

Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance

Volume 4 | Issue 7

Article 3

October 2020

La administración pública desde la perspectiva de la prevención de atrocidades en las respuestas a la COVID-19: Aprovechar la pandemia para lograr mayor equidad social

Nadia Rubaii

SUNY Binghamton, nadia.rubaii@binghamton.edu

Kerry E. Whigham

Rutgers University - Newark, kerry.whigham@nyu.edu

Susan Appe

Rockefeller College of Public Affairs & Policy, sappe@albany.edu

Follow this and additional works at: <https://orb.binghamton.edu/gobernar>



Part of the [Comparative Politics Commons](#), [Education Policy Commons](#), [Latin American Studies Commons](#), [Other Public Affairs](#), [Public Policy and Public Administration Commons](#), [Public Administration Commons](#), and the [Public Policy Commons](#)

Recommended Citation

Rubaii, Nadia; Whigham, Kerry E.; and Appe, Susan (2020) "La administración pública desde la perspectiva de la prevención de atrocidades en las respuestas a la COVID-19: Aprovechar la pandemia para lograr mayor equidad social," *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*: Vol. 4 : Iss. 7 , Article 3.

DOI: [10.22191/gobernar/vol4/iss7/3](https://doi.org/10.22191/gobernar/vol4/iss7/3)

Available at: <https://orb.binghamton.edu/gobernar/vol4/iss7/3>

This Article is brought to you for free and open access by The Open Repository @ Binghamton (The ORB). It has been accepted for inclusion in *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance* by an authorized editor of The Open Repository @ Binghamton (The ORB). For more information, please contact ORB@binghamton.edu.

La administración pública desde la perspectiva de la prevención de atrocidades en las respuestas a la COVID-19: Aprovechar la pandemia para lograr mayor equidad social*

Nadia Rubaii, Kerry Whigham & Susan Appe**

Resumen. La pandemia ya se encuentra forzando a muchxs individuxs,¹ negocios y gobiernos a repensar lo que hacen y cómo lo hacen. En este sentido, se presenta como una oportunidad para lxs administradorxs públicxs de reimaginar los criterios de diseño e implementación de programas y medidas de política, así como de asumir un mayor compromiso con la prevención de la violencia identitaria. Proponemos una nueva perspectiva analítica que sirva de guía para la toma de decisiones de lxs administradorxs públicos; una mirada que es informada por la teoría y la práctica para la prevención de atrocidades masivas. Conforme a esta perspectiva las decisiones y acciones que adopten lxs administradorxs públicxs para afrontar la pandemia influenciarán si los países concretos y la comunidad global correrán mayores riesgos de sufrir atrocidades masivas o si serán más resilientes y estarán mejor preparados para prevenirlas. La pandemia del COVID-19 representa tanto una obligación como una oportunidad para reducir los riesgos de atrocidades masivas. Lxs administradorxs públicxs tienen un papel central que desempeñar en este proceso.

Palabras clave: mirada de prevención de atrocidades, respuestas al COVID-19, equidad social.

Recepción: noviembre 15 de 2019 | Modificación: diciembre 9 de 2019 | Aprobación: enero 28 de 2020

DOI: 10.22191/gobernar/vol4/iss7/1

* Publicado originalmente como: “The public administration imperative of applying an atrocity prevention lens to COVID-19 responses: Leveraging the global pandemic for positive structural change and greater social equity”, en: *Administrative Theory & Praxis*. Traducción de Alan Palacios y Gabriela Veronelli, publicada con autorización de *Public Administration Theory Network*.

** **Nadia Rubaii**, profesora de Administración Pública y codirectora del Instituto de Genocidio y Prevención de Atrocidades Masivas (I-GMAP, por su sigla en inglés) de la Universidad de Binghamton. nadia.rubaii@binghamton.edu. **Kerry Whigham**, profesor asistente en el Instituto de Genocidio y Prevención de Atrocidades Masivas (I-GMAP) y en el Departamento de administración pública de la Universidad de Binghamton. Director de investigación y educación en línea del Instituto Auschwitz para la Prevención de Genocidio y Atrocidades Masivas. kwhigham@binghamton.edu. **Susan Appe**, profesora asistente de administración pública y política en el *Rockefeller College of Public Affairs and Policy* de la Universidad de Albany-SUNY. sappe@albany.edu

¹ En este artículo usamos intencionalmente ‘x’ de género neutro en lugar que la convencional ‘o’ masculina o ‘a’ femenina para significar que no limitamos nuestra consideración de las personas a construcciones sociales binarias. La prevención de atrocidades comienza con la plena aceptación e inclusión de todas las personas y, por lo tanto, requiere una atención deliberada a los pequeños detalles, incluido cómo el lenguaje implícitamente hace que algunas personas sean más poderosas y aceptadas que otras. Confiamos en que los lectores acostumbrados al lenguaje de género comprenderán y aceptarán los pequeños inconvenientes y dificultades para que todos los lectores se sientan más aceptados.

