



DIÁLOGO POLÍTICO

DOSSIER: DESAFÍOS DEL COVID 19



DIÁLOGO POLÍTICO
Año XXXVI, n.º 1, 2020

EDITOR

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
(Fundación Konrad Adenauer)

DIRECTOR

Sebastian Grundberger

JEFE DE REDACCIÓN

Manfred Steffen

CONSEJO DE REDACCIÓN

Ángel Arellano (Venezuela/Uruguay)
Guillermo Tell Avelado (Venezuela)
Carlos Castillo (México)
Alejandro Coto (Uruguay)
Franco Delle Donne (Argentina/Alemania)
Castellar Granados (España)
Eugenio Martínez (Venezuela)
Yanancy Noguera (Costa Rica)
Ana Rivas Tardivo (Paraguay)
Enrique San Miguel (España)
Reinaldo Themoteo (Brasil)
Augusto Townsend (Perú)

CORRECCIÓN

Alejandro Coto
María Cristina Dutto

TRADUCCIÓN

Manfred Steffen

FOTOGRAFÍA E ILUSTRACIONES

Carlos Figueroa
Pixabay
Pxfuel
Pxhere
Reuters

DISEÑO Y ARMADO

Taller de Comunicación
Obligado 1181, Montevideo, Uruguay
Tel.: +598 2708 13 65
www.tallerdecomunicacion.com.uy

IMPRESIÓN

Mastergraf SRL
Hnos. Gil 846, Montevideo, Uruguay
Tel.: +592303 47 60
www.mastergraf.com.uy

© Konrad-Adenauer-Stiftung
Plaza Independencia 749, oficina 201
11000 Montevideo, Uruguay
Tel.: +598 2902 0943



/fkamontevideo



@kasmontevideo



@kasmontevideo



KAS Montevideo



www.dialogopolitico.org



www.kas.de/uruguay/es

FOTO DE PORTADA

Kira Hoffmann en Pixabay

ISSN: 1688-9665

Depósito legal:

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento del editor. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.

Suscríbete al boletín semanal de novedades de Diálogo Político en www.dialogopolitico.org

ÍNDICE

8 Desafíos del covid-19

- 10 El mundo poscoronavirus
Matthias Horx
- 17 Lo que covid-19 nos dejará: siete cosas que van a cambiar
Isaac Nahón Serfaty
- 22 Crisis del coronavirus. La mirada alemana hacia Asia
Frank Priess
- 27 COVID-19: cómo internet nos salvará
(y a nuestra democracia)
Sebastian Grundberger

32 Seguridad

- 34 La crisis social en Chile y sus implicaciones
para América Latina
Carlos Peña González
- 42 Pueblos que se conectan para movilizarse,
gobiernos que desconectan para desmovilizar
Iria Puyosa
- 48 ¿La democracia amenazada por la ciberpolítica?
Carmen Beatriz Fernández
- 56 Hackeo al electorado
Eduardo Magrani
- 64 Desnarcotizar el delito transnacional
Pedro Piedrahita Bustamante
- 72 Los retos de las políticas de seguridad en América Latina
José Emilio Graglia y Carla Tassile
- 80 Arco Minero: devastación humana, política y ambiental
Paola Bautista de Alemán
- 88 Policía en América Latina: cuatro tareas pendientes
Juan Carlos Ruiz-Vásquez

- 96 Violencia armada y proliferación de armas
en América Latina
Diego Sanjurjo
- 104 La securitización ambiental como dispositivo retórico
Mariana González Lago
- 112 Militarización de las policías en América Latina
María Cristina Escuder y Jaime Baeza Freer
- 120 El populismo de derechas y la seguridad en Europa
Franco Delle Donne

128

Relecturas DP

Presentación

Vivimos tiempos inciertos. La seguridad prometida por la modernidad, el avance tecnológico y los descubrimientos de la ciencia muestra fisuras. En medio de la emergencia sanitaria que vive el planeta nuestra cotidianeidad está signada por eventos inesperados y a menudo decepcionantes.

La crisis relacionada al COVID-19 ha cuestionado muchas de nuestras seguridades. Hemos vivido procesos electorales fuertemente influenciados por noticias falsas y *trolls*. Guerras en distintas partes del mundo siguen provocando sufrimiento sin que siempre se sepa quiénes exactamente se enfrentan en los distintos bandos. Las migraciones masivas plantean preguntas a las sociedades sobre la solidaridad con el sufrimiento ajeno, pero también sobre su capacidad de integración. El cambio climático se vislumbra como uno de los principales desafíos globales que incluso cuestiona muchos aspectos de nuestra vida y de la economía global. Finalmente, en el continente americano, sociedades que creíamos sólidas y a prueba de crisis viven inesperados momentos de convulsión social y de violencia.

En este mundo interconectado, cualquier crisis local rápidamente se puede convertir en global, llegar a todos los rincones del planeta y afectar a cualquier Estado o sociedad lejos del lugar donde surgió el problema. La actual pandemia es un ejemplo de esto.

Paradójicamente, la crisis del COVID-19 también muestra evoluciones auspiciosas. En muchos países se reviven los olvidados vínculos entre la ciencia y la política, y se refuerza la cooperación internacional en la investigación y el monitoreo de la crisis. Y, fundamentalmente, se muestra el vigor de las sociedades, se deja aflorar su lado creativo, innovador y, ante todo, solidario.

Se plantean múltiples preguntas. ¿Podrán las instituciones democráticas y republicanas generar respuestas adecuadas y ofrecer un entramado que asegure una convivencia pacífica? ¿Cómo podemos verificar la información omnipresente y disponible en infinidad de redes y luchar contra la desinformación? ¿Logra-

rán la ciencia y la tecnología ofrecer a tiempo soluciones a los enormes desafíos de un mundo globalizado? ¿Seremos capaces de sortear juntos momentos de preocupación sin que el miedo nos obnubile, sin que perdamos la capacidad de convivir en paz?

Como resume Carlos Peña en su artículo: «Quizá la tarea de la buena política sea más bien esta: prepararnos no para los días felices, sino para los momentos de desilusión hacia los que inevitablemente nos conduce la dialéctica del progreso».

Como lo dice su nombre, DIÁLOGO POLÍTICO quiere ser una plataforma para el debate democrático de nivel. Queremos tratar los grandes desafíos de la democracia en América Latina y el mundo, siempre desde un ángulo constructivo y desde la óptica del bien común. De esta forma aspiramos a ayudar a reducir la polarización y a fomentar sociedades libres, plurales y justas. Creemos que los grandes desafíos globales solo se pueden atender a través de una cooperación entre los países, en el marco de un orden mundial basado en valores y reglas.

Queremos invitar a nuestros lectores a seguir y aportar a este debate en sus diversas formas y a formar parte, así, de este DIÁLOGO POLÍTICO.

Sebastian Grundberger
Director del Programa Regional Partidos Políticos
y Democracia en América Latina
Fundación Konrad Adenauer

Manfred Steffen
Jefe de redacción
Diálogo Político

DOSSIER: DESAFÍOS DEL COVID-19

Desafíos del COVID-19

El COVID-19 llegó y desafía a nuestras instituciones, transforma nuestra convivencia y plantea muchas preguntas, aún sin respuesta clara.

¿Podrá la democracia responder a tamaño desafío sin salirse de las normas del Estado de derecho? ¿Será con la ayuda de internet que salvaremos nuestra democracia? ¿Cómo será el día o (mejor dicho) la época después de la pandemia? ¿Qué cosas cambiarán, tal vez para siempre?

En este *dossier* ofrecemos algunas reflexiones que tal vez den pistas para los tiempos venideros.



El mundo poscoronavirus

El pronóstico retroactivo del coronavirus:
cómo nos sorprenderemos cuando la crisis
«haya pasado»

—» **MATTHIAS HORX**



Periodista y publicista, es el futurista más influyente en el mundo de habla alemana. Ha publicado unos 20 libros, entre los cuales varios han sido *bestsellers*. Fundó el grupo de expertos más importante de Alemania para el futuro, el Zukunftsinstitut, con sede en Fráncfort y Viena.

A menudo se me pregunta cuándo *terminará* el coronavirus y cuándo volverá todo a la normalidad. Mi respuesta es: *nunca*. Hay momentos históricos en los que el futuro cambia de dirección. Los llamamos bifurcaciones. O crisis profundas. Esos tiempos transcurren ahora mismo.

El mundo como lo conocimos se está *disolviendo*. Pero detrás de él surge un nuevo mundo, cuya formación po-

demo al menos imaginar. Para esto les ofrezco un ejercicio, con el que hemos tenido buenos resultados en procesos de visión en empresas. Lo llamamos *RETRO-gnosis*. Contrariamente a la *PRO-gnosis*, con esta técnica no miramos *hacia el futuro*, sino que observamos el hoy *desde el futuro*. ¿Suena loco? Intentémoslo.

La retrognosis: nuestro mundo en el otoño boreal de 2020

Imaginemos la situación en el otoño, digamos que en setiembre de 2020. Estamos sentados en un café de alguna ciudad importante. El tiempo es cálido y por las calles ya transitan nuevamente personas. ¿Se mueven de otra forma? ¿Todo es como antes? ¿El vino, el cóctel, el café conservan el gusto de antes? ¿El gusto de antes del coronavirus? ¿O incluso saben mejor?

Mirando hacia atrás, ¿de qué nos asombraremos?

Nos asombraremos de que la distancia social a la que tuvimos que someternos, rara vez provocó un sentimiento de aislamiento. Todo lo contrario. Después de un shock paralizante inicial, muchos de nosotros nos sentimos aliviados con la súbita detención de ese constante correr, hablar, comunicar a través de múltiples canales. Las renuncias no implican necesariamente una pérdida, sino que pueden incluso abrir ventanas de oportunidad. Más de uno ya lo experimentó después de un ayuno temporal cuando descubrió que, de pronto, la comida otra vez era sabrosa. Paradójicamente la distancia

física que el virus nos impuso también provocó una nueva cercanía. Conocimos personas que de otra forma jamás habríamos conocido. Tuvimos otra vez contacto frecuente con viejos amigos, fortalecimos lazos que se habían debilitado y aflojado. Las familias, los vecinos, los amigos se han vuelto más cercanos, e incluso pudieron resolver conflictos ocultos.

La cortesía social, que extrañábamos cada vez más, aumentó.

Ahora, en el otoño boreal de 2020, reina un estado de ánimo totalmente diferente en los partidos de fútbol en la pasada primavera, cuando había mucha rabia y violencia masiva. Nos preguntamos por qué es eso.

Nos sorprenderá la rapidez con que las técnicas culturales digitales han probado su utilidad. La teleconferencia y la videoconferencia, a las que la mayoría de los colegas siempre se habían resistido (los vuelos en clase ejecutiva era mejores), resultaron ser bastante prácticas y productivas. Los maestros aprendieron mucho sobre la enseñanza en internet. El trabajo en casa se convirtió en algo natural para muchos, incluyendo la improvisación y el malabarismo de tiempo que conlleva.

Simultáneamente, técnicas culturales aparentemente obsoletas experimentaron un renacimiento. De repente, no solo nos respondía el contestador automático, sino personas reales. El virus generó una nueva cultura de largas llamadas telefónicas sin una segunda pantalla simultánea. Los *mensajes* en sí mismos adquirieron de pronto un significado nuevo. Nos comunicábamos otra vez en forma real. Se abandonó la cos-

tumbre de dejar *colgada* o sin atender a una persona. Surgió una nueva cultura de accesibilidad. Del compromiso.

La gente que nunca descansaba debido a la prisa, incluyendo a los jóvenes, de repente salía a dar largos paseos (una actividad antes desconocida para ellos). La lectura de libros se convirtió de repente en un culto.

Los *reality shows* de repente parecían vergonzantes, igual que toda la basura trivial, y parecían ridículos los infinitos programas presuntamente espirituales que fluían a través de todos los canales. No, no desaparecieron totalmente, pero perdieron rápidamente su valor. ¿Alguien recuerda todavía la disputa sobre la corrección política? ¿O las infinitas guerras culturales sobre... efectivamente, sobre qué cosa?

El cinismo, esa forma liviana de distanciarse del mundo, súbitamente dejó de ser aceptable.

La exageración y la cultura del miedo y la histeria en los medios de comunicación se limitó después del primer brote.

Además, la infinita avalancha de crueles series criminales televisivas alcanzó su punto de inflexión.

Nos sorprenderá que ya en el verano se hayan encontrado medicamentos que aumentaron la tasa de supervivencia. Esto redujo la tasa de mortalidad y convirtió al coronavirus en un virus con el que hay que convivir, al igual que la gripe y muchas otras enfermedades. El progreso médico ayudó. Pero también la inteligencia humana y social ayudó. Por el contrario, la tan alabada inteligencia artificial, que prometía resolverlo todo, solo tuvo un efecto limitado en el tema coronavirus.

Esto ha cambiado la relación entre la tecnología y la cultura. Antes de la crisis, la tecnología parecía ser la panacea, la portadora de todas las utopías. Nadie, o solo unas pocas personas rígidas, todavía creen hoy en la gran redención digital. La ola de la tecnología pasó. Nuevamente estamos orientando nuestra atención hacia las cuestiones humanas: ¿Qué es el ser humano? ¿Qué somos el uno para el otro?

Nos maravilla ver cuánto humor y empatía surgieron en los días del virus.

Nos sorprenderá ver hasta qué punto la economía se contrajo sin que sobreviniera el colapso que alguien invocaba siempre frente a cada pequeño aumento de impuestos y cada intervención gubernamental. Aunque hubo un *abril negro*, una profunda recesión económica y una caída del cincuenta por ciento en el mercado de valores, aunque muchas empresas quebraron, redujeron sus actividades o cambiaron a un rubro completamente diferente, nunca se llegó al punto cero. Como si la economía fuera un ser que respira y que también puede dormir o dormir e incluso soñar.

Hoy, en el otoño boreal, otra vez existe una economía mundial. Pero ha sobrevivido la producción *just in time*, con gigantescas cadenas de valor ramificadas en las que millones de piezas individuales se transportan por todo el planeta. En este momento es desmontada y reconfigurada. Por todos lados, en las instalaciones de producción y servicios surgen nuevamente almacenes, depósitos y reservas. Las producciones locales experimentan un auge, se instalan redes y las artesanías experimentan un renacimiento. El sistema global se mueve

en dirección a la *glocalización*: la localización de lo global.

Nos **asombrará** que las pérdidas patrimoniales por la caída del mercado de valores no sean tan dolorosas como parecía al comienzo. En el nuevo mundo, la riqueza de pronto ya no juega el rol determinante. Más importantes son los buenos vecinos y un huerto en flor.

¿Puede ser que el virus haya cambiado nuestras vidas en una dirección hacia la que de todas formas iba a cambiar?

Retrognosis: lidiar con el presente a través de un salto hacia el futuro

¿Por qué este tipo de escenario del futuro resulta tan irritantemente diferente de un pronóstico clásico? Esto se relaciona con nuestra percepción del futuro. Cuando miramos *hacia el futuro*, generalmente solo vemos los peligros y problemas que *se acercan* y que erigen barreras insuperables. Como una locomotora que sale del túnel y nos atropella. Esta barrera del miedo nos separa del futuro. Por esto, los futuros de horror son siempre los más fáciles de representar.

Por otro lado, los *retrognósticos* forman un ciclo de conocimiento, en el que nos incluimos a nosotros mismos y a nuestros cambios internos, en la previsión del futuro. Nos conectamos internamente con el futuro, y esto crea un puente entre el hoy y el mañana. Se crea una *mente futura*, una conciencia del futuro.

Si esto se realiza en forma correcta, surge algo así como una inteligencia del futuro. Estamos en condiciones de

» Después de un *shock* paralizante inicial, muchos de nosotros nos sentimos aliviados con la súbita detención de ese constante correr, hablar, comunicar a través de múltiples canales. «

anticipar no solamente eventos externos, sino también procesos de adaptación, con los cuales reaccionamos al mundo cambiante.

Esto se siente muy diferente a un pronóstico que, en su carácter apodíctico, siempre tiene algo muerto, estéril. Abandonamos la rigidez del miedo y recuperamos la vitalidad que pertenece a cada futuro verdadero.

Todos conocemos la sensación de superación del miedo. Cuando vamos al dentista para recibir tratamiento, nos preocupamos con mucha anticipación. En el sillón del dentista perdemos el control y nos duele antes de que duele realmente. Al anticipar este sentimiento, aumentamos nuestros miedos y estos pueden abrumarnos por completo. Sin embargo, una vez que hemos sobrevivido al procedimiento, tenemos la sensación de que el mundo parece joven y fresco nuevamente, y de repente sentimos estamos llenos de alegría.

Hacer frente significa *superar*. Desde el punto de vista neurobiológico, la adrenalina segregada por el miedo es reemplazada por la dopamina, una especie de droga endógena para el futuro. Mientras que la adrenalina nos

induce a la huida o a la pelea (lo que no es productivo ni en la silla del dentista ni en la lucha contra el coronavirus), la dopamina abre nuestras sinapsis cerebrales: nos entusiasmos con lo que está por venir, en forma curiosa, anticipatoria. Cuando tenemos un nivel saludable de dopamina hacemos planes, tenemos visiones que nos llevan a la acción prospectiva.

Sorprendentemente, muchos experimentan exactamente esto con la crisis del coronavirus. Una pérdida masiva de control se convierte de repente en una verdadera intoxicación de lo positivo. Después de un período de desconcierto y miedo, surge una fuerza interior. El mundo «se acaba», pero con la experiencia de que todavía estamos aquí, surge una especie de nuevo ser desde nuestro interior.

En medio del cierre de la civilización, recorreremos bosques o parques, o espacios casi vacíos. Pero esto no es un apocalipsis, sino un nuevo comienzo.

De esta forma se comprueba: la transformación comienza con un cambio de patrón de las expectativas, percepciones y conexiones con el mundo. Y a veces es precisamente la ruptura con las rutinas, con lo acostumbrado, lo que libera nuestro sentido del futuro nuevamente. La imaginación y la certeza de que todo podría ser completamente diferente, incluso para mejor.

Tal vez incluso nos sorprendamos de que Trump no sea reelegido en noviembre. La AfD (partido de derecha populista en Alemania) está mostrando serios signos de deshilachamiento, porque una política maliciosa y que provoca división no encaja en un mundo afectado por el coronavirus. La

crisis del coronavirus dejó claro que aquellos que quieren poner a la gente en contra de los demás no tienen nada que aportar a los desafíos reales del futuro. Cuando las cosas se ponen serias, el poder destructivo que reside en el populismo se hace evidente.

Durante esta crisis, la política en su sentido primigenio de conformar responsabilidades sociales ganó una nueva credibilidad, una nueva legitimidad. Precisamente porque debía actuar «en forma autoritaria», la política creó confianza en la sociedad. También la ciencia experimentó un asombroso renacimiento en la crisis. Los virólogos y los epidemiólogos se convirtieron en estrellas de los medios de comunicación. Pero también los filósofos, sociólogos, psicólogos y antropólogos *futuristas*, que anteriormente habían estado más bien en la periferia de los debates polarizados, recuperaron voz y peso.

Las noticias falsas, por otro lado, perdieron rápidamente valor en el mercado. Las teorías conspirativas también se volvieron repentinamente ridículas.

Un virus como acelerador de la evolución

Las crisis profundas también apuntan a otro principio básico del cambio; la síntesis *tendencia-contratendencia*.

El nuevo mundo después del coronavirus —o mejor, con coronavirus— surge de la disrupción de la megatendencia de la conectividad. Desde la perspectiva político-económica este fenómeno también se llama *globaliza-*



Durante la cuarentena, los balcones han sido el lugar de encuentro y expresiones de aliento.
Foto: Shutterstock

ción. La interrupción de la conectividad —a través de cierres de fronteras, separaciones, exclusiones, cuarentenas— no conduce a la abolición de las conexiones. Pero permite la reorganización de los conectores que mantienen nuestro mundo unido y lo llevan al futuro. Se produce un salto de fase en los sistemas socioeconómicos.

El mundo que vendrá apreciará otra vez la distancia, y esto hará más cualitativa la conectividad. La autonomía y la dependencia, la apertura y el cierre, se reequilibran. Esto puede hacer que el mundo sea más complejo, pero también más estable. Esta transformación es en gran medida un proceso evolutivo ciego, porque se produce una falla y prevalece lo nuevo, lo viable. Esto puede producir confusión al principio, pero luego muestra su significado interior: lo

«Después de un período de desconcierto y miedo, surge una fuerza interior. El mundo «se acaba», pero con la experiencia de que todavía estamos aquí, surge una especie de nuevo ser desde nuestro interior.»

que logra conectar las paradojas en un nuevo nivel es sostenible.

Este proceso de complejización, que no debe confundirse con *complicación*, también puede ser diseñado conscientemente por la gente. Las *Greta Thunberg* del futuro.

«A través del coronavirus adaptaremos toda nuestra actitud hacia la vida, en el sentido de nuestra existencia como seres vivos en medio de otras formas de vida». (Slavo Zizek, en el punto álgido de la crisis del coronavirus, a mediados de marzo)

Cada crisis profunda deja una historia, una narración que apunta al futuro lejano. Una de las imágenes más fuertes dejadas por el coronavirus es la de los italianos haciendo música en sus balcones. La segunda imagen nos fue enviada por satélites que mostraron las áreas industriales de China e Italia de repente libres de *smog*. En 2020, las emisiones humanas de CO_2 disminuirán por primera vez. Ese mero hecho tendrá consecuencias.

Si el virus puede hacer eso, ¿podremos hacerlo nosotros? Tal vez el virus

era solo un mensajero del futuro. El mensaje drástico es: la civilización humana se ha vuelto demasiado densa, demasiado rápida y se ha recalentado. Está corriendo demasiado rápidamente en una dirección en la que no hay futuro.

Pero puede reinventarse a sí misma.

Reinicio del sistema.

¡Cálmate!

¡Música en los balcones!

Así funciona el futuro.

Publicado con autorización del autor.

Véase el artículo original en <https://www.horx.com/kolumne/>, <https://www.die-zukunftnachcorona.com> y www.zukunftsinstitut.de.

Traducción: Manfred Steffen

¿PUEDE LA PANDEMIA DAÑAR AL POPULISMO?
EPISODIO 1

BAJO LA LUPA
con Franco Delle Donne

DP
PODCAST

ESCÚCHALO EN

Spotify | Listen on Apple Podcasts | Escuchar en Google Podcasts

Lo que COVID-19 nos dejará: siete cosas que van a cambiar

—» ISAAC NAHÓN SERFATY
PhD en Comunicación. Profesor
en la Universidad de Ottawa,
Canadá



Algunos aspectos de la vida, tal como la conocemos, tendrán transformaciones muy importantes. Esta crisis pone a prueba a la institucionalidad moderna, pero también nos permite ver más allá. ¿Para bien? ¿Por qué no?

«Están pasando demasiadas cosas raras para que todo pueda seguir tan normal...», dice el argentino Charly García en su canción *Bancate ese defecto*. Podríamos afirmar lo mismo de la pandemia COVID-19 y sus posibles



Foto: Rottonara, pixabay.com

efectos en la política, la economía, las comunicaciones y las relaciones sociales. Todavía es temprano para vislumbrar escenarios. Sin embargo, hay algunas cosas raras que muy probablemente van a cambiar en el mundo después de COVID-19.

1. Una verdadera policía sanitaria global

La Organización Mundial de la Salud (OMS) deberá revisar sus políticas y procedimientos de vigilancia epidemiológica global. Y esto no será fácil, pues sus decisiones dependen de los

intereses de los gobiernos que representan a los países en su seno.

Por eso su vacilación inicial en calificar al brote de COVID-19 como una pandemia. Por eso también sus limitados poderes para controlar los focos donde se originan estas enfermedades virales, especialmente debido al consumo humano de *especies exóticas* sin ningún tipo de control sanitario en países superpoblados como China. Una policía sanitaria global sería una solución factible, pero habrá resistencia de regímenes autoritarios como China o incluso de populistas como Donald Trump.

2. Viajar por aire y por mar con más controles y restricciones

Viajar en avión deberá ajustarse a la realidad de las enfermedades infecciosas que circulan fácilmente de un país a otro. Probablemente el control de pasajeros con fiebre será una práctica común. Viajar con fiebre ya no será una opción para todo el mundo, solo en casos en que la persona pueda justificar con un certificado médico las razones de la fiebre y su necesidad de tomar un avión. Algoritmos que procesen grandes cantidades de datos y con capacidad de *deep learning* (aprendizaje profundo) podrían designar a ciertos viajeros como de alto riesgo y asignarlos a una lista de *no flight*. Ya lo están haciendo en China, combinando drones que toman la temperatura de las personas y *apps* que indican si son de bajo, medio o alto riesgo. Si la *app* determina que la persona es de alto riesgo, se le prohíbe el acceso a la red de transporte público.

La industria de los cruceros tendrá que cambiar su modelo de negocios. Se acabarán los megacruceros de tres mil y más pasajeros, que incluso antes de la crisis del coronavirus ya representaban riesgos para la salud de los turistas y de la tripulación. La industria tendrá que volver a barcos más pequeños, cambiar sus prácticas sanitarias e instalar controles para descartar turistas con alto riesgo de contagiar a otros pasajeros.

3. Los *antivaxx* serán vistos como enemigos públicos

Los militantes contra las vacunas (conocidos como *antivaxx*), que han ga-

» La Organización Mundial de la Salud (OMS) deberá revisar sus políticas y procedimientos de vigilancia epidemiológica global. Y esto no será fácil, pues sus decisiones dependen de los intereses de los gobiernos que representan a los países en su seno. «

nado cierta notoriedad en estos años y son, quizá de alguna manera, responsables de la reemergencia de brotes de enfermedades como el sarampión y la rubéola, serán considerados de ahora en adelante como verdaderos enemigos de la sanidad pública global. ¿Por qué? Muchos laboratorios en el mundo trabajan en la formulación y prueba de una vacuna contra COVID-19. Si la vacuna es exitosa y ayuda a detener la pandemia, los *antivaxx* tendrán muchas dificultades en difundir sus argumentos contra las inmunizaciones.

4. Las farmacéuticas, unas de cal y otras de arena

Es cierto que cada pandemia global es una gran oportunidad de negocios para las empresas farmacéuticas y de biotecnología (pensemos, nada más, en el negocio que representan los tra-

tamientos para controlar el VIH-sida). Pero la industria y los gobiernos han aprendido de pasadas experiencias. Las pandemias y enfermedades endémicas crean mercados públicos que incentivan el desarrollo de medicamentos y vacunas, pues la cobertura la garantizan los gobiernos (un ejemplo son las vacunas para prevenir la diarrea por rotavirus o para prevenir el virus de papiloma humano, VPH).

Sin embargo, la presión de los gobiernos, los enfermos y los activistas sociales ha logrado en el pasado que las empresas farmacéuticas acepten bajar los precios de sus medicamentos e incluso que acepten (de mala gana) que versiones genéricas de sus productos sean fabricadas en países como la India.

La conciencia del peligro global que representan estas nuevas enfermedades infecciosas hará que los gobiernos exijan a las farmacéuticas y empresas biotecnológicas precios accesibles, asegurándoles al mismo tiempo grandes volúmenes.

5. La salud es un bien colectivo

Por si quedaba alguna duda, la idea según la cual la salud es un asunto meramente individual ha quedado muy desprestigiada con esta pandemia. Claro que la gente tiene que asumir su responsabilidad y mantenerse razonablemente saludable (no fumar, comer sano, hacer ejercicio, manejar el estrés, etc.). Pero la pandemia nos está diciendo de forma brutal que la salud es un asunto colectivo. Que la salud de una persona depende del comportamiento de otros. La experiencia de cuarentena colectiva que se está viviendo en España, Italia,

Venezuela, y que se podría extender a muchos otros países, marcará un antes y un después de COVID-19.

Pero más importante aún es la idea de que un sistema de salud pública es más necesario que nunca. Que el acceso universal a los servicios médicos y de hospitalización es un derecho de todos los ciudadanos, no solo porque tengan derecho a ser tratados cuando se enferman, sino sobre todo porque es la mejor manera de prevenir y controlar situaciones de pandemia como la que estamos viviendo.

