en jaque a Europa: las rutas migratorias hacia la inestable Libia, la autopista de la droga que llega de Colombia, los efectos del cambio climático, la lucha por el control de los recursos mineros, los conflictos étnicos y la presencia de grupos criminales y de ideología yihadista que aprovechan todos los anteriores factores y se nutren de una joven generación sin perspectivas de futuro.

El epicentro de esta tormenta perfecta es Mali, cuyas regiones del norte y centro se han convertido en santuario de grupos armados desde la insurrección de 2012. Pese a las sucesivas intervenciones de fuerzas internacionales, la inestabilidad no sólo está lejos de ser controlada sino que se está extendiendo por el resto de la región y vive una intensificación desde finales de 2019. Este incremento de la violencia ha provocado una crisis humanitaria que golpea especialmente Burkina Faso, Níger y Mauritania, países donde han huido decenas de miles de personas escapando de la violencia en Mali.

En un contexto geopolítico internacional dominado en 2020 por la crisis sanitaria, social, política y económica provocada por la pandemia del coronavirus, sin duda los países del Sahel también se verán salpicados por las consecuencias estratégicas que provoque la COVID-19. Un inevitable nuevo orden mundial en el escenario postpandémico pondrá bajo el foco el realineamiento de las potencias internacionales, rediseñará las prioridades políticas, económicas y militares globales y traerá consecuencias geoestratégicas que impactarán en la aproximación al conflicto y en los despliegues militares que ahora mismo se mantienen en la zona.

*En un contexto geopolítico internacional dominado en 2020 por la pandemia, el Sahel también sufrirá las consecuencias de la COVID-19*

### **Conflictos, migración, tráfico ilícito y salafismo en tierra de nadie**

No se puede entender cómo el Sahel se ha convertido en un santuario de grupos terroristas y criminales sin echar la vista atrás en tres países clave de la región: Argelia, Libia y Mali. A finales de los años 90 y principios de los 2000, cuando acaba la sangrienta guerra civil argelina, elementos de ideología salafista se reconvierten de combatientes a operadores del tráfico ilícito en el vasto y desértico sur del país y las zonas limítrofes con Mauritania, Mali y Libia. Esta geografía es una inabarcable extensión de territorio apenas poblado y que escapa al control de los Estados y sus respectivas fuerzas de seguridad: tierra de nadie. Estos remanentes del terrorismo islámico argelino en desbandada se van reconfigurando en células adheridas a la gran industria del terror que es en esos momentos Al Qaeda. En Libia, la rebelión de febrero de 2011 contra el coronel Muamar Gadafi pronto degenera en guerra civil y acaba, en octubre, con su régimen, dejando un Estado desestructurado en el que las milicias armadas -algunas de ellas de ideología salafista- campan a sus anchas. En los años siguientes, esas milicias adoptan como modo de financiación y vía para ejercer el poder los contrabandos de personas, armas, drogas y recursos como el petróleo operando igualmente entre las porosas fronteras del Sáhara. Son los tiempos del ascenso de otra gran fábrica de terror como es el Estado Islámico, que acogerá bajo su paraguas a algunas de estas células.

La guerra de Libia y el desmembramiento del régimen del coronel Muamar Gadafi pusieron la semilla del conflicto en Mali, a raíz de la vuelta de cientos de tuaregs malienses emigrados en los años 70 para integrar las fuerzas de élite de Gadafi. Así, desde 2012, Mali se ha visto inmerso en una serie de violentos conflictos que tienen su paradigma en la rebelión tuareg que llegó a declarar en el norte el Estado de Azawad y en la consiguiente ocupación del norte del país por parte de grupos yihadistas –adscritos o no a Al Qaeda o al Estado Islámico–. Como respuesta, el Gobierno de Bamako pidió ayuda a Francia, antigua potencia colonial, que puso en marcha la operación Serval en enero de 2013. Las fuerzas galas lograron expulsar a los *muyahidin* de las ciudades que habían conquistado, pero no consiguieron eliminarlos. En su lugar, se diseminaron por el desierto y se reconfiguraron. Desde entonces, sus ataques se dirigen tanto contra las tropas malienses y francesas como contra las misiones de la ONU y la Unión Africana desplegadas después.

La iniciativa de la comunidad internacional para iniciar un proceso de paz desembocó en 2015 en la firma de los Acuerdos de Argel, aunque su adopción no ha significado un mejoramiento de la inestabilidad ni una solución a la violencia. Junto al Gobierno de Bamako, los signatarios de estos Acuerdos de Paz son la alianza de milicias progubernamentales (conocida como Plataforma) y la coalición de grupos armados rebeldes de etnia mayoritariamente árabe y tuareg (la Coordinadora de Movimientos Azawad) enfrentados a Bamako. A partir de la firma del pacto, ambos polos han sufrido varias escisiones que demandan su inclusión en el acuerdo como grupos con identidad propia y complican el seguimiento del proceso de paz. Queda además el debate sobre si se debe incluir en él a los combatientes yihadistas (ICG, 2019), acentuado después de la mano tendida que le ha hecho el presidente maliense, Ibrahim Bubakar Keita, a líderes como Iyad Ag Ghali, en un cambio de estrategia desde 2012.

Estamos ante un conflicto de múltiples rostros, que se retroalimenta a través de los intrincados enfrentamientos interétnicos, que a veces se solapan y que han abonado la inseguridad y la proliferación de grupos armados de diferentes tendencias y viceversa. Todas estas formaciones compiten por un espacio de poder de la violencia, que se ha convertido en un oficio para muchos jóvenes en una tierra sin oportunidades. Se trata de una auténtica rivalidad contra el poder central a través de las rutas de la cocaína, el contrabando de armas, la industria de los secuestros y el tráfico de seres humanos con el que estos movimientos imperan y se enriquecen frente a un Estado débil que no es capaz de hacer frente a esta amenaza poliédrica de descomposición. Mali, en concreto, nunca ha tenido un ejército como tal, pues cuando consigue su independencia de Francia, el Estado sustituye a las fuerzas armadas por milicias que ejecutan todo tipo de masacres

contra grupos rebeldes, especialmente árabes y tuareg, pero también contra los peul. Así, los históricos conflictos étnicos siempre vuelven: negros contra árabes y tuareg y viceversa o todos sometidos por el poder colonial y contra él...

Aprovechando el vacío de poder, las milicias de cualquier índole llevan a cabo todo tipo de actividades ilegales para financiarse. Esto no es algo nuevo: desde hace siglos las rutas de la esclavitud y el estraperlo siguen los mismos surcos invisibles en la arena. Una de estas actividades, como ya hemos mencionado, es el tráfico de drogas. Aprovechando la llamada "Autopista 10" (el paralelo 10 que va desde Colombia hasta las costas de África), los narcos colombianos transportan los fardos de cocaína hasta Guinea Bissau, su base en el continente africano. Desde ahí los *señores de la guerra* del Sahel trasladan la mercancía entre las dunas hasta el norte, el Magreb, a cambio de una comisión (Meneses y Rojas, 2019). El transporte suele organizarse por parte de los cárteles colombianos por aire desde América, en lo que se conoce como *Air Cocaine*. Cárteles y narcoyihadistas pactan precios y comisiones, según ha documentado la Agencia Antidroga estadounidense (DEA).