The public administration imperative of applying an atrocity prevention lens to COVID-19 responses

Abstract

The pandemic is already forcing many individuals, businesses, and governments to rethink much of what they do and how they do it. As such, it presents an opportunity for public administrators to reimagine the criteria they use when designing and implementing programs and policies, and to more actively engage in prevention of identity-based violence. In this contribution, we suggest a new analytical lens to guide public administrators' decision making, one informed by the theory and practice of mass atrocity prevention. This perspective recognizes that the decisions and actions of public administrators in response to the pandemic will influence whether individual countries and the global community writ large will be at increased risk of mass atrocities or if they will be more resilient and better positioned to prevent such atrocities. The COVID-19 pandemic represents both an imperative and an opportunity to reduce risks of mass atrocities, and public administrators have a vital role to play in this process.

Key words: Atrocity prevention lens, COVID-19 responses, social equity.

Contenido. 1. Introducción. 2. ¿Por qué una perspectiva de prevención de atrocidades y por qué ahora? 3. Poniendo en práctica una mirada de prevención de atrocidades desde la administración pública. 4. Contrarrestando el discurso peligroso. 4.1 Reduciendo el riesgo. 4.2 Desarrollando resiliencia a través de reformas estructurales e institucionales. 5. Conclusión. 6. Referencias

1. Introducción

La nota editorial que abrió la sección “Diálogo COVID” de *Administrative Theory & Praxis* manifestó lo que muchxs académicxs y trabajadorxs de la administración pública ya venían sintiendo. Zavattaro y McCandless (2020) declaran que están “cansadxs de la culpa, las mentiras y la retórica política” (p. 233) mientras que al mismo tiempo se sienten “inspiradxs por lxs servidorxs públicxs que continuamente redoblan esfuerzos para brindar información, comodidad y cuidado durante tiempos eminentemente aterradores” (p. 233). Asimismo, hacen un llamado a la profesión a comprometerse con seis acciones en apoyo a esxs nobles servidorxs públicxs. Una de estas acciones supone empezar a desenmarañar las desigualdades sistémicas que se han vuelto más evidentes a causa de la COVID-19. Con el espíritu de enfrentar las luchas retóricas y políticas que nos agotan, apoyar el trabajo de inspiradorxs servidorxs públicxs, y abordar las inequidades sistémicas, ofrecemos un marco teórico pocas veces tomado en cuenta dentro de la administración pública, a saber: la prevención de atrocidades masivas.

Una perspectiva de prevención de atrocidades masivas proporciona una alternativa, o más precisamente, un marco más amplio de responsabilidad social para lxs administradorxs públicxs. Esta perspectiva desafía directamente las distinciones convencionales entre el Sur Global como un lugar de problemas domésticos y el Norte

Global como la fuente de soluciones. Además, prioriza el desarrollo de resiliencia² de una sociedad para soportar las presiones que pudieran, de otro modo, derivar en atrocidades masivas.

2. ¿Por qué una perspectiva de prevención de atrocidades y por qué ahora?

Las atrocidades masivas (genocidios, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y limpieza étnica, por ejemplo) no son ampliamente estudiadas por lxs investigadorxs de la administración pública (Appe, Rubaii & Whigham, 2020), a pesar de la evidencia histórica sobre el papel de lxs burócratas en la implementación de programas de políticas genocidas (Arendt, 1963; Browning, 1992). Esto no quiere decir que lxs administradorxs públicxs se propongan cometer atrocidades masivas; de seguro la gran mayoría no lo hace. Pero las “patologías burocráticas” (Caiden, 1991; Nabatchi, Goerdel & Peffer, 2011), acompañadas de una falta de conciencia, pueden conducir a resultados negativos asociados a la “mala administración” [*maladministration*] (Caiden, 1991) o al “mal administrativo” [*administrative evil*] (Adams & Balfour, 2015). Al igual que el movimiento *Black Lives Matter* subraya que todo tipo de políticas que no sean explícitamente anti-racistas tienen la capacidad de perpetuar instituciones y consecuencias racistas (Kendi, 2019), nosotrxs advertimos que cualquier acción y conducta que no conlleve asumir un compromiso explícito con la prevención de atrocidades -es decir, la prevención de violencia física, institucional y estructural contra grupos identitarios específicos- puede contribuir a aumentar el riesgo de las mismas.