6. Las redes sociales bajo la mira

Las redes sociales han mostrado al mismo tiempo su utilidad y su lado más perverso. Son medios muy útiles para informar y alertar al público sobre las medidas que toman los gobiernos, los consejos de los expertos y las noticias de fuentes confiables sobre lo que está ocurriendo. Pero también han mostrado que son máquinas de rápida difusión de rumores sin fundamento, teorías conspirativas delirantes, remedios milagro, escenas grotescas y de contenidos llenos de prejuicios e incluso racistas.

La curaduría de contenidos será cada vez más importante, como ya lo están haciendo las grandes plataformas como Google, Facebook y Twitter, con el fin de orientar al público sobre las fuentes confiables de información sobre la pandemia de COVID-19. Claro que la responsabilidad individual es también importante para evitar la difusión de contenidos alarmantes e incorrectos. Usuarios menos impulsivos, más racionales y más cautos deben



Foto: Engin_Akyurt, pixabay.com

contribuir a promover la buena información sobre el coronavirus.

7. Más transparencia, más rendición de cuentas

La tentación de ocultar y manipular la información en tiempos de pandemia es grande, especialmente por parte de regímenes autoritarios. Pero el mismísimo régimen chino tuvo que enfrentarse a la indignación de su población por haber presionado al joven médico de Wuhan que denunció por las redes sociales la aparición de los primeros casos y que después murió a causa del COVID-19. E incluso, políticos como el presidente Donald Trump, que había abordado la gestión de la pandemia con un discurso que minimizaba el impacto económico y sanitario de la crisis, ha tenido que rendirse a la evidencia de que la pandemia durará más de lo que él hubiera querido, y que tendrá consecuencias sociales y económicas

« La conciencia del peligro global que representan estas nuevas enfermedades infecciosas hará que los gobiernos exijan a las farmacéuticas y empresas biotecnológicas precios accesibles, asegurándoles al mismo tiempo grandes volúmenes. »

que él no hubiera deseado en un año electoral.

La transparencia en la información al público es esencial para contener a la pandemia. El público no solo tiene derecho a saber el número de enfermos, el número de fallecidos, el número de quienes se curan, sino que esta información es necesaria con el fin de orientar y persuadir de que se sigan los lineamientos de las autoridades sanitarias para contener la enfermedad.

Crisis del coronavirus. La mirada alemana hacia Asia

—» **FRANK PRIESS**
Director adjunto del área
internacional de la Fundación
Konrad Adenauer.



En la actualidad muchas miradas se dirigen a Asia; también en la Fundación Konrad Adenauer. Esto tiene que ver, aunque no solamente, con el manejo de la crisis del coronavirus. Anteriormente, muchos observadores veían a Asia, y especialmente a la República Popular China, como un auto en la *vía rápida de la autopista*. Su éxito económico y el ataque al liderazgo tecnológico de los Estados Unidos, combinado con un avance militar y geoestratégico



Foto: Pixabay.com

en la región, más aún a través de la *iniciativa de la franja y la ruta de la seda*, han dado un nuevo impulso a la cuestión del *sistema*.

¿Puede un sistema autoritario y no democrático convertirse en el número uno del mundo? ¿Puede incluso servir de ejemplo para otras partes del mundo? ¿Tiene el modelo occidental, y especialmente el europeo, alguna posibilidad de sobrevivir a esta embestida? ¿Es China un actor más responsable que los Estados Unidos bajo el presidente Trump? ¿Cómo repercute la competencia por el liderazgo mundial, sobre todo en nuestra sociedad y en nuestra prosperidad? ¡Y ahora además de todo, COVID-19! Sin embargo, pronto quedó claro que no bastaba con reducir la cuestión a China. En particular, desde otras partes de Asia ya acusan a Alemania de haber reducido el continente a China y de haberse perdido otras novedades importantes.

Las enseñanzas son complejas

Comencemos, sin embargo, con la República Popular dirigida por el Partido Comunista, que evidentemente supo de la propagación de un nuevo tipo de virus durante varias semanas, pero que por diversas razones lo encubrió, lo ocultó e incluso se retrasó en cumplir las obligaciones internacionales con la OMS, que había recibido advertencias desde Taiwan ya en diciembre, y reaccionó tardíamente. La República Popular que reaccionó entonces con vehemencia, aislando completamente una región habitada por 60 millones de personas, restringió la movilidad en general, aplicó drásticamente medidas de higiene e implementó registros para la vigilancia electrónica. El régimen se atrincheró y comenzó a propagar su gestión de la crisis como exitosa, tanto como para poder apoyar a otros

países menos eficientes en la gestión de las suyas. Al mismo tiempo, la expulsión de los periodistas occidentales contribuyó a que fuera imposible verificar de manera independiente las afirmaciones chinas y las narrativas relacionadas. Donde se logró perforar el control de las noticias, rápidamente quedaron en evidencia los déficits: por ejemplo, cuando los equipos de protección suministrados a España resultaron ineficaces. Justamente es la censura rigurosa la que provoca una desconfianza fundamental en la información china.

Pero las comparaciones actuales no refieren solamente a China: ¿no parece también que Taiwán, Corea del Sur, Singapur e incluso Vietnam son más exitosos que nosotros en la superación de la crisis? ¿Fueron más coherentes, sus líneas de decisión (cadenas) fueron más cortas y eficaces, su uso de la tecnología de punta fue superior a nuestro enfoque (demasiado) sensible con la protección de datos?

¿Fueron mejores en la prevención y aprendieron más de las crisis previas? ¿El predominio de los valores comunitarios en tiempos de crisis tiene ventajas sobre el individualismo que rige en Occidente?

En todo caso, en Asia se dispone de mucha más experiencia y, por consiguiente, se es más cauteloso respecto a epidemias, como lo demuestran todos los informes. Desde el comienzo del milenio, el MERS y el SARS dejaron su huella, y en la región el dengue y otras epidemias pertenecen más a la *cotidianidad* que aquí. En muchas ciudades asiáticas el uso de máscaras, especial-

mente en medios de transporte muy frecuentados, forma parte de la normalidad. Lo comunitario se valora tanto que la gente tiende a comportarse de manera pragmática, a seguir las directrices de las autoridades y a no poner el interés individual por encima de todo lo demás.

Si Taiwán advirtió de un nuevo virus ya en diciembre, y a partir del 30 de diciembre comenzó a realizar controles especiales entre los pasajeros procedentes de Wuhan, la propia República Popular había aislado grandes regiones en enero, y Vietnam inició medidas como el cierre de escuelas a principios de febrero con solo 16 personas infectadas, ¿cómo puede explicarse la opinión, hasta hace poco prevaleciente aquí, de que el problema obviamente tenía poco que ver con nosotros? ¿Arrogancia occidental? ¿Habría pasado esto, se preguntan algunos, si el virus hubiera aparecido por primera vez en los Estados Unidos? Así es que tenemos la nueva experiencia de que como alemanes y europeos en otras partes del mundo se nos percibe repentinamente como factor de riesgo y se experimenta que justamente personas provenientes de Estados Unidos y Europa regresan a China porque se sienten más seguros allí...

El tema de la tecnología de las comunicaciones y su uso, merecen atención especial, incluso más allá de la crisis actual. Es inevitable conectarlo con los debates actuales sobre *big data* e inteligencia artificial. El rastreo de las personas infectadas es posible y se utiliza con éxito a través de aplicaciones, el reconocimiento facial ayuda a iden-

tificar posibles cadenas de infección y contacto, los algoritmos reconocen conexiones que pueden permanecer ocultas al análisis humano, la riqueza de los datos obtenidos sirve para mejorar los servicios y proporciona ventajas tecnológicas que son difíciles —si acaso— de alcanzar.

El reciente libro de Kai-Fu Lee sobre la competencia entre China y Estados Unidos, las superpotencias en materia de inteligencia artificial, muestra lo que es posible y esperable. Entre las veinte empresas tecnológicas más valiosas del mundo, nueve se encuentran en China. Este país produce dos veces y media la cantidad de patentes en materia de inteligencia artificial que produce Estados Unidos y en su sistema universitario se gradúan tres veces más especialistas en computación. El hecho de que Europa —incluida la República Federal de Alemania, potencia exportadora de alta tecnología— desempeñe un papel casi irrelevante, constituye un efecto colateral preocupante. También es necesario reflexionar en forma especial sobre la falta de posibilidad de los llamados países en desarrollo, de mantenerse o por lo menos ponerse al día.

En Asia, en todo caso, todos estos procesos se basan en una gran aceptación de los usuarios: la seguridad se valora más que la protección de la privacidad; los mismos patrones aplican a la prevención del delito y a la atención sanitaria. El reconocimiento facial es una herramienta exhaustivamente utilizada. Así pues, es posible que las ciudades inteligentes puedan surgir antes y más rápidamente en Asia que en Europa, cuyas soluciones de hoy parecen

» ¿El predominio de los valores comunitarios en tiempos de crisis tiene ventajas sobre el individualismo que rige en Occidente? «

ser de ayer y provocan ceños fruncidos fuera del continente. También en los países democráticos los sistemas de ciberseguridad brindan la oportunidad, en tiempos de crisis, de abordar antecedentes sanitarios y grupos de riesgo de manera selectiva, rápida y masiva, y de organizar eficazmente la distribución de los bienes esenciales.

El alto nivel de confort y los *beneficios* que tales aplicaciones aportan a los consumidores también se encuentran claramente agrupados en el WeChat chino: como en un programa *mi-les and more*, se recompensa al usuario permanentemente por su *uso de datos*. La autodeterminación informativa desaparece poco a poco sin que uno sea realmente consciente de ello. Y al mismo tiempo, un sistema totalitario tiene a su disposición mecanismos de vigilancia con los que George Orwell difícilmente se habría atrevido a soñar.

El futuro de la globalización

Sin embargo, la crisis actual también está poniendo a prueba la globalización en su conjunto, y en particular las cadenas de suministro mundiales están siendo cuestionadas. ¿Cuánta

autonomía estratégica se necesita a nivel nacional y en qué áreas? El examen del desempeño de la Unión Europea y de su cohesión constituyen un tema aparte e inquietante, que sin duda está en lo más alto de la lista de cosas que deberán tratarse después de finalizada la crisis actual. ¿Cuáles son los bienes esenciales que sería mejor producir *en casa* para que estén efectivamente disponibles en tiempos de crisis? ¿Qué empresas nacionales deberían tener y conservar qué competencias y qué está dispuesto a hacer el Estado por ellas si no pudieran mantenerse frente a la guerra de precios? ¿Cómo se puede reforzar nuestra *resiliencia* en su conjunto cuando se trata de amenazas a la seguridad no tradicionales? De todos estos temas habrá que ocuparse.

Justamente, para un país dependiente de las exportaciones como Alemania se trata de una cuestión particularmente explosiva en un momento en que los Estados Unidos parecen apostar a un cierto desacoplamiento, es decir, al abandono de la integración económica, y es visto como oponente estratégico por competidores de China. ¿Qué pasaría si los Estados Unidos, al igual que en el negocio de Irán (o Nordstream II), nos hicieran la pregunta: ¿están con ellos o con nosotros? A pesar de nuestra conocida dependencia total de la política de seguridad del socio transatlántico, se oye en los círculos industriales que bastantes empresas alemanas, en vistas a los negocios y las expectativas de futuro, dirían entonces, con dolor en el alma: *entonces con los chinos...* Que la República Popular aparezca ahora para algunos como *ganadora de esta crisis* se

debe notoriamente a algo más que una sofisticada propaganda de la crisis y al *homenaje* de políticos europeos como el presidente serbio Aleksandar Vučić, visto a menudo como aparentemente ingenuo.

Nos preocupa, y esto también va más allá de la crisis del coronavirus, que no parece que estemos preparados estratégicamente para todos estos debates. Alemania y Europa están reaccionando en lugar de actuar y, cuando lo hacen, es en forma tímida y tardía. Cambiar esto es la tarea de una política responsable y con visión de futuro. Y es el cometido de una institución como la Konrad-Adenauer-Stiftung asesorar sobre esto.

Traducción: Manfred Steffen

COVID-19: cómo internet nos salvará (y a nuestra democracia)

—» **SEBASTIAN GRUNDBERGER**
Representante de la Fundación
Konrad Adenauer en Uruguay y
director del Programa Regional
Partidos Políticos y Democracia
en América Latina, con sede en
Montevideo.



Observada desde el futuro, es posible que la crisis de COVID-19 se valore como el momento en que internet nos salvó a todos, y con eso salvó al mundo. Si la democracia liberal sale fortalecida de esta prueba de fuego, seguramente también en gran parte será gracias a internet.

Calles totalmente vacías en Seúl, Berlín, Madrid, Roma y Buenos Aires. No funcionan los cines, los restaurantes, las casas de electrodomésticos



Foto: pxfuel.com

ni tampoco los parques de diversión. No se realizan congresos de partidos políticos, actos proselitistas ni debates televisivos. Incluso las elecciones son postergadas de forma indefinida. ¿Estamos en medio de una crisis global? Indudablemente. ¿Están por esto amenazadas en su existencia nuestra economía mundial, nuestra convivencia, el orden democrático de los países occidentales? De ninguna forma. Aunque el COVID-19 constituya un emergente de dimensiones sin precedentes,

esto no va a suceder. Y una razón fundamental es internet.

Si se necesitara una prueba de hasta qué grado puede el mundo virtual sustituir al mundo real, millones de personas en cuarentena la están proporcionando en estos días. Si no ejercemos profesiones que exigen presencia física en el puesto de trabajo, organizamos reuniones virtuales de trabajo. Hacemos nuestras compras de alimentos y artículos de limpieza en forma remota; intervenimos en blogs,



enviamos artículos para su publicación virtual y compramos libros electrónicos para leer en nuestra tableta Kindle. Realizamos donaciones en línea para víctimas del COVID-19, disfrutamos de una cerveza *after office* en forma virtual y participamos de los llamados a la solidaridad social mediante *hashtags* como #NosQuedamosEnCasa.

Educamos a nuestros hijos gracias a las aulas virtuales que ofrecen sus escuelas, participamos de servicios religiosos en internet y nos mantenemos

« Si se necesitara una prueba de hasta qué grado puede el mundo virtual sustituir al mundo real, millones de personas en cuarentena la están proporcionando en estos días. »

en buena forma física mediante tutoriales de YouTube. Soñamos con los conciertos en línea de grandes artistas, buscamos en las redes apoyo psicológico para superar lo mejor posible la cuarentena y acordamos en forma virtual aplaudir y agradecer desde nuestros balcones reales todas las noches a las 21 horas al personal de la salud, por su enorme compromiso con la vida de todos. Para muchos de nosotros, una cuarentena sin Netflix es tan impensable como lo fue hace algunas semanas un partido de la Champions League sin espectadores. Y, finalmente, disponemos de aplicaciones que permiten detectar en forma remota si tiene sentido o no realizar un test de COVID-19.

Una vida casi normal en circunstancias anormales

A nadie se le ocurriría cambiar su tejido de relaciones presenciales por este tipo de vida. Sin embargo, la tecnología nos permite hacerlo de forma asombrosamente aceptable en muchos aspectos. Y esto sucede en una situación que es cualquier cosa menos normal. Imaginemos por un momento que no dispusiéramos de internet y de las redes sociales. Imaginemos qué sucedería en este contexto con las cadenas productivas, con nuestra vida social, con nuestros puestos de trabajo. Pongámonos en la situación de muchas empresas que no dispondrían de la posibilidad adoptar formatos en línea y ofrecer entregas a domicilio, de manera de asegurar por lo menos parte de sus ingresos. Imaginemos un

minuto cómo sería arreglárnosla sin las opciones que ofrece la economía digital. Pensemos qué impactos sobre nuestra salud física y psíquica, sobre nuestro estado físico y nuestra vida familiar tendría la crisis del COVID-19 si no dispusiéramos de internet. No es necesario pintar escenarios de horror para entender cuánto debe cada uno de nosotros a internet y especialmente a las redes sociales en estos días.

Incluso para nuestra democracia liberal sería mucho más difícil reaccionar en forma adecuada a la crisis del COVID-19 y al mismo tiempo respetar la vigencia de las reglas básicas de la democracia. Desde el 22 de marzo la canciller federal alemana Angela Merkel entró en cuarentena tras el contacto con un paciente de COVID-19. Desde su aislamiento domiciliario ella se ha seguido ejerciendo sus funciones como jefa de Gobierno sin ningún tipo de cuestionamiento mediante internet. Y este es solamente uno de muchos ejemplos. También las votaciones parlamentarias entre los representantes elegidos democráticamente pueden ser derivadas a la red. En este sentido, Chile y Ecuador han dado primeros pasos. De la misma forma, aunque presente notoriamente dificultades técnicas mayores, esto se podría hacer con procesos electorales completos. Aunque la cuarentena durara meses o incluso años, gracias a internet, las autoridades democráticas podrían seguir cumpliendo con sus obligaciones.

Democracia vivida en línea

Sin embargo, la democracia significa mucho más que procesos democráticos como elecciones y coordinaciones interministeriales. Ya lo decía Konrad Adenauer: «La democracia debe ser vivida». Esto se hace a través de debates públicos, animados, pluralistas y controvertidos. Internet nos permite salir del aislamiento físico y lanzarnos de lleno a estos debates. Por supuesto que también los regímenes autoritarios, que a menudo censuran las comunicaciones por internet, pueden utilizarlo para sus fines. Sin embargo, para el debate democrático en la crisis del COVID-19, internet es de importancia existencial.

En tiempos de crisis, muchos tomamos conciencia de lo que realmente es importante. En este momento, el confinamiento significa una renuncia a nuestra libertad personal pero lo aceptamos en beneficio de la comunidad. De acuerdo con encuestas realizadas en países afectados, la mayoría abrumadora de las personas están dispuestas a este sacrificio. En las democracias liberales esto sucede también gracias a los medios de comunicación libres que informan a través de internet de manera plural y orientada a hechos objetivos.

Los extremos políticos y las noticias falsas no han logrado hasta ahora apropiarse de la interpretación de la crisis ni imponer escenarios apocalípticos en la mayoría de la opinión pública. Por lo contrario, diariamente millones de ciudadanos responsables de todos los colores políticos rechazan la desinformación. Esto sucede en salas

» En este momento, el confinamiento significa una renuncia a nuestra libertad personal pero lo aceptamos en beneficio de la comunidad. De acuerdo con encuestas realizadas en países afectados, la mayoría abrumadora de las personas están dispuestas a este sacrificio. «

de chat, a través de WhatsApp, en las redes sociales, en comentarios en línea. Muchas personas normalmente sobreexigidas en sus puestos de trabajo, ahora disponen de tiempo para defender el bien común en los ámbitos digitales de los ataques de *bots* y *trolls*. Todavía es demasiado pronto para sacar conclusiones definitivas sobre estas tendencias. Pero en Alemania, las primeras encuestas muestran que se fortalece el centro político mientras que los extremos están perdiendo apoyo.

Observada desde el futuro, es posible que la crisis de COVID-19 se valore como el momento en que internet nos salvó a todos, y con eso salvó al mundo. Si la democracia liberal sale fortalecida de esta prueba de fuego, seguramente también en gran parte será gracias a internet.

Traducción: Manfred Steffen

Seguridad

En un mundo interconectado, cualquier crisis local rápidamente se puede convertir en global y afectar a cualquier Estado o sociedad lejos del lugar en el que surgió el problema. La actual pandemia es un ejemplo de esto. Pero también lo son las guerras, la criminalidad organizada y la crisis de sociedades hasta ahora estables.

En medio de la emergencia sanitaria, nuestra cotidianeidad está signada por otros eventos inesperados y a menudo desconcertantes.

Desde DIÁLOGO POLÍTICO promovemos la institucionalidad democrática y los partidos políticos como componentes indispensables de esta. Buscamos la reflexión y el intercambio en pos de esa buena política.



La crisis social en Chile y sus implicaciones para América Latina

—» **CARLOS PEÑA GONZÁLEZ**
Abogado. Doctor en Filosofía.
Rector de la Universidad Diego
Portales, Chile. Profesor de
Derecho en la Universidad de
Chile, columnista de *El Mercurio*.
Autor de *Lo que el dinero sí
puede comprar* (Taurus, 2018).



¿Qué puede explicar que el país más próspero de la región de América Latina, el mismo que el más reciente *Informe* del PNUD considera con un nivel muy alto de desarrollo humano, que ocupa el puesto 42 del *ranking*, el primero de la región y el que hasta apenas ayer era considerado un oasis, el oasis que acogería la reunión de la APEC y la

* El contenido de este artículo fue presentado por el autor en el conversatorio «La crisis social en Chile y sus implicancias para Perú y América Latina», el 22 de noviembre de 2019. Las ideas aquí planteadas se desarrollan extensamente en la publicación del autor sobre los recientes acontecimientos de Chile, *La revolución inhallable* (Taurus, 2020).

COP25 en 2019, se convirtiera de pronto en algo parecido a un campo de batalla?

Responder esa pregunta importa no solo para elucidar la trama de la sociedad chilena, sino para prever lo que podría ocurrir a otros países de la región que experimenten un proceso similar.

Antes, sin embargo, de intentar responder esa pregunta puede ser útil describir, a grandes trazos, la trayectoria reciente de Chile.

El fenómeno más notable que Chile ha experimentado en las tres últimas décadas es el rápido, radical y extendido cambio en las condiciones materiales de la existencia de los chilenos y chilenas. Esta modernización —a la que cabe adjetivar de capitalista— queda de manifiesto con datos como los que siguen.

En 1989, el 49% de los chilenos, según las mediciones de entonces, vivían bajo la línea de la pobreza y tenían un ingreso per cápita de menos de cuatro mil dólares. Y si la pobreza de entonces se hubiera medido con la metodología de hoy, habría alcanzado más del 60%. Hoy, en cambio, está por debajo del 9% y la pobreza extrema bajo el 3%. El ingreso per cápita, en tanto, ha aumentado a más de veinticuatro mil dólares. El consumo de aquellos bienes que la sociología llama estatutarios, es decir, aquellos que son símbolos de un estatus social determinado —como cierto tipo de autos y ropa—, se ha expandido masivamente. Hoy en Chile hay un millón de estudiantes universitarios; los provenientes de familias pertenecientes al 60% más pobre estudian de forma gratuita en universidades públicas o privadas. El 90% de las familias chilenas tienen acceso a internet, y de estas, el 87% cuentan con una red 4G. Según el último reporte del PNUD, el 60% de los chilenos pertenecen a grupos medios a los que se podría caracterizar, siguiendo una observación de Tocqueville, como poseídos por la *pasión por el consumo*.

La pregunta es por qué una sociedad que ha alcanzado estos logros lidia de forma tan conflictiva con su propia realidad. En mi opinión, la respuesta se encuentra en la literatura clásica.

En su obra de mediados del siglo XIX *El antiguo régimen y la revolución*, Alexis de Tocqueville afirmaba que la Revolución francesa había ocurrido en una época de bonanza. Ocurrió cuando los franceses, sugiere, mejor estaban. La paradoja de Tocqueville o la *paradoja del bienestar* —así podemos llamar a ese fenómeno— consistiría en lo que alguna vez observó el Dr. Johnson: las sociedades humanas progresan no de satisfacción en satisfacción, sino de deseo en deseo. Junto a las grandes transformaciones económicas y las mejoras en las condiciones materiales, ocurren cambios drásticos en los deseos y anhelos de las

« La pregunta es por qué una sociedad que ha alcanzado estos logros lidia de forma tan conflictiva con su propia realidad. »



Protestas en Santiago de Chile, 22 de octubre de 2019
Fuente: Carlos Figueroa, via WikiCommons

personas. En este sentido, las sociedades avanzan en fases de progreso, seguidas de otras de desilusión.

Esta paradoja del bienestar no hace más que dibujar el fenómeno, pero no alcanza a delinear los factores que desatan una crisis como la que Chile experimenta. Esto último exige una mirada más fina que identifique los múltiples factores que concurren a configurarla.

Creo que es posible, sobre la base de lo que acabo de describir, identificar cinco factores que ofrezco a la discusión.



El primero es la ya mencionada *paradoja del bienestar*. Un ejemplo elocuente de esta —no es el único, desde luego— son los estudiantes chilenos, uno de los principales focos de descontento. Cerca del 70% de los estudiantes provienen de familias que nunca pudieron acceder a la formación universitaria. ¿Qué explica entonces que, al haber accedido a lo que anhelaban, experimenten sin embargo una amarga desilusión? Lo que ocurre es que los certificados universitarios ya no proveen los bienes de prestigio y renta que proveían cuando ellos los miraban a

la distancia y constituían un verdadero sucedáneo de título de nobleza. El título universitario —convertido ahora en un bien masivo— no les brindó el avance económico y social que esperaban. Este es el problema que los economistas llaman de los *bienes posicionales*. El valor de estos bienes no depende de sus características intrínsecas, sino de cuántas personas acceden a él. Las recompensas económicas de ciertas profesiones dependen de que el número de personas que las ejercen sea reducido. La masificación de la educación ha llevado a que pierda este tipo de valor, lo que ha generado un enorme malestar.

La masificación del bienestar significa, entonces, aumentar enormemente el potencial de frustración en las masas. Este fenómeno no solo ocurre en América Latina (Raymond Aron y Pierre Bourdieu lo analizaron en Francia en la década de los sesenta). Lo sorprendente es que no se previera que este fenómeno ocurriría en nuestros países. En todo caso, la paradoja del bienestar —que será un problema en países en crecimiento como el Perú— es un primer factor para tener en consideración.

El bienestar —en esto consiste la paradoja— puede provocar frustración.

Un segundo factor es la *desigualdad*. Todas las sociedades, enseña la sociología, son desiguales. La estratificación social consiste en las diferencias en riqueza y prestigio aceptadas socialmente o, si se prefiere, socialmente legitimadas. No se trata, pues, de la desigualdad *per se* sino de cómo se la experimenta, cuán legítima o no se la percibe. Si la desigualdad en sí misma fuera el desencadenante sin más de las convulsiones como las que Chile vive hoy, ni América Latina ni África o la India tendrían un solo momento de tranquilidad. Y, sin embargo, a pesar de una desigualdad superior a la chilena, duermen, por decirlo así, sin sobresaltos violentos.

El problema al que cabe poner atención, entonces, a la hora de explicar el fenómeno de la violencia y la convulsión chilenas es la forma en que se han legitimado la desigualdad y la estratificación.

En el caso de Chile, atendidas las características culturales de la modernización capitalista, esa legitimidad dependía de dos factores: la expansión del consumo y el bienestar, por un lado, y la meritocracia, por el otro. Ambas fuentes de legitimación han perdido fuerza. La relativa crisis económica ha hecho más lento y difícil el proceso de expansión del bienestar y del consumo. La fantasía del bienestar creciente se ha disipado y la herida de la desigualdad ha quedado sin restañar. Al mismo tiempo, Chile no ha conseguido, con la eficacia imprescindible, implementar la promesa meritocrática. Esta promesa —conforme a la cual cada uno recibirá tantos recursos y oportunidades como esfuerzos haga para obtenerlos— tiene a la educación como su estructura de

plausibilidad, como la realidad que la hace creíble. Y la reforma educativa en Chile, como resulta hasta cierto punto inevitable, ha ido lenta. La meritocracia se ha revelado como una mentira noble, para usar los términos de un texto clásico.

Esto lleva a concluir que en materia de desigualdad hay dos problemas que considerar.

El primero es que la contradicción chilena no es entre una demanda de igualdad frente de una mera desigualdad. El conflicto hoy es entre *desigualdades merecidas* (en función del distinto grado de esfuerzo) y las *inmerecidas* (explicadas solo en función del privilegio). Las elites intelectuales de América Latina deben abandonar la primera formulación, puesto que el problema no es escoger entre igualdad y desigualdad, sino responder la pregunta de Amayrta Sen: «¿igualdad de qué, en qué?». Ya Tocqueville decía que las sociedades modernas buscan al mismo tiempo la igualdad y el consumo. La democracia es una pasión por la igualdad y el mercado desata una pasión por el consumo. Ambas pasiones son incompatibles a menos que se acepte que hay desigualdades merecidas (las que son producto del esfuerzo y el consumo) y otras inmerecidas (las que son fruto del privilegio y la herencia).