*Desde hace siglos  
las rutas de la  
esclavitud y el  
estraperlo siguen  
los mismos  
surcos invisibles  
en la arena*

Existe un gran debate sobre cómo de importante es el tráfico de drogas (destacándolo de otros contrabandos) para financiar las actividades de los *muyahidin*. Hay trabajos muy bien documentados que identifican la yihad como un mero envoltorio de lo que en realidad son organizaciones criminales (Mesa, 2013). Algunos sectores sostienen que estas actividades son una parte sustancial de los recursos de los grupos salafistas y que contener ese mercado negro o cortar el acceso a él es clave para frenar el terrorismo. Otros expertos son reticentes a expandir las misiones contrterroristas en el Sahel hacia la disrupción de las rutas de contrabando de narcóticos, argumentando que sólo supone una quinta parte de los ingresos de estos grupos y que, por tanto, no es su modo principal de financiación. Por el contrario, afirman, cortar de raíz el comercio ilícito en general provocaría daños a las economías locales, en la medida en que las poblaciones y las élites dependen de los empleos y recursos que proporcionan estas actividades (ICG, 2020). Para luchar contra el tráfico ilícito se creó en 2012 la Misión de Capacitación en Níger por parte de la Unión Europea (EUCAP), con el fin de asesorar a las autoridades nigerinas y combatir el crimen organizado. Pero esta presión contra los comercios ilegales -personas, drogas, oro, etc.- tiene consecuencias colaterales: está tensando los sistemas informales y añadiendo más estrés a economías frágiles de países como Níger.

## **Evolución de los grupos armados y expansión del fenómeno yihadista**

En el Sahel operan diversos grupos armados y organizaciones yihadistas que entrelazan sus vínculos en medio de los enfrentamientos entre las diferentes comunidades, tribus, etnias y gobiernos. En un territorio donde las fronteras se borran y se desplazan como las dunas del desierto, las alianzas y choques entre los diferentes actores armados no estatales también son fluidas, de forma que a la dificultad para identificar a los numerosos grupúsculos con presencia en la región se añade la de localizar su territorio de operaciones y entender sus objetivos. En un escenario en constante cambio es complicado hacer una foto fija de la situación política y securitaria. Pero en general se puede establecer que existen una serie de grupos yihadistas que tienen como meta imponer su propia versión de la ley islámica y expulsar a las fuerzas internacionales presentes en Mali, y en la región saheliana en general, mientras intentan capitalizar las tensiones locales y pescar en el río revuelto de los resentimientos históricos entre etnias y gobiernos postcoloniales en el que actúan varias milicias armadas. De ahí que se presenten a sí mismos como protectores de determinadas comunidades contra los ataques de otros grupos étnicos o gobiernos. Algunos de estos grupos armados representan intereses locales o comunales, mientras que otros se acercan a los cánones de los movimientos independentistas o autonomistas y promueven objetivos políticos regionales.

Saltan a la vista las alianzas que se hacen y se deshacen a través del tiempo y el espacio del Sahel. La reconfiguración de grupos armados en esta franja es relativamente reciente, ya que empieza a partir de 2012, tras la insurgencia en el norte de Mali, contenida por la operación Serval que lideró Francia para apoyar al Gobierno maliense, luego convertida en la operación Barkhane.<sup>1</sup> Así, cuando antes una sola franquicia aglutinaba todos los movimientos yihadistas, éstos deciden diseminarse en diferentes brazos armados que representan cada uno una identidad propia, una comunidad tribal determinada y se organizan desde el punto de vista fronterizo. Muy frecuentemente, las líneas entre formaciones salafistas y las que no lo son han quedado borradas (Lebovich, 2019) y existen indicios creíbles de que incluso cooperan entre sí. Un miliciano puede comenzar su vida en un grupo con objetivos políticos y acabarla en otro con motivaciones criminales o yihadistas, según las circunstancias o la geografía. Teniendo en cuenta la cambiante fotografía securitaria, en líneas generales la cartografía de los actores armados no estatales sería la siguiente:

<sup>1</sup> Entrevista de la autora con Beatriz Mesa, profesora de la Universidad Internacional de Rabat (UIR), africanista, periodista y autora del libro *La falsa yihad* (Ed. Dalys, 2013).



Muy  
frecuentemente,  
las líneas entre  
formaciones  
salafistas y las  
que no lo son han  
quedado  
borradas y  
existen indicios  
creíbles de que  
incluso cooperan  
entre sí

Entre los movimientos armados de ideología yihadista presentes en el Sahel destaca en estos momentos el llamado Estado Islámico del Gran Sáhara (ISGS, en sus siglas en inglés), liderado por Adnan Abu Walid El Saharai –apodado así por ser originario del Sáhara Occidental-. Esta milicia es una escisión de la *katiba* (brigada) Al Murabitun, que lideró el argelino Mujtar Belmujtar, conocido como *Mister Marlboro* por su actividad de contrabandista, que a su vez se desgajó de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQIM) estableciendo el MUYAO, del que El Saharai fue comandante. El Saharai se separó de Belmujtar en 2015 para crear su propio grupo y adherirse al Estado Islámico (IS o Daesh, según sus siglas en inglés o árabe) coincidiendo con su pujanza en el contexto internacional. El propio IS tardó en aceptar a El Saharai y sólo reconoció su alianza en octubre de 2016. El ISGS tendría que esperar a la primavera de 2019 para empezar a recibir atención por parte del sistema de propaganda del IS. El grupúsculo empezó con unos 200 hombres operando primero en el oeste de Níger y Menaka (noreste de Mali), aunque también perpetró ataques en Burkina Faso, cerca de la frontera maliense, llegando incluso a golpear Niamey en octubre de 2016. El ISGS de El Saharai se enfrentó a su antiguo jefe Belmujtar y sus combatientes de El Murabitun en junio de 2015, pero posteriormente ambos han evitado los choques. ISGS mantiene vínculos eventuales con el Grupo de Apoyo al Islam y los Musulmanes (Jama'at Nusrat al Islam wa al Muslimin, JNIM), un paraguas de milicias alineadas con Al Qaeda. También se le atribuyen vínculos con Boko Haram, la mayor *industria* terrorista -afiliada al Estado Islámico- del África Occidental.

El JNIM anunció su nacimiento en marzo de 2017, en un vídeo en el que participaron los líderes de las *katibas* que lo componen: Ansar al Din, Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), Al Murabitun y Katiba Macina. Esta coalición acabó con las rivalidades entre facciones de la vieja franquicia, dando lugar a la organización yihadista más poderosa del Sahel (Lounass, 2018). Liderado por el tuareg Iyad Ag Ghali, actúa en Mali, donde se ha atribuido ataques como el que mató a una decena de *cascos azules* en Aguelhoc, en enero de 2019, así como contra bases militares malienses en Diura y Guiré, llegando incluso a dirigir sus zarpazos contra Níger o Burkina Faso. El objetivo de JNIM es expulsar a las fuerzas internacionales que han intervenido en Mali, especialmente Francia y la ONU, e imponer la ley islámica (Lebovich, 2019). Los componentes de esta coalición de milicias actúan de forma separada, aunque tienen sentido de pertenencia a la cúpula del JNIM. Así, el líder de Katiba Macina, Amadu Kuffa, reconoce la centralidad del mando de Iyad Ag Ghali.

El veterano líder de la rebelión de 1990 en Mali, Iyad Ag Ghali, fundó Ansar al Din a finales de 2011, al calor de la guerra civil en la vecina Libia. El grupo aglutinó entonces a tuareg de la tribu ifoghas que habían

luchado con Ag Ghali y que se ganaron el apoyo de AQMI, la organización más antigua con presencia en la región. Durante la rebelión de 2012 tuvo un papel relevante, con grandes atentados como el que mató a 153 soldados malienses, en enero de ese año. El rápido avance de la rebelión por el norte le dio a Ansar al Din el dominio de Kidal y una fuerte presencia en Tombuctú, junto a AQMI, pero la operación Serval, liderada por las tropas francesas lo barrió de las ciudades norteñas. Pese a todo, mantiene presencia en las inmediaciones de la frontera con Argelia y en los alrededores de Kidal, donde lleva a cabo ataques contra objetivos militares malienses, franceses y de la ONU.