La pandemia de la COVID-19 acentúa la urgencia de asegurar que lxs administradorxs públicxs tomen conciencia de cómo sus decisiones y acciones pueden aumentar la probabilidad de atrocidades masivas, o por el contrario, ayudar a prevenirlas. Más precisamente, abogamos por “una perspectiva de prevención de atrocidades” [*atrocitiy prevention lens*] (Bellamy, 2016a) empleada por lxs administradorxs públicxs en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas en sus organizaciones y comunidades, no sólo para responder con mayor efectividad a la pandemia sino también para construir una sociedad más equitativa y justa.

Nuestra propuesta no se limita a la práctica de lxs administradorxs públicxs dentro de Estados Unidos ni utiliza la doctrina del “excepcionalismo americano” [*American exceptionalism*] (Rose, 1989) que sirva de justificación para excluirlos. Por el contrario, hacemos extensiva la invitación de emplear una mirada de prevención de atrocidades a lxs trabajadorxs del servicio público en todos los países y en todos los niveles de gobierno y también a quienes se desempeñan en las organizaciones de la sociedad civil.

Con el objetivo de afrontar la pandemia de la COVID-19 lxs líderes de los gobiernos, los medios de prensa y el público en general han centrado su atención principalmente en las repercusiones económicas y de salud. Lxs legisladorxs y lxs administradorxs públicxs controlan las tasas de contagio y el número de víctimas fatales, se preocupan por la capacidad de los sistemas de salud, y hacen un seguimiento de los avances en el desarrollo de una vacuna efectiva. Simultáneamente, realizan esfuerzos para medir y mitigar las repercusiones económicas que tiene la pandemia para lxs individuxs, las

² “Resiliencia” del inglés *resilience*: capacidad de un ser vivo de recuperarse rápida o fácilmente frente a, o resistir ser afectado por, un agente perturbador o un estado o situación adversos; adaptabilidad (Fuente *Oxford English Dictionary* y Diccionario de la Real Academia Española).

familias, los negocios, las industrias y las economías en su totalidad. No pasa un día sin que nos enteremos de, o participemos en debates y especulaciones sobre la mejor manera y el mejor momento para reabrir determinados sectores de la economía, si usar tapabocas y mantener distancia social debería ser obligatorio o una recomendación, y cuándo se regresará a la “normalidad” en actividades como el trabajo, la escuela y los viajes. Dentro de las organizaciones públicas estas conversaciones repercuten en cómo se elaboran y priorizan políticas, impulsando a lxs administradorxs públicxs a diseñar e implementar políticas que se enfoquen más que nada en cuestiones económicas y de salud.

Asimismo, se ha prestado atención a la manera cómo la COVID-19 ha profundizado, o al menos ha puesto al descubierto, las desigualdades raciales, étnicas y socioeconómicas que están profundamente arraigadas y son de larga data. El virus actúa indiscriminadamente, pero no así sus efectos. En muchos casos, la pandemia agravó las brechas sociales que ya existían y volvió a las poblaciones vulnerables todavía más vulnerables. Trátese de personas afro y latinx en Estados Unidos, pueblos indígenas en Brasil, musulmanxs en Sri Lanka, comunidades romaníes en regiones de Europa, o migrantes y refugiadxs en todo el mundo, esta vulnerabilidad desigual está vinculada directamente a las diferencias en la distribución de la riqueza y los privilegios. Las poblaciones vulnerables conllevan con frecuencia condiciones médicas preexistentes que las ponen en mayor riesgo y en menor acceso a un sistema de salud de calidad o un seguro médico que les ofrezca la posibilidad de realizarse pruebas y tratamientos. Estas poblaciones trabajan en mayor medida en sectores de la economía informal que no les permiten trabajar desde sus hogares y que no les brindan ningún seguro de trabajo. Además, trabajan en empleos considerados esenciales y por lo tanto no pueden hacer cuarentena, quedando así mucho más expuestas.