El segundo problema es que conforme aumenta el bienestar, conforme la sociedad se hace más rica y las condiciones materiales mejoran, inevitablemente la percepción de la desigualdad se hará más intensa. Es lo que muestran los informes de desarrollo humano: a mayor desarrollo humano en la región, mayor percepción de injusticia.

El tercer factor es la *cuestión generacional*. La generación nacida en los años noventa sufre de una anomia, de falta de orientación normativa y está entregada a su propia subjetividad.

Tradicionalmente la sociología creyó que la clave de las sociedades estaba en la forma en que la cultura permitía socializar a los individuos, ajustando así su comportamiento a las exigencias de la estructura social. Pero ocurre que hoy —como lo advirtió tempranamente Daniel Bell— la cultura es un dispositivo productor, por decirlo así, de expectativas y de deseos como consecuencia de la irrupción de los mecanismos de mercado. Mientras en la sociedad más tradicional la vida estaba conducida por grupos de pertenencia y una memoria firme, que orientaba la conducta y modelaba las expectativas, hoy la vida aparece más bien como un esfuerzo de autoedición mediante, entre otras cosas, el consumo. Todos los referentes de significado que sustituían la vieja idea de destino —el barrio, la iglesia, los sindicatos, los partidos— se

» El problema al que cabe poner atención a la hora de explicar el fenómeno de la violencia y la convulsión chilenas es la forma en que se han legitimado la desigualdad y la estratificación. «

han debilitado y el sujeto está entregado cada vez más a la experiencia de sus propias decisiones. El fruto de este proceso —ya Marx advirtió que la modernización hace que todo lo sólido se desvanezca en el aire— es el peligro de la anomia, de la subjetividad entregada al *mal del infinito*, a las expectativas sin contención.

Hay, todavía, un cuarto factor: una *desvinculación entre la posición social y la preferencia política*. Antiguamente se podía predecir que las clases obreras votarían por la izquierda y los profesionales de la burguesía por los conservadores. Huntington llegó a sugerir que las elecciones eran la lucha de clases ritualizada. Hoy, sin embargo, esto ya no es una constante. La política se define hoy por las preferencias volubles de los votantes a las que los políticos buscan adaptarse. El peligro de este fenómeno, como insistiré al final, es el populismo.

Un quinto factor en el caso de Chile es que *su sociedad ha avanzado más rápido que el Estado*. La consolidación relativamente temprana (en comparación con otros países de América Latina) del Estado en Chile, gracias sobre todo a la temprana modernización del Ejército, fue una gran ventaja. Sin embargo, este Estado apenas ha sido reformado y es percibido como obsoleto por una sociedad que avanza a mucha mayor velocidad. Es probable que la sociedad tenga hoy grados de complejidad que un Estado, cuya fisonomía viene del siglo XIX, no logre absorber. La modernización social debe estar acompañada de una modernización del Estado. De otra forma, la modernización social arriesga ser —para emplear la fórmula de Giddens— un *mundo desbocado*.

¿Qué lecciones, si es que alguna, puede obtenerse para la región de todo lo anterior? Creo que hay dos fundamentales. La primera, cuidarse del populismo; la segunda, evitar una visión adánica del crecimiento.

Ante todo, está el peligro de malentender el fenómeno que hemos analizado y ver en él el resultado de una sociedad estructurada entre una elite corrupta y un pueblo virtuoso. Esta manera de concebir los problemas públicos de la región arriesga el grave peligro del populismo.

El populismo caracteriza a la vida social y política, así como a los problemas que la acompañan, como una división entre una elite autointeressada y el pueblo, la gente de a pie —como a veces se prefiere— presentada como una comunidad de intereses más o menos homogéneos. Las sociedades serían como una pirámide teledirigida desde una cúspide que no siempre salta a la vista —la elite—, que se esmeraría, a través de diversos mecanismos y estrategias, por sacrificar los intereses de la masa. El populismo sería así una ideología delgada, una formación discursiva en la que se pueden alojar muy disímiles puntos de vista, de derecha y de izquierda. Como el populismo carece de puntos de vista acerca de los problemas más básicos y diversos de la vida

social, este operaría como una pantalla narrativa en las que se alojan y movilizan retazos de otras ideologías más gruesas y sustantivas que son las que explican que el populismo sea hoy tan variopinto y se le pueda encontrar en casi todos los sistemas políticos. Las instituciones de la democracia representativa y los procedimientos diseñados para la competencia pacífica por el poder aparecen para el populismo como una máscara, un simple disfraz detrás del cual se camufla y agazapa esta elite deseosa de acumular prestigio y poder.

Malentender crisis como la que experimenta Chile arriesga el peligro de deslizarse intelectualmente primero y políticamente después al populismo. El precio final es el sacrificio de la democracia.

A ese riesgo se suma el peligro de olvidar lo obvio. La modernización que todos los países de la región anhelan no es un jardín de rosas, un patio edénico, sino una dialéctica inevitable, como dijo Raymond Aron, de progreso y desilusión. Cuando se olvida esto se corre el peligro de, en los momentos de progreso, creer que la política no importa, que es un quehacer prescindible, una molestia. Se trata de un severo error porque entonces, cuando llega la desilusión —e inevitablemente llega—, ya no hay instituciones prestigiosas capaces de gestionar la crisis.

Quizá la tarea de la buena política sea más bien esta: prepararnos no para los días felices, sino para los momentos de desilusión hacia los que inevitablemente nos conduce la dialéctica del progreso. Evitar pues el simplismo que conduce al populismo y evitar también el olvido de que a la fase de progreso, donde la política parece no importar, le seguirá un momento de desilusión donde la política y los líderes responsables serán los únicos que harán la diferencia.

« La política se define hoy por las preferencias volubles de los votantes a las que los políticos buscan adaptarse. El peligro de este fenómeno es el populismo. »

Pueblos que se conectan para movilizarse, gobiernos que desconectan para desmovilizar

—» **IRIA PUYOSA**



PhD de la Universidad de Michigan (2009). Formación de posgrado en investigación basada en encuestas (Universidad de Michigan) y comunicación estratégica (Universidad Católica Andrés Bello). Investigadora y consultora en comunicación política, estrategias digitales y políticas públicas para internet.

En 2019, una ola de protestas sacudió a Latinoamérica. Venezuela, Nicaragua, Haití, Puerto Rico, Ecuador, Chile, Bolivia y Colombia acapararon sucesivamente la atención, al registrarse en estos países masivas movilizaciones. En todos los casos, los *social media* facilitaron la expresión política de los ciudadanos y, consiguientemente, fueron un espacio de contestación. No obstante, destacan los casos de tres países en donde las estrategias de guerra informativa en línea tuvieron mayor incidencia y en donde está confirmado que los gobiernos pusieron en ejecución bloqueos al acceso a internet: Venezuela, Nicaragua y Ecuador.

Apagando a Venezuela

El conflictivo año 2019 arranca en Venezuela el 5 de enero, cuando debía tomar juramento la nueva directiva de la Asamblea Nacional, que estaría encabezada por el diputado de Voluntad Popular, Juan Guaidó. Esa mañana, las plataformas de *social media* (Twitter, Instagram, YouTube y Facebook) fueron bloqueadas por el proveedor gubernamental de internet en Venezuela, que a través de ABA CANTV y Movilnet controla más de 60% de la conectividad en hogares y un tercio de las conexiones móviles. El objetivo del bloqueo de esas plataformas era evitar que los periodistas y los propios parlamentarios hicieran llegar a la población venezolana información sobre las declaraciones de la nueva directiva de la Asamblea Nacional. Así, el gobierno de Nicolás Maduro extendía a internet la casi completa censura de la información sobre las actividades de la Asamblea Nacional, en donde la coalición opositora tiene mayoría calificada. Vale recordar que desde 2014 el gobierno de Venezuela ejerce censura directa o indirecta sobre los contenidos informativos que se pueden transmitir por los medios de radio y televisión. El bloqueo durante aproximadamente tres horas de las plataformas de *social media* más utilizadas en Venezuela fue certificado de manera independiente por el proyecto de monitoreo de internet en Venezuela, VESinFiltro, y por el observatorio de internet NetBlocks.

VESinFiltro reporta que en Venezuela existen dos tipos de bloqueos de internet, de acuerdo con su duración. Bloqueos *indefinidos*, en los cuales los sitios web afectados son bloqueados de forma continua por días (o meses) por todos los proveedores de internet que operan en el país. Los bloqueos indefinidos afectaron durante 2019 a más de sesenta sitios web, en su mayoría medios de comunicación, como son los casos de El Pitazo y VPItv.com. Por otra parte, los *bloqueos tácticos*, que duran pocas horas y afectan a plataformas de *social media* o medios de comunicación con la intención de silenciar discursos u ocultar eventos específicos en tiempo real. Los bloqueos tácticos suelen ser aplicados solo por los proveedores estatales CANTV y Movilnet. Las principales plataformas bloqueadas durante protestas o eventos de gran significación política liderados por la oposición son YouTube, Twitter, Instagram, Facebook y Periscope.

Enero de 2019 fue un mes de guerra informativa que se peleó en los campos de Wikipedia, YouTube, Twitter e Instagram. Desde el 12 hasta el 18 de enero, Wikipedia fue bloqueada para los usuarios en

« El objetivo del bloqueo de esas plataformas era evitar que los periodistas y los propios parlamentarios hicieran llegar a la población venezolana información sobre las declaraciones de la nueva directiva de la Asamblea Nacional. »



Marcha en Caracas, 2 de febrero de 2019
Fuente: AlexCocoPro, via WikiCommons

Venezuela por la empresa estatal CANTV. El bloqueo se produjo luego de una guerra de ediciones en la entrada «Juan Guaidó» de la Wikipedia, en donde se identificaba a Juan Guaidó como presidente encargado de Venezuela. Aunque la guerra de ediciones se produjo únicamente en la entrada sobre Juan Guaidó, CANTV obstaculizó la navegación a cualquier página de Wikipedia durante casi una semana.

La infiltración de las redes de los partidos de oposición también fue una línea crucial en la estrategia de guerra informativa del gobierno de facto. La Coalición Ayuda y Libertad Venezuela creó el 10 de febrero el sitio web <voluntariosxvenezuela.com> para el registro de voluntarios que trabajarían en la distribución de ayuda humanitaria para Venezuela que se recibiría en Cúcuta y Manaos. El 11 de febrero se inició una operación de *phishing* con la difusión vía Twitter de la URL del sitio malicioso voluntariovenezuela.com. Para esto se activó una cuenta que había estado dormida y se le dio el nombre @voluntariosvene que disputaba la atención de los usuarios de Twitter que deseaban seguir a la cuenta oficial @voluntariosxve. El 12 de febrero el proveedor gubernamental de internet CANTV redireccionaba las visitas a <voluntariosxvenezuela.com> a otro servidor con un sitio web que resultaba idéntico a simple vista. Una investigación de VEsinFiltro vinculó directamente a Conatel (ente regulador de las telecomunicaciones en Venezuela) con el registro del dominio falso y con el redireccionamiento del tráfico al servidor malicioso que responde a voluntariovenezuela.com. Los datos de tráfico recopilados indican que el número de ciudadanos afectados por el sofisticado

phishing pudo haber sido superior a 50.000 personas. El gobierno de facto de Nicolás Maduro pudo así tener acceso a números de cédula de identidad, direcciones de domicilio, números de teléfono y correos electrónicos de personas que estaban dispuestas a movilizarse para apoyar logísticamente las actividades relacionadas con el ingreso a Venezuela de la ayuda humanitaria.

Posteriormente, información que se dijo provenía de la base de datos de <voluntariosxvenezuela.com> fue utilizada en una campaña de propaganda y desinformación que inició el sitio progubernamental de noticias falsas lechuginos.com. Desde el portal Lechuginos y su usuario Twitter @Lechuginos se difundieron falsas acusaciones contra el experto en medición de censura Andrés Azpúrua y el periodista Luis Carlos Díaz, a quienes acusaron de ser responsables del *hackeo* del sitio web y de la venta de la base de datos de <voluntariosxvenezuela.com>. El objetivo aparente de esta campaña era generar desconfianza en los esfuerzos de organización para la ayuda humanitaria y criminalizar a los activistas de defensa de derechos digitales. Este proceso de criminalización culminó con la detención arbitraria del periodista Luis Carlos Díaz, el 11 de marzo, por la policía política Sebin.

El 7 de marzo se produjo el mayor apagón eléctrico nacional en la historia de Venezuela, que dejó sin electricidad a casi la totalidad del territorio nacional por un período de entre cinco y siete días, y sin conexión a internet a alrededor del 90% de los usuarios en el país. La conectividad a internet resultó severamente reducida durante los siguientes meses. Al punto de que, cuando en la mañana del 29 de abril, bajo el nombre de Operación Libertad, el presidente de la Asamblea Nacional, Juan Guaidó y el líder del partido Voluntad Popular, Leopoldo López, llamaron a acompañar una rebelión contra el gobierno de Maduro, los venezolanos tardaron varias horas en enterarse.

» El objetivo aparente de esta campaña era generar desconfianza en los esfuerzos de organización para la ayuda humanitaria y criminalizar a los activistas de defensa de derechos digitales. «

Nicaragua: cuando apagan internet, viene el ataque represor

Alrededor de un 46% de los habitantes de Nicaragua tienen acceso a internet, a telefonía móvil y a plataformas de *social media*. Facebook es la plataforma más utilizada para expresión política y organización por los nicaragüenses, incluyendo a los activistas que enfrentan al gobierno de Daniel Ortega.



Fuente: Pshere.com

En 2018, estudiantes y campesinos se rebelaron contra el gobierno de Daniel Ortega, luego de impopulares reformas a la seguridad social, que siguieron al recorte en el flujo de recursos financieros que llegaban desde Venezuela como parte de los acuerdos del ALBA. El ciclo de protestas de 2019 fue menos masivo y las demandas se centraron en la liberación de los presos políticos.

A pesar de que la penetración de internet es moderada y se concentra en las áreas urbanas, el patrón de *apagones* de internet en Nicaragua es uno de los más preocupantes del continente, puesto que se correlaciona con severas acciones de represión contra la población. Por ejemplo, de acuerdo con el monitoreo de Netblocks, el 16 y el 18 de julio de 2019 se produjeron incidentes de desconexión a internet que se prolongaron durante varias horas en la región central de Nicaragua. Fueron afectadas las poblaciones de Jinotega, Esteli, Matagalpa, Juigalpa, León y Masaya. Estos incidentes de desconexión en Nicaragua coincidieron con violentas acciones de represión a manifestantes, en las que se produjeron heridos de gravedad, según reportaron organizaciones civiles. Esta combinación de un patrón de desconexión a internet con letal represión ya se había observado en Venezuela durante el ciclo de protestas de 2014.

Ecuador: los indígenas se levantan e internet se cae

El 1 de octubre de 2019, el gobierno del presidente Lenín Moreno publicó un decreto que eliminaba los subsidios a los combustibles. Esto

produjo una inmediata reacción de protesta de los gremios de transportistas. Posteriormente, se produjo el *levantamiento* de los pueblos y nacionalidades indígenas convocado por la CONAIE. A partir del 6 de octubre, en la medida en que la movilización indígena se aproximaba a la ciudad de Quito, se registraron disrupciones en el acceso a internet.

La operadora gubernamental Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT) bloqueó la circulación de archivos de audio, imagen y video vía WhatsApp y el acceso a Facebook, durante varias horas en los días 6 y 7 de octubre, luego de que se registró la muerte de un manifestante en Quito. CNT tiene alrededor de 49% del mercado de acceso a internet en hogares y un porcentaje pequeño de conectividad móvil.

El 12 de octubre, luego de que el presidente Moreno decretara un toque de queda, se registraron cortes en el acceso a internet por el proveedor privado Claro, que controla más de 50% de la conectividad móvil del país y cerca de 10% de la conectividad en hogares. Ambos casos de disrupciones del acceso a internet en el contexto del levantamiento indígena en Ecuador fueron verificados por NetBlocks.

» Mediciones de conectividad realizadas en distintos países de Latinoamérica, África y el Sudeste Asiático durante la última década han acumulado evidencia de correlación entre la censura de internet y los eventos políticos de gran importancia »

Las disrupciones a la conectividad a internet son políticas

Mediciones de conectividad realizadas en distintos países de Latinoamérica, África y el Sudeste Asiático durante la última década han acumulado evidencia de correlación entre la censura de internet y los eventos políticos de gran importancia, como elecciones, golpes de Estado y ciclos masivos de protestas. Este patrón es típico de países con regímenes autoritarios y regímenes híbridos, en donde la libertad de expresión y la libertad de asociación están limitadas.

Entre los ocho países latinoamericanos que registraron ciclos masivos de protestas en 2019 se verificaron técnicamente bloqueos a internet en Venezuela, Nicaragua y Ecuador, dos regímenes autoritarios y una democracia frágil. Organizaciones de defensa de derechos reportan que también hubo bloqueo a internet en Bolivia, pero ningún observatorio publicó mediciones técnicas que lo ratificaran. Está confirmado que no se registraron bloqueos a internet en Chile, Colombia y Puerto Rico; tampoco han sido verificados técnicamente bloqueos de internet en Haití.

¿La democracia amenazada por la ciberpolítica?

Los riesgos más allá de Facebook

—» **CARMEN BEATRIZ
FERNÁNDEZ**



Consultora política internacional, CEO DataStrategia. Urbanista, MBA del IESA, MA Political Campaigning University of Florida, aspirante doctoral de la Universidad de Navarra e investigadora del Center for Internet Studies and Digital Life de la misma universidad.

Un viejo chiste cuenta las desventuras de un borrachín que ha perdido sus llaves en el medio de la noche y las busca afanosamente bajo la luz de un farol. Un vecino se lo encuentra y empieza a ayudarlo. Tras unos minutos de búsqueda infructuosa el vecino se rinde y le dice: «No parecen estar... ¿Está seguro de que fue aquí donde las perdió?», a lo que el borrachín contesta: «No, no. Se me cayeron unos metros más allá, pero las busco aquí porque hay más luz...».

Luego de la elección norteamericana de 2016 y del referéndum británico sobre el *brexit* saltaron

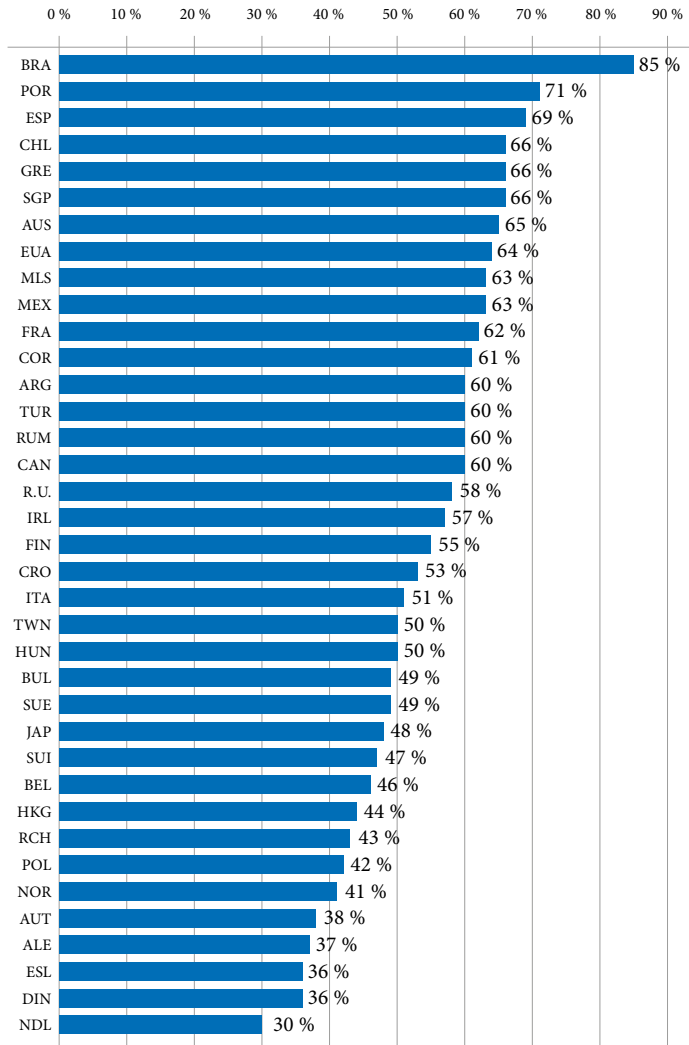
todas las alarmas y los focos de atención se posaron sobre las plataformas tecnológicas occidentales: Facebook, Twitter y Google fueron apuntadas con un dedo acusador, comenzaron a ser escrutadas con dureza, y sus autoridades interpeladas en los Parlamentos. Europa viene legislando desde entonces para poner a raya a los gigantes de Silicon Valley, mientras que las agencias de comunicación que trabajaban con Facebook fueron satanizadas por todos y su reputación pulverizada. Hillary Clinton, que se había sentido la principal víctima de lo ocurrido en 2016 llegó al extremo de afirmar que «Zuckerberg debía pagar el precio de haber dañado a la democracia». Si bien hay muchos elementos oscuros en la ciberpolítica de los años recientes, debemos tener cuidado de que esos focos que iluminan y acusan a los grandes culpables, con Facebook a la cabeza, no nos estén haciendo buscar las llaves de la desinformación en donde hay más luz, y no en donde están las causas.

Es cierto que desde el punto de vista del marketing y la comunicación se ha venido profundizando en las técnicas de hipersegmentación, pero se puede estar confundiendo causa con efecto al creer que son las campañas recientes las que han cambiado la forma en que se consumen las noticias. Debe entenderse que la manera en que la sociedad se informa dio un giro definitivo. Las contiendas de 2016 evidenciaron la posibilidad de enviar mensajes políticos a ciertas audiencias particulares del electorado, pero la microsegmentación es hoy herramienta indispensable del mercadeo comercial y político. Existen elementos nefastos que entrelazan a la tecnología con la política y permiten construir un neototalitarismo tecnificado, pero la solución no parece estar en inculpar a las plataformas.

En la actualidad, los patrones de exposición de la ciudadanía a las noticias han dado un vuelco (Serrano et al., 2018). La gente se informa de distinta manera «por la sobreabundancia de la información proveniente de diversos canales, la conectividad constante, la economía de la atención, la multiplicidad de pantallas y su uso simultáneo y la socialización del consumo de información. La suma de estos factores da por resultado un cambio en las rutinas de exposición mediática que es preciso estudiar como fenómeno dinámico y que afecta al mismo desarrollo de la comunicación política» (Serrano-Puche, Fernández y Rodríguez-Virgili, 2018).

Tras el punto de inflexión de 2016, las *fake news* han estado en el centro de la atención global y su evolución ha conseguido que la gente vaya armándose de sus propios mecanismos protectores. El estudio global del *Digital News Report*, conducido anualmente por la Universidad de Oxford con YouGov para Reuters en 37 países, evidenció que existe un alto nivel de preocupación por lo que es cierto y lo que es falso en internet. La encuesta 2018 puso a Brasil de puntero en ese *ranking*

Preocupación por lo que es cierto y lo que es falso en internet



Nota: Pregunta: «Indique en qué medida está de acuerdo con la siguiente frase». Encuesta en línea de YouGov para Reuters Digital News Report, enero 2018; n = 2023 usuarios de noticias en línea en España.
Fuente: DigitalNewsReport.es y Universidad de Navarra. Center for Internet Studies and Digital Life, 2018.

global de preocupación sobre las falsedades de internet, con un 85% de los usuarios digitales preocupados por las falsedades. A partir de esa preocupación y nivel de conciencia ante el problema, la gente ha venido tomando medidas para protegerse contra la desinformación, contrastando con fuentes alternativas o evitando hacer virales noticias cuya veracidad es dudosa. Sin duda esto parece ser una buena noticia. La inoculación es el mejor mecanismo de protección contra la desinformación en la era de la posverdad.

Es equivocado satanizar la persuasión e ingenuo pensar que apuntar con un índice acusador a Facebook pondrá barreras a la evolución digital. Lo nuevo no es el uso de las plataformas, llámen-se Instagram, WhatsApp, Telegram o TikTok. Lo nuevo es la forma completamente distinta en la que los ciudadanos consumimos la información. Podría ocurrir que al legislar contra Silicon Valley estemos poniéndole obstáculos al desarrollo de la inteligencia artificial en Occidente, mientras se le deja el campo abierto a Rusia y China. Asfixiar a las plataformas deja la barra libre para aquello que no estamos en capacidad de controlar.

«Es equivocado satanizar la persuasión e ingenuo pensar que apuntar con un índice acusador a Facebook pondrá barreras a la evolución digital.»

Cuatro grandes riesgos

Más allá de Facebook existen riesgos importantes con que la ciberpolítica viene amenazando a la democracia. La plataforma es solo la punta del iceberg. Apuntarla pone el foco únicamente el peligro de la hipersegmentación, cuando hay riesgos más graves para la democracia en, al menos, cuatro distintas líneas: *deep fake* y desinformación, *machine learning*, protestas masivas y Estado vigilante.

En un video reciente Mark Zuckerberg expone una idea inquietante: «Imagínate por un segundo que hubiera un hombre que fuera capaz de controlar totalmente los datos de billones de personas, datos robados sobre sus secretos, su vida, su futuro...». Es él, es su voz, son sus labios articulando las palabras... pero se trata de un *deep fake*, la etapa superior de las fakenews (Multimedia LIVE, 2019, junio 13). Son técnicas de alteración de videos que permiten, con la facilidad de un software de edición convencional, alterar videos y sus voces. El *ver para creer* de Santo Tomás fue durante siglos un axioma para la humanidad, pero ya no lo será más...

El pasado noviembre, apenas transcurrida la elección general española, un corto donde participaban los cinco principales líderes políticos circuló viralmente (FaceToFake, 2019, noviembre 11). Se trataba de una

parodia, muy bien hecha en la que los cinco dirigentes son actores protagónicos del Equipo A (A-Team en la serie original). El realismo de la inclusión es asombroso, pero más asombroso aún es que puede realizarse con la misma facilidad con la que se manipula una foto en Photoshop.¹ En este caso se trató de una inocente parodia, pero el potencial de daño de estas herramientas en una campaña es inimaginable.



Hoy son más fáciles las operaciones de *desinformación*. Cualquiera puede hacernos creer, con toda clase de evidencias, que alguien dijo lo que en realidad no dijo, y convencernos con la facilidad de un generador de falsos tuits, una foto editada o un meme. WhatsApp irrumpió con fuerza en las campañas de 2018 como nueva plataforma utilizada para la desinformación política. El caso evidenció que mientras todos los ojos

estaban puestos sobre Facebook, el enemigo había mutado.

El *machine learning* de la *inteligencia artificial* permite predecir comportamientos y optimizar la ciberpublicidad. Mediante la recolección continua de grandes datos se crean modelos predictivos y se pueden ubicar aquellos segmentos más influenciables para consumir determinado producto u opción política, a los que se les puede llegar con mensajes diseñados *ad hoc*, tanto en redes sociales como usando sistemas de comunicación privada.

Las *protestas masivas* que vimos en 2018 y 2019 son otro factor de riesgo para la democracia, y tienen como denominador común a la tecnología que facilita la movilización inmediata. Pese a que exista un sustrato estructural que le da origen, es la tecnología quien da vida a las protestas, facilitándolas.

¿Por qué emergen con tal fuerza protestas globalmente? Todas conllevan razones distintas, pero una semejanza fundamental es que las redes sociales facilitan la capacidad movilizadora de la sociedad. Posibilitan la articulación y organización, hacen viral la protesta en un chasquido de dedos e incluso hacen prescindible la estructura de los partidos como palanca orgánica. Quienes protestan en Santiago de Chile han aprendido de sus colegas de Hong Kong a través de tutoriales de YouTube, y viceversa. Hay un aspecto colaborativo en el *know how* de las protestas que se apalanca sobre internet.