La franquicia de Al Qaeda en el Magreb, AQMI, se formó como una evolución del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC), uno de los actores armados de la guerra civil argelina en la década de los 90 junto con el Grupo Islámico Armado (GIA). Terminado el conflicto, a finales de los 90, la experiencia de combate y la ideología islámica de la milicia encontró en Al Qaeda su paraguas para expandirse hacia el sur de Argelia y sus porosas fronteras, buscando una menor presencia del ejército al tiempo que un modo de vida para los combatientes de la guerra civil que no aceptaron o no pudieron acogerse a la amnistía ofrecida por los generales argelinos. En 2006, el GSPC juró lealtad a la Al Qaeda de Osama Bin Laden y adoptó oficialmente su marca en 2007. Mujtar Belmujtar, veterano de la guerra de Afganistán -donde perdió un ojo y se ganó el sobrenombre de *El tuerto*- y ex comandante del GIA, lideró AQMI en sus albores y forjó lazos comunitarios con diversas tribus árabes del Sáhara a través de un vasto territorio en lo que fue uno de los primeros ejemplos de yihadismo transnacional. También ha sido transfronteriza su actividad, obteniendo dinero de los tráfico ilícitos (contrabando de droga, armas, tabaco...) y los secuestros que destinaba a financiar sus operaciones terroristas. El escurridizo Belmujtar ha sido dado por muerto en numerosas ocasiones, siendo la última en 2016, cuando algunas fuentes sitúan su cadáver en un bombardeo occidental en Libia. AQMI nunca ha confirmado su desaparición, por lo que el fantasma de *El tuerto* sigue recorriendo el Sahel. Con fuerte implantación en el norte de Mali, AQMI ha sufrido duros golpes durante la operación Serval, pero siempre logra reconstituirse y continúa presentando un fuerte desafío a las tropas malienses, francesas y los *cascos azules*, con presencia en Tombuctú, Kidal y otras ciudades, además de la frontera argelina, su santuario.

AQMI sufrió una escisión en 2011 por la que se creó el Movimiento por la Unidad y la Yihad en África del Oeste (MUYAO), un golpe de poder de los comandantes sahelianos frente al *dominio* árabe que venía a reorientar sus objetivos hacia la histórica lucha yihadista regional que se retrotrae a la colonización francesa y que atraía así a reclutas de la región. Luego, en 2013, un comando de MUYAO se unió al

grupo de Belmujtar para formar Al Murabitun. El ataque más sangriento de los hombres de Belmujtar fue el llevado a cabo en enero de 2013 contra la instalación gasística de In Amenas (Argelia), en el que murieron al menos 39 rehenes extranjeros, un guarda argelino y 29 terroristas. En 2015, MUYAO se dividió de nuevo, con la creación del ya mencionado ISGS. El resto permaneció en Al Murabitun, que luego entraría a formar parte del JNIM.

Siguiendo en el JNIM, la Katibat Macina liderada por Amadu Kufa es también una de las milicias más activas de Mali. Kufa es un antiguo imam que predicaba en Mali en los primeros años del 2000, antes de radicalizarse posiblemente al conocer a Iyad Ag Ghali. Se unió pues a Ansar al Din en 2012 y centró sus ataques en la zona de Mopti. Hacia 2016, Katibat Macina empezó a expandir sus operaciones de terror hacia el delta del Níger y a edificar su pequeño imperio sobre las bases del descontento de las poblaciones peul, al abrigo de las tensiones locales y las injusticias. Más allá del centro de Mali sus ataques han llegado a las regiones del sur y el oeste.

*Mujtar Belmujtar  
lídero AQMI en  
sus albores y  
forjó lazos  
comunitarios con  
diversas tribus  
árabes del  
Sahara en lo que  
fue uno de los  
primeros  
ejemplos de  
yihadismo  
transnacional*

Otras *katibas* están presentes también en Mali, como la creada por el ex miembro de la Guardia Nacional maliense y tuareg Almansur Ag Alkasum (muerto en una operación militar francesa en 2018), y en Burkina Faso (el grupo Ansarul Islam y la Katibat Serma), manteniendo vínculos entre sí además de con la Katiba Macina y JNIM. Ansarul Islam, muy activa en Burkina Faso, es en concreto un ejemplo de cómo se reproducen y retroalimentan estos grupos armados. Su líder es un antiguo predicador, conocido como ‘Maalam’ [Profesor] Dicko, radicalizado por Kufa. Su *franquicia* opera escuelas, emplea a imames y hasta financia espectaculares bodas.

A la miríada de grupos terroristas de orientación radical islámica hay que añadir la sopa de letras de movimientos armados rebeldes de carácter político y no yihadista en Mali. Destaca la Coalición de Movimientos del Azawad (CMA), uno de los signatarios de los fallidos Acuerdos de Paz de Argel firmados en 2015. Se compone de tres elementos:

- El Movimiento Nacional para la Liberación del Azawad (MNLA), de identidad tuareg, creado en octubre de 2011 a partir de combatientes que lucharon en la guerra de Libia de ese año y desertores del ejército maliense, y corazón de la rebelión del norte de Mali contra el Estado central. Fue comandado por el histórico líder rebelde del Azawad Iyad Agh Ghali, quien luego se pasó a la yihad. Llegó a declarar la capital de su nuevo estado en Gao, en abril de 2012, pero fue expulsado en julio por MUYAO, en medio de acusaciones de abusos y crímenes contra civiles. Ante el avance de los grupos yihadistas en el norte de Mali, el MNLA se alió con las fuerzas de Serval y ha segui-

- do trabajando con las tropas francesas en la operación Barkhane, aunque debilitado por las luchas internas y los ataques de AQMI.
- El Consejo Superior para la Unidad del Azawad (HCUA, en sus siglas en francés), comandado por Alghabas Ag Intallah, líder tuareg ifoghas, se mueve por los territorios de Kidal, Tombuctú, Gao y Menaka. Ag Intallah fue primero un veterano de Ansar al Din que fundó el Movimiento Islámico del Azawad y luego el HCUA, que mantiene la orientación rigorista de la *sharia* y fuertes contactos con el grupo de Ag Ghali.
  - El Movimiento Árabe del Azawad (MAA) es una coalición de milicias árabes de la región de Tombuctú formadas durante la rebelión tuareg. Mantienen presencia armada, aunque no tan pujante como sus contrapartes.

Otra de las partes signatarias de los Acuerdos de Argel, junto al CMA, es la llamada Plataforma, que comprende varios movimientos pro Bamako. Se compone entre otros del Grupo de Autodefensa Tuareg Imghad y Aliados (GATIA), El Movimiento Árabe del Azawad-Plataforma y la Coordinadora de Movimientos y Frentes Patrióticos de Resistencia (CMFPR-1, que aglutina predominantemente a milicias peul). Este último grupo se ha escindido en otros dos (CMFPR-2, que se unió al CMA, y CMFPR-3, que lucha contra el 2), lo que da una idea de intrincado mapa de actores armados, identitarios e ideológicos que pueblan la geografía del conflicto maliense y de por qué es tan complicado solucionarlo.

Aparte de la Coalición y de la Plataforma bajo los Acuerdos de Argel también está el Movimiento para la Salvación del Azawad (MSA), a su vez escindido del MNLA y dividido luego en varias ramas rivales, en otro ejemplo de complejidad del puzle maliense. El MSA se ha movido de una ideología independentista a la cooperación con el Gobierno de Bamako y las fuerzas francesas, conduciendo “operaciones contraterroristas”, notablemente contra ISGS y JNIM.

Parte del proceso de paz es asimismo la Coordinadora de Movimientos de la Entente (CME), una coalición de grupos armados tuareg emanados del MNLA y la Plataforma. Participan en algunos epígrafes del Acuerdo de Paz y se acogen al programa de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), aunque no en las reuniones de seguimiento internacionales.