Además del impacto desproporcionado que tiene el virus en las comunidades históricamente excluidas en muchos países, la pandemia las pone en mayor riesgo de volverse víctimas de atrocidades masivas, es decir, violencia identitaria masiva. Esta es una preocupación grave para los países y las comunidades que ya se encuentran en mayor riesgo, aunque *todos* los países corren el riesgo de sufrir atrocidades masivas. El riesgo se calcula de acuerdo a características políticas, económicas, sociales e históricas que, a partir de un análisis de información sobre atrocidades ocurridas en el pasado, se relacionan con una mayor incidencia de atrocidades masivas (Waller, 2016). Un conjunto de medidas y modelos han sido desarrollados por lxs investigadorxs y las organizaciones internacionales que monitorean las variables principales y valoran el riesgo relativo de atrocidad masiva en los países (Bellamy 2016b; Harff 2003, 2013, 2018; United Nations 2014; Verdeja 2016). En el contexto de la COVID-19, entre los factores de riesgo que pueden haberse agudizado, se encuentran la pérdida de confianza en la legitimidad del gobierno, las divisiones sociales identitarias, la discriminación sistemática a nivel estatal, la discriminación económica y la desigualdad en el acceso a los servicios básicos (Waller, 2020).

La clave para entender la razón por la cual algunos países pasan de estar en riesgo de sufrir atrocidades a padecerlas se encuentra en el concepto de un “detonante” [*trigger*] o punto de inflexión (Strauss, 2015). Los detonantes son “acontecimientos o circunstancias que, incluso si aparentan no guardar relación con los crímenes atroces, pueden empeorar las condiciones existentes o desencadenarlas” (United Nations, 2014). Son “estresores dinámicos, en tiempo real”, que abren “ventanas de riesgo de atrocidades” [*windows of atrocity risk*] (Waller, 2020). De la misma manera en que la convergencia de problemas,

políticas públicas y corrientes políticas puede abrir una ventana de oportunidades (Kingdon, 1995) y posibilitar un cambio positivo, los detonantes son sucesos negativos que, a primera vista, parecerían no estar relacionados con la violencia a gran escala, pero en realidad abren una ventana para que se genere violencia identitaria. Los detonantes son como la gota que colma el vaso. Pueden ser desastres naturales o crisis ambientales, ataques terroristas, asesinatos políticos o golpes de estado, fallos judiciales polémicos y pandemias globales. Las decisiones y acciones de lxs administradorxs públicxs pueden contribuir a aumentar los riesgos o funcionar como detonantes. Asimismo, la retórica política que fomente culpabilizar a determinados grupos identitarios o usarlos de chivo expiatorio puede aumentar el riesgo de atrocidades.

Las atrocidades masivas son como las pandemias en muchos sentidos. Siguen procesos similares de transmisión epidemiológica y no respetan ningún límite. En ambos casos, es difícil lograr que lxs individuxs y los estados tomen medidas preventivas durante las fases tempranas a pesar de las señales de advertencia, ya que para que una acción temprana prospere, es necesario que se reconozcan los déficits existentes en el sistema actual - algo que lxs gobernantes y lxs legisladorxs se rehúsan a admitir. Tanto las pandemias como las atrocidades se caracterizan por patrones de negación y culpa. Asimismo, cada una potencia los efectos de la otra disminuyendo la capacidad de poder afrontar cualquiera de las dos. La pandemia de la COVID-19 no es sólo una serie de casos aislados de discursos divisorios y políticas discriminatorias, sino que representa un gran riesgo de atrocidades masivas. Se diferencia de, y se suma a otras formas de violencia que también están relacionadas con altos niveles de estrés y desempleo. Esto genera responsabilidades para lxs trabajadorxs y lxs académicxs de la administración pública, no sólo a nivel local en materia de riesgos e intervenciones específicos de cada país, sino también en lo que respecta a tener conciencia de los riesgos a nivel global.

Esta pandemia no constituye solo un momento en el cual los riesgos de atrocidades son más altos a nivel global, poniendo al descubierto las desigualdades sociales, políticas y demográficas que han existido por años y pasaron desapercibidas por quienes no se vieron afectadxs. Además, para quienes están en una posición de poder, se presenta como una oportunidad de atender esta desigualdad forjando sociedades que sean resilientes a las crisis en salud pública y a los riesgos de atrocidades masivas. Si son educadxs sobre su posibilidad de coadyuvar en las atrocidades, lxs administradorxs públicxs pueden tomar medidas en este contexto para comprometerse con su prevención (Rubaii, Appe & Lippez-De Castro, 2019).