1 ZAO se llama la *app* china que logra la mágica inclusión de cualquier personalidad en una película de Hollywood, o DeepFake Lab, su prima occidental.

Adicionalmente las redes sociales son un elemento que acrecienta la insatisfacción porque visibiliza el bienestar del prójimo. Viajes, comidas, sonrisas y mucha alegría vista permanentemente en el reflejo, con frecuencia artificial, de terceros. Creemos tener derecho a lo que el otro exhibe y ello puede incrementar la insatisfacción personal, como germen de rebelión. Pero hay además un elemento lúdico, también vinculado a lo tecnológico, en las protestas masivas. La adrenalina, los amigos, el sentido gregario, la hiperrealidad, la definición de adversarios y la realidad aumentada respecto a lo que ya vivimos en simuladores de juegos o en Fortnite son también parte complementaria de la explicación sobre las protestas.

Un aspecto clave está en los distintos abordajes que tienen la democracia y la autocracia. Las dictaduras no tienen ningún prurito de reprimir con brutal ferocidad las protestas, mientras que entre demócratas la protesta es un mecanismo legítimo de expresión en la convivencia. ¿Se confina entonces la protesta masiva a la democracia?

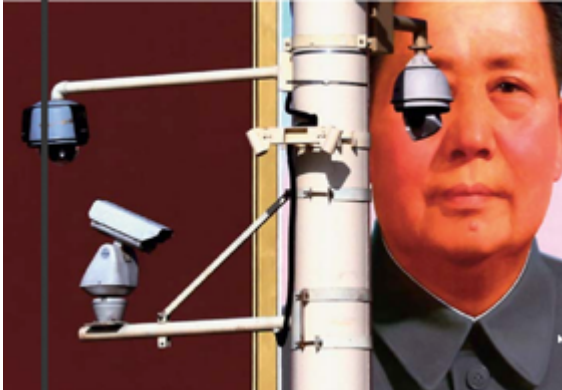
Finalmente, el Estado vigilante, o *Surveillance State*, es otra nueva amenaza contra la democracia. La supervisión de un Estado sobre la sociedad, a través de la recopilación de inteligencia, información y grandes datos, es justificada para ejercer sus potestades de seguridad, pero solo puede hacerlo a costa de las libertades individuales.

Son parte del Estado vigilante las muy sofisticadas técnicas de reconocimiento facial del gobierno chino para el control social, que permiten, entre otras novedades, reconocer y someter al escarnio público a quienes infringen las normas. Algunos semáforos inteligentes (China Money Network, 2019, julio 30), conocidos como *skywalkers*, están ya ubicados en las principales ciudades chinas, y permiten detectar violaciones del peatón a las normas, y exhibir el rostro y las señas de identidad de los transgresores en pantallas gigantes. La reciente epidemia de coronavirus ha puesto a prueba el estado de vigilancia chino, y descubierto algunas opciones tecnológicas que hasta ahora no se habían hecho públicas, como la posibilidad de medir masivamente la temperatura corporal de los ciudadanos y enviar alertas tempranas de los síntomas del virus. Las principales ciudades chinas están ya equipadas para el ejercicio de la vigilancia a gran escala, aunque aún no se hayan implementado medidas masivas como lo que se ha venido experimentando en la ciudad de Rongcheng, de 700.000 habitantes, que ejerce un casi total control sobre todos sus habitantes a través de

« Las redes sociales facilitan la capacidad movilizadora de la sociedad. Posibilitan la articulación y organización, hacen viral la protesta en un chasquido de dedos e incluso hacen prescindible la estructura de los partidos como palanca orgánica. »

un mecanismo sofisticado de *puntuaciones de crédito social* (Larson, 2018, agosto 31).

Son enormes las posibilidades del *big data*, ese neologismo que en español puede traducirse como inteligencia de datos o minería de datos a gran escala. Sus posibilidades son amplísimas, tanto en lo positivo como en lo negativo. Conocido es el caso de la propagación de la fiebre aviar, o el virus H1N1 y cómo Google pudo predecir en función de los patrones de búsquedas cómo se comportaba y se desplazaba geográficamente la epidemia, mucho mejor de lo que lo hacían las estadísticas sanitarias oficiales.²



Big Brother is watching you. En China la tecnología frecuentemente es utilizada en forma que contradice la concepción occidental de la libertad.
Fuente: © David Gray, Reuters

China se apalanca sobre su sistema de vigilancia tecnológica para acorrallar al coronavirus, pero lo hace sobre el control social, tratando de tener el monopolio de la información. Sin embargo, gente que teme toser en público o alguien que no puede buscar

en Google sus síntomas impiden que el *big data* se convierta en una solución. El virus comienza a dejar en evidencia las contradicciones del sistema político: diez académicos chinos piden libertad de expresión tras la muerte del doctor Li Wenliang (Vidal Liy, 2020, febrero 8), quien fue censurado y amonestado tras haber sido el emisor de la primera advertencia sobre el virus. Este aspecto es clave, y apunta a una incompatibilidad de fondo entre el capitalismo y el control social totalitario.

La acumulación masiva de datos se encuentra en muchas industrias, con información acerca de sus clientes, proveedores, operaciones, etc., pero sin duda los reyes del *big data* vienen del análisis de redes sociales: Google, Twitter, Facebook, o del GPS de nuestros celulares. Un proveedor muy importante de datos para la inteligencia electoral en Estados Unidos es la información derivada de las *cookies* de Amazon. Saber qué se compra en Amazon implica conocer con gran exactitud patrones de hábitos y agrupación de *clusters* que fácilmente arrojan conclusiones sobre la conducta política. Pero la posibilidad más distópica del *big data* es, sin duda alguna, el totalitarismo digital cuya construcción avanza aceleradamente.

2 La anécdota es impactante y está muy bien narrada en un ensayo de Viktor Mayer-Schönberger, *La revolución de los datos masivos*.

La desinformación parece haber llegado para quedarse, aunque evolucione y mute de campaña en campaña. Las distintas formas de desinformación son ya parte del paisaje de la comunicación política. Ante esto, ¿cómo proteger a la democracia? La salud democrática de las sociedades se debe proteger, de igual modo que lo hace la ciencia ante los agresivos virus que de cuando en cuando se asoman con peligrosidad. Hay que encontrar vacunas ante cada mutación de la desinformación, pero la mejor inoculación ocurre cuando se ejerce la ciudadanía, cuando se hace buen periodismo o investigación académica relevante. También puede ayudar la acción de las agencias regulatorias pero, para que estas sean efectivamente útiles, deberán poder superar la asincronía entre la evolución del virus y nuestra capacidad de darle respuesta.

Referencias bibliográficas

- CHINA MONEY NETWORK. (2019, julio 30). *Jaywalkers Be Warned: Facial Recognition at Intersections in China*, https://www.youtube.com/watch?time_continue=5&v=5O8IORBjxs4&feature=emb_logo
- FACETOFAKE. (2019, noviembre 11). *[DeepFake] El Equipo E, con E de España*, https://www.youtube.com/watch?v=dj5M4s-cdAw&feature=emb_logo.
- FRELON, D., y WELLS, Ch. (2019). *Disinformation as Political Communication*. Chapel Hill, EUA: Hussman School of Journalism and Media, University of North Carolina at Chapel Hill.
- LARSON, C. (2018, agosto 31). La tecnogobernanza china: ¿quién necesita democracia si tiene datos? *MIT Technology Review*, <https://www.technologyreview.es/s/10481/la-tecnogobernanza-china-quien-necesita-democracia-si-tiene-datos>.
- MAYER-SCHÖNBERGER, V., y CUKIER, K. (2013). *La revolución de los datos masivos*. Turner, colección Noema.
- MULTIMEDIA LIVE. (2019, junio 13). *Artists create Zuckerberg 'deepfake' video*, <https://www.youtube.com/watch?v=cnUdoTpUoXI>.
- REUTERS INSTITUTE FOR THE STUDY OF JOURNALISM y UNIVERSITY OF OXFORD (2018, 2019). *Digital News Report*.
- SERRANO-PUCHE, J., FERNÁNDEZ, C. B., y RODRÍGUEZ-VIRGILI, J. (2018). In-formación política y exposición incidental en las redes sociales: un análisis de Argentina, Chile, España y México. *Doxa Comunicación*, 27, 9-42.
- VIDAL LIY, M. (2020, febrero 8). Un grupo de académicos chinos pide libertad de expresión tras la muerte del doctor Li, *El País*, https://elpais.com/internacional/2020/02/08/actualidad/1581182735_816665.html.

Hackeo al electorado

Apuntes sobre la desinformación
y la protección de datos personales

—» **EDUARDO MAGRANI**



Doctor en Derecho y *Senior Fellow* en la Fundación Konrad Adenauer, en el Programa Europeo y de Cooperación Internacional para Políticas de Innovación Global, Digitalización e Inteligencia Artificial. Profesor doctor de Derecho y Tecnología, y de Propiedad Intelectual en la Escuela de Derecho de la Fundación Getulio Vargas, Brasil.

Vieja historia, modernas herramientas

Una comunicación efectiva entre votantes, partidos políticos y asesores de campaña es fundamental para cualquier democracia. En tal sentido, las campañas basadas en datos no constituyen un fenómeno novedoso. Las campañas dependen de información para la toma de decisiones en múltiples aspectos: el lugar donde celebrar un mitin, en qué estados o distritos concentrar los mayores esfuerzos y recursos, o cómo segmentar adecuadamente la correspondencia y la publicidad, de manera de alcanzar adherentes, indecisos o no adherentes.

Con tal propósito, partidos y consultores políticos han usado diversas prácticas y tecnologías de la comunicación a lo largo del tiempo. El rápido desarrollo de tecnologías digitales y herramientas de comunicación ha incrementado significativamente la sofisticación de las campañas electorales. A pesar de que el uso de datos para campañas electorales no constituye una novedad en sí misma, las herramientas usadas, la cantidad de datos disponible y el potencial de incidencia en el votante representan un escenario desafiante para el imperio de la ley (Information Commissioner's Office, 2018).

En un reciente estudio sobre las elecciones en Estados Unidos en 2016, investigadores de la Universidad de Harvard identificaron diferentes niveles en la producción y el consumo de información política (Benkler, Faris y Roberts, 2018). La aparición de redes sociales participativas permitió a los usuarios de internet generar datos en una compleja red interactiva y sin obligación en relación con la búsqueda de objetividad o aplicación de estándares periodísticos como fundamentos para la generación de contenidos. Aun cuando las grandes y tradicionales cadenas televisivas, periódicos o radios desempeñan un papel importante, han migrado progresivamente hacia servicios en línea, compitiendo con otros contenidos. Como consecuencia —con cada vez mayor frecuencia—, las personas en diferentes países se informan y aprenden acerca de los candidatos y otras cuestiones políticas a través de las redes sociales. Más aún, estas redes dan a los usuarios —para bien o para mal— la sensación de lo que otros piensan acerca de asuntos y candidatos.

En ese contexto, la posibilidad de compilar enormes bases de datos de ciudadanos, con miles de elementos de información que otorgan un completo panorama acerca de quiénes son, dónde viven, qué hacen y qué sucede a su alrededor, acarrea a los partidos y asesores de campaña una ventaja significativa. Millones de direcciones de correo electrónico, números telefónicos y otros datos personales tales como aquellos obtenidos en mitines y actos, o a través de *merchandising*, permiten a los asesores obtener información sensible sobre diversos grupos objetivo. En los últimos años, partidos y asesores han invertido fuertemente en publicidad en línea, mostrando un gran potencial de llegada de una manera segmentada, eficiente y accesible, muchas veces por una fracción del costo de los métodos tradicionales (Information Commissioner's Office, 2018).

A pesar de que estas nuevas plataformas y herramientas de *social media* representan oportunidades inéditas para alcanzar un amplio

» Las herramientas usadas, la cantidad de datos disponible y el potencial de incidencia en el votante representan un escenario desafiante para el imperio de la ley. «



rango de grupos en temas de importancia clave para el proceso democrático, estas innovaciones y sus efectos han sido tan veloces que muchos votantes no son absolutamente conscientes de la magnitud y el alcance con el que están siendo señalados como blanco (European Parliamentary Research Service, 2019a).

¿Existe algún problema?

Cambridge Analytica, la empresa británica de análisis de datos, irrumpió en escena en 2016 tras conocerse que habría incidido en diversos procesos electorales, especialmente en la campaña norteamericana en 2016. La compañía admitió poseer más de cinco mil puntos de datos para 220 millones de norteamericanos, consistentes en datos psicológicos de Facebook combinados con grandes cantidades de información de consumo obtenidas de empresas de procesamiento de datos. En esencia, empresas como Cambridge Analytica recogen enormes cantidades de datos individuales, los procesan para estimar aún más detalles individuales y utilizan esos perfiles y pronósticos para personalizar los mensajes políticos a través de publicidad en redes sociales para guiar decisiones tácticas de campaña (Privacy International, s. f.).

Si los electores no entienden cómo se utilizan sus datos para influir sobre ellos, no tendrán la posibilidad de ejercer sus derechos en relación con esa información y las estrategias aplicadas en función de esta. La posibilidad de violación de la protección de los datos personales en procesos democráticos como las campañas electorales puede afectar otros derechos fundamentales de manera considerable. Supone una

amenaza cierta a la posibilidad de que los ciudadanos tomen sus decisiones de manera independiente, o incluso a tener derecho a opinar, en detrimento del valor fundamental de la dignidad, sostén de todos los derechos humanos. El público tiene derecho a que la publicidad política sea realizada según la ley. Por otra parte, los partidos y los asesores políticos deben asumir el mismo compromiso con relación a la protección de datos personales y a las reglas electorales, independientemente de los nuevos desarrollos tecnológicos (Privacy International, s. f.).

La publicidad política y las estrategias de manipulación no constituyen hechos novedosos, pero no existe precedente en clasificar públicos con tal nivel de detalle y en una escala tan grande como poblaciones enteras (European Data Protection Supervisor, 2018). Supone un beneficio en cuanto a escala y efectividad, y debiera ser manejado cuidadosamente, siempre sobre bases legales, con transparencia, equidad y mecanismos de rendición de cuentas.

Muchos países, sin embargo, carecen de marcos regulatorios que aseguren la protección de datos y el derecho a la privacidad, que son afectados por este nivel de procesamiento de información y manipulación inadecuada, en especial en lo relativo a información personal, como posiciones políticas y clasificación étnica. Sin una efectiva y firme protección al procesamiento de datos personales, se puede llegar a la comisión de abusos. Algunas prácticas actuales de uso de datos personales sin consentimiento están disparando estrategias digitales de desinformación y *astroturfing* capaces de ejercer influencia en los electores, aun con mayor precisión. De acuerdo con investigaciones recientes, estas estrategias están teniendo una interferencia efectiva en procesos políticos democráticos en varios países (European Parliamentary Research Service, 2019b).

El procesamiento de datos personales de forma no autorizada, junto con la desinformación y técnicas digitales de *astroturfing*, socavan la confianza del electorado y la integridad de los procesos políticos y debieran ser considerados como amenazas a la democracia. Los ciudadanos solamente podrán tomar decisiones genuinas acerca de por quién votar si tienen la certeza de que esa decisión no ha sido intencionalmente influenciada. Por ello, la confianza y la credibilidad en la integridad de los procesos democráticos no debiera ser debilitada (Information Commissioner's Office, 2019; Alexander von Humboldt Institute for Internet and Society, 2018, julio 12).

« Algunas prácticas actuales de uso de datos personales sin consentimiento están disparando estrategias digitales de desinformación y *astroturfing* capaces de ejercer influencia en los electores. »



La importancia de la gobernanza de datos y el *compliance* electoral

En este contexto, teniendo en cuenta la importancia del procesamiento de datos personales, parte de los riesgos y abusos potenciales que surgen por la utilización indebida de estos puede ser mitigada por la aplicación de sólidos marcos jurídicos, como las regulaciones europea y brasileña sobre protección de datos (General Data Protection Regulation, GDPR, y Lei Geral de Proteção de Dados, LGPD, respectivamente). Ambos marcos regulatorios pueden aplicarse en el ámbito de las campañas electorales y pueden reducir el uso instrumental de datos personales, con propósitos manipuladores, en política. La armonización entre privacidad y protección de datos en las leyes electorales otorga la potestad de garantizar efectivamente derechos y deberes relativos a datos personales y privados, y contribuye a crear un ambiente saludable desde el punto de vista ético y legal en tiempos electorales.

Sin embargo, el vínculo entre las leyes electorales y los marcos legales para la realización de campañas con datos personales se encuentra aún en fase de desarrollo. Pese a que la existencia de leyes de protección de datos, como la GDPR europea y la LGPD en Brasil, provee bases sólidas para la protección de datos personales, aún son escasas en términos de acumulación y jurisprudencia como para garantizar efectividad en términos de rendición de cuentas y *compliance*, ya que continúa abierto el debate acerca de cómo deben ser aplicadas estas leyes a una serie de actividades. Extender su aplicación a las campañas electorales es una

meta a alcanzar y se encuentra actualmente en discusión entre especialistas, tribunales y organizaciones de protección de datos (Brito Cruz, Massaro, Oliva y Borges, 2019).

Ampliando la efectividad y cerrando brechas

La posibilidad de puentear las leyes electorales y los marcos legales para actividades de campaña que involucren el uso de datos personales depende de múltiples factores. Principalmente, de la inclusión de disposiciones que refieran y tomen en cuenta las leyes vigentes en materia de protección de datos personales en las directivas emitidas por los organismos electorales y las leyes electorales, que permitan acompasar los procesos y la aplicación efectiva de la protección de datos personales durante las campañas electorales.

Más aún, a pesar de que la regulación sobre protección de datos ofrece considerables salvaguardas en ese sentido, también tiene algunas *flexibilidades* que deben ser atendidas para evitar orientaciones confusas. En la Unión Europea, por ejemplo, la reglamentación permite a los Estados miembros la introducción de leyes locales para complementar la GDPR, que ponen de manifiesto algunas realidades idiosincrásicas locales a través de *derogaciones* (Pavel, 2019, mayo 17).

Incluso, en lugar de proteger los derechos individuales, en algunos casos estas excepciones pueden acarrear restricciones a la libertad de expresión, filtraciones de privacidad, e incentivar la desinformación. La falta de un criterio uniforme, o una inadecuada interpretación de las indicaciones del GDPR en el contexto de celebración de elecciones puede ocasionar diferencias en el nivel de protección de datos personales entre los Estados miembros e incidir negativamente en otras regiones (Brito Cruz, Massaro, Oliva y Borges, 2019).

La efectividad de la regulación sobre protección de datos depende de la capacidad y la articulación institucional de los distintos actores involucrados. Aquellas actividades relacionadas con el uso de datos personales en campañas electorales demandan una atenta mirada para contribuir a evitar prácticas de manipulación y desinformación, no solo de entidades públicas como cortes y autoridades de protección de datos, sino también del sector privado.

« Es necesario un compromiso en favor de la privacidad de los usuarios, en respuesta a los efectos colaterales y las amenazas a las instituciones democráticas y los derechos de los ciudadanos, impuestos por la tecnología. »



Tomando en cuenta las idiosincrasias normativas y culturales, a través del análisis de las regulaciones europeas y latinoamericanas sobre datos personales y sus efectos sobre las campañas electorales, se hace evidente que es necesario un compromiso en favor de la privacidad de los usuarios, en respuesta a los efectos colaterales y las amenazas a las instituciones democráticas y los derechos de los ciudadanos, impuestos por la tecnología.

Referencias bibliográficas

- ALEXANDER VON HUMBOLDT INSTITUTE FOR INTERNET AND SOCIETY (HIIG). (2018, julio 12). It's about human dignity and autonomy, *Digital Society Blog*. Recuperado de <<https://www.hiig.de/en/its-about-human-dignity-and-autonomy>>.
- BENKLER, Y., FARIS, R., y ROBERTS, H. (2018). *Network propaganda: Manipulation, disinformation, and radicalization in American politics*. Oxford: Oxford University Press.
- BRITO CRUZ, F. (coord.), MASSARO, H., OLIVA, T., y BORGES, E. (2019). *Internet e eleições no Brasil diagnósticos e recomendações*. San Pablo, Brasil: InternetLab. Recuperado de <http://www.internetlab.org.br/wp-content/uploads/2019/09/policy-infopol-26919_4.pdf>.
- EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR. (2018). EDPS Opinion on online manipulation and personal data. Opinion 3/2018. Recuperado de <https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-03-19_online_manipulation_en.pdf>.
- EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE. (ed.) (2019a). *Polarisation and the use of technology in political campaigns and communica-*

- tion. Recuperado de [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/634414/EPRS_STU\(2019\)634414_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/634414/EPRS_STU(2019)634414_EN.pdf).
- EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE. (2019b). *Automated tackling of disinformation*. Recuperado de [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/624278/EPRS_STU\(2019\)624278_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/624278/EPRS_STU(2019)624278_EN.pdf).
- INFORMATION COMMISSIONER'S OFFICE. (2018). *Investigation into the use of data analytics in political campaigns. A report to Parliament. 6 November 2018*. Recuperado de <https://ico.org.uk/media/action-weve-taken/2260271/investigation-into-the-use-of-data-analytics-in-political-campaigns-final-20181105.pdf>.
- INFORMATION COMMISSIONER'S OFFICE. (2019). *Guidance on political campaigning. Draft framework code for consultation*. Recuperado de <https://ico.org.uk/media/about-the-ico/consultations/2615563/guidance-on-political-campaigning-draft-framework-code-for-consultation.pdf>.
- PAVEL, V. (2019, mayo 17). Dear European Commission: Don't let political parties use our data to manipulate the vote, *Medium*. Recuperado de <https://medium.com/read-write-participate/dear-european-commission-dont-let-political-parties-use-our-data-to-manipulate-the-vote-1f81c736b54e>.
- PRIVACY INTERNATIONAL. (s. f.). Case Study: Profiling and Elections—How Political Campaigns Know Our Deepest Secrets. Recuperado de <https://privacyinternational.org/case-study/763/case-study-profiling-and-elections-how-political-campaigns-know-our-deepest-secrets>.



Desnarcotizar el delito transnacional

Desafío de la seguridad en América Latina

—» PEDRO PIEDRAHITA
BUSTAMANTE



Doctor *cum laude* en Derecho Internacional, por la Universidad Alfonso X El Sabio, Madrid. Magíster en Seguridad y Defensa, por la Escuela Superior de Guerra, Bogotá. Politólogo, por la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín.

Introducción

Los estudios recientes sobre seguridad en América Latina evidencian que las principales amenazas están asociadas al delito en sus manifestaciones comunes y transnacionales (Piedrahita, 2014; 2017) y a la violencia homicida (Piedrahita, 2019; PNUD,

¹ El artículo contiene partes de la tesis doctoral del autor (Piedrahita, 2017), defendida en la Universidad Alfonso X El Sabio, Madrid.

2013). En particular, los análisis sobre el crimen organizado transnacional (COT) vienen tomando relevancia en los últimos años por sus afectaciones al desarrollo, la gobernabilidad, el Estado de derecho y el reemplazo del Estado como sucede, por ejemplo, en Colombia, México y Guatemala (Solís y Rojas, 2008, p. 68). No obstante, muchos de los trabajos siguen una lógica que denomino *narcotización del delito*, una especie de paradigma que contamina las investigaciones y los ámbitos de decisión política. En pocas palabras, en la región existe una excesiva atención al narcotráfico y no a otros delitos transnacionales que también amenazan la seguridad de los Estados.

En este orden de ideas, el objetivo de este artículo es evidenciar la alta rentabilidad de otros delitos, advirtiendo que no se trata simplemente de estimar los flujos de entrada y salida de dinero, sino de la repercusión que puede traer para la estabilidad política y social de los Estados. Igualmente, se sugiere la necesidad de prestar mayor atención al lavado de activos en América Latina, ya que es la actividad que da sentido al delito transnacional. Para esto, primero se plantea la discusión sobre el paradigma del narcotráfico; luego se analizan las tendencias de otros delitos transnacionales para finalmente plantear algunas conclusiones.

» En la región existe una excesiva atención al narcotráfico y no a otros delitos transnacionales que también amenazan la seguridad de los Estados. «

El paradigma del narcotráfico

El narcotráfico ha ocupado un papel protagónico en las investigaciones y discusiones políticas de las últimas tres décadas, por considerarse el principal generador de recursos y por su relación con las dinámicas de violencia homicida (Hernández, 2008, junio). Sus réditos se han estimado en USD 320.000 millones por año (Haken, 2011, p. 3). En particular, en América Latina los países con mayor producción y tránsito comercial de narcóticos son Perú, Colombia y Ecuador con ganancias anuales de USD 35.000 millones (UNODC, 2010b, p. 74).

El mercado de drogas es paradójico, pues maneja una distribución inequitativa de las ganancias. Por ejemplo, en 2008 se calculó que el mercado de cocaína en Estados Unidos superó los USD 35.000 millones, de los cuales los países productores solo obtuvieron ganancias por USD 500 millones (1,4% de los beneficios brutos). Los traficantes en los países de origen obtuvieron USD 400 millones (el 1%) seguidos por los internacionales con USD 4600 millones (el 13%). Así, solo el 15% del total quedó en manos de los países en desarrollo, lo que significa que



Instalación del horror: la exposición de los cadáveres de sus víctimas es típica para los carteles de la droga.
Fuente: © Reuters

USD 29.600 millones de dólares fueron generados después de que las drogas ingresaran a los Estados Unidos. Aunque existe cierta variación en los números específicos, esta tendencia se reproduce en otros mercados de drogas (Haken, 2011, p. 5).

No obstante, la narcotización del delito es al tiempo restringida. Por ejemplo, las tendencias de incautaciones de drogas en el mundo se limitan a los opiáceos, la cocaína y la metanfetamina, y pasan inadvertidas otro tipo de drogas ilegales asociadas a la inseguridad y frente a las cuales los grupos del COT encuentran la oportunidad de ampliar sus negocios y redes. Pero también aparece una lógica según la cual, si los Estados regularizan el mercado de marihuana o de coca, la respuesta de la criminalidad es introducir en el mercado drogas diferentes.

En este sentido, la ONU (2016) alertó sobre *nuevas sustancias* que se encuentran por fuera del radar de los organismos internacionales y los Estados. Por ejemplo, en África septentrional y occidental se identificó el tráfico de ketamina y tramadol, utilizadas en la medicina humana y veterinaria como anestésico (ONU, 2016, p. 51). En Centroamérica y el Caribe se identificaron sustancias pertenecientes a la fenetilaminas y las piperazinas que producen graves afectaciones al cuerpo humano (ONU, 2016, p. 56).

En América del Norte, desde el año 2010 se triplicó la disponibilidad de nuevas sustancias psicoactivas como las catinonas y los cannabinoides sintéticos, y se generó una diversificación del mercado. Frente

a este desafío, las autoridades de Estados Unidos y de Canadá han fortalecido sus legislaciones y sanciones, aunque sin conseguir la efectividad, dada la facilidad para realizar intercambios por las zonas grises y por su fácil acceso a través de internet (ONU, 2016, p. 63).

En Sudamérica la situación no es diferente. El Observatorio de Drogas del Ministerio de Justicia de Colombia identificó sustancias con contenido de ketamina y otras que son vendidas en los mercados locales de ese país como 2C-B (Observatorio de Drogas de Colombia, s. f.). En Chile se han incautado considerables cargamentos de NBOME y 2,5-dimetoxi-4-cloroanfetamina (DOC). En esta región la problemática de las drogas y la innovación criminal ha llegado a tal punto que algunos países han sometido a fiscalización nacional sustancias como el cemento y la cafeína, pues son utilizadas en la fabricación de cocaína (ONU, 2016, p. 71).

En Asia, desde el 2008 se registran aumentos en los cannabinoides y catinonas sintéticos. Solo Singapur detectó 37 t, Japón 31 t e Indonesia 30 t. Además existe alerta generada por la detección de drogas de origen vegetal como el *kratom* y *khat*, incautadas por toneladas en Malasia, Hong Kong, Taiwán y Myanmar. En China, la preocupación está en el aumento de tráfico de ketamina con Filipinas, Myanmar, Corea del Sur, Corea del Norte, Singapur, Japón, Malasia y Tailandia.