En otro apartado está el grupo Dan Na Ambassagou, que opera en la franja central y oriental de la región de Mopti, en las áreas referidas como “país Dogon”. Las comunidades dogon son mayoritariamente no musulmanas. Se trata de una coalición de milicias de autodefensa de los cazadores dogon a las que se les atribuye masacres contra los peul (Lebovich, 2019). A su alrededor hay otros grupos armados locales pero no tan organizados militarmente como Dan Na Ambassagou.

## El auge del yihadismo: odios interétnicos y crisis humanitaria

Desde 2015, la violencia a manos de los grupos militantes islamistas en el Sahel se dobla cada año, siendo la región africana en la que más aumenta el terrorismo de este rostro. Los ataques protagonizados por grupos como el ISGS o Katiba Macina se contabilizaron en más de 700 en 2019 (Le Roux, 2019) y las víctimas mortales sumaron las 4.000 en el mismo periodo, una cifra cinco veces mayor a la registrada en 2016, según datos de Naciones Unidas. Las operaciones de terror se concentran principalmente en el centro de Mali, el norte y este de Burkina Faso y el oeste de Níger. Y se dirigen, además de contra las fuerzas armadas regulares e internacionales, contra funcionarios del gobierno local, maestros, sanitarios o miembros de la comunidad vistos como colaboracionistas, con el objetivo de minar la autoridad estatal y disminuir su presencia. Cada vez más, estos grupos de *muyahidin* dirigen su violencia contra los civiles: tanto es así que han expulsado de sus hogares a casi un millón de personas. En el caso de Ansarul Islam, por ejemplo, un 55% de los ataques realizados en 2019 han tenido a civiles como objetivo. Intimidar a las comunidades, represaliarlas por colaborar con los gobiernos locales o perpetrar abusos son algunas de las violaciones contra los derechos humanos de las que entidades armadas no estatales son responsables.

*Las operaciones de terror se concentran principalmente en el centro de Mali, el norte y este de Burkina Faso y el oeste de Níger*

Las acciones terroristas explotan el odio interétnico para generar narrativas de reclutamiento que ponen el foco en agravios ancestrales y marginaciones históricas y actuales. Por ejemplo, es el caso de Katiba Macina y de Ansarul Islam, que han puesto en su diana a jóvenes peul (fulani, en su denominación anglófona) para reclutarles en base a un sentimiento de injusticia contra el Gobierno central y espolpear el odio contra bambaras y dogon. Otro ejemplo es el del IGSG, que usa las tensiones entre tuareg y fulani a través de la frontera Mali-Níger. Las rivalidades existen también por el control de los recursos: la tierra para cultivar o para los pastos del ganado. Unos recursos que son cada vez más escasos a consecuencia del cambio climático (Frías Sánchez, 2020) y el avance de la desertificación.

Por otro lado, otra llama que alienta los conflictos entre comunidades y contra las autoridades en su papel regulador es el descubrimiento de minas de oro en Níger a partir de 2014. El hallazgo ha desatado una *fiebre del oro* que ha atraído a buscadores locales, pero también de Chad y Sudán, así como migrantes para reunir dinero en su camino hacia Europa y con ellos el bandidaje contra mineros y convoyes. Más enfrentamientos en el fuego del Sahel.

El deterioro de la situación en el Sahel y la creciente violencia está empujando a la población civil a huir de sus hogares. Los ataques indiscriminados en toda la región por parte de los grupos armados analizados se suceden y se incrementan en proporciones alarmantes desde 2019. Las embestidas violentas tienen como objetivo no sólo fuerzas militares sino también civiles: centros de salud, escuelas e infraestructuras básicas. Las personas que han escapado han proporcionado testimonios de asesinatos, destrucción de hogares y escuelas, saqueos y violaciones a mujeres y menores. Los ataques agravan, una vez más, las tensiones sociales y étnicas preexistentes y causan pobreza y desarraigo. En total, se estima que el número de desplazados internos y refugiados por la violencia supera el millón de personas (Acnur, 2020). El peso de acoger a los que huyen del conflicto en Mali lo están sustentando en gran medida Burkina Faso, Níger y Mauritania. Sólo en Burkina Faso el número de refugiados se ha multiplicado por 10 en 2019. Pero hay campos de refugiados en los que malviven personas que huyeron del conflicto de 2012 en Mali. Al conflicto del Sahel se une el que sufre la vecina región del Lago Chad, donde se contabilizan 2,8 millones de desplazados por la creciente inseguridad. Se trata además de una región en la que existe otro problema endémico: la seguridad alimentaria es muy frágil.

En el contexto de la pandemia del Covid-19, el aumento de la población refugiada y su ubicación en centros de desplazados con una alta densidad y con servicios sanitarios precarios puede exponer a estas personas a un alto riesgo de contagio y a una vulnerabilidad mayor si no se aplican políticas que reduzcan la expansión del virus en estas zonas. Sin embargo, medidas de distanciamiento social o de identificación y aislamiento de las personas infectadas pueden ser muy difíciles de aplicar en un contexto como el que nos ocupa, donde además existe el peligro de ser estigmatizado.

Todo ello es una bomba de relojería muy útil para el yihadismo. Además, los movimientos se sirven del carisma de sus líderes, sus redes y alianzas (por ejemplo, con líderes tribales o con predicadores) para reclutar y atraer seguidores a sus filas. Utilizan también para difundir sus mensajes y ganar adeptos los medios tecnológicos propios del siglo XXI, como populares aplicaciones de redes sociales. Para combatir esto, paralelamente a los esfuerzos securitarios y militares propios de los estados del Sahel, se han puesto en marcha iniciativas para fomentar el diálogo intercomunitario y evitar que los jóvenes sean vulnerables al discurso radical. En Níger, la Alta Autoridad para la Consolidación de la Paz, y en Burkina Faso, el Centro de Seguimiento y Análisis Ciudadano de Políticas Públicas juegan su papel a la hora de cohesionar a las comunidades locales y poner en sus manos mecanismos de solución a las rivalidades intertribales y para reducir el resentimiento contra las autoridades.

## La intervención internacional

El Sahel es una de las regiones del planeta con más presencia de tropas internacionales. Sin embargo, paradójicamente la coincidencia en el tiempo de varias misiones internacionales en la zona no ha impedido la proliferación de grupos armados ni el impacto de su violencia en la población civil. El principal actor foráneo es Francia, ex potencia colonial de algunos de los países de la región. Las tropas francesas intervinieron en Mali en 2013 para repeler a los insurgentes tuareg del norte, en la llamada operación Serval. Al término de esta misión, la intervención gala se reconvirtió y amplió a otros países del Sahel<sup>2</sup> en 2014 con la operación Barkhane, en la que actualmente hay desplegados unos 5.100 efectivos. Estonia (con uniformados), Reino Unido (con helicópteros) y Dinamarca (con ambos) dan apoyo a Barkhane.

Estados Unidos también mantiene tropas en la zona, una presencia militar que se remonta a los primeros años de la década de los 2000. El mayor destacamento, con 800 soldados estacionados, se encuentra en Níger donde hay establecidas tres bases militares. Las fuerzas estadounidenses proveen de inteligencia, vigilancia y actividades de reconocimiento a sus contrapartes, además de facilitar el repostaje en el aire. También entrenan a las fuerzas nigerinas. En la capital, Niamey, la Base Aérea 101 opera con drones armados, y en la estratégica ciudad de Agadez ha establecido la Base Aérea 201, que está completamente operativa desde noviembre de 2019. Estados Unidos tiene un total de 6.000 botas en tierra africana, de las que 1.200 (incluyendo a personal militar, civil y contratistas) se encuentran en África Occidental para combatir el extremismo de formaciones como AQMI o Boko Haram.