La prevención de las atrocidades se basa en reconocer que las atrocidades masivas no ocurren de la noche a la mañana y sin previo aviso. Por el contrario, son procesos largos que se vislumbran por un conjunto de señales de advertencia socio-políticas que aparecen tempranamente. Sólo cuando estas etapas son desapercibidas logran escalar hasta producirse los asesinatos masivos que comúnmente están asociados a las atrocidades masivas que requieren la intervención militar, económica y humanitaria de la comunidad internacional. El objetivo de la prevención de atrocidades es prevenirlas durante las etapas tempranas llamadas “río arriba” o *upstream*³ (Waller, 2016), es decir, antes de que empiece

³ Entendiendo que las atrocidades masivas no son acontecimientos, sino procesos, la prevención de atrocidades se describe generalmente como un proceso que consiste en distintas estrategias asociadas a tres fases-frases: “anterior al conflicto”, “durante el conflicto” y “posterior al conflicto”. Estas etapas han sido comparadas a tipos de prevención primaria, secundaria y terciaria que son usadas dentro de los modelos de

la violencia masiva. La clave para cumplir este objetivo está en que lxs administradorxs públicxs -a nivel local, regional y nacional- identifiquen y respondan a los factores de riesgo y desarrollen resiliencia social, es decir, que adopten una mirada de prevención de atrocidades (Bellamy 2016a) en todas sus decisiones y acciones.

3. Poniendo en práctica una mirada de prevención de atrocidades desde la administración pública

¿Cómo sería, en la práctica, adoptar una mirada de prevención de atrocidades como parte de la respuesta a la pandemia? En general, como en toda buena administración pública, se precisa: el uso de evidencia para la toma de decisiones; identificar las interdependencias y trabajar colaborativamente en áreas de políticas públicas; y encarar, siempre que sea posible, la raíz del problema y no sólo los síntomas. Además, también es necesario evaluar las decisiones y las acciones en relación a su capacidad de aumentar o reducir el riesgo de atrocidades y realizar esfuerzos que tengan la intención de desarrollar resiliencia como parte de una mirada integral de prevención de atrocidades.

Una mirada de prevención de atrocidades significa “la introducción de una perspectiva y un análisis de atrocidades específicas dentro los marcos políticos existentes y adaptar las medidas y programas políticos y actividades existentes para abordar las causas de riesgo y su aumento, apoyar las fuentes de resiliencia y preparar a lxs legisladorxs junto a los trabajos en el campo ante las futuras crisis y contingencias” (Bellamy, 2016a: 62). En el contexto de la COVID-19, una mirada de prevención de atrocidades haría que lxs administradorxs públicxs reconozcan el valor de su prevención en el diseño, la implementación y la evaluación de las respuestas a la pandemia, así como también en su discurso sobre el virus y sus leyes y normas.

A modo de ilustración, evaluamos la implementación de esta mirada en medio de la COVID-19 en tres contextos complementarios que representan necesidades a corto, mediano y largo plazo. Al concentrarnos en estos tres ejemplos, no pretendemos representar una lista exhaustiva sino más bien un caso representativo sobre la manera en que este nuevo marco teórico podría impactar en las decisiones y acciones de lxs administradorxs públicxs. Por orden de prioridad, los ejemplos comprenden 1) contrarrestar el discurso que apunta a responsabilizar a determinados grupos de personas por el virus y que autoriza, de forma implícita o explícita, la violencia en su contra; 2) evaluar las respuestas políticas a la pandemia en función de sus posibilidades de aumentar los factores de riesgo; y 3) realizar reformas institucionales más profundas para desarrollar una resiliencia que perdure a nivel sistémico. Los tres son discutidos brevemente a continuación.

4. Contrarrestando el discurso peligroso

La responsabilidad principal y más urgente para lxs administradorxs públicxs que usan una mirada de prevención de atrocidades es que se aseguren de no incitar a la violencia identitaria. Esto significa que además de evaluar la retórica política en función de hacer anuncios sobre la salud pública (Johnson, Pollock & Rauhaus, 2020), lxs administradorxs

salud pública. Waller (2016) se refiere a estas etapas como *upstream*, *midstream* y *downstream* (respectivamente), y nosotrxs adoptamos su terminología aquí.

públicxs tienen que considerar también la posibilidad de que sus palabras aumenten los riesgos de atrocidades. Esto significa no solamente no participar, sino también contrarrestar activamente el lenguaje divisorio que echa la culpa a determinados grupos por el virus y los describe como ‘subhumanos’ y como una amenaza para otrxs. Culpabilizar y usar chivos expiatorios son precursores clásicos de la violencia genocida. La preocupación no tiene que ver solamente con el discurso considerado estándar legal del discurso de odio, suponiendo que existiese tal estándar en algún lugar particular, sino con la noción más amplia de “discurso peligroso” que abarca “cualquier forma de expresión (por ejemplo, verbal, textual o mediante imágenes) que pueda aumentar el riesgo de que su audiencia justifique o ejerza violencia contra miembrxs de otro grupo” (Benesch, Ruths, Dillon, Saleem, & Wright, 2020).