» Los dineros ilegales fluyen en el mundo a través de tres formas: soborno y robo de funcionarios gubernamentales, delito y evasión fiscal comercial. «

Otros delitos transnacionales

Existen diversos delitos que pasan desapercibidos en el mundo y en particular en América Latina, que generan alta rentabilidad criminal y afectaciones a los Estados. En este contexto, hay que recordar que los dineros ilegales fluyen en el mundo a través de tres formas: primero, por soborno y robo de funcionarios gubernamentales; segundo, por el delito; y, tercero, por la evasión fiscal comercial. El segundo es el más difícil de estimar y el que debe ir más allá de los flujos de entrada y salida de dinero, para observar el impacto que genera en las sociedades donde se desarrolla la dinámica criminal (Haken, 2011). En la tabla 1 se establecen las estimaciones de los réditos de diez diferentes delitos y algunas de las afectaciones.

Aunque pueden ser muchos otros delitos, lo fundamental aquí es entender que el COT funciona porque «se vincula con la economía formal a través de complejos planes financieros y redes comerciales internacionales penetrando así profundamente a los mercados financieros

Tabla 1. Réditos de otros delitos transnacionales y sus afectaciones

Delito	Tipos	Estimaciones en USD al año	Afectaciones
Tráfico de seres humanos	Explotación económica	360	África subsahariana
		30.000	Economías industrializadas
	Explotación sexual	10.000	África subsahariana y Asia
		67.000	Economías industrializadas
Tráfico de vida salvaje	Tráfico de animales como elefantes, tigres y rinocerontes	7.800 a 10.000 millones	Extracción de marfil de elefante, cuerno de rinoceronte y partes de tigre.
Productos falsificados	Medicamentos	35.000 a 40.000 millones	Altamente peligrosos para la salud humana. El mayor consumo se da en África, América Latina y el sudeste asiático. India y China tienen la mayor producción
	Artículos electrónicos	50.000 millones	Representan entre el 5% y el 20% de los componentes electrónicos del mundo. Genera pérdidas a la industria electrónica global legal hasta por USD 100.000 millones. El 70% de estos productos se fabrican en China.
	Cigarrillos	20.000 millones	Genera pérdidas fiscales a los Estados por más de USD 40.000 millones al año. El tráfico ilegal se compone de: contrabando 70%, falsificación 13% y ventas por internet 4%. Los principales proveedores de cigarrillos ilegales son China, Rusia, Ucrania y Paraguay, los cuales distribuyen a Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Alemania, Brasil, India, Pakistán, Argelia y Sudáfrica.
	Dinero	12.4000 millones	Principales divisas: dólares estadounidenses y euros. El dato obedece al total de circulación de dinero en el mundo.

Delito	Tipos	Estimaciones en USD al año	Afectaciones
Tráfico de órganos	Riñón	514 millones a 1.000 millones	Denominado <i>neocanibalismo</i> . Entre el 5% y el 10% de los trasplantes de riñón son ilegales (3.400 y 6.800 trasplantes de riñón por año). Los países de origen común para los donantes son China, India, Filipinas, Turquía, Egipto, Moldavia, Brasil, Bolivia y Perú. Origen de compradores: Estados Unidos, Canadá, Japón, Italia y Australia, Arabia Saudita, Israel y Omán
Tráfico de armas	Armas ligeras	300 a 1.000 millones	Representa entre el 10% al 20% de mercado legal que puede llegar a 900 millones de armas incluidas sus partes.
Tráfico de diamantes	-	860 millones	El 20% del comercio mundial de diamantes en bruto se realiza ilegalmente. Países productores: Angola, Botsuana, República Democrática del Congo, Namibia, Sudáfrica, Rusia, Australia, Canadá, Brasil y Venezuela. Exportados a: Amberes, Mumbai, Tel Aviv, Nueva York o Johannesburgo.
Tráfico de petróleo	-	10.800 millones	El comercio ilícito y no registrado de petróleo se produce en tres formas principales: 1) contrabando; 2) eliminación excesiva del crudo sin autorización; 3) <i>bunkering</i> que consiste en el almacenamiento de petróleo robado de tuberías a través de válvulas instaladas ilegalmente
Tráfico de madera	-	4.900 a 11.300 millones	Destruye la fauna y flora. Delito asociado al narcotráfico en las periferias de los países productores. Utilizado también como modalidad de lavado de activos.
Tráfico de arte	-	4.900 a 11.300 millones	Delito en el que se vincula las clases altas en el mundo.
Tráfico de oro	-	2.300 millones	En algunos países ha llegado a ser más rentable que el narcotráfico. Paradójico, pues se extrae de manera ilegal pero luego ingresa al sistema legal.

Fuente: Elaboración propia a partir de Haken (2011), Engler y Parry-Jones (2007), Small Arms Survey (s. f.) y UNODC (2010a).

y constituyendo un elemento crítico y volátil en una frágil economía global» (Castells, 2006, p. 200). En pocas palabras, si el dinero producido de los delitos no ingresara en la economía legal, el COT no tendría ningún sentido. Así, el lavado de activos es el delito que da sentido a los demás, porque ¿de qué sirve tanta acumulación de capitales si estos se quedan en las periferias, zonas grises y negras de la economía? En palabras de Castells (2006), «el blanqueo de dinero es la matriz del crimen global y su punto de conexión más directo con el capitalismo global» (pp. 212-213).

Conclusión

El reto de la seguridad en América Latina pasa por ver más allá de las dinámicas del narcotráfico. Se evidencian la rentabilidad y las afectaciones del delito transnacional más allá del comercio de sustancias prohibidas. Entre más flujos de dinero puedan darse por diversas actividades criminales, mayor será la capacidad de los grupos de crimen organizado transnacional para afectar a la sociedad y amenazar a los Estados en América Latina.

Finalmente, hay que recordar que el objetivo principal de las organizaciones criminales es ocultar la fuente de los fondos ilícitos a través de las tres fases conocidas del lavado de activos: colocación, separación e inclusión. En este sentido, la seguridad de la región depende en gran medida de las acciones que se puedan implementar para atacar este delito, pero teniendo en cuenta que los dineros no solo provienen del narcotráfico. La seguridad de América Latina debe superar la narcotización del delito.

Referencias bibliográficas

- CASTELLS, M. (2006). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Fin del Milenio*. Vol. III, Siglo XXI. Madrid: Alianza Editorial.
- HAKEN, J. (2011). *Transnational Crime In The Developing World*. Washington, DC: Global Financial Integrity, Center for International Policy. Recuperado de https://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2014/05/gfi_transnational_crime_high-res.pdf
- HERNÁNDEZ, J. (2008, junio). El crimen organizado en América Latina y el Caribe: mapeo del caso centroamericano. En *Seminario Internacional El Crimen Organizado en América Latina y El Caribe: Amenazas y Perspectivas*. Fundación Friedrich Ebert, Programa de Cooperación en Seguridad

- Regional, Ciudad de México. Recuperado de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/o7602.pdf>
- ENGLER, M., y PARRY-JONES, R. (2007). *Opportunity or Threat: The Role of the European Union in Global Wildlife Trade*. Bruselas: Traffic Europe. Recuperado de https://www.traffic.org/site/assets/files/3604/opportunity_or_threat_eu_imports.pdf
- OBSERVATORIO DE DROGAS DE COLOMBIA. (s. f.). Sustancias químicas. *Observatorio de Drogas de Colombia*. Recuperado de <http://www.odc.gov.co/problematika-drogas/oferta-drogas/sustancias-quimicas>
- ONU. (2016). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 2015*. Naciones Unidas.
- PIEDRAHITA, P. (2014). Las redes del crimen global y su impacto en Colombia, *Analecta Política*, 4(6), 121-141. <https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/article/view/2440/2130>
- PIEDRAHITA, P. (2017). *El crimen organizado transnacional como crisis del estado nación*. (Tesis doctoral, Universidad Alfonso X, Madrid). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=219767>
- PIEDRAHITA, P. (2019). Seguridad urbana: Lineamientos para América Latina. *Revista Electrónica de Estudios Penales y de la Seguridad*, 5(especial), 1-19. <https://www.ejc-reeps.com/PIEDRAHITA.pdf>
- PNUD. (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano. Diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD.
- SMALLS ARMS SURVEY. (s. f.). Weapons and markets. Recuperado de <http://www.smallarmssurvey.org/weapons-and-markets.html>
- SOLÍS, L., y ROJAS, F. (eds.) (2008). *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: FLACSO.
- UNODC. (2010a). *The globalization of crime: A transnational organized crime threat assessment*. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf
- UNODC. (2010b). *Informe mundial sobre las drogas*. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2010/Informe_Mundial_sobre_las_Drogas_2010.pdf

Los retos de las políticas de seguridad en América Latina

—» JOSÉ EMILIO GRAGLIA
Y CARLA TASSILE



Docentes e investigadores de la Universidad Nacional de Villa María, Argentina. Presidente y directora ejecutiva del



Instituto de Ciencias, Estado y Sociedad (ICES, Argentina), respectivamente.

Durante 2019, distintos países de América Latina experimentaron una serie de protestas ciudadanas, seguidas por represiones estatales que provocaron nuevas protestas. Esta seguidilla de acontecimientos configuró un círculo tan vicioso como peligroso. Los medios de comunicación y las redes sociales se ocuparon de transmitir en vivo y en directo los sucesos en las calles de Venezuela, Honduras, Nicaragua, Perú, Ecuador, Chile, Bolivia y Colombia, frente al estupor generalizado.

Las motivaciones de esas revueltas fueron varias y diversas, desde las económicas y sociales

hasta las políticas e institucionales. Por supuesto, sería un error teórico y metodológico tratar de unificar sus motivos. Semejante simplificación impediría u obstaculizaría una correcta interpretación de una realidad tan compleja como complicada, por dos razones: la primera, porque las situaciones de cada país son heterogéneas, y la segunda, porque las reacciones de los gobiernos de turno fueron disímiles.

No se pueden comparar los casos de Venezuela y Nicaragua y los reclamos populares que se dieron en el resto de los países citados. Nicolás Maduro y Daniel Ortega encarnan gobiernos dictatoriales que deciden y accionan en contra de las Constituciones y las leyes propias de un Estado de derecho. Venezolanos/as y nicaragüenses protestan para recuperar la democracia perdida a manos de dictadores fraudulentos y represores de cualquier forma de oposición. En este trabajo nos ocuparemos del resto.

Los casos de Honduras, Ecuador, Chile y Colombia se originaron en asuntos económicos o sociales. En cambio, los de Perú, Bolivia y Panamá se causaron en temas políticos e institucionales. Más allá de estas diferencias, invariablemente derivaron en sendas protestas contra los gobiernos de Juan Orlando Hernández (Honduras), Martín Vizcarra (Perú), Lenín Moreno (Ecuador), Sebastián Piñera (Chile), Evo Morales (Bolivia), Laurentino Cortizo (Panamá) e Iván Duque (Colombia).

En todos los casos hubo un elemento catalizador que puso en evidencia un amplio y profundo descontento social. A pesar de ser uno de los principales problemas que perciben los latinoamericanos (Latino-barómetro, 2018), las protestas que se dieron a lo largo y a lo ancho de Latinoamérica no fueron motivadas en asuntos o temas de seguridad pública. Los manifestantes no protestaban por el aumento del delito o la violencia en sus respectivos países o ciudades, paradójicamente. No obstante, las protestas pusieron en evidencia el estrepitoso fracaso de las políticas de seguridad. Para sostener esta afirmación debemos, antes, conceptualizar qué entendemos por *políticas de seguridad*, su razón de ser y sus finalidades. Sobre esa base podremos entender por qué fracasaron y atisbar algunas enseñanzas de cara al futuro. Desde ya, advertimos que al hablar de seguridad nos referimos a la *interior*, ya que la *exterior* es materia de las políticas de defensa nacional.

« Las protestas pusieron en evidencia el estrepitoso fracaso de las políticas de seguridad. »

¿Qué son (y qué no son) las políticas de seguridad?

En general, de acuerdo con el marco teórico del modelo relacional (Graglia, 2017), las políticas públicas pueden ser definidas como planes



En los últimos diez años se duplicó la cantidad de migrantes ilegales que salen de América Central.
Fuente: © Eliane Aponle, Reuters

(programas o proyectos) que tienen a un Estado (nacional o subnacional) como responsable principal y una sociedad como primera destinataria y participe necesaria, buscan el bien común, la satisfacción social y la aceptación ciudadana. Esta definición supone cuatro componentes; los dos primeros son descriptivos y los dos últimos son prescriptivos.

Para empezar, las políticas públicas son planes y actividades. Es decir, si hay planes que no se accionan, no hay políticas públicas (asimismo, si hay actividades que no se planifican, tampoco hay políti-



cas públicas). No importa si los planes son estratégicos o no, importa que se pongan en marcha y, sobre todo, que logren los resultados esperados. De eso depende que la política de un gobierno sea continuada por otro u otros gobiernos y, así, se convierta en una política de Estado.

Luego, el Estado es el responsable principal del diseño de dichos planes y de la gestión de esas actividades. No hay políticas públicas sin Estado. Eso no significa que el Estado pueda o deba planificar y accionar a solas. Todo lo contrario. Hace falta que lo haga junto con los actores sociales, privados (empresariales y civiles) y ciudadanos. Desde este punto de vista, el Estado es tan necesario como insuficiente, según el enfoque de gobernanza que compartimos (Aguilar Villanueva, 2010).

La sociedad debe ser la primera destinataria de las políticas públicas y, por lo tanto, la partícipe necesaria. Todos los planes y todas las actividades, sin excepción, deben diseñarse y gestionarse para solucionar problemas que impiden u obstaculizan la satisfacción de necesidades de los actores sociales. El creciente protagonismo de dichos actores implica, además, que tanto el diseño como la gestión sean participativos. No se puede gobernar para la sociedad sin

la sociedad (Calderón Sánchez, 2016).

Finalmente, todas las políticas públicas, incluyendo las de seguridad, deben buscar el bien común (Castillo, 2017). Esto no significa el bien de todos, porque sería imposible, ni el bien de la mayoría circunstancial, porque sería temerario. El bien común significa la búsqueda de un desarrollo integral que privilegie a las personas que tienen menos recursos u oportunidades. Para eso, hace falta satisfacer sus necesidades y, por consiguiente, ganar la aceptación de los destinatarios y de la sociedad en general.

Las políticas de seguridad forman parte de un grupo de políticas públicas que buscan el desarrollo del capital social. Junto con las políticas de seguridad se incorporan en dicho grupo las políticas de justicia, en un doble sentido: por una parte, el acceso a un servicio de justicia independiente y, por la otra, la inclusión de personas, sectores y territorios. Seguridad, justicia e inclusión son los grandes componentes del desarrollo del capital social, atento al índice de desarrollo para la gestión (IDG).¹

Más específicamente, las políticas de seguridad son aquellas políticas públicas que buscan la baja del delito y la violencia y, por consiguiente, la disminución del miedo a ser una de sus víctimas. Desde este punto de vista que sostenemos, las políticas de seguridad tienen una doble finalidad. Por un lado, reducir la comisión de hechos delictivos o violentos, en todas sus modalidades (seguridad objetiva). Por el otro, aminorar el miedo a ser víctima de esos hechos (seguridad subjetiva).

En materia de seguridad, esto significa buscar el bien común mediante la satisfacción social y la aceptación ciudadana, respectivamente. De poco o nada vale que baje la cantidad de hechos delictivos o violentos si las personas viven alarmadas o acobardadas porque temen ser víctimas de un delito contra su persona o su propiedad, de la violencia callejera, familiar o de género. Viceversa, de nada vale que las personas sientan una falsa sensación de seguridad, manipulada por el marketing gubernamental (Fara y Veggetti, 2018).

El éxito de una política de seguridad es, en definitiva, que las personas puedan vivir las unas con las otras pacíficamente, ejerciendo los derechos propios y respetando los derechos ajenos (Bergoglio, 2011). Con ese fin, deben observar y ampliar libertades, no limitarlas ni mucho menos eliminarlas. Los gobiernos militares que asolaron a los países de América Latina prometieron seguridad colectiva a cambio de libertades individuales, siempre. En una democracia, eso es inadmisibles.

¿Qué pasó (y qué pasará) en América Latina?

A partir del marco teórico brevemente expuesto, sostenemos que las protestas y represiones acaecidas durante 2019 pusieron en evidencia el estridente fracaso de las políticas de seguridad. Para empezar, porque los problemas de origen económico-social o político-institucional

1 Este índice es elaborado anualmente por la Fundación Konrad Adenauer Argentina, la Universidad Católica de Córdoba (UCC) y el Instituto de Ciencias Estado y Sociedad, a partir de ocho componentes y 24 subcomponentes.

no se solucionan con fuerzas armadas o policías militarizadas en las calles. Todo lo contrario, pueden empeorarlos si no se garantizan las libertades inherentes a una democracia representativa.

Las personas partícipes de las grandes movilizaciones populares que coparon las calles de ciudades hondureñas, peruanas, ecuatorianas, chilenas, bolivianas y colombianas no demandaban seguridad ni se quejaban por los delitos y la violencia, aunque, paradójicamente, los sufren a diario. Sin embargo, las represiones desmedidas e indiscriminadas potenciaron los reclamos al extremo. Primer fracaso: las políticas de seguridad no fueron capaces de garantizar la libertad de expresión de los manifestantes.

Grupos (o grupúsculos) violentos que, como siempre ha ocurrido, se infiltraron para provocar desmanes, destruyendo bienes públicos y tergiversando reclamos originales, no fueron detectados ni desactivados. Nadie debería sorprenderse de la existencia de estos militantes del caos que, impulsados por las ideologías del odio, trataron de provocar la anarquía. Segundo fracaso: las políticas de seguridad tampoco fueron capaces de prevenir y, en su defecto, reprimir a los delincuentes y violentos.

Ambos fracasos fueron la consecuencia directa e inmediata de una sorprendente incompetencia de los gobiernos latinoamericanos para interpretar el sentido y alcance de las demandas expresadas en modo de protestas. Ensimismados, gobiernos de diverso signo ideológico y partidario, más o menos neoliberales o populistas (Graglia, 2019), no respondieron adecuadamente a las demandas ciudadanas. No supieron anticiparse y, tardíamente, pusieron en marcha mecanismos de diálogo político e intersectorial.

En lugar de encauzar las protestas en la búsqueda de consensos, los gobiernos respondieron con represalias a cargo de las fuerzas armadas (en particular, de sus ejércitos) o de fuerzas policiales militarizadas en su visión, organización y funcionamiento. Las imágenes de gobernantes elegidos por el voto apelando al uso de las armas para reprimir a ciudadanos/as que, en su inmensa mayoría, reclamaban pacíficamente, son lapidarias para la legitimidad democrática (Villoria Mendieta, 2016).

Lejos de prevenir o reprimir el delito y la violencia y, así, garantizar el ejercicio de las libertades, los militares o los policías militarizados ratificaron su consabida ineptitud para implementar políticas de seguridad en un régimen democrático. De una vez y para siempre debe-

« Los problemas de origen económico-social o político-institucional no se solucionan con fuerzas armadas o policías militarizadas en las calles. Todo lo contrario, pueden empeorarlos si no se garantizan las libertades inherentes a una democracia representativa.»

ríamos entender que la misión de los ejércitos es la defensa nacional y, además, que la militarización de las fuerzas policiales es nociva y pernicioso para cualquier gobierno que se pretenda *abierto* (Rodríguez Alba, 2018).

A todas luces, la intervención de militares o policías militarizados para sofocar manifestaciones populares, que demandan soluciones a problemas económicos, sociales, políticos o institucionales, es perjudicial para el sistema democrático. Es evidente que no pueden, no saben o no quieren distinguir entre los manifestantes que ejercen sus libertades, por una parte, y los delincuentes y violentos que las infiltran maliciosamente para provocar desmanes a diestra y siniestra, por la otra.

La evidente inexistencia de fuerzas de seguridad aptas para proteger las libertades y, al mismo tiempo, prevenir y reprimir la delincuencia y la violencia, demuestra que los gobiernos latinoamericanos, independientemente de su signo partidario o ideológico, han fracasado en el diseño y la gestión de políticas democráticas de seguridad. Hacen falta policías nacionales con personal formado y capacitado en el respeto irrestricto de los derechos humanos. Sin dudas, una monumental asignatura pendiente en Latinoamérica.

En síntesis, las políticas de seguridad deberán garantizar las libertades y no reprimirlas, identificar a los delincuentes y violentos, apresarlos y ponerlos a disposición de la justicia para que esta los juzgue y los condene de acuerdo con las normas jurídicas en vigencia. Si para controlar a los delincuentes y violentos los gobiernos latinoamericanos sacan a los ejércitos o a las policías militarizadas a las calles y les ordenan o permiten reprimir por su cuenta, la democracia está en peligro.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann.
- BERGOGLIO, J. M. (2011). *Nosotros como ciudadanos, nosotros como pueblo: hacia un bicentenario en justicia y solidaridad*. Buenos Aires: Claretiana.
- CALDERÓN SÁNCHEZ, D. (2016). Las políticas públicas: una construcción del valor público en la gobernabilidad. En D. CALDERÓN SÁNCHEZ, *Políticas públicas: retos y desafíos para la gobernabilidad* (pp. 59-77). Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- CASTILLO, C. (2017). Reivindicar lo popular para enfrentar al populismo. *Diálogo Político*, 34(2), 66-79.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. (2018). *Latinobarómetro*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

- FARA, C., y VEGGETTI, F. (2018). ¿Cómo plantear una estrategia de comunicación desde el gobierno? En O. ENSINCK y Ch. KORNELI. *Manual de marketing y comunicación política: Acciones para una buena comunicación de gobiernos locales*, 2.ª ed., pp. 39-55. Buenos Aires: ACEP, KAS.
- GRAGLIA, J. E. (2017). *Políticas públicas: 12 retos del siglo 21*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- GRAGLIA, J. E. (2019). *Innovación política: 7 llaves para recuperar la confianza perdida*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- RODRÍGUEZ ALBA, J. (2018). Competencias éticas del gobierno abierto y la administración relacional. En J. RODRÍGUEZ ALBA y G. LARIGUET, *Gobierno abierto y ética*, pp. 275-307. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- VILLORIA MENDIETA, M. (2016). Los sistemas de integridad en las organizaciones: una reflexión desde el enfoque institucionalista del buen gobierno. En J. RODRÍGUEZ ALBA y G. LARIGUET, *Gobierno abierto y ética*, pp. 85-120. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

¿LA ECONOMÍA EN JAQUE POR LA PANDEMIA?

EPISODIO 2

BAJO LA LUPA
con Franco Delle Donne

ESCÚCHALO EN

Spotify | Listen on Apple Podcasts | Escuchar en Google Podcasts

DP PODCAST

Arco Minero: devastación humana, política y ambiental

—» **PAOLA BAUTISTA
DE ALEMÁN**



Doctora en Ciencia Política
mención *cum laude* por
la Universidad de Rostock
(Alemania). Miembro de la
Junta de Dirección Nacional
del partido Primero Justicia y
presidente de la Fundación Juan
Germán Roscio (Venezuela).

El 24 de febrero de 2016 Nicolás Maduro anunció la creación de la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero. El artículo 1 del decreto presidencial n.º 22148 especifica el establecimiento de un territorio «para el estímulo sectorial de las actividades asociadas a los recursos minerales que posee el país». El Arco Minero está ubicado al sureste del país y se extiende a lo largo de 112.000 km². Bajo tierra se esconde la segunda reserva de oro más importante del mundo: 4300 toneladas certificadas. Junto al oro, también hay diamantes, coltán y bauxita.

Desde sus inicios, el plan de explotación minera incorporó capital extranjero a través de la creación de empresas mixtas integradas por el Estado venezolano —representado fundamentalmente por miembros de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana— y empresas de otras latitudes. Las primeras cuatro corporaciones mixtas creadas fueron Cam Engeerering (China), Yakuang Group (China), Gold Reserve (Canadá) y Afridiam (República Democrática del Congo). Posteriormente se han incorporado capitales de Turquía, Palestina, Gran Bretaña, Barbados, Cuba, Estados Unidos, Suiza, Angola e Italia.

Después de cuatro años de su creación, la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero es sinónimo de devastación. Es un territorio impenetrable, reservado para grupos nacionales e internacionales que saquean las riquezas y mantienen en estado de sitio a la población civil. Es una extensión marcada por la violencia, la extracción ilimitada de bienes no renovables y la destrucción medioambiental. Nuestro análisis busca alertar sobre las dimensiones del problema y está dividido en tres partes: 1. Arco Minero y la aplanadora revolucionaria; 2. Arco Minero y Estado gangsteril; y 3. Desafíos.

« Es un territorio impenetrable, reservado para grupos nacionales e internacionales que saquean las riquezas y mantienen en estado de sitio a la población civil. »

Arco Minero y la aplanadora revolucionaria

El modelo político y económico de la Revolución chavista llevó a Venezuela al colapso. Dos décadas de corrupción extendida, políticas expropiatorias agresivas y el aumento del endeudamiento nos arrojaron a la miseria. En 2016 la situación empeoró y amenazó con debilitar la fidelidad de la elite nacional y de la solidaridad autocrática internacional. El apremio obligó al régimen a diversificarse y a profundizar la explotación minera en el sur del país.

El Arco Minero surgió para aliviar los efectos políticos de la destrucción económica de la Revolución chavista. Fue creado para alentar la lealtad de sus aliados. Sus fines de poder explican la devastación que ha dejado a su paso. La urgencia política apartó cualquier consideración sobre el impacto humano o ambiental. Lejos de buscar el desarrollo integral de la nación, se buscó fortalecer los vínculos que permiten la dominación política, económica y social de esta.

El sur de Venezuela posee grandes reservas minerales. Su economía es extractiva. El trabajo alrededor de *las minas* es parte de su tradición y de su cultura. Antes de la instalación del Arco Minero, esas comunidades estaban conformadas —e incluso dominadas— por gru-

pos locales de limitada capacidad productiva. La ausencia del Estado convirtió a estos espacios en territorios parcialmente aislados, con códigos sociales propios y una dinámica económica apalancada en el contrabando y en el menudeo.

El primer obstáculo que debió enfrentar Maduro para avanzar con su proyecto de explotación económica fue la depuración de la dinámica natural de *las minas*. El objetivo de sustituir a los productores locales —quienes extraían el oro de manera ilegal— por los nuevos explotadores exigió medidas de fuerza que fueron ejecutadas por cuerpos de seguridad del Estado en alianza con grupos irregulares y bandas de crimen organizado.

El 5 de marzo de 2016, nueve días después del anuncio de la creación de la Zona de Desarrollo Estratégico Nacional Arco Minero, ocurrió la masacre de Tumeremo. Testigos afirman que en horas de la noche civiles armados —miembros de la banda El Topo— y fuerzas de seguridad del Estado dispararon contra los mineros y asesinaron a 28 de ellos. Cuatro años después, prevalece el silencio. Solo se tiene el testimonio de las familias de las víctimas y los relatos temerosos de los pobladores.

Después de la masacre de Tumeremo, Nicolás Maduro emitió un decreto que convirtió a los municipios del Arco Minero en *zona militar especial*. Según el diputado chavista Héctor Rodríguez, la militarización permitiría «garantizar el orden». Sin embargo, no fue así. Se extendieron los llamados «operativos» y aumentaron los asesinatos. No existen datos oficiales que registren la situación. Investigaciones periódicas y el trabajo de asociaciones no gubernamentales denuncian a cuentagotas y es difícil totalizar la magnitud del daño. A continuación se mencionan algunos episodios.