Además, está la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Mali (MINUSMA), con 15.500 *cascos azules* y personal civil. Paralelamente, Francia ha potenciado el llamado G5 (una iniciativa securitaria en la que se integran Mauritania, Chad, Níger, Burkina Faso y Mali) y que cuenta con una Fuerza Conjunta (FCG5S) de unos 4.500 efectivos. Y está la misión de la Unión Europea EUTM Mali, para adiestrar a las fuerzas y cuerpos de seguridad malienses, en la que participan 600 militares –280 españoles, el segundo contingente más numeroso de la misión, después del galo– y que ha entrenado desde 2013 a más de 15.500 soldados locales.

Este esfuerzo militar conjunto no ha conseguido que el Sahel deje de ser un territorio ingobernable en el que campan los grupos armados criminales y yihadistas. Un asunto que provoca amargura en los despachos internacionales, particularmente en Francia, que parece abo-

<sup>2</sup> Además de en Mali, Barkhane se despliega en Chad, Níger, Mauritania y Burkina Faso.

*La coincidencia en el tiempo de varias misiones internacionales en la zona no ha impedido la proliferación de grupos armados*

cada a quedar atrapada en estas tierras (Fox, 2020). Lo ha admitido el propio jefe del Estado Mayor de las fuerzas armadas francesas, el general François Lecointre (Reuters, 2019), al señalar que pese a que su país está haciendo una “labor útil” en el combate contra grupos terroristas,<sup>3</sup> nunca se logrará “una victoria definitiva” en el Sahel. Sus palabras llegaron en un momento -finales de noviembre de 2019- en que se elevaban las voces en Francia para reclamar la retirada de las fuerzas de la operación Barkhane, tras la peor pérdida para las tropas galas en 36 años, cuando el 25 de noviembre dos helicópteros militares franceses se vieron envueltos en una operación militar en Mali, en la que murieron 13 militares. Aunque las instituciones de la Unión Europea mostraron su solidaridad con el Elíseo y reconocieron su esfuerzo por la defensa de la que Europa considera su “frontera avanzada”, lo ocurrido evidenció la soledad de París ante lo que considera una contribución “simbólica” de países como Alemania o España. Y, con el Reino Unido fuera de la UE y Alemania con otras preocupaciones en materia de Política Exterior, se desdibujan las perspectivas para que una fuerza paneuropea (la Task Force Takuba) bajo mando francés se una a Barkhane, como es la aspiración de Francia.

La catástrofe militar de noviembre empujó al presidente galo, Emmanuel Macron, a emprender una ofensiva diplomática para capitalizar apoyos estratégicos a su intervención, que es a su vez, una de sus mayores esferas de influencia en África. Macron no tardó en enviar un mensaje a la OTAN para cambiar el foco del enemigo y reactivar esfuerzos en el flanco sur de Europa: para el Elíseo el peligro inminente no es China ni Rusia, sino el terrorismo y la proliferación de grupos armados en el Sahel. También trata de que Estados Unidos reconsidere su intención de reducir su presencia militar en África y, en particular, en el Sahel con el fin de reorientar sus recursos militares hacia el Pacífico. El cambiante panorama geopolítico tras la aparición de la pandemia mundial del coronavirus ha puesto en vilo la ambición francesa de incrementar el despliegue militar internacional en el Sahel.

En este contexto, la seguridad de la región sigue siendo importante para Francia pero también cobra una dimensión más abultada el aspecto económico. Y es que, aunque Francia afirma que su presencia en el área es en nombre de la “seguridad colectiva”, no se pueden negar los enormes intereses políticos y económicos que esta intervención le ayuda a preservar para sí. La empresa estatal Orano (emanada de la reestructuración de Areva en 2018) depende en gran medida del uranio obtenido de las minas de Níger y Total mantiene yacimientos petrolíferos en Mali, por citar dos ejemplos.

<sup>3</sup> Desde que fue lanzada la operación Barkhane, en 2014, más de 600 militantes yihadistas han sido eliminados, según datos oficiales.



*La dimensión securitaria y de contención de la migración que el Sahel tiene para Europa es igualmente válida para España en la que considera su “frontera sur”*

Todo ello hace que la población local vea la intervención francesa como un nuevo proceso colonial. Las tropas de la metrópoli ocuparon la vasta región en el siglo XIX y desde entonces han protagonizado sendas idas y venidas, hasta que Serval volvió a ponerle en bandeja a Francia una presencia militar continuada. El creciente rechazo a los militares franceses, que se agudizó tras la debacle de noviembre de 2019, expresado incluso con protestas en las calles de capitales como Bamako llevó a Macron a forzar la convocatoria de una cumbre en la localidad de Pau a principios de enero de 2020 para aglutinar el apoyo expreso de los países sahelianos. Los presidentes de Níger, Mali, Mauritania, Chad y Burkina Faso publicaron un comunicado conjunto en el que cerraban filas con el despliegue francés.

La dimensión securitaria y de contención de la migración que el Sahel tiene para Europa es igualmente válida para España en la que considera su “frontera sur”. Corregir la inseguridad y luchar contra los grupos terroristas en este territorio es para España una forma de evitar que el yihadismo se expanda hacia el Magreb y, en particular, Marruecos (Expósito, 2020) y el sur de Argelia. La preocupación estratégica de nuestro país se concreta también en combatir el crimen organizado que se lucra con el tráfico de personas y drogas principalmente.

En el contexto actual de inestabilidad y de reactivación de la actividad terrorista de los grupos armados en el Sahel, el Gobierno español emitió a finales de 2019 una alerta de seguridad ante el temor de un atentado inminente contra ciudadanos españoles en la región, en un momento en que se producía una concentración de viajes humanitarios a los campamentos saharauis situados en Tinduf (sur de Argelia), que pedía a los nacionales abandonar la zona y abstenerse de viajar hacia ella. Las autoridades españolas advirtieron entonces de que la desestabilización de Mali era el origen del peligro. No es descabellado pensar que uno de los grupos más activos, el ISGS de El Saharaui (un ex miembro del Frente Polisario), está ávido de ganar de nuevo prominencia con un gran golpe o atentado terrorista en la región. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los grupos terroristas del Sahel tienen una capacidad de actuación transversal,<sup>4</sup> con lo cual la amenaza se puede producir de hecho en cualquier punto de este vasto desierto.

---

<sup>4</sup> Entrevista de la autora con la profesora Beatriz Mesa.

## Yihad y COVID-19

La pandemia del coronavirus pone sobre la mesa un nuevo elemento dentro de la crisis multiforme del Sahel. No está claro todavía cómo influirán la problemática y las secuelas sanitarias, sociopolíticas y económicas que dejará el virus tanto directamente en este foco de conflicto como en la respuesta internacional hacia él. Lo que es seguro es que quedará impregnado del contexto cambiante en el que estamos inmersos globalmente. A corto plazo es previsible que las agencias de Inteligencia, los Estados y las organizaciones multinacionales redirijan sus fondos y sus recursos militares, civiles y humanitarios.

Del lado de los grupos armados aún es pronto también para analizar cómo y en qué medida les impactará el coronavirus. En marzo de 2020, las organizaciones yihadistas matrices prestaron gran atención a la pandemia, elaboraron recomendaciones para sus seguidores –emulando a las que han hecho los propios Estados– con el objetivo de frenar los contagios e incluso ofrecieron una interpretación doctrinal para explicar por qué se había producido la emergencia sanitaria, según la cosmovisión salafista (García-Calvo, 2020). En la teoría difundida por Al Qaeda y el Estado Islámico, la enfermedad es un castigo divino a los enemigos del islam y la mejor forma de protegerse contra ella es cumplir con la *guerra santa* (yihad). En las recomendaciones difundidas por los medios propagandísticos yihadistas se enarbolan pautas para evitar la infección, como extremar la higiene personal, que revelan el gran pragmatismo de estas organizaciones. Detrás de ello está en realidad el objetivo de proteger a sus huestes en un momento en que organizaciones como Estado Islámico están muy debilitadas tras perder su territorio en Siria e Irak así como una gran parte de sus combatientes. En otro alarde estratégico, la instrucción para limitar los desplazamientos a las zonas más devastadas por el virus (Occidente en general y Europa en particular) tiene también un carácter securitario.