Existe abundante evidencia de discurso peligroso y actitudes despectivas hacia grupos identitarios como resultado de la COVID-19. La *Carnegie Endowment for International Peace* publicó una serie de estudios de casos bajo el título “La polarización y la pandemia” para informar las diversas repercusiones de la COVID-19 en grupos y democracias vulnerables alrededor del mundo, incluyendo casos que se extienden desde Chile hasta Kenya (Carothers & O’Donohue, 2020). Otro informe presentado por la ONG internacional *Human Rights Watch* llamó a la pandemia “un tsunami de odio y xenofobia, chivos expiatorios y alarmismo” (Human Rights Watch, 2020), luego de documentar ejemplos de racismo y xenofobia anti-asiáticos en todo el mundo. Se citan ejemplos de altas autoridades gubernamentales haciendo declaraciones descaradamente racistas, como la repetida alusión del presidente Trump al “virus chino” o al “virus de Wuhan”; la comparación de un gobernador italiano que asegura que lxs italianxs tienen “una fuerte cultura de la higiene, lavarse las manos y ducharse, mientras que todxs vimos a las personas chinas comer ratones vivos”; y el Ministro de Educación de Brasil se burló públicamente del pueblo chino (Human Rights Watch, 2020).

Estas actitudes se ven luego reflejadas en medidas de políticas. Por ejemplo, el gobierno de Malasia condujo invasiones masivas para detener a trabajadores migrantes bajo pretexto de que los refugiadxs rohinyás eran responsables de propagar la enfermedad. En Rusia, el gobierno exigió a las autoridades de transporte público denunciar a pasajers chinx, y luego forzó a estos pasajers a guardar cuarentena independientemente de su historial de viaje. En varias partes del mundo, la gente asiática es indiscriminadamente repudiada. A su vez, dentro de la región asiática el racismo tiene un blanco más específico. Desde el comienzo de la pandemia, Corea del Sur, Japón e Indonesia pusieron en práctica políticas de discriminación contra gente de la China.

Mientras la mayoría del desprecio, la sospecha y la violencia han sido dirigidas contra personas asiáticxs, no se trata de las únicas que han sido repudiadas y señaladas como culpables. El mismo informe del Human Rights Watch (2020) demuestra un aumento de la discriminación anti-musulmana en India y Sri Lanka, y enumera ejemplos en China de poblaciones africanas que fueron testeadas a la fuerza, desalojadas de sus hogares de alquiler, y privadas de servicio en restaurantes, hoteles y negocios. En un “Llamado a la Acción” firmado por otras 12 ONG internacionales, el *Equal Rights Trust* informa que los discursos de odio y las políticas discriminatorias apuntan no solamente a asiáticxs, musulmanxs e migrantes, sino también a otras poblaciones sobre la base de su género, orientación sexual y edad. Asimismo, la pandemia ha dado lugar a que se difunda una nueva oleada de sentimiento antisemita. Según la *Anti-Defamation League* (2020),

alrededor del mundo, y en los Estados Unidos y Europa en particular, se han reactivado expresiones antisemitas ya conocidas, incluyendo infames declaraciones de que el virus había sido creado por lxs judíxs y “globalistas” con el objetivo de extender su control global.

Los comentarios despectivos de oficiales públicxs y las medidas de políticas discriminatorias han sido acompañadas de acciones de parte de la sociedad civil. Estas acciones incluyen ataques físicos y verbales en el Reino Unido, acoso y rechazo en África y Brasil, y ataques racistas y vandalismo en Australia. Lxs administradorxs públicxs tienen la responsabilidad de reconocer la posibilidad de que el discurso peligroso lleve a la violencia masiva, y de intervenir activamente para contrarrestar este discurso. La clave no está en regular o prohibir la expresión, lo que viene siendo la usual aproximación legislativa hacia el fenómeno de los discursos de odio, sino en desarrollar resiliencia pública ante discursos incendiarios e infundir un contra-discurso que refute falsedades (Benesch, 2020).

Cuando se educa al público sobre las dinámicas emocionales del discurso peligroso, éste va a estar mejor preparado para reconocer el discurso peligroso por lo que es, rechazarlo y comprometerse con un contra-discurso. El contra-discurso puede consistir en un “contra-mensaje” organizado y encabezado por gobiernos o líderes culturales (Brown, 2016). También puede ocurrir de manera más orgánica cuando el público ha desarrollado resiliencia, como por ejemplo al ser posteoado por individuos en Twitter (Benesch et al, 2016). Construir una cultura de resistencia al discurso peligroso es semejante a construir un sentido de responsabilidad comunitaria, lo que para Boyd y Martin (2020) representa uno de los elementos críticos de la gestión de crisis en el contexto de la pandemia.