Fecha	Mina	Número de asesinatos
5 de marzo de 2016	Tumeremo	28
Enero de 2017	El Callao	40
Agosto de 2017	El Limón	7
9 de septiembre de 2017	Las Babitas	10
10 de septiembre de 2017	El Triunfo	11
10 de febrero de 2018	Cicepra	18
10 de mayo de 2018	Guasipati	20
16 de mayo de 2018	Carorín	6

Fecha	Mina	Número de asesinatos
25 de agosto de 2018	El Silencio	6
3 de agosto de 2018	El Salto	17
5 de junio de 2018	San Luis	5
19 de mayo de 2018	La Janza	5
22 de noviembre de 2019	Ikabarú	8

En 2018, el diputado Américo de Grazia —actualmente en el exilio— denunció la presencia de miembros del Ejército de Liberación Nacional en el estado Bolívar. De Grazia explicó que el grupo armado colombiano coopera con el Estado venezolano en tareas de control territorial y extracción minera. A propósito de la tragedia de Guasipati (10 de mayo de 2018), el representante del estado Bolívar denunció que el grupo guerrillero tomó control de cinco minas que eran operadas por particulares. Por su parte, el diputado Francisco Sucre denunció más de 200 asesinatos ocurridos en 2019 relacionados con el desarrollo económico del Arco Minero. El presidente de la Comisión de Política Exterior de la Asamblea Nacional identificó 12 masacres y el lamentable saldo de pérdidas humanas.

La instalación del Arco Minero exigió la activación de medidas violentas que fueron ejecutadas por fuerzas de seguridad del Estado, redes de crimen organizado y grupos guerrilleros. Esta aplanadora revolucionaria se llevó por delante todo aquello que podía obstaculizar su proyecto económico y su objetivo político. Extraer el oro, los diamantes, la bauxita y el coltán del subsuelo venezolano ha costado la sangre de quienes ahí habitan.

Arco Minero y Estado gangsteril

Al profundizar en este tema surgen consideraciones de tipo político. Comencemos por la situación del Estado venezolano. Existen distintas aproximaciones al problema. Fund for Peace alertó sobre su condición casi fallida (Fund for Peace, 2019), voceros internacionales hablan de un *narco-Estado* y otros destacan su relación con el crimen organizado. Su categorización es un ejercicio complejo que no agotaremos en esta oportunidad.

Polga-Hecimovic (2019) explica que la relación entre el crimen organizado y la Revolución chavista es simbiótica e interdependiente. Sin



Arco Minero del Orinoco

embargo, al aproximarnos a la realidad, encontramos una dinámica que supera los parámetros preexistentes. En la literatura especializada, un concepto de Katherine Hirschfeld parece describir con mayor precisión este fenómeno: *Estado gangsteril*.

Los Estados gangsteriles son economías políticas en transición, quiméricas, que formalizan temporalmente los monopolios económicos extractivos del crimen organizado en un territorio geográfico determinado. Una vez que se establecen los límites territoriales, su funcionamiento se asemeja a un Estado cleptocrático rudimentario, con las fuerzas de seguridad reutilizadas más allá de la aplicación del monopolio en actividades más típicamente asociadas con el gobierno. Estos pueden incluir la organización de la producción económica, la resolución de conflictos y la defensa territorial. Los territorios de Estado-gangster no son fijos ni estáticos, ya que las elites cleptocráticas buscarán colonizar el territorio circundante si las condiciones son favorables. Por otro lado, el núcleo extractivo del chantaje crea un ímpetu para el conflicto con los grupos vecinos, así como un agotamiento exhaustivo de los recursos que en última instancia puede conducir al declive o colapso político-económico. (Hirschfeld, 2015, p. 68)

En el Arco Minero se encuentran aspectos que coinciden con lo descrito por la autora. En 2016, el Estado venezolano se propuso impo-

ner un monopolio extractivo en el sureste del país. La tarea incluyó al alto mando militar, a grupos guerrilleros, a redes de crimen organizado internacional y a empresas de capital extranjero. La consolidación del monopolio exigió medidas de fuerza que acabaron con la vida de cientos de mineros y de población civil.

No se sabe cuánto oro, diamante, coltán o bauxita se extrae actualmente. Reina la opacidad. No hay cifras oficiales. Con frecuencia se ventila información que revela el contrabando de grandes cantidades de oro que provienen del Arco Minero. Por ejemplo, el sábado 15 de febrero de 2020 autoridades de Aruba y de Estados Unidos decomisaron una avioneta con una tonelada de oro venezolano de alta pureza (Confiscan una tonelada..., 2020, febrero 17). Se trata de un saqueo sin registro oficial.

La consolidación del monopolio extractivo derivó en el establecimiento de un sistema cleptocrático de dimensiones globales integrado por miembros de la fuerza armada, del crimen organizado, de grupos terroristas y de aliados internacionales como Rusia, China y Turquía. La familia Maduro Flores forma parte de la red criminal (Benezra, 2019, agosto 19). El diario *ABC* denunció que el Complejo Industrial Aurífero Domingo Sifontes, «compuesto por 12 molinos con capacidad de producción diaria de alrededor de 2400 toneladas que se traducen entre 50 y 80 kilos de oro mensual», es propiedad de un testaferro de la familia presidencial.

Anteriormente nos aproximamos a las consecuencias humanas, políticas y económicas de la explotación del Arco Minero. Conviene ahora detenernos en las ambientales. La diputada de la Asamblea Nacional María Gabriela Hernández alertó que la legislación vigente prohíbe la explotación del oro. También denunció que estas actividades afectan irremediablemente las fuentes acuíferas del país. La presidente de la Comisión Permanente de Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático explicó que las consecuencias son inestimables e irreparables y se extienden hasta el Parque Nacional Canaima, en donde está ubicado el famoso Salto Ángel.

Los pueblos indígenas que viven en la región también advierten y denuncian la profundidad del daño. Fotografías aéreas muestran la deforestación y la contaminación de los ríos. Un estudio realizado por la Universidad de Oriente revela que la mayoría de los yekwana y los sanema presentan cuarenta veces más mercurio en el cabello que lo establecido como aceptable por la Organización Mundial de la Salud.

» La consolidación del monopolio extractivo derivó en el establecimiento de un sistema cleptocrático de dimensiones globales. «



Mina El Chivao en el Arco Minero
Fuente: Emilio Guzmán

Desafíos

Adentrarse en el Arco Minero es encontrarse con devastación humana, política, económica y ambiental. La poca información que tenemos es extraoficial. Y la opacidad lo arropa todo: ¿cuántas masacres ha habido desde 2016?, ¿quiénes las han ejecutado? ¿cuántos asesinatos ha habido hasta el momento?, ¿cómo es la relación entre las empresas estatales y los capitales extranjeros?, ¿cómo interactúan el ELN y la Fuerza Armada Nacional Bolivariana?, ¿cuál es la profundidad del daño medioambiental?, ¿cuánto dinero ingresa al país producto de la extracción minera?

Estas inquietudes proponen grandes desafíos. En lo inmediato es urgente promover instancias que registren las violaciones a los derechos humanos y acumular testimonios que permitan ofrecer caminos de justicia para las víctimas. También es necesario documentar el daño ecológico que trasciende a las fronteras venezolanas y adquiere dimensiones globales. Además nos preguntamos por el futuro político: ¿cómo avanzar en un proceso de democratización cuando el Estado, depositario de las formas de gobierno, ha derivado en una transnacional criminal?

El Arco Minero es quizás el lado más perverso de la Revolución chavista. Es la concreción de un sistema de dominación en donde el Estado se ha convertido en una corporación criminal dedicada al saqueo de las riquezas de la nación. Esta dinámica ha permitido que el país se convierta en aliviadero para la guerrilla, el crimen organizado y terroristas. Venezuela, lejos de ser una tierra sin ley, es un lugar en donde «la ley» la administran los criminales en búsqueda de fuentes de legitimidad política y financiera que les permitan expandir sus actividades. El daño es integral: humano, ambiental e institucional.

Referencias bibliográficas

- BENEZRA, J. (2019, agosto 19). Maduro y su familia se enriquecen con la explotación industrial del oro, *ABC*. Recuperado de https://www.abc.es/internacional/abci-maduro-y-familia-enriquecen-explotacion-industrial-201908182156_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F
- Confiscan una tonelada de oro venezolano en Aruba. (2020, febrero 17). *La Vanguardia*. Recuperado de <https://www.lavanguardia.com/sucesos/20200217/473642638246/confiscan-tonelada-oro-venezolano-aruba.html>.
- FUND FOR PEACE (2019). *Fragile States Index Annual Report 2019*. Recuperado de <https://fundforpeace.org/2019/04/10/fragile-states-index-2019>.
- HIRSCHFELD, K. (2015). *Gangster States. Organized Crime, Kleptocracy and Political Collapse*. Londres: Palgrave Macmillan.
- POLGA-HECIMOVIICH, J. (2019). Weak State Capacity, Authoritarianism, and Democratic Security in Venezuela. En G. MARCELLA, O. J. PÉREZ y B. FONSECA (coords.). *Democracy and Security in Latin America*. US Naval Academy.



Policía en América Latina: cuatro tareas pendientes

—» **JUAN CARLOS
RUIZ-VÁSQUEZ**



Profesor titular de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. Doctor en Ciencia Política, Universidad de Oxford, Reino Unido. Máster en Administración Pública, École Nationale d'Administration, Francia.

Las fuerzas de policía en América Latina son actores institucionales cruciales para sus gobiernos. No solo deben combatir una criminalidad creciente y cada vez más sofisticada, sino que deben controlar las nuevas y variopintas manifestaciones callejeras. La respuesta que da la policía a los ciudadanos, su eficacia en el combate al crimen y el mantenimiento del orden público la convierten en una institución fundamental para la legitimidad de los gobiernos.

En el siglo XXI, los ciudadanos de la región han demandado mayores niveles de seguridad a través

de manifestaciones multitudinarias que no eran usuales en el siglo xx, como la marcha por la «Paz con justicia y dignidad» (México, 2011), la marcha «Un millón de voces» (Colombia, 2008) o las manifestaciones «La vida de nuestros hijos» (Argentina, entre 2004 y 2006).

Según el Latinobarómetro, la inseguridad es la primera preocupación de los habitantes latinoamericanos. En promedio, el 19,2% de los latinoamericanos consideran la inseguridad el problema más agudo, seguido por el desempleo y las cuestiones económicas. A su vez, desde 1993, de manera consistente, en promedio el 64% de los latinoamericanos tienen poca o ninguna confianza en la institución policial.

Los bajos niveles de confianza de la policía versus las altas expectativas y demandas de los ciudadanos latinoamericanos en procura de mayores niveles de seguridad impactan de manera significativa en la credibilidad y legitimidad de los gobiernos de la región y crean una brecha profunda entre el Estado y los individuos.

✦ Los problemas de corrupción, brutalidad policiaca y violación de derechos humanos hicieron que en promedio, en 2018, solo el 34% de los latinoamericanos manifestaran su confianza en la policía. ✦

Imagen: la desconfianza tradicional

Las policías de América Latina son instituciones desprestigiadas. En general son despreciadas o temidas por los ciudadanos de la región. Los problemas de corrupción, brutalidad policiaca y violación de derechos humanos hicieron que en promedio, en 2018, solo el 34% de los latinoamericanos manifestaran su confianza en la policía.

No obstante, existen diferencias marcadas entre países. De manera consistente desde los años 1990, las instituciones policiales más desprestigiadas en la región han sido en su orden las de México, con un nivel del 18% de confianza, seguidas por las de Guatemala (19%), Venezuela (21%) y Paraguay (22%).

Por el contrario, las policías más prestigiadas, con niveles de confianza sostenidos en el tiempo, han sido las de Chile (56%), Colombia (46%) y Uruguay (45%). Desde 2010, la policía uruguaya ha visto una tendencia al alza en términos de legitimidad, mientras que las dos primeras atestiguan una disminución en la aceptación del público.

Los problemas de corrupción, la violación de derechos humanos y la intervención de fuerzas antidisturbios con muertos y heridos en las manifestaciones prolongadas de 2019 contra los gobiernos de Piñera, Duque, Moreno y Ortega de seguro han debido afectar aún más estos niveles de confianza. Mientras que en Colombia se exige el desmantela-



Fuente: Pixabay

miento de su división antimotines Esmad, miembros de Carabineros en Chile son acusados de violación y torturas tras las protestas de 2019 que dejaron un saldo de 25 muertos y 200 mutilados, y en Ecuador, la intervención de la policía produjo cinco muertos y medio millar de heridos.

Salarios policiales: pobre policía

Los salarios policiales en América Latina han sido tradicionalmente bajos. Algunos países han hecho incrementos en los últimos años mejorando en algo las condiciones de sus policías. Ecuador, Guatemala y Argentina hicieron algunos aumentos que mejoraron sus salarios. Otros países como Colombia, que habían hecho una nivelación salarial significativa entre 1993 y 1996, han visto reducir con los años el poder adquisitivo de sus miembros. Las policías mejor reputadas en América Latina, como la uruguaya y la chilena, no necesariamente son las mejor pagadas en términos de poder adquisitivo.

Esta comparación no es fácil, ya que la sola conversión de los salarios en moneda local a dólares puede generar distorsiones por la revaluación o devaluación que viva el país en el momento de la operación. Igualmente, su relación con el muy conocido índice Big Mac de *The Economist* para determinar el poder adquisitivo es complejo porque este índice no existe para algunos países de la región. Muchos salarios pueden dar otras



Fuente: Pixabay

compensaciones como bonos, vivienda, salud, alimentos, entre otros que no se reflejan en el salario mensual. También vale la pena anotar que el salario para los primeros años de la carrera, que sirve para este cálculo, no necesariamente es consistente a lo largo de la carrera.

No obstante, a pesar de estas limitaciones metodológicas, es posible afirmar que, en términos brutos, las fuerzas de policía con mejores salarios son en su orden Ecuador, Chile y Brasil. Un policía de la ciudad de Nueva York gana entre tres y cuatro veces más que el policía mejor remunerado de América Latina. El policía con peor paga es el venezolano, seguido por el nicaragüense y el boliviano.

Las policías de Perú, Ecuador y Panamá son las que mejor pagan a sus efectivos en términos de poder adquisitivo (tabla 1). Es decir, los salarios que reciben sus policías les permiten un mayor consumo. Por el contrario, el salario de los policías de base en Venezuela, Nicaragua y Bolivia son los más bajos en términos de poder adquisitivo.

Un policía de la RCMP canadiense tiene un poder de consumo cinco veces mayor que el policía colombiano y alrededor de tres veces más que el policía uruguayo o chileno. Un policía de la ciudad de Nueva York con su salario puede comprar doce veces más que uno boliviano y cien veces más que el venezolano.

Tabla 1. Salarios de los policías de base en las Américas y su poder adquisitivo, 2017-2020

País	Salario mensual (USD)	Índice Big Mac	Poder adquisitivo
Argentina	801	2,85	281
Bolivia	285	3,50	81
Brasil	860	4,80	179
Canadá	3355	5,16	650
Chile	874	3,89	225
Colombia	486	3,73	130
Costa Rica	568	3,77	151
Ecuador	1002	3,45	290
El Salvador	425	3,50	121
Estados Unidos	3541	3,50	1012
Guatemala	688	3,23	213
México	715	2,54	282
Nicaragua	211	3,18	66
Panamá	850	3,50	243
Perú	962	3,14	307
Uruguay	849	4,31	197
Venezuela	7	0,66	10

Nota: Cálculos del autor. Para países sin índice Big Mac se calculó un promedio.
Fuente: Elaboración propia basada en fuentes locales (haga clic en el nombre del país correspondiente): Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay, Venezuela.

Mortalidad policial: un empleo peligroso en América Latina

Los países donde son asesinados más policías en América Latina coinciden con aquellos donde también hay altas tasas de homicidios de sus connacionales. En México, Colombia, Brasil y Venezuela es donde más mueren policías por millón de habitantes. Estos cuatro países son también los que comparten en promedio el mayor número de ciudades violentas en el mundo según el listado que publica desde 2010 el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal —alrededor de 35 ciudades—.

Tabla 2. Tasa de policías asesinados en horas de servicio por millón de habitantes, 2016-2018

País	Tasa de policías asesinados por millón de habitantes	Año
Reino Unido	0,01	2000-2016
Francia	0,06	2016
Canadá	0,08	1961-2018
Estados Unidos	0,17	2018
Argentina	0,20	2018
Chile	0,37	2018
El Salvador	1,20	2018
Guatemala	1,21	2016
Ecuador	1,33	2016
Honduras	1,54	2016
Brasil	2,33	2016
Colombia	2,39	2014
Venezuela	2,87	2017
México	7,64	2018

Nota: Cálculos del autor.

Fuente: Elaboración propia basada en fuentes locales (haga clic en el nombre del país correspondiente): Argentina, Brasil (fuente 1, fuente 2, fuente 3), Canadá, Chile, Colombia (PN Revista Criminalidad), Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Francia, Guatemala, Honduras (fuente 1, fuente 2), México, Nicaragua, Reino Unido (fuente 1, fuente 2), Venezuela.

En El Salvador y Brasil, la mayoría de policías son asesinados en horas de descanso. En el primero, por ejemplo, en 2018 de 31 policías asesinados, tan solo 7 cayeron en horas de servicio, la mayoría a manos de las maras. En Brasil, los policías mueren por balas de los comandos criminales mientras ejercen un segundo trabajo como vigilantes privados o actuando como miembros de bandas delincuenciales.

La inclusión de la mujer en la policía: una tarea inacabada

El número de mujeres policías sigue siendo muy bajo en América Latina si se les compara con algunas fuerzas de policía en Europa. Entre el 8 y el 10% de los uniformados en América Latina son mujeres. Salvo

Nicaragua, con una ya larga tradición de inclusión con un 34% de su pie de fuerza constituido por mujeres, en el resto del continente se sigue una tendencia leve de crecimiento del pie de fuerza.

En no pocas fuerzas policiales de América Latina se sigue considerando a la mujer policía como una funcionaria para tareas menores y subsidiarias. La atención de la primera infancia y adultos mayores junto con labores de comunicación y relaciones públicas son las tareas asignadas a las mujeres policías. Los cuerpos policiales con perfil más militar tienen dificultad en reclutar mujeres como miembros de la organización.

Sin embargo, en otros países la mujer policía comienza a ser incluida en divisiones de alto riesgo como vigilancia, antidisturbios y operaciones especiales. En muy pocas fuerzas de la región, mujeres han llegado a ejercer la dirección general. Nicaragua ha tenido dos mujeres directoras, mientras que las principales policías de Argentina, Colombia, Perú o Uruguay nunca han contado con una mujer directora general.

Existe un discurso organizacional que hace prevalecer una institución masculina. Frases que en apariencia parecen inocuas o consideradas, como «la mujer en la policía es la cara bonita y amable de nuestra institución», «la mujer es la dulzura hecha policía» o «debemos preservar a las mujeres policías de las situaciones peligrosas y violentas», esconden un mensaje machista. Al ritmo actual de crecimiento en el reclutamiento de mujeres, en 2050 muchas organizaciones policiales de la región tan solo contarán con una tercera parte de mujeres en su pie de fuerza.

Algunas consideraciones finales

La confianza pública en la policía es uno de los pilares de la rendición de cuentas y una fuente de compromiso y cooperación con la comunidad. En oposición, el antagonismo público puede debilitar la capacidad de la policía para combatir el crimen y poner en peligro su legitimidad. La hostilidad hacia la policía puede afectar no solo las carreras de los oficiales y su espíritu de cuerpo, sino que también socava la imagen del gobierno. Cuando la policía se vuelve violenta, golpea y coacciona a los ciudadanos, aumenta el antagonismo público.

Determinar las actitudes del público hacia la policía no solo es útil para mejorar la relación entre la policía y la sociedad, sino que también puede ayudar a obtener el apoyo del público o ser utilizado como una fuente para evaluar el desempeño policial. En términos de análisis ins-

titucional, los cambios dramáticos en la confianza pública pueden ser esenciales para establecer un punto de inflexión en la evolución de una organización pública.

Las reformas policiales han sido frecuentes en nuestra región, celebradas por los gobiernos pero obstaculizadas por las mismas fuerzas policiales refractarias a la mirada externa y a la intervención de funcionarios ajenos a su jerarquía. Sin que estas reformas hayan producido resultados tangibles, las policías en América Latina siguen acusando problemas graves. Sin prestigio ni legitimidad, mal pagas, poco inclusivas y trabajando en contextos de hiperviolencia, estas policías llevan en sus hombros el rol protagónico de los gobiernos.

Adelantar un análisis de las policías de América Latina como si fueran un todo homogéneo es muy problemático. Las fuerzas de policía en la región tienen diferencias marcadas. Unas son más profesionales y civilistas, otras más corruptas y brutales. Las hay más desarrolladas y especializadas en contraposición con fuerzas poco formadas y casi primitivas en sus protocolos y accionar. Incluso en un mismo país con variadas policías, las diferencias entre cuerpos policiales pueden ser importantes. A pesar de estas diferencias, las policías latinoamericanas aún tienen un largo trecho de cambio por recorrer.

» En no pocas fuerzas policiales de América Latina se sigue considerando a la mujer policía como una funcionaria para tareas menores y subsidiarias. «



Violencia armada y proliferación de armas en América Latina

—» **DIEGO SANJURJO**



Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Madrid. Especialista en políticas públicas de seguridad y armas. Docente e investigador posdoctoral en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República (Uruguay). Columnista de *El Observador* (Montevideo).

La mayoría de los países de América Latina sufren profundas crisis de inseguridad y presentan tasas de homicidio que superan ampliamente el promedio global y son consideradas como epidémicas por la Organización Mundial de la Salud. Las armas de fuego son fundamentales en estas dinámicas. No solo porque son el instrumento favorito para cometer asesinatos, sino porque se las usa en América Latina para ese fin con mayor frecuencia que en cualquier otra región del mundo.

Asimismo, la proliferación y el uso de armas de fuego entre civiles están cambiando la naturaleza

de la violencia misma en la región. Si tradicionalmente esa violencia se daba predominantemente para defender o desafiar el poder estatal, actualmente es mayormente perpetrada entre ciudadanos. Se trate de violencia doméstica o de género, de crimen organizado o interpersonal, la proliferación de armas de fuego entre civiles favorece manifestaciones de violencia más plurales y heterogéneas que convierten a la seguridad pública en el problema más acuciante de América Latina.

Violencia armada

Al contrario de lo que se suele creer, la enorme mayoría de las muertes violentas suceden en contextos pacíficos y no en situaciones de guerra. América Latina ha sido el mejor exponente de este fenómeno en las últimas décadas. A pesar de una expansión económica significativa, del desarrollo de sociedades civiles y del fortalecimiento de las democracias y Estados de derecho, la inseguridad, el crimen y la violencia urbana han aumentado significativamente y en algunos casos han alcanzado niveles sin precedentes.

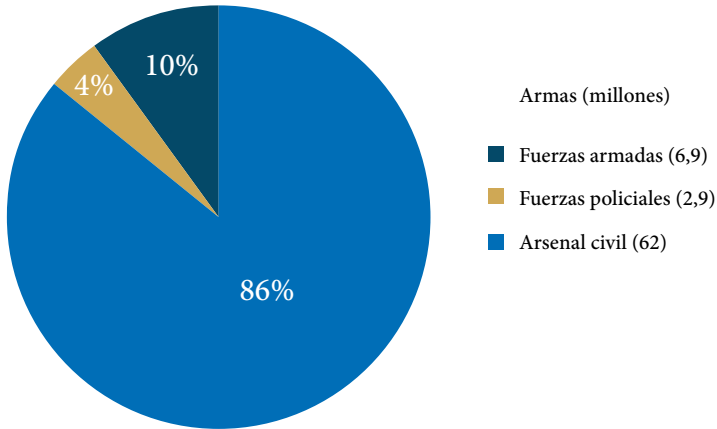
Los homicidios, por ejemplo, han supuesto la pérdida de más de dos millones y medio de vidas desde el cambio de siglo. Actualmente suceden alrededor de 400 homicidios por día, unos 140.000 al año. Aunque esta tendencia no aplica a todos los países, se trata de un fenómeno particular de Latinoamérica, ya que en las demás regiones del mundo los homicidios vienen descendiendo gradualmente desde hace décadas. En la actualidad, los casos más severos son los de Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Venezuela. Juntos, estos países generan uno de cada cuatro homicidios a nivel mundial.

Proliferación y violencia

Como instrumentos de matar, las armas de fuego son más efectivas que las armas blancas o la fuerza física. Por ello, no debe sorprender que su proliferación y uso sean fundamentales en la violencia homicida. De hecho, el uso de armas de fuego supone una particularidad de la epidemia de homicidios de América Latina. Si bien con ellas se comete alrededor del 50% de los homicidios a nivel mundial, este porcentaje sería bastante menor si se excluyera a Latinoamérica, donde el impacto de las armas de fuego es particularmente pronunciado. En Brasil,

« Al contrario de lo que se suele creer, la enorme mayoría de las muertes violentas suceden en contextos pacíficos y no en situaciones de guerra. »

Gráfico 1. Distribución de armas en América Latina (2017).
En millones y porcentaje



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Karp (2018).

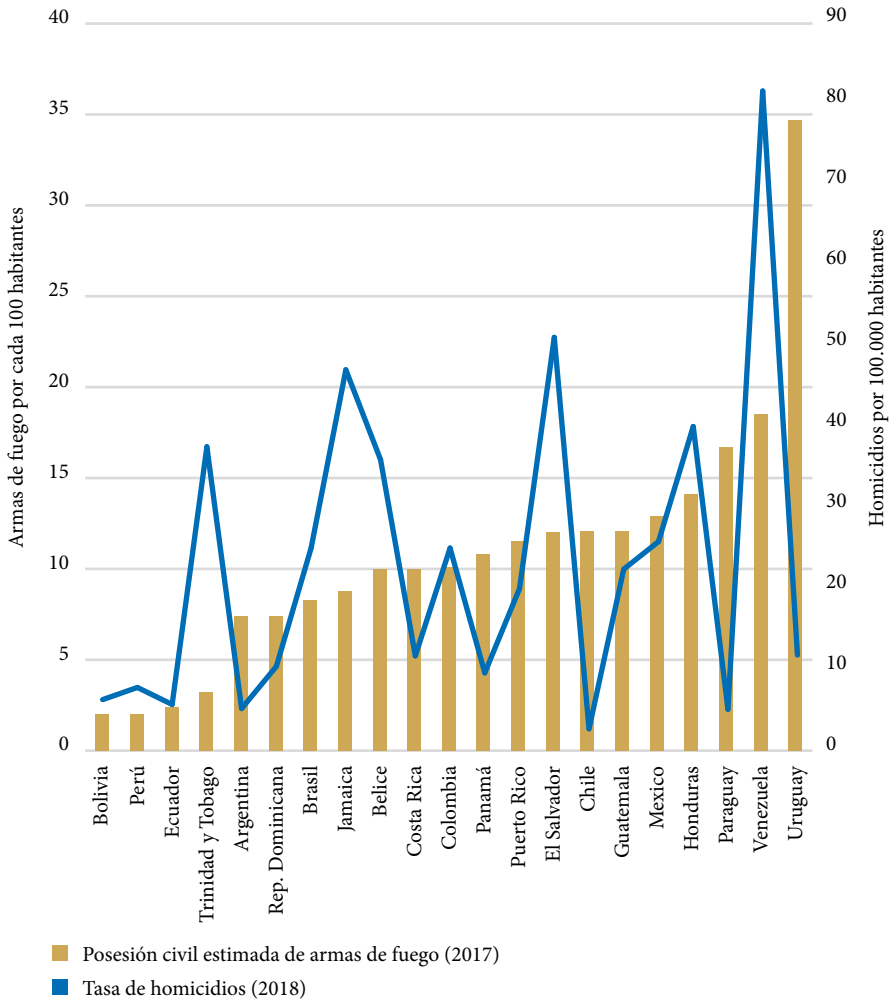
Colombia, México o Venezuela, por ejemplo, los homicidios cometidos con armas de fuego suponen más del 80% (Small Arms Survey, s. f.).