En el momento en que se escriben estas líneas, África es el continente menos afectado por el coronavirus -aunque la enfermedad experimenta un rápido avance geográfico- con una ratio de mortalidad del 1,8% (WHO, 2020). Esta condición puede hacer que el Sahel se convierta de nuevo -como ya lo fue a finales de los 90 tras la guerra civil en Argelia- en santuario de *muyahidin* expulsados del califato. En ese trasvase podría influir el hecho de que combatientes islamistas procedentes de Siria están llegando a Libia de la mano de Turquía, que los usa como *proxy* en el país norteafricano, en el contexto de su creciente rivalidad con Rusia. Y desde Libia es fácil filtrarse hacia el Sahel. Senegal y Togo ya han advertido de que miles de guerrilleros están llegando a África Occidental huyendo de las cenizas del califato del Daesh en Siria e Irak. Y no es coincidencia que el rápido incremento

de la actividad terrorista yihadista en África se solape con la derrota del IS en Oriente Próximo.

## Conclusión

La alta densidad de tropas sobre el terreno desde 2012-2013 no ha garantizado la seguridad en el Sahel. Lejos de ello, a partir de 2015 se ha redoblado la violencia y se ha extendido de Mali a los Estados limítrofes en la zona de la llamada *triple frontera*. Todo hace prever que los movimientos armados no van a ser derrotados en un escenario a corto plazo. Mientras, las operaciones militares y la insurgencia han encendido las brasas de la violencia intercomunal, creando más conflicto, destrucción y desplazamientos forzados de población. La vía militar, *per se*, es insuficiente como herramienta para contrarrestar el terrorismo, la violencia, el apoyo de la población a algunos grupos o la pobreza e insuficiente para mejorar la vida de los habitantes del Sahel. Por todo ello, la negociación política es indispensable para solucionar el conflicto en Mali -y enderezar sus enredadas raíces históricas- y en consecuencia estabilizar el cinturón africano. En todo ello es una necesidad estratégica incluir a la sociedad civil y a las mujeres en especial para dotar al proceso de paz de mecanismos de consolidación (Pujol, 2020). Es apremiante atajar la emergencia humanitaria destinando recursos financieros a las organizaciones internacionales y los gobiernos que acogen a los más de un millón de refugiados. Dotar de recursos a los Gobiernos para mantener y reparar sus sistemas educativos y sanitarios, paliar la sequía, reflotar la agricultura y la ganadería locales, asegurando que sus economías y medios de vida no siguen destruyéndose es primordial (Meneses, 2020). También son necesarias políticas de desarrollo que pongan el foco en las personas, aumenten sus oportunidades laborales, mejoren las instituciones estatales y provean de servicios a la población. En definitiva, repensar la estrategia internacional hacia el Sahel.

*La vía militar, per se, es insuficiente como herramienta para contrarrestar el terrorismo, la violencia o la pobreza*

## Referencias bibliográficas

ACNUR (2020): "ACNUR refuerza su respuesta en el Sahel ante la escalada de la violencia y desplazamiento". Comunicado de prensa. Ginebra, 5 de febrero.

Expósito Guisado, Josué (2020): "Mali, epicentro del terrorismo yihadista en el Sahel", *Documento de Opinión* 13/2020, 24 de febrero. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Disponible en: [http://www.ieee.es/contenido/noticias/2020/02/DIEEEO13\\_2020JOSEXP\\_Mali.html](http://www.ieee.es/contenido/noticias/2020/02/DIEEEO13_2020JOSEXP_Mali.html)

Fox, Benjamin (2020): "French forces face military trap in Sahel region", *Euractiv*. 15 de enero. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/french-forces-face-military-trap-in-sahel-region/>

Frías Sánchez, Carlos Javier (2020): "Cambio climático e inestabilidad en el Sahel". *Documento de Investigación* 3/2020, 28 de febrero. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Disponible en: [http://www.ieee.es/contenido/noticias/2020/02/DIEEEINV03\\_2020CARFIR\\_CambioClimatico.html](http://www.ieee.es/contenido/noticias/2020/02/DIEEEINV03_2020CARFIR_CambioClimatico.html)

García-Calvo, Carola (2020): "Crisis del coronavirus: la pandemia según los yihadistas". Real Instituto Elcano. 20 de marzo. Disponible en: <https://blog.realinstitutoelcano.org/crisis-del-coronavirus-la-pandemia-segun-los-yihadistas/>

International Crisis Group, ICG (2019): "Speaking with the 'Bad Guys': toward Dialogue with Central Mali's Jihadists". Report 276 / Africa. 28 de mayo. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/mali/276-speaking-bad-guys-toward-dialogue-central-malis-jihadists>

International Crisis Group, ICG (2020): "Managing Trafficking in Northern Niger". Report 285 / Africa. 6 de enero. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/niger/285-managing-trafficking-northern-niger>

Le Roux, Pauline (2019): "Responding to the Rise in Violent Extremism in the Sahel". Africa Security Brief nº 36. December 2. Africa Center for Strategic Studies. Disponible en: <https://africacenter.org/publication/responding-rise-violent-extremism-sahel/>

Lebovich, Andrew (2019): "Mapping armed groups in Mali and the Sahel". European Council on Foreign Relations (ECFR). Mayo. Disponible en: [https://www.ecfr.eu/mena/sahel\\_mapping#introduction](https://www.ecfr.eu/mena/sahel_mapping#introduction)

Lounnass, Djallil (2018): "Jihadist Groups in North Africa and the Sahel. Between Disintegration, Reconfiguration and Resilience". *Menara*. Working Paper 16. Cidob. Disponible en: [https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/menara\\_papers/working\\_papers/jihadist\\_groups\\_in\\_north\\_africa\\_and\\_the\\_sahel\\_between\\_disintegration\\_reconfiguration\\_and\\_resilience](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/menara_papers/working_papers/jihadist_groups_in_north_africa_and_the_sahel_between_disintegration_reconfiguration_and_resilience)

Meneses, R. y Rojas, A. (2019): "El Sahel, la frontera ingobernable que preocupa a Europa", *El Mundo*, 1 de diciembre.

Meneses, R. (2020): "Filippo Grandi: 'El Sahel no sólo necesita soldados'". *El Mundo*, 9 de marzo.

Mesa, Beatriz (2013): *La falsa yihad. El negocio del narcotráfico en el Sahel*. Editorial Dalya

Pujol Chica, Irene (2020): "El papel estratégico de las mujeres en el proceso de consolidación de la paz en Mali". Documento de Opinión 17/2020, 6 de marzo. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Disponible en: [http://www.ieee.es/contenido/noticias/2020/03/DIEEEO17\\_2020IREPUJ\\_Mali.html](http://www.ieee.es/contenido/noticias/2020/03/DIEEEO17_2020IREPUJ_Mali.html)

Reuters (2019): "La France doit persévérer au Sahel, dit le général Lecointre". 27 de noviembre. Cable de agencia.