4.1 Reduciendo el riesgo

Una segunda tarea de medio-plazo es revisar las medidas de políticas desarrolladas para responder a la COVID, evaluando su capacidad de aumentar los riesgos de atrocidades masivas, y modificar estas leyes y normas para disminuir este riesgo. Una mirada de prevención de atrocidades puede complementar a otros marcos teóricos para evaluar medidas de políticas alternativas durante la pandemia. Al criticar la política migratoria del gobierno de Trump, en particular la Política de Tolerancia Cero, los Protocolos de Protección a Migrantes y el Acuerdo de Cooperación en materia de Asilo, Garret (2020) ha remarcado las repercusiones para la salud y los derechos humanos. Estas mismas políticas pueden ser evaluadas respecto de su probabilidad de aumentar el riesgo de atrocidades masivas.

La mayoría de los modelos de factores de riesgo de violencia de atrocidades masivas enumeran más de una docena de factores que pueden ser agrupados, a groso modo, respecto de su relación a: características gubernamentales, condiciones económicas, división social e historia de conflictos previos (Harff, 2013, 2018; Straus, 2016; Verdeja, 2016; Waller, 2016). Para nuestros propósitos, nos enfocamos en sólo dos de estos factores para ilustrar cómo la mirada de prevención de atrocidades puede contribuir a reducir el riesgo de atrocidades dentro de la respuesta a la pandemia.

La desigualdad en el acceso a bienes y servicios basada en la identidad es un conocido factor de riesgo de violencia de atrocidades masivas. La pandemia ha puesto al descubierto la forma en que desigualdades preexistentes entre grupos identitarios pueden dar lugar a discriminación en materia de salud. Las injusticias en materia de salud siempre

han existido, pero ahora todxs se pueden ver claramente. Estas injusticias están en función tanto de las diferencias en el acceso a la atención médica y a la cobertura médica, como de la mayor exposición a la COVID-19 de quienes ya tienen menor acceso porque están sobrerrepresentados en la primera línea de trabajadores “esenciales”.

En países de bajos recursos con ciudades densamente pobladas y precarios sistemas de salud pública, el distanciamiento social y la higiene son difíciles de mantener, sino imposibles. Más allá de aumentar nuestra conciencia sobre desigualdades sociales preexistentes, la cuarentena y otras estrategias de confinamiento no están siendo aplicadas a todxs por igual, lo que resulta en una mayor discriminación en el derecho a la salud. Esto resulta evidente en las altas tasas de contagio y la falta de acceso a tratamiento efectivo entre minorías raciales y étnicas, personas mayores viviendo en geriátricos, migrantes y refugiadxs en campos y centros, y personas discapacitadas.

Del mismo modo, los déficits en la legitimidad estatal están relacionados con un mayor riesgo de violencia identitaria a gran escala. De esta manera, las respuestas a la pandemia que reducen la confianza, aumentan el riesgo; y aquellas que generan confianza pueden ayudar a prevenir violencia identitaria. De hecho, los gobiernos nacionales que han implementado respuestas rápidas y bien organizadas a la COVID-19 han visto como resultado, en muchos casos, un aumento de la confianza en el gobierno. La compañía de comunicación global Edelman mide niveles globales de confianza en el gobierno, los negocios, los medios y las ONG, y ha venido publicando informes regulares de su *Trust Barometer* [Índice de Confianza] para dar a conocer sus resultados.

El informe de mayo de 2020 evaluó cambios en la confianza en 11 países, entre enero y mayo del mismo año⁴. Todos los países en el estudio vieron un aumento de la confianza en el gobierno durante este período con la excepción de Japón. (No obstante, en Francia, Japón y Estados Unidos la mayoría de lxs encuestadxs siempre manifestaron desconfianza en el gobierno.) Este aumento en los números de confianza ejemplifica cómo la pandemia es una oportunidad para reducir el riesgo de atrocidades fomentando confianza en la población. La manera ineficaz como otrxs líderes de Estado respondieron a la crisis resultó en una caída en picada en los niveles de confianza. En Estados Unidos, por ejemplo, el aumento en los niveles de confianza en el *Trust Barometer* fueron atribuidos solamente a gobiernos locales, mientras que la confianza en el gobierno federal se mantuvo baja. A pesar de que un 66% de encuestadxs en Estados Unidos respondieron tener confianza en sus gobiernos locales, solamente un 46% dijo confiar en el gobierno federal. En la mayoría de los otros países evaluados en este estudio, no hubo disparidades entre confianza en el gobierno local y el gobierno federal. Esta inconsistencia en el caso de Estados Unidos puede ser atribuida al hecho de que en general los gobiernos locales han actuado de manera directa para responder a los riesgos de la pandemia, mientras que el gobierno federal ampliamente ha evitado y restado importancia a la crisis. El resultado ha sido una desconfianza de parte de la mayoría de estadounidenses. Y dado que la confianza gubernamental está muchas veces ligada a percepciones de la equidad, algunas políticas gubernamentales han empeorado las cosas; políticas, sea de manera deliberada o por incompetencia, han provocado tensiones comunitarias y socavado la cohesión social (Fukuyama, 2020).

⁴ Los países en el estudio incluían a Canadá, China, Francia, Alemania, India, Japón, México, Arabia Saudita, Corea del Sur, Reino Unido, y Estados Unidos.

En medio de la pandemia global, lxs administradorxs públicxs tienen una oportunidad de poner en marcha políticas que den cuenta de las inequidades subyacentes que puedan estar alimentando una desconfianza en las estructuras estatales, y, consecuentemente, disminuir estas inequidades. Usar una mirada de prevención de atrocidades implica una evaluación de programas de políticas y su implementación para garantizar no solamente que la política en cuestión beneficie a todxs por igual, sino también que aquellos grupos que, desde el principio, se encontraban en una situación desigual reciban mucha más atención. Esta discriminación positiva en la implementación de leyes y normas contempla que grupos de mayor riesgo y con menores recursos no sean dejados de lado. Dado que estos grupos son lo que muestran menor probabilidad de confiar en lxs actores gubernamentales, una mayor atención a sus necesidades abre la puerta para generar la confianza que antes se había deteriorado o que nunca había existido.

4.2 Desarrollando resiliencia a través de reformas estructurales e institucionales

Los primeros dos componentes de adoptar una mirada de prevención de atrocidades requieren acción inmediata y son específicos a la respuesta a la pandemia. El paso final es mirar aún más *upstream*, río arriba, hacia los cambios estructurales que puedan desarrollar resiliencia y disolver las causas fundamentales de uno o más factores de riesgo. Si lx administrador publicx promedio, incluyendo lxs burócratas en el nivel callejero (*street-level bureaucrats*) (Lipsky 2010), continúa ignorando o fracasa en hacer realidad su potencial para prevenir atrocidades masivas, el mundo continuará dependiendo de respuestas de intervención *midstream* (en medio de la corriente, o sea en el medio del conflicto) que tienen un pésimo récord de éxito. Una vez que la violencia masiva está en marcha, las opciones de respuesta son más limitadas y costosas, y menos efectivas.

La verdadera prevención requiere cambios sistémicos que aborden factores de riesgo a un nivel más fundamental e institucional. Se puede cuestionar la importancia de sumar una perspectiva de prevención de atrocidades dado que muchos marcos teóricos y modelos ya llegan a la misma conclusión, a saber: la necesidad de abordar la opresión estructural y hacer cambios sistémicos. Pero además, una mirada de prevención de atrocidades articula razones morales, políticas, financieras y prácticas, y vincula la inacción en estos cambios estructurales a severas consecuencias en forma de violencia masiva.

El uso de un marco de prevención de atrocidades a favor de reformas institucionales favorece directamente uno de los principios fundamentales de la administración pública: la equidad social. Ya en 1968 George Frederickson había defendido la equidad social como uno de los valores centrales de la administración pública. Desde entonces, él y otrxs academicxs han dado pruebas de la evolución de este valor dentro del campo (Frederickson 2010; Wooldridge & Gooden, 2009). A pesar de que en el 2005 la *National Academy of Public Administration* (NAPA) reconoció oficialmente la equidad social como uno de los cuatro pilares de la administración pública —junto a la economía, la eficiencia y la eficacia— ésta sigue pasando inadvertida en su enseñanza y práctica (Norman-Mailer, 2011).

5. Conclusión

Abogamos por sumar una mirada de prevención de atrocidades al vocabulario de las teorías de la administración que buscan ayudar a guiar a lxs administradorxs públicxs a tomar decisiones de corto, medio y largo plazo. La mirada de prevención de atrocidades ofrece a académicxs y trabajadores del campo una forma de evaluar sus acciones no solamente con respecto a evitar riesgos de violencia identitaria a gran escala, sino también con respecto a acciones positivas para disolver las causas estructurales subyacentes a esos riesgos.

Las respuestas gubernamentales a la COVID-19 a niveles nacional y sub-nacional aportan contextos de alto perfil y a gran escala para presentar y adoptar una mirada de prevención de atrocidades, pero las repercusiones no se limitan a la respuesta a la COVID. Una mirada de *respuesta* a atrocidades limita la responsabilidad