A su vez, el uso de armas de fuego en crímenes no letales también se ha incrementado drásticamente en los últimos años, mientras que el aumento de la inseguridad y la desconfianza en las autoridades han llevado a una mayor adquisición de estas armas como instrumento de autodefensa. Se crea así un círculo vicioso, por el cual la delincuencia y la necesidad de defensa personal se retroalimentan y disparan la demanda de armas de fuego. Todo ello en una región que ya poseía arsenales importantes de las guerras civiles y dictaduras del siglo xx.

Como resultado, las estimaciones más recientes sugieren que habría alrededor de 71 millones de armas pequeñas en América Latina. Armas pequeñas son aquellas armas largas y de puño que pueden ser transportadas por una sola persona. De estas, el 14% pertenecería a fuerzas de seguridad estatales, mientras que el 86% restante estaría en manos de civiles (gráfico 1). A su vez, dicha estimación implicaría una distribución promedio de 9,87 armas de fuego por cada 100 civiles, con estimaciones nacionales que varían considerablemente de un país a otro (Karp, 2018).

Más allá de otras consideraciones, las tasas locales de posesión de armas de fuego nos informan sobre la cultura armamentista de una sociedad. En América Latina, por ejemplo, las sociedades fuertemente armadas son aquellas que mantienen una tradición relevante de posesión y uso de armas, como es el caso de Guyana, Paraguay o Uruguay, así como también el sur de Brasil, o que tienen acceso preferencial al

Gráfico 2. Estimación de armas civiles (2017) y tasa de homicidios (2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Karp (2018) y UNODC (2019).

poderoso mercado de armas de Estados Unidos, como en el caso de las Bahamas, Puerto Rico, Surinam, México o Panamá.

Con dos armas de fuego por cada 100 habitantes, Cuba es el país con menos civiles armados de la región. Del otro lado del espectro se encuentra Uruguay, con una tasa de 34,7 armas por cada 100 habitantes. Si bien se encuentran en extremos opuestos, justo estos dos países suelen destacar en la comparativa internacional por tener niveles de violencia relativamente bajos. Este es un indicio de que no hay una

correlación entre proliferación de armas y homicidios (gráfico 2). En otras palabras, hay sociedades fuertemente armadas que son pacíficas, y otras que no lo son, como también hay sociedades desarmadas y pacíficas, y otras que no lo son. Esta tampoco es una característica particular de la región. Por ejemplo, Estados Unidos tiene una tasa de posesión de armas de fuego doce veces superior al promedio de América Latina pero su tasa de homicidios cometidos con ellas es siete veces menor (Karp, 2018; UNODC, 2019).

La influencia de la proliferación de armas sobre la inseguridad y la violencia es más compleja e impredecible de lo que suele sugerir la literatura (Sanjurjo, 2020; 2016). A nivel mundial, los esfuerzos científicos por encontrar evidencia de causalidad están fuertemente disputados; en nuestra región no se han llevado a cabo estudios serios y robustos. En definitiva, las armas de fuego pueden ser un instrumento efectivo de defensa personal, como también un instrumento letal para generar violencia, cometer delitos y enfrentar las políticas de seguridad.

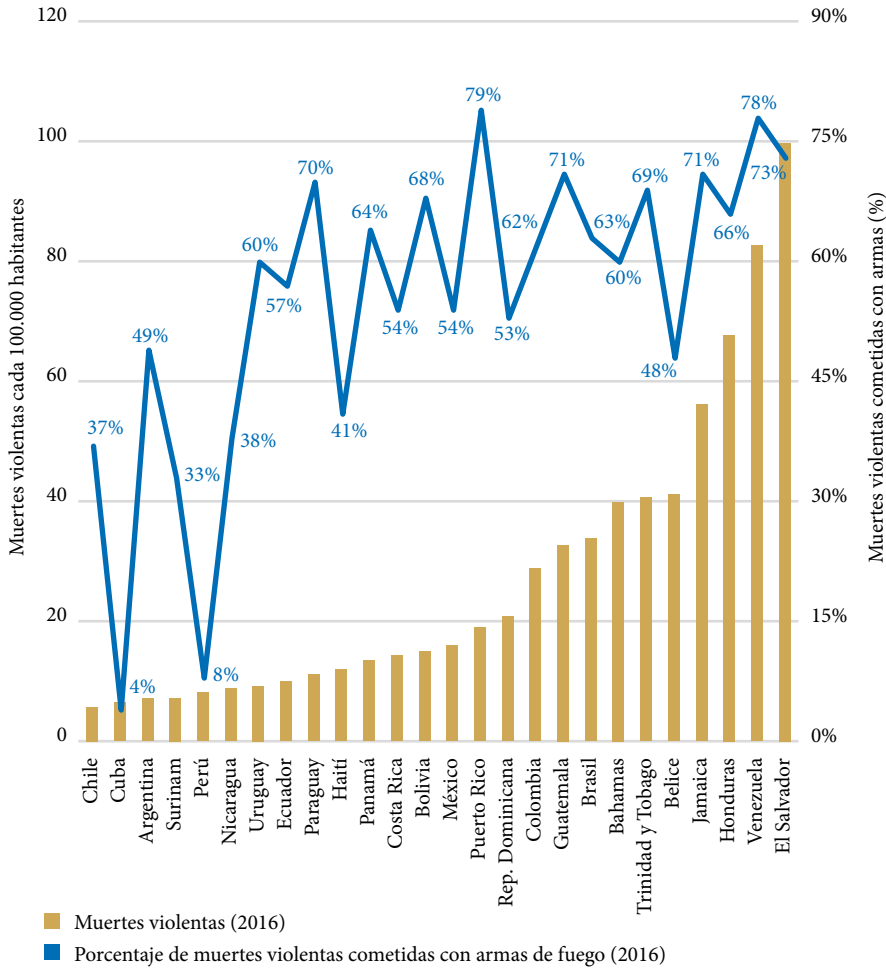
De todas maneras, la influencia de las armas de fuego en la violencia regional presenta particularidades muy interesantes que van más allá de una correlación. Las armas de fuego no suponen un problema en América Latina debido a su mera cantidad, sino por su gran incidencia en el crimen y la violencia. Por eso, otra particularidad de la región es que en aquellos países que presentan tasas altas de homicidio o de muertes violentas en general, el porcentaje de esas muertes producidas por armas de fuego también es excepcionalmente alto (gráfico 3). Este es el caso de países como Brasil, El Salvador, Honduras, Jamaica o Venezuela, entre otros (Small Arms Survey, s. f.).

Lo que sugiere esta relación es que las armas de fuego parecen echar leña al fuego en lugares violentos. Si durante una pelea entre vecinos la presencia de un arma puede hacer la diferencia entre una nariz rota y un asesinato, a nivel macro transcurre una dinámica similar, por la cual el fácil acceso a armas de fuego puede ayudar a producir niveles de violencia extremos.

Armas de fuego como factor de riesgo

La proliferación de armas produce consecuencias diferentes en Argentina que en Guatemala. Incluso entre territorios, ciudades y barrios, las armas de fuego desencadenan procesos diferentes. Es significativamente más probable que un arma sea utilizada para cometer un homicidio en Centroamérica que en el Cono Sur. Por ello, tan importantes como la cantidad de armas y su capacidad de producir daños, son también las circunstancias que las rodean y que determinan parcialmente su letali-

Gráfico 3. Tasas nacionales de muertes violentas (2016) y porcentaje de muertes violentas cometidas con armas de fuego (2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Small Arms Survey (s. f.).

dad. Y es que los patrones de violencia no solo varían de un país a otro, sino también a nivel local. Las grandes ciudades suelen concentrar el crimen y la violencia, que sucede de manera desproporcionada en ciertos barrios y entre hombres jóvenes, los que suponen la gran mayoría de los infractores y víctimas.

Una forma de explicar estas diferencias es a través de un enfoque epidemiológico y de la presencia diferencial de factores de riesgo. Así, las principales causas comunes de la región son la desigualdad econó-

mica, la exclusión social, los contextos institucionales débiles, la urbanización rápida y descontrolada, los conflictos armados recientes, las migraciones masivas y los eventos violentos en países vecinos. Causas más próximas se denominan impulsores y desencadenantes. Los impulsores más comunes son altos porcentajes de hombres jóvenes que no trabajan ni estudian, el embarazo adolescente, las familias disfuncionales o la presencia crítica de organizaciones criminales y narcotráfico. Los desencadenantes son aún más inmediatos, por ejemplo, los conflictos grupales que incluyen represalias o el fácil acceso al alcohol y a las armas de fuego.

Si analizamos la región a través de estos parámetros, debemos concluir que todos los países presentan varios de estos factores de riesgo en cierta medida. La mayoría concentra un gran número de factores a la vez, y hay muchos países severamente afectados por todos ellos.

A su vez, los mayores niveles de violencia armada se encuentran en México, América Central y los países del norte de Sudamérica. Estos países no solo concentran un gran número de los factores mencionados, sino que sufren una situación particularmente crítica por estar situados en áreas y territorios que sirven como rutas de tráfico entre América del Sur y Estados Unidos. El tráfico de drogas, la guerra contra las drogas y la proliferación de armas son tres fenómenos profundamente entrelazados que pueden empoderar al crimen organizado y desencadenar niveles de violencia extrema. Ello se debe a que la fuerte demanda de drogas desde Estados Unidos da lugar a una economía ilícita altamente lucrativa que, a su vez, aumenta la demanda de armas de fuego de todos los actores involucrados. El resultado suele ser una carrera armamentista entre aquellos que quieren proteger sus negocios ilícitos, las fuerzas de seguridad locales y los ciudadanos comunes y corrientes que deben hacer frente a una inseguridad constante.

De igual manera, la proximidad y el acceso al permisivo mercado de armas de Estados Unidos permite que grupos criminales adquieran armas automáticas y fusiles de asalto que difícilmente podrían adquirir de otra manera. De hecho, se estima que todos los días se trafican cientos de armas de fuego hacia México a través de su frontera norte. En muchos países la consecuencia es una frecuente situación de guerrilla urbana a gran escala entre grupos criminales, así como también entre estos y las fuerzas del orden. Por eso, la aparición y el establecimiento de estos grupos vienen generalmente acompañados de un incremento exponencial de la violencia.

Conclusiones

Como dijimos, la proliferación de armas y los homicidios no están correlacionados, lo que significa que una mayor cantidad de armas no tiene por qué traducirse en más violencia. No obstante, sí hay evidencia que sugiere que los niveles más altos de violencia están directamente relacionados con un uso desproporcionado de las armas. Hay ciudades y barrios en los que las armas de fuego pasan desapercibidas, y otros en los que desencadenan fácilmente dinámicas de violencia extrema. Ello se debe en parte a los déficits estructurales de la región, que terminan haciendo que su proliferación pueda ser especialmente pernicioso. En ciertos contextos, el acceso a las armas de fuego desencadena e incrementa exponencialmente lo que ya es de por sí una combinación explosiva de factores de riesgo.

Bajo estas circunstancias, parece razonable sugerir que un acceso más restringido a las armas de fuego puede ser una medida racional para intentar bajar los niveles de violencia. En este sentido, también es difícil encontrar evidencia concluyente sobre el impacto de las políticas de control de armas. La información en la región suele ser limitada y sufre de problemas metodológicos, así como de fuertes sesgos normativos. A nivel internacional, existe evidencia de que algunas restricciones son mejores que las políticas liberales que conocemos de Estados Unidos, pero no hay mucho más que pueda decirse con certeza. Hacen falta experimentos y evaluaciones certeras, y, si bien la afirmación puede resultar insatisfactoria, es mejor que tirar soluciones mágicas al barrer (Sanjurjo, 2020).

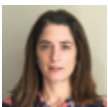
Referencias bibliográficas

- KARP, A. (2018). *Estimating Global Civilian-Held Firearms Numbers*. Small Arms Survey–Briefing Papers. Ginebra: Small Arms Survey.
- SANJURJO, D. (2016). *La influencia de la posesión civil de armas de fuego en las tasas de homicidio de América Latina y el Caribe*. Documento de Trabajo 1/2016. Madrid: Real Instituto Elcano.
- SANJURJO, D. (2020). *Gun Control Policies in Latin America*. International Series on Public Policy. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- SMALL ARMS SURVEY. (s. f.). *Global Violent Deaths: Interactive Maps and Charts of Armed Violence Indicators*. Recuperado de <http://www.smallarmssurvey.org/tools/interactive-map-charts-on-armed-violence.html>.
- UNODC (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME). (2019). *Global Study on Homicide 2019*. Viena: UNODC.

La securitización ambiental como dispositivo retórico

El caso del suelo

—» **MARIANA GONZÁLEZ LAGO** **Introducción**



Candidata a doctora por el Instituto de Futuros Sostenibles, Universidad Tecnológica de Sydney, Australia.

Magíster en Desarrollo y Ayuda Internacional, por la Universidad Complutense de Madrid. Licenciada en Sociología, por la Universidad de la República, Uruguay.

En los últimos veinte años se ha promovido el tratamiento de varios problemas asociados con la degradación ambiental como temas de seguridad. Esta propensión a la *securitización* del medioambiente se materializa en la emergencia de conceptos tales como seguridad climática, seguridad del agua, seguridad alimentaria, seguridad energética y, recientemente, se suma a esta tendencia la seguridad del suelo.

La consideración del sector ambiental como parte de la agenda de seguridad ha generado un extenso debate en el ámbito de las relaciones internacionales y los estudios de seguridad con dos principales posturas: la de los *tradicionalistas* (realistas y liberales), que sostienen que incluir nuevos sectores perjudica el potencial del uso de la fuerza ante amenazas al Estado, y la de los *ampliacionistas* (constructivistas), que argumentan que en el nuevo orden pos guerra fría los riesgos y las amenazas son múltiples y dispersos y no solo el Estado está en riesgo, sino también el bienestar individual y planetario.

Si bien en el caso de la seguridad ambiental hay quienes sostienen que este debate está saldado a favor de la ampliación, existen opiniones que indican lo contrario y cuestionan este vínculo (Trombetta, 2011). Para tomar posición en este debate es preciso conocer las especificidades de la *securitización medioambiental* y sus potenciales efectos.

¿Qué se entiende por securitización del medioambiente?

La escuela de Copenhague ha tenido un rol fundamental en la promoción de la nueva agenda *ampliada* de la seguridad, y ha ofrecido un marco teórico para abordarla: la teoría de la securitización. Su origen se remonta a 1998, cuando se publica el libro *Security: a new framework of analysis*, de Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde. Allí se pone en el seno de la discusión la necesidad de redefinir el concepto de seguridad y su alcance, sugiriendo la inclusión de nuevos sectores (económico, social, político, ambiental) que desplazan al Estado como principal objeto de referencia para coexistir con otros como la especie humana, distintos tipos de hábitat, el clima planetario y la biosfera.

De orientación epistemológica constructivista, esta teoría se centra en las elaboraciones discursivas enfatizando la naturaleza política e intersubjetiva de la seguridad. La securitización se define como:

[...] el movimiento que lleva a la política más allá de las reglas de juego establecidas y enmarca a un asunto ya sea como un tipo especial de política o por encima de la política. La securitización es entonces algo más extremo que la politización. (Buzan et al., 2008, p. 24)

Bajo esta óptica, todos los asuntos se pueden ubicar dentro de un continuo que se mueve entre la no politización, la politización y la securitización. En términos muy simples, un objeto de referencia (Estado, individuo, clima, agua, etc.) es securitizado cuando es construido discursivamente por un *agente securitizador* como en una situación de



Sequías afectan flora y fauna en América Latina y enfrentan a la población a desafíos inéditos.
Fuente: © Nacho Doce, Reuters

riesgo que amenaza su propia existencia, por lo cual requiere la puesta en práctica de medidas de emergencia que trasciendan el proceso convencional político. Dicha representación, en contrapartida, tiene que ser aceptada por una audiencia que lo legitime; si no hay muestras de aceptación, entonces se trata de un *movimiento securitizador*, pero no que el objeto haya sido *securitizado*.

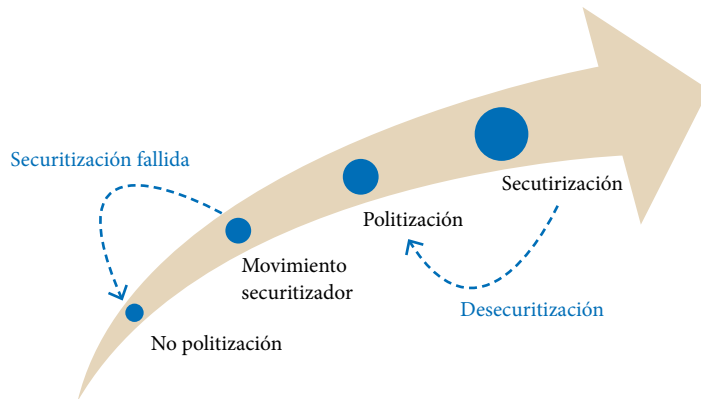
La securitización es un marco que excede a la politización de un problema (sobre la base de reglas establecidas en el sistema político) y permite el uso de los poderes de emergencia relacionados con la segu-



ridad nacional. Cuando se alcanza la securitización se anulan el debate y el diálogo político, y es por este motivo que se enfrenta al *dilema normativo* de su carácter negativo (Verdes-Montenegro, 2015). Por ello, lo deseable es que los asuntos que alcancen un tratamiento extraordinario logren ser *desequitizados* en el largo plazo (figura 1) para que vuelvan a estar sujetos a las reglas del juego democrático (Buzan et al., 1998).

La securitización ambiental es definida como aquella que se «pre-ocupa por el mantenimiento de la biosfera local y planetaria como el sistema de soporte esencial del cual dependen todas las actividades

Figura 1. El recorrido de la securitización



Fuente: Casado-Claro, con base en Buzan et al. (2017, p. 40).

humanas» (Buzan et al., 1998, p. 8). El vínculo entre seguridad y degradación ambiental está fundamentado en la creencia de que existe responsabilidad humana y, por tanto, está en su capacidad el poder actuar para cambiar el curso de los acontecimientos y asegurar la supervivencia del ambiente y la sociedad. Si bien los autores sostienen que no argumentan a favor de la securitización del medioambiente, observan la existencia de varios movimientos securitizadores impulsados principalmente por la comunidad científica.

Un nuevo movimiento securitizador del medioambiente: el caso del suelo

Como señalan Buzan, Wæver y De Wilde, una característica fundamental del sector ambiental es la coexistencia de dos agendas, la científica y la política, que, aunque pueden soslayarse e influenciarse mutuamente, tienen características e intereses distintos. Esta observación es crítica para entender cómo se postula la securitización ambiental: se trata de movimientos propuestos por la comunidad científica que define y analiza los problemas del sector y que tiene como uno de sus objetivos principales aportar conocimiento que contribuya a la formulación de políticas (Casado-Claro, 2017). Pero dado que la agenda política se orienta por una mentalidad cortoplacista guiada por los ciclos electorales, la capacidad de esta comunidad para influenciarla es relativamente escasa. En consecuencia, los movimientos securitizadores apuestan a los efectos del lenguaje para darle relevancia política a temas que no la tienen (Levy, 1995; Deudney, 1990).

Un ejemplo ilustrativo de esto es la emergencia del enfoque de la seguridad de suelo. El suelo es considerado un recurso *oculto* tanto en la agenda política internacional y local como en los medios de comunicación y en la consciencia de las sociedades crecientemente urbanas. Sin embargo, el suelo es un recurso no renovable vital para la vida en la Tierra: no solo alberga una cuarta parte de la biodiversidad del mundo, sino que también es la base de la mayor parte de la producción mundial de alimentos (95% proviene del suelo) y es fundamental para garantizar el mantenimiento de los servicios ecosistémicos.

En la actualidad, las constantes presiones antropogénicas como el mal uso de la tierra y las prácticas de manejo no sostenibles, el crecimiento exponencial de la población, el crecimiento de la demanda de proteínas, fibra y bioenergía y los usos competitivos de la tierra (producción de energía, vivienda e infraestructura, minería, etc.) están llevando a que los procesos y funciones que realiza el suelo se vean amenazados (FAO e ITPS, 2015).

En respuesta a la creciente degradación de este recurso (a nivel mundial un tercio se encuentra moderada a altamente degradado) y a su escasa visibilidad en la agenda política en sus distintos niveles, la comunidad de la ciencia del suelo desarrolló en 2012 el enfoque de la *seguridad del suelo*. La intención detrás de este concepto, de acuerdo con los científicos que lo crearon, es lograr una forma más eficaz de encuadrar al suelo para cautivar al público y el interés político, ofreciendo una nueva definición de degradación. La seguridad del suelo se entiende como:

[...] el mantenimiento y la mejora de los recursos del suelo del mundo para que puedan continuar proporcionando alimentos, fibra y agua dulce, hacer importantes contribuciones a la sostenibilidad energética y climática, y ayudar a mantener la biodiversidad y la protección general de los bienes y servicios ecosistémicos. (Koch, McBratney y Lal, 2012, p. 186)

La degradación del suelo se presenta como una cuestión de seguridad, ya que conduce a la destrucción de las funciones y resiliencia de los ecosistemas naturales y gestionados por humanos y, por lo tanto, se trata en última instancia de asegurar la supervivencia humana (Bouma y McBratney, 2013). Esta propuesta se opone, según sus fundadores, a la noción de *seguridad dura* que implica el uso de la fuerza y el poderío

« Una característica fundamental del sector ambiental es la coexistencia de dos agendas, la científica y la política, que, aunque pueden soslayarse e influenciarse mutuamente, tienen características e intereses distintos. »

militar, y apela a la idea de *seguridad blanda* para alcanzar el objetivo de obtener la necesaria atención política y pública sobre la importancia de las amenazas al suelo y subrayar la necesidad de acciones para minimizar los riesgos (McBratney y Jarrett, 2017).

En pocas palabras, la seguridad del suelo permite una definición alternativa de *degradación* que puede estimular la innovación política pensando este problema ambiental en nuevos términos. Sin embargo, la efectividad de este enfoque todavía está por verse, ya que hasta el momento solo ha ganado adeptos entre la propia comunidad epistémica.

Reflexiones finales

Las críticas a la inclusión de los problemas medioambientales en la agenda de seguridad se centran en el cuestionamiento al estiramiento del concepto, que puede perjudicar el potencial del uso de la fuerza ante amenazas *reales* al Estado, y el poder establecer prioridades en cuanto a los asuntos de emergencia (Deudney, 1990; Ciută, 2010). También se sostiene que las prácticas vinculadas a las formas tradicionales de seguridad poco tienen que ver con los problemas ambientales y las formas de resolverlos (Trombetta, 2011).

Lo cierto es que las tendencias securitizadoras en el sector ambiental parecen apuntar a lograr la politización de los problemas más que a promover el uso de medidas extremas por fuera del sistema político. Las propuestas impulsadas por la comunidad científica apelan a los efectos del lenguaje a través de la retórica de la seguridad (que muchos tildan de *alarmista* y *sensacionalista*) para elevar la visibilidad de los problemas ambientales y ganar tracción a nivel político para que acepten sus agendas.

Sin embargo, las iniciativas que promueven la securitización ambiental no profundizan en las prácticas sino en el uso de una narrativa con «potencial de marketing» (Fischhendler y Katz, 2013) para captar la atención, generar conciencia e invocar la acción. Pero este enfoque *blando* de la seguridad puede ser un arma de doble filo si las prácticas asociadas a estos movimientos no son propiamente desarrolladas y explicitadas, ya que una vez que entran en el espacio político pueden ser resignificadas según los intereses de turno, conduciendo a efectos distintos de los inicialmente buscados.

Referencias

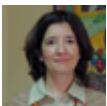
- BOUMA, J., y MCBRATNEY, A. (2013). Framing soils as an actor when dealing with wicked environmental problems, *Geoderma*, 200-201, 130-139. <https://doi.org/10.1016/j.geoderma.2013.02.011>
- BUZAN, B., WÆVER, O., y DE WILDE, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Boulder, EUA. Lynne Rienner Publishers.
- CASADO-CLARO, M. F. (2017). El cambio climático: un caso de securitización exitosa del medio ambiente, *Relaciones Internacionales*, 34(34), 31-50. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2017.34.002>
- CIUTĂ, F. (2010). Conceptual Notes on Energy Security: Total or Banal Security?, *Security Dialogue*, 41(2), 123-144. <https://doi.org/10.1177/0967010610361596>
- DEUDNEY, D. (1990). Environment and security: Muddled thinking, *Bulletin of the Atomic Scientists*, 47(3), 21-28. Recuperado de <http://search.proquest.com/docview/14272902>.
- FAO e ITPS (2015). Status of the World's Soil Resources (SWSR)–Main Report. Recuperado de <http://www.fao.org/documents/card/en/c/c6814873-efc3-41db-b7d3-2081a10ede50>.
- FISCHENDLER, I., y KATZ, D. (2013). The use of “security” jargon in sustainable development discourse: Evidence from UN Commission on Sustainable Development, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 13(3), 321-342. <https://doi.org/10.1007/s10784-012-9192-z>
- KOCH, A., MCBRATNEY, A., y LAL, R. (2012). Global soil week: Put soil security on the global agenda, *Nature*, 492, 186. <https://doi.org/10.1038/492186d>
- LEVY, M. (1995). Is the environment a national security issue?, *International Security*, 20(2), 35-62. doi: <https://doi.org/10.2307/2539228>
- MCBRATNEY, A., y JARRETT, L. (2017). Securitisation. En D. FIELD, C. MORGAN y A. MCBRATNEY (eds.), *Global Soil Security* (pp. 437-441). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-43394-3>
- TROMBETTA, M. J. (2011). Rethinking the securitization of the environment: Old beliefs, new insights. En T. BALZACQ (ed.), *Securitization Theory: How security problems emerge and solve* (pp. 149-163). Routledge.
- VERDES-MONTENEGRO ESCÁNEZ, F. J., (2015). Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad, *Relaciones Internacionales*, 29(29), 111-131. Recuperado de: <http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/cd2/index/assoc/ri20030.dir/ri20030.pdf>

» Las tendencias securitizadoras en el sector ambiental parecen apuntar a lograr la politización de los problemas más que a promover el uso de medidas extremas por fuera del sistema político. «

Militarización de las policías en América Latina

¿Es el remedio para las amenazas que vivimos?

—» **MARÍA CRISTINA ESCUDERO***
Y JAIME BAEZA FREER**



Académicos del Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile



*Doctora en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. *Master of Arts* en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Georgetown, EUA.

** Doctor en Ciencia Política, Universidad de Essex, Reino Unido. *Master of Arts* en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Georgetown, EUA.

Sudamérica fue testigo de varias protestas sociales durante 2019 y comienzos de 2020. Es el caso de Colombia, Ecuador, Bolivia y Chile. En respuesta a ello, los respectivos gobiernos fueron sometidos a la tensión de resguardar el orden público sin vulnerar los derechos humanos, a la vez que responder democráticamente a los desafíos de gobernabilidad que el descontento protagonizó. Las falencias y fortalezas institucionales en orden público interno de cada uno de estos países se reflejan en las distintas respuestas que estos fueron capaces de implementar. En particular, la intervención de militares y la formación de las fuerzas policiales fueron puestas a prueba.

En todos los países señalados se decretó toque de queda, se militarizó el conflicto y los niveles de violencia cobraron varias vidas. Estos acontecimientos replantean varios dilemas que las sociedades latinoamericanas se muestran incapaces de superar. En particular, el rol de las fuerzas armadas en la vida democrática de los países, la formación policial y la capacidad estatal para responder a los conflictos.

En América Latina existen dos visiones sobre el rol de las fuerzas armadas en materia de orden interior. En algunos países las funciones de seguridad y defensa están unidas. Dos ejemplos de ello son México y Colombia, país en que la policía nacional es parte integral del Ministerio de Defensa Nacional. Por otro lado, están aquellos en que la función interior está separada de la defensa exterior del país. En este caso se encuentran los países del Cono Sur: Chile, Argentina y Uruguay. Esto incluso llega al nivel constitucional, como en el caso chileno. En un tercer grupo de países las funciones están completamente separadas pero la intervención de las fuerzas armadas se realiza en casos especiales como narcotráfico u otras operaciones especiales. Este ha sido el caso de países como Perú y Brasil. En este último, las Fuerzas Armadas tienen además la participación en actividades antidrogas y otras similares. La Constitución de 1988 les otorga una tuición sobre las policías estatales.