World Health Organization, WHO (2020): "Covid-19. Situation update for the WHO African Region". External Situation Report 4, 25 March. Disponible en: [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331587/SITREP\\_COVID-19\\_WHOAFRO\\_20200325-eng.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331587/SITREP_COVID-19_WHOAFRO_20200325-eng.pdf?sequence=5&isAllowed=y)





## Relación de autores y autoras



**Federico Mayor Zaragoza.** Ha sido Director General de la UNESCO de 1987 a 1999, después de ocupar cargos como Subsecretario de Educación y Ciencia del Gobierno español (1974-75), Diputado al Parlamento Español (1977-78), Consejero del Presidente del Gobierno (1977-78), Ministro de Educación y Ciencia (1981-1982), Diputado al Parlamento Europeo (1987) y Director General Adjunto de la UNESCO (1978-1987). Durante su etapa al frente de la UNESCO, y ya como Director General se implicó especialmente en la construcción de una cultura de paz y bajo su orientación esta institución creó el Programa Cultura de Paz (1987-1999). Actualmente, Federico Mayor Zaragoza preside la Fundación Cultura de Paz. En 2005 fue nombrado, por el Secretario General de la ONU, Co-Presidente del Grupo de Alto Nivel para la Alianza de Civilizaciones, en 2008 fue nombrado Presidente del Consejo Directivo de la Agencia de Noticias Inter Press Service (IPS), desde 2010 preside la Comisión Internacional Contra la Pena de Muerte. Cuenta con numerosas publicaciones entre las que destacan varios poemarios y varios ensayos sobre las relaciones internacionales y la paz. Su último libro, *Recuerdos para el porvenir* (2018).

**José Antonio Sanahuja.** Director de la Fundación Carolina. Catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Es Asesor especial para América Latina y el Caribe del Alto Representante para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea y vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell (*ad honorem*). Investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ). Investigador y consultor con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Federación Internacional de Cruz Roja, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), y diversas ONGD. Ha sido R. Schuman Fellow del Instituto Universitario Europeo de Florencia. En dos periodos ha sido Vocal Experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (Órgano asesor de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación). Cuenta con tres sexenios de investigación y un sexenio de transferencia e innovación con evaluación positiva. Sus publicaciones y artículos pueden consultarse en: <https://ucm.academia.edu/JoseAntonioSanahuja>

**Elena Boschiero.** Grado (*Laura Triennale*) en Conservación de los Bienes Culturales y Posgrado (*Laurea Magistrale*) en Antropología Cultural, Etnología, Etnolingüística en la Università Ca' Foscari di Venezia (Italia). Máster en Antropología de Orientación Pública, en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Doctoranda en Antropología por la UAM, es miembro del Instituto de Derechos Humanos, Democracia, Cultura de Paz y no violencia DEMOSPAZ-UAM y de la Cátedra UNESCO en Educación para la Justicia Social. Es investigadora del Programa de investigación "Los Derechos Humanos y la Cultura de Paz en el marco de la Agenda 2030" de DEMOSPAZ. Desde 2017 es colaboradora de la Fundación Cultura de Paz y del Centro de Investigación y Educación para la Paz (CEIPAZ). Entre 2014 y 2018 ha realizado consultorías relacionadas con proyectos sobre Reducción de Riesgo de Desastre con el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD). Ha realizado investigaciones sobre el turismo atómico en la zona de exclusión de Chernobyl en Ucrania y actualmente sobre el terremoto de Lorca en España. Sus líneas de investigación son: antropología del riesgo y los desastres, violencias y construcción de paz en las ciudades, Cultura de Paz y no violencia, desastres y Derechos Humanos.

**Manuela Mesa.** Codirectora del Instituto Universitario DEMOSPAZ-UAM y Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ) de la Fundación Cultura de Paz. Ha sido presidenta de la Asociación Española de Investigación para la Paz (AIPAZ) (2006-2013). Vicepresidenta de WILPF-España (Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad) desde 2011. Dirige el anuario de CEIPAZ sobre paz y conflictos desde 2004 hasta la actualidad. Ha sido vocal Experta en el

Consejo de Cooperación (2009-2012). Miembro del Consejo Directivo de la Cátedra de Educación para la Justicia Social y de Pensamiento Propio. Profesora y docente en diversos master, cursos y seminarios. Miembro del Comité de Expertos sobre el Peace Index. Sus líneas de investigación actuales se centran en el papel de la sociedad civil en la construcción de la paz y en particular en la perspectiva de género, violencia transnacional en Centroamérica y Comunicación y Educación para el Desarrollo. Cuenta con numerosas publicaciones y artículos que pueden consultarse en <https://ceipaz.academia.edu/ManuelaMesa>

**Laura Alonso Cano.** Presidenta de WILPF España (sección española de la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad - Women's International League for Peace and Freedom). Economista. Formadora especializada en género, comunicación y cultura de paz. Coautora y coordinadora de las publicaciones "1325 mujeres tejiendo la paz" y "Visibles y Transgresoras: Narrativas y propuestas visuales para la paz" de CEIPAZ - Fundación Cultura de Paz. Coordinadora de proyectos de AIPAZ - Asociación Española de Investigación para la Paz. Miembro del Instituto Universitario DEMOSPAZ-UAM y de la Cátedra UNESCO en Educación para la Justicia Social - UAM. Dispone de amplia experiencia en el ámbito de la producción y coordinación de proyectos culturales con perspectiva feminista. Sus líneas investigación son la fotografía y el teatro como herramientas para la transformación social y la paz.

**Ana González-Páramo.** Es jurista y consultora en temas públicos europeos (Licenciada en Derecho y Máster en Derecho de la Unión Europea). Tras ejercer la abogacía en Madrid, ha colaborado con el Ministerio de Asuntos Exteriores (Presidencia UE 2002) y organizaciones internacionales como la Unión Europea, la OSCE y la Organización Internacional para las Migraciones-OIM (2001). Ha trabajado como consultora en asuntos institucionales para el sector privado (CLAN Public Affairs & ESL Brussels, Insurance Europe) y para el Tercer Sector (OXFAM Intermón, y Oxfam International EU Advocacy Office entre otros). Ha sido supervisora y observadora electoral para la OSCE (en Bosnia Herzegovina 1997, 1998 y 2000 y Moldavia 2001) y para la Unión Europea (Madagascar 2013, Burkina Faso 2015 y Líbano 2018). Actualmente es Investigadora Senior en la Fundación porCausa donde ha publicado y coordinado informes y análisis sobre el discurso antimigratorio y otros temas relacionados con migraciones. Ha publicado numerosos artículos en medios españoles (El País, [eldiario.es](http://eldiario.es), Diario Público, esglobal, o CTXT Contexto y Acción). Ha sido profesora del Diploma Migraciones y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid (2018, 2019) y codirectora y coordinadora del informe "La Franquicia Antimigración: cómo se expande el populismo xenófobo en Europa" de la Fundación porCausa (abril 2019).



**Roser Martínez Quirante.** Es profesora titular de Derecho Administrativo en la Facultad de derecho de la UAB, además de miembro del equipo de Fundadores de la Escuela de Prevención y Seguridad Integral de la UAB desde 2004. Es Coordinadora de Doctorado en el Departamento de derecho público y ciencias hco.jcas. de la UAB y presidenta del Jurado de Expropiación de Cataluña, sección Girona. Además es miembro del ICRAC (*International Committee for Robot Arms Control*), de la campaña *Stop Killer Robots* y del *Group of Governmental experts of the High Contracting Parties to the CCW on Lethal Autonomous Weapons systems* de las Naciones Unidas en Ginebra.

**Joaquín Rodríguez Álvarez.** Es doctor en Derecho Público Global por la Universitat Autònoma de Barcelona, profesor Asociado de Derecho Administrativo en la Facultad de derecho de la UAB y profesor de la Escuela de Prevención y Seguridad Integral, especializado en estudios de Sociedad y tecnología. Es Coordinador de Leading Cities en Europa, miembro de ICRAC (*International Committee for Robot Arms Control*), y delegado de la CCW de Naciones Unidas dentro del “*Group of Governmental experts of the High Contracting Parties*”, así como colaborador de ITU (*International Telecommunications Unions*) de Naciones Unidas.

**Carlos Giménez Romero.** Catedrático de Antropología Social en la UAM. Director del Instituto de Derechos Humanos, Democracia y Cultura de Paz y no Violencia (DEMOSPAZ). Desde 2010, director científico del Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural (ICI). Combina teoría y aplicación en temáticas de interculturalidad, antropología del conflicto, convivencia y ciudadanía local, mediación y codesarrollo. Su último libro: *Teoría y práctica de la mediación intercultural: Diversidad, Conflicto y Comunidad*. Medalla 2009 a la Paz y la Concordia (V Congreso Mundial de Mediación). Premio AMMI 2012 a la Trayectoria Individual en Mediación. Distinción “*Mediator Aureum*” (2019) de la Conferencia Internacional de Universidades para el Estudio de la Mediación y el Conflicto (CUEMYC), red internacional que agrupa a más de cincuenta universidades de una decena de países.

**Francisco Rojas Aravena.** Es el Rector de la Universidad para la Paz desde el año 2013. Fue reelecto para un nuevo período en el año 2018. Tiene un doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de Utrecht (Holanda) y una Maestría en Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales de América Latina (FLACSO). Ha sido Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, entre los años 2004-2012. Es autor y editor y publicado un gran número de libros y ha contribuido extensamente con capítulos en otros tantos. Sus artículos se han publicado en la región y fuera de

ella y se han traducido a varios idiomas. Forma parte de diversos Consejo Editoriales de revistas profesionales, entre otras *Foreign Affairs Latinoamerica* (México), *Pensamiento Iberoamericano* (España); y *Ciencia Política* (Colombia). Los gobiernos de Costa Rica, República Dominicana y de Paraguay lo condecoraron, en el año 2012, por sus “Aportes a la Integración, la democracia y las relaciones entre los países de América Latina y el Caribe”. En el 2016 recibió el “*Premio Nacional Malinalí*” de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México. A lo largo de su carrera profesional ha efectuado trabajos de asesoría y consultoría para diversos organismos internacionales y gobiernos de la región iberoamericana.

**Rebecka Villanueva Ulfgard.** Investigadora-Profesora de tiempo completo en Estudios Internacionales, Instituto Mora. Miembro del SNI/CONACyT, Nivel I. Líneas de investigación: México y la Agenda 2030/los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Mexico y la cooperación internacional para el desarrollo, gobernanza global en el G20, participación de la sociedad civil en la política exterior mexicana, teorías de Relaciones Internacionales. Publicaciones: *Mexico and the post-2015 Development Agenda: Contributions and Challenges*, Palgrave Macmillan, 2017; Special Issue: Dilemmas of Modernity and Tradition in the Era of Transition in Mexico (*Politics & Policy*, 2019). Coordinadora principal de la serie “Governance, Development, and Social Inclusion in Latin America” para Palgrave Macmillan.

**Rocío Montes Rojas.** Es periodista chilena, corresponsal en Chile del diario EL PAIS. Egresada de la Universidad de Chile, fue becada por la Fundación Carolina para realizar el Máster en Periodismo de la Universidad Autónoma de Madrid-EL PAIS (2007). Ha ejercido como periodista y editora en diferentes medios chilenos –El Mercurio, La Tercera, revista CARAS, entre otros– y actualmente escribe sobre política en DIARIO FINANCIERO de Chile y colabora para medios internacionales, como The Washington Post. Cronista y analista especializada en política, en 2012 fue elegida por la Fundación Gabo de periodismo como la representante chilena de una nueva generación de periodistas latinoamericanos, reunidos en Nuevos Cronistas 2 en México DF. En 2019, la Academia Chilena de la Lengua le concedió el premio Alejandro Silva de la Fuente por su destacado uso del idioma español.

**Xulio Ríos.** Es Director del Observatorio de la Política China ([www.politica-china.org](http://www.politica-china.org)) Coordinador de la Red Iberoamericana de Sinología. Es asesor de Casa Asia ([www.casaasia.es](http://www.casaasia.es)) y miembro del Programa Asia de la Fundación CIDOB y Profesor del Instituto de Altos Estudios Universitarios. Colabora habitualmente con numerosos medios de comunicación, *El País*, *El Correo* y *La Vanguardia*, entre otros y revistas especializadas. Dirige “Tempo Exterior”, revista gallega de estudios internacionales. Sus obras más recientes son: *China Moderna*

(2016), *China pide paso. De Hu Jintao a Xi Jinping*, Icaria, 2012. 88 *preguntas sobre China*, La Catarata, 2010; *China de la A a la Z*, Editorial Popular, Madrid, 2008; Mercado y control político en China, La Catarata, Madrid 2007, *Política exterior de China*, Bellaterra, Barcelona, 2005 y *Taiwán, el problema de China*, La Catarata, Madrid, 2005. Otras obras son: *China: ¿superpotencia del siglo XXI?*, Icaria, Barcelona, 1997, *Hong Kong, camino de volta*, Laiovento, Santiago de Compostela, 1997; *China, a próxima superpotencia*, Laiovento, Santiago de Compostela, 1997; *A China por dentro*, Xerais, Vigo, 1998.

**Ignacio Álvarez-Ossorio.** Es profesor titular de Estudios Árabes e Islámicos en la Universidad Complutense de Madrid. Previamente fue profesor de la Universidad de Alicante entre 1999 y 2019, donde dirigió el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz. Ha escrito o editado una decena de libros, entre ellos 'El proceso de paz de Oriente Medio' (1999), 'El miedo a la paz' (2001), 'España y la cuestión palestina' (2003), 'Siria contemporánea' (2009), 'Informe sobre las revueltas árabes' (2011), 'Sociedad civil y contestación en Oriente Medio y el Magreb' (2013), 'La Primavera Árabe revisitada' (2015) y 'Siria. Revolución, sectarismo y yihad' (2016).

**Rosa Meneses.** Reportera de la sección de Internacional del diario EL MUNDO desde 1999. Está especializada en Oriente Próximo y el Magreb, enfocando su trabajo en temas de derechos humanos, crisis humanitarias, refugiados, desarrollo democrático, conflictos, terrorismo, islam político, paz y seguridad. Como enviada especial, viaja regularmente a los países árabes y ha cubierto los conflictos del Líbano (2006), Libia (2011) y Siria, así como la revolución tunecina (2011) y su transición democrática. Desde su estallido, en 2011, cubre las Revoluciones Árabes, sus consecuencias y sus procesos de transición, con especial énfasis en la situación de los refugiados en Jordania, Turquía, Irak y el Líbano. Es Premio Derechos Humanos de Periodismo 2016 por sus trabajos sobre la situación de los refugiados sirios en los países vecinos, galardón concedido por la Asociación Pro Derechos Humanos de España (APDHE). En 2010 obtuvo el Premio Nacional de Nuevo Periodismo por su cobertura en Marruecos un año antes. Licenciada en Periodismo por la Universidad Complutense de Madrid, está especializada en Información Internacional y Países del Sur, por la misma universidad, y en Relaciones Internacionales, por la Escuela Diplomática. Desde 2012 es Ochberg Fellow en el Dart Center for Journalism & Trauma, de la Escuela de Periodismo de la Universidad de Columbia de Nueva York. Es miembro de la Junta Directiva de Reporteros Sin Fronteras-España desde 2014, ejerciendo como su secretaria general desde 2016. En octubre de 2018 fue elegida en París vicepresidenta del Consejo Internacional de Reporteros Sin Fronteras.