Podemos decir entonces que no existe una homogeneidad en el continente sobre lo que se puede esperar en materia de seguridad y defensa. Tampoco existe claridad sobre el rol de los actores en aquellos países que están en una zona gris, donde las fuerzas armadas cumplen ambas funciones. Y donde la separación existe, ha habido gobiernos interesados en que las fuerzas armadas se involucren en labores de seguridad interior, particularmente en las administraciones de los presidentes Macri en Argentina y Piñera en Chile. Sin embargo, la idea no se ha impuesto en la práctica.

Además, existen fuerzas policiales que actúan como tales pero que sus formas y otros elementos distintivos los hacen más cercanos a una fuerza militar que a una policía civil. Estas han sido caracterizadas por el politólogo David Pion-Berlin (2010) como fuerzas híbridas. Estas se definen como cuerpos que realizan tareas policiales, tales como tránsito, control de la paz social y lucha contra el delito, pero que tienen estructura militar en sus grados, en la relación con la población civil, son tratados como militares frente a las cortes de justicia, e incluso en las unidades existe un tratamiento jerárquico militar y poseen inventarios

« Hay varios dilemas que las sociedades latinoamericanas se muestran incapaces de superar; en particular, el rol de las fuerzas armadas en la vida democrática de los países, la formación policial y la capacidad estatal para responder a los conflictos. »



En la línea de fuego: la fragmentación del tráfico de drogas en Río de Janeiro produjo un aumento de la violencia entre bandas que compiten por el control de las favelas.
Fuente: © Ricardo Moraes, Reuters.

de armamentos que podrían ser más propios de un ejército que de una policía. Estos casos se dan en Europa con la Guardia Civil española y con los Carabineros italianos. En América Latina, dos casos son característicos: Carabineros de Chile y Policía Nacional de Colombia.

Es decir, dos elementos cruzan la relación entre lo policial y lo militar en la región. Por un lado, la existencia de fuerzas militares que ejercen como policías, y fuerzas del orden que están militarizadas para el cumplimiento de su rol. Con esto a la vista, la respuesta que dan los gobiernos a eventos de protestas y movilizaciones que requieren de



control del orden público choca con la idoneidad de los medios utilizados. Esto no tiene que ver con la calidad de las fuerzas militares o de seguridad. Más bien, la preocupación es si frente a lo que constituye una amenaza a la seguridad pública es contrarrestada con las herramientas adecuadas que permitan disminuir la percepción de inseguridad, o la creencia de un Estado de derecho ausente para la protección de los derechos de los individuos.

En las protestas de 2019 y 2020, la reacción estatal parece responder a una dicotomía entre el orden público y los derechos humanos. En el

caso chileno, los informes del Instituto de Derechos Humanos (INDH) y del Alto Comisionado de Naciones Unidas de Derechos Humanos (ACNUDH) han denunciado violación a los derechos humanos durante las protestas y detenciones, haciendo ver la falta de idoneidad de militares y policías para enfrentar la situación. En el caso de Colombia, Human Right Watch (HRW) y ACNUDH expresaron preocupación por el uso excesivo de la fuerza (Manetto y Oquendo, 2019, noviembre 27). De manera similar, las organizaciones internacionales de derechos humanos en Bolivia han puesto la atención en la violencia que podría constituir violación a los derechos humanos. Allí se reportaron más de 33 muertos y 800 heridos tras las elecciones del 20 de octubre (EFE, 2019, diciembre 5). Lo mismo ocurre en Ecuador, donde Amnistía Internacional solicitó investigar presunta violación a los derechos humanos (Europa Press, 2019, octubre 16) y ACNUDH pidió que se realizaran las investigaciones frente a las denuncias de violaciones a los derechos humanos, además de una revisión de los protocolos policiales para el uso de la fuerza (Bachelet: Los disturbios en Ecuador..., 2019, noviembre 29). Todos estos casos muestran la tensión entre la capacidad estatal de asegurar el orden público y el respeto de los derechos humanos, potenciando una dicotomía peligrosa para el funcionamiento democrático.

Capacidad estatal y seguridad

La extensa lista de problemas que debe enfrentar el Estado frente a sus conflictos internos —narcotráfico, discriminación, violencia, protestas, etc.— tiene distintas causas y requiere miradas que van más allá de la mera represión policial. Lo que todas tienen en común es que el Estado es el llamado a resolverlas, en conjunto con la sociedad civil. En su origen está la incapacidad del Estado de proveer servicios básicos, y lo que en inglés se denomina *state capacity*. Este concepto se entiende como la presencia de todas las agencias del Estado en todo el territorio nacional. Para algunos, como Foweraker (2016), la ausencia de esta capacidad se traduce en la «inhabilidad del gobierno democrático para implementar sus políticas públicas de manera efectiva» (p. 22). Es decir, no solamente las fuerzas armadas y las policías resultan incapaces de cumplir con sus funciones, sino también todas las oficinas públicas como aduanas, infraestructura, escuelas, hospitales y todos los servicios básicos, no importando en qué parte del territorio se encuentre una determinada comunidad o individuo. Por lo tanto, lo principal es evaluar si la utilización de las fuerzas armadas para el control del orden público o la militarización de las policías constituyen respuestas adecuadas para alcanzar la percepción objetiva y subjetiva de seguridad.

Si miramos el contexto regional, llama la atención el grado de correlación que existe entre aquellos países que utilizan las fuerzas armadas para actividades internas y la represión, a diferencia de aquellas naciones que no las usan (Baeza y Escudero, 2018). La literatura concluye que habría una falta de proporcionalidad. Es decir, las respuestas frente a los peligros que representan amenazas tales como el narcotráfico, pandillas o crimen organizado no pueden enfrentarse como una guerra. Por lo tanto, si el Estado utiliza la lógica bélica, a quienes están al frente les da estatus de combatientes, aunque sea de manera irregular. Ello inevitablemente genera una escalada en la cantidad, calidad y especialización del armamento que utilizan los delincuentes, a la vez que aumenta la violencia con que se desarrollan las operaciones. A esto debe agregarse que, producto de esa falta de regulación propia de la guerra irregular, se suma la ausencia de límites de los conflictos interestatales que están sometidos a las normas de la guerra y al derecho humanitario. Es decir, se vuelve una guerra sin cuartel. Por otro lado, podemos apreciar que los países que tienen separadas las funciones militares de las policiales consideran las amenazas antes descritas como parte del fenómeno delictual. Por lo tanto, no equiparan a quienes realizan acciones ilegales como una fuerza militar a ser derrotada.

» Si el Estado utiliza la lógica bélica, a quienes están al frente les da estatus de combatientes, aunque sea de manera irregular. «

Este argumento, propio para los casos de narcotráfico, también es extensible para los casos de protesta social que estamos observando en la región. Mientras más involucradas están las fuerzas armadas o menos idóneas son las policías en el uso proporcional de la fuerza, la violencia aumenta y el conflicto escala. La falta de respuesta institucional, la falta de agencia del Estado y, en suma, la carencia de capacidad estatal, tensionan la relación entre quienes protestan y los agentes de seguridad, y la represión con violación a los derechos humanos es el resultado más probable. Por otro lado, la respuesta a través de políticas públicas que respondan a las demandas que inician las protestas es lenta, por la falta de capacidad estatal y la excusa de que se trata de un problema de orden público y no de política pública.

Militares que actúan como policías o la militarización de las policías

La pregunta es entonces si la militarización de la actividad policial en América Latina tiene que ver con dos elementos distintos e igualmente importantes: por un lado, el reemplazo de los actores policiales por

militares en las operaciones de control del delito y, por otro, cambios en las estructuras de los cuerpos policiales que los han hecho más parecidos a una cuarta rama o arma de las fuerzas armadas, y en lo que al principio denominamos como fuerzas híbridas.

En cuanto al uso de los militares, esto va más allá de la correlación antes mencionada.

La no separación de la función militar de la policial trae problemas asociados a la duplicidad de acciones y que dificultan los límites del uso de la fuerza. Las fuerzas armadas, por su naturaleza, están diseñadas y entrenadas para el conflicto bélico y, por extensión, para el desempeño de otras funciones militares que son distintas a la guerra pero que por naturaleza les son propias. Estas fuerzas no fueron entrenadas para lidiar con el crimen común ni para ser el brazo operacional de los órganos de la administración de justicia. Volvemos al tema central, estamos usando herramientas que finalmente son una falacia ecológica, pues están diseñadas para una respuesta distinta en sus fines y naturaleza.

La experiencia de la militarización de las policías tiene más que ver con la naturaleza de las estructuras jerárquicas y la dependencia policial a los Ministerios de Defensa, que a la implementación de verdaderas policías militares en la gestión de seguridad interior. Esto es relevante para evitar confusiones conceptuales. Por la naturaleza de las operaciones, pareciera que se desarrollan *guerras contra el narcotráfico* o *guerras contra la piratería*. Sin embargo, cuando se analizan los procedimientos, alcance de armamento y otras características, puede verse que no constituyen operativos militares, sino en la lógica de estas fuerzas híbridas. Lo mismo ocurre en materia de inteligencia, donde pueden apreciarse mayores niveles de complementariedad y entrega de información entre los diferentes servicios. Ha resultado problemático conciliar esta formación de las fuerzas policiales a la hora de enfrentar la protesta social, tanto porque se evade el problema de fondo como por la naturaleza del enfrentamiento y sus consecuencias.

Conclusiones

El panorama presentado es un problema central para una visión personalista del ser humano, que considera que debe haber una proporcionalidad entre las acciones del Estado y el impacto que ello tiene sobre cada persona y su entorno en comunidad. La opacidad en los roles de las fuerzas armadas y las policías en vastos sectores de América Latina tiene efectos directos sobre el Estado de derecho, el recto ejercicio del uso del imperio para establecer el orden, la primacía de los derechos humanos y el ejercicio de un Estado democrático liberal. Es decir,

cuando el aparato del Estado debe recurrir a herramientas que no le son propias para el fin que fueron creadas, es el momento en que la distorsión genera injusticias, incluso peores que las que trata de remediar con el ejercicio de estas.

En el caso latinoamericano, la falta de capacidad estatal para resolver problemas básicos de su población, las profundas inequidades, la exclusión y el sentimiento de malestar ha sido llenada por una visión de control del orden público con una institucionalidad policial carente de medios idóneos para cumplir su cometido. En los casos de Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador, las serias acusaciones de violación de derechos humanos dan cuenta de la poca conexión institucional que de forma integral puedan asegurar el orden público, canalizar las demandas y fortalecer la democracia.

Referencias bibliográficas

- Bachelet: Los disturbios en Ecuador tuvieron un alto costo humano. (2019, noviembre 29). *Noticias ONU*, <https://news.un.org/es/story/2019/11/1466011>.
- BAEZA, J., y ESCUDERO, M. C. (2018). Las Fuerzas Armadas de Chile y sus capacidades polivalentes para las misiones distintas a la Guerra: Funciones para el futuro. En S. NAMIHAS (ed.), *El nuevo rol de las Fuerzas Armadas*. Lima: Fundación Konrad Adenauer y Pontificia Universidad Católica del Perú.
- EFE. (2019, diciembre 5). La ONU documenta en Bolivia posibles violaciones a los derechos humanos, *EFE*, <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/la-onu-documenta-en-bolivia-posibles-violaciones-a-los-derechos-humanos/20000013-4126693>
- EUROPA PRESS. (2019, octubre 16). Amnistía pide una investigación sobre las violaciones de Derechos Humanos en las protestas de Ecuador, *La Vanguardia*, <https://www.lavanguardia.com/internacional/20191016/471028737545/ammistia-investigacion-violaciones-derechos-humanos-protestas-ecuador.html>.
- FOWERAKER, J. (2016). Democracy and its Discontents in Latin America. En J. FOWERAKER y D. TREVISIO (eds.), *Democracy and its Discontents in Latin America* (pp. 1-16). Boulder: Lynn Reinner.
- MANETTO, F., y OQUENDO, C. (2019, noviembre 27). Los líderes de las protestas elevan la presión con un nuevo paro nacional en Colombia, *El País*, https://elpais.com/internacional/2019/11/26/colombia/1574784464_965703.html.
- PION-BERLIN, D. (2010). Neither Military Nor Police: Facing Heterodox Security Challengers and Filling the Security Gap in Democratic Latin America, *Democracy and Security*, 6(2), 109-127.

El populismo de derechas y la seguridad en Europa

¿Cuál es el verdadero peligro?

—» **FRANCO DELLE DONNE**

Doctor en Comunicación



Política por la Freie Universität Berlin, Alemania. Especialista en política alemana y populismos de derecha. Asesor de comunicación en campañas electorales en Alemania y en el Parlamento de Berlín. Creador de *eleccionesenalemania.com*, único blog de análisis político en español sobre Alemania.

La agenda del populismo de derechas

El populismo de derechas en la actualidad posee una agenda que en mayor o menor medida se reproduce en diferentes países del mundo con escasas diferencias. Según el académico Cas Mudde, tanto en Europa como en el resto del mundo, pasando por India, Estados Unidos y Australia, el populismo de derechas se caracteriza por enfocarse en cuatro temas fundamentales a partir de los cuales se articula el ensamblaje discursivo nacionalista, nativista y, en la mayoría de los casos,

xenóforo: la corrupción, la migración, la seguridad y la política exterior (Mudde, 2019).

Por un lado, aparece la cuestión de la corrupción. Un *issue* que está relacionado con el concepto populista del *amigo-enemigo*. El populismo se apoya en dos conceptos básicos y a la vez contrapuestos: la *gente* y la *elite*. Nosotros y ellos. En su discurso, el líder populista se arroga el derecho de estar hablando en nombre de la *gente*. Él, su partido, su movimiento, es quien mejor entiende lo que la *gente* necesita. Conoce la *voluntad general* (*general will*) y lucha por ella. Por el contrario, para el discurso populista, la *elite* (los de arriba, ellos) quiere lo contrario. Ellos ignoran esa voluntad de la *gente* y esto es así porque la *elite* está corrompida (Eatwell y Goodwin, 2018).

Esa definición binaria es la que se aplica al segundo tema de su agenda: la migración. Según los populistas, la migración no es más que una consecuencia del accionar de la elite que ignora los intereses de sus propios conciudadanos. El nativismo aparece aquí como una característica fundamental del ideario populista. El hecho de *ser de aquí*, de pertenecer a la comunidad (Ostiguy, 2017).

Ambos temas estructuran la orientación que caracteriza al discurso populista: el rechazo vertical, es decir, a las elites; y, a la vez, el rechazo horizontal, es decir, contra lo de fuera o lo extranjero (Rensmann, 2006). En ese doble rechazo es donde se articula el tercer tema de su agenda: la seguridad.

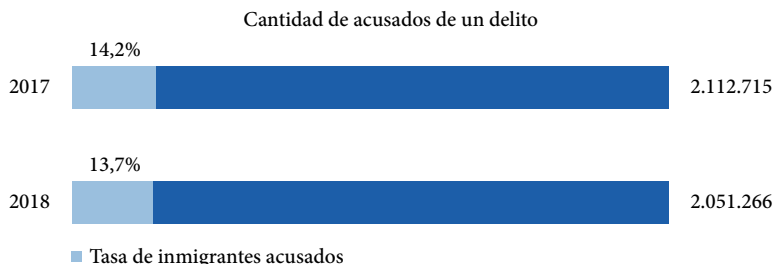
» Cuando el populismo de derechas habla de seguridad, la ubica en la lógica binaria del *amigo-enemigo* y con ello establece una escala moral reduccionista. Es decir, existe un enemigo que representa todo lo negativo y lo rechazable. Ese enemigo es la causa de la amenaza. «

La seguridad como disparador del miedo

La definición de seguridad en el populismo de derechas es mucho más amplia que una mera cuestión de seguridad física (Mudde, 2019). Se trata de una visión más amplia que refiere a una problemática colectiva. Para el populismo de derechas la seguridad es un concepto que tiene relación directa con un peligro que afecta al colectivo, a la nación, a la cultura o, incluso, a la raza. Al menos en principio, los rasgos xenófobos de este discurso quedan ocultos, disfrazados por una profunda preocupación por la eventual pérdida de lo propio, por una amenaza latente que supuestamente pone todo en peligro (Jerez y Delle Donne, 2017).

En efecto, cuando el populismo de derechas habla de seguridad, la ubica en la lógica binaria de *amigo-enemigo* y con ello establece una

Criminalidad en Alemania



Fuente: Ministerio Federal del Interior, Alemania.
 Polizeiliche Kriminalstatistik 2018

escala moral reduccionista. Es decir, existe un enemigo que representa todo lo negativo y lo rechazable. Ese enemigo es la causa de la amenaza.

La amenaza latente es un marco conceptual muy potente. Los marcos conceptuales, o *frames*, son las estructuras mentales a partir de las cuales seleccionamos, interpretamos y evaluamos la información recibida (Lakoff, 2014 y 2008; Westen, 2007). Por ejemplo, si la migración es definida como una *invasión extranjera* es muy posible que valoremos de forma negativa ese fenómeno y adoptemos una mala predisposición hacia los migrantes.

Poniendo a la nación *en peligro*, el discurso populista de derechas abona un terreno favorable a determinadas políticas y propuestas que posiblemente serían inaceptables en otras circunstancias. La sensación de inseguridad y el miedo que esta conlleva sirven como *dispositivos de excepción*. Es decir, permiten por ejemplo avanzar sobre las libertades individuales o presuponer culpabilidad de alguna persona según su país de procedencia o su color de piel. Y esto es posible porque el supuesto peligro es aún mayor, es colectivo. En resumen, los pilares básicos del Estado de derecho pueden ser ignorados sin más.

2018
 fue el año con
menor cantidad de delitos
 en Alemania desde 1992

Fuente: Ministerio Federal del Interior, Alemania.
 Polizeiliche Kriminalstatistik 2018

El poder de las teorías conspirativas

Para activar esta estrategia en relación con la cuestión de la seguridad, las teorías conspirativas son sumamente útiles. De hecho, el discurso populista de derechas está plagado de ellas. Tal es así que los académicos Eatwell y Goodwin (2018) lo describen como parte integral del *estilo populista*.

El líder del Fidesz y primer ministro de Hungría desde 2010, Viktor Orbán, utiliza regularmente este recurso en relación con la inmigración. En más de una ocasión ha declarado que el empresario multimillonario George Soros trabaja en un plan para *inundar* a Europa con inmigrantes y refugiados musulmanes. El tinte antisemita de sus mensajes se complementa con un profundo euroescepticismo. En la misma línea argumentan otros líderes populistas europeos como Nigel Farage, Marine Le Pen o Mateo Salvini. Un grupo al que se pueden sumar otros nombres como el de Donald Trump en Estados Unidos, Narendra Modi en India o Jair Bolsonaro en Brasil (Eatwell y Goodwin, 2018).

Las teorías conspirativas tienen dos características que las hacen muy poderosas: 1. son coherentes internamente, es decir, poseen un cierto sentido si se acepta la premisa inicial, que justamente está basada en un prejuicio; y 2. son improbables, mejor aún, hallar evidencia que las sostengan depende exclusivamente de las creencias preestablecidas. Por ejemplo, la existencia de posiciones antisemitas en ciertos sectores de una población pueden servir de base para aceptar y defender las mencionadas teorías conspirativas de Viktor Orbán.

» Para el discurso populista, la culpa es de los políticos que han permitido o incluso alentado el aumento de la delincuencia. Por ello, concluyen, es necesario implementar políticas de *mano dura*. »

La manipulación estadística

En el discurso del populismo de derechas, el tema de la seguridad no solo se desarrolla a un nivel abstracto sino que se busca lograr cierto respaldo empírico. La publicación de estadísticas y datos de dudosa procedencia y procesamiento es un elemento recurrente en este sentido. Veamos un ejemplo relacionado a la seguridad: la cuestión del crimen.

La inmensa mayoría de los partidos y movimientos populistas de derechas dan cuenta de un aumento brutal del crimen. Su intención es establecer una relación directa entre ese dato y el accionar de los enemigos de la *gente*: la elite y los inmigrantes. Una estrategia que



«Combatir la criminalidad. Seguridad para nuestras mujeres e hijas. AfD»
Fuente: Markus Spiske, Flickr

refleja el esquema de doble rechazo mencionado más arriba. Por un lado, el supuesto aumento de la criminalidad es puesto en correspondencia con el crecimiento de la inmigración en una sociedad determinada. El rechazo horizontal contra *los de fuera*. La mera presentación conjunta de ambas mediciones no hace más que establecer una suerte de correlación entre ambas. Sin embargo, se ignoran principios básicos de la interpretación de datos: la correlación, aún si existiese, no es equivalente a la causalidad (Kahneman, 2011; Taleb, 2010).

Pero, por otro lado, este dato de aumento de la inseguridad también representa el rechazo vertical del discurso populista. En efecto, para esa visión, la causa de este mal radica en la labor de los partidos tradicionales, es decir, de la elite. Para el discurso populista, la culpa es de los políticos que han permitido o incluso alentado el aumento de la delincuencia. Por ello, concluyen, es necesario implementar políticas de *mano dura*. Las causas económicas, la necesidad de políticas preventivas, el refuerzo de la educación son variables que para el discurso populista no tienen relación con la inseguridad.

En esos argumentos es donde los populistas de derechas se apoyan para desestimar cualquier dato o estudio que contradiga sus argumentos. Por ejemplo, en reiteradas ocasiones el partido populista de

derecha alemán Alternative für Deutschland (AfD) ha publicado su interpretación de un informe de la policía de su país sobre criminalidad entre los inmigrantes. Según AfD los datos mostraban un crecimiento de las víctimas de delitos cometidos por inmigrantes. Sin embargo, la conclusión del estudio era exactamente opuesta. Cuando los líderes de aquel partido eran consultados sobre ello y confrontados con su manipulación, se mostraban ofendidos y esgrimían que lo que estaban manipulados eran los resultados del estudio. El estudio que ellos mismos citaban para sostener sus posturas.

Es decir, para el discurso del populista de derechas, la realidad se compone de su interpretación de los hechos. La evidencia no es importante. Lo relevante es confirmar los prejuicios, las creencias preestablecidas, la narrativa populista. El resto no existe.¹

El tratamiento de datos que utilizan los populistas de derechas no solo establece relaciones espurias entre variables que son puestas en relación de manera forzada y sin respaldo teórico ni empírico. También procuran sostener exclusivamente su narrativa. En este caso, el objetivo es construir una sensación de inseguridad que les permita seguir alimentando el discurso binario de *amigo-enemigo* y facilitar así la normalización de su discurso nativista y, en algunos casos, antisistema.

» Para el populismo de derechas es vital mantener y alimentar los miedos, los prejuicios y la polarización de la sociedad. Saben que ese es el contexto que necesitan para lograr su objetivo final: desestabilizar la democracia e imponer sus valores autoritarios. «

El verdadero peligro

La utilización de la amenaza latente como instrumento comunicacional es sumamente efectiva. Especialmente si se la aplica al tema de la seguridad. Para el populismo de derechas es vital mantener y alimentar los miedos, los prejuicios y la polarización de la sociedad. Saben que ese es el contexto que necesitan para lograr su objetivo final: desestabilizar la democracia e imponer sus valores autoritarios.

Permitir el crecimiento de este discurso es el verdadero peligro del populismo de derechas. Normalizar sus premisas y sus lógicas asu-

1 En este punto, el rol de los medios de comunicación, la desinformación y las redes sociales es fundamental. Por cuestiones de espacio no ampliaremos estas cuestiones. Sobre el tema en relación al populismo de derechas puede consultarse Fuchs y Middelhoff (2019).

miéndolas como una visión más en el debate conlleva un alto riesgo. En efecto, el populismo empuja hacia el accionismo, hacia la acción no deliberada, hacia la verticalidad. El diálogo y el consenso, en tanto herramientas políticas para la transformación y la mejora de una sociedad, quedan relegados o incluso eliminados.

A los populistas de derechas no les importa la seguridad. Esa es la ilusión que venden. Lo que les importa es apoyarse en el tema de la seguridad para utilizarlo como plataforma de lanzamiento de sus mensajes populistas. De sus promesas vacías, de su discurso del odio, de sus visiones antidemocráticas.

El camino para no caer en la normalización del populismo de derechas y de su discurso es establecer un discurso propio con marcos conceptuales propios que apunte a tres objetivos fundamentales:

1. reconocer la necesidad de establecer cercanía y empatía con la población. No solo con las minorías bien organizadas, sino también con los amplios, y muchas veces anónimos, sectores de la población que sienten que «no tienen voz» en las democracias actuales;
2. no ignorar los temas incómodos como seguridad, migración o desafección política. Al contrario, incorporarlos a la agenda política y contribuir al debate, pero siempre evitando caer en las definiciones y conceptualizaciones del populismo de derechas.
3. elaborar marcos conceptuales o *frames* propios sobre esos temas. Por un lado, esto impide que el populismo de derechas se adueñe de esos *issues*, consiguiendo así el beneficio simbólico de representar la voz de *los olvidados*, cuyos temas son ignorados por la elite. Por otro, la construcción de marcos conceptuales propios establece nuevas perspectivas sobre un tema que puede generar otro tipo de asociaciones mentales preexistentes que compitan con los prejuicios.

La llegada del populismo de derechas no es una casualidad ni es algo temporal. Debemos aceptar que sus causas y, por sobre todo, su crecimiento responden a ciertas deficiencias y errores que no se han visualizado ni corregido a tiempo. Las democracias liberales, los partidos políticos, las instituciones democráticas están frente a un gran desafío. Y como tal es a la vez una oportunidad para reconstruir visiones, rehacer estrategias y planificar nuevas acciones.

La sociedad actual demanda cambios; lo importante es impedir que esos cambios estén dictados por el discurso del populismo de derechas.

Referencias bibliográficas

- EATWELL, R., y GOODWIN, M. (2018). *National Populism. The Revolt Against Liberal Democracy*. Londres: Pelican.
- FUCHS, C., y MIDDELHOFF, P. (2019). *Das Netzwerk der Neuen Rechten. Wer sie lenkt, wer sie finanziert und wie sie die Gesellschaft verändern*. Hamburgo: Rowohlt Polaris.
- JEREZ, A., y DELLE DONNE, F. (2017). *Factor AfD. El retorno de la ultraderecha a Alemania*. Madrid: Libros.com.
- KAHNEMAN, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. Nueva York: Penguin.
- LAKOFF, G. (2014). *Don't think of an elephant!* White River Junction: Chelsea Green.
- LAKOFF, G. (2008). *The political mind*. Nueva York: Penguin.
- MUDDE, C. (2019). *The Far Right Today*. Cambridge: Polity.
- OSTIGUY, P. (2017). Populism: A Socio-Cultural Approach. En C. ROVIRA KALT-WASSER et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford: Oxford University Press.
- RENSMANN, L. (2006). Populismus und Ideologie. En F. DACKER (ed.), *Populismus. Gefahr für die Demokratie oder nützliches Korrektiv?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- TALEB, N. N. (2010). *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*, 2.^a ed. Nueva York: Random House.
- WESTEN, D. (2007). *The political brain*. Nueva York: Public Affairs.

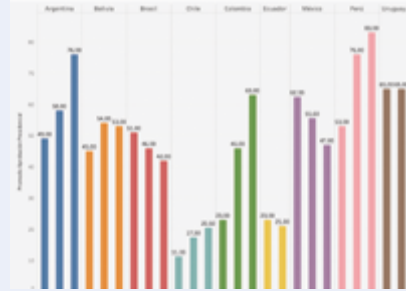
RELECTURAS DP

Sobre covid-19 y sus consecuencias en las Américas



Polarización en Brasil

<https://bit.ly/3bNdY1S>



Aprobación presidencial

<https://bit.ly/2KMlpdK>



Testimonios desde Nueva York

<https://bit.ly/3bQEpng>



Líderes frente al coronavirus: ¿del apogeo a la decadencia?

<https://bit.ly/2WdEfQv>



Democracia en tiempos de pandemia

<https://bit.ly/2KlsADi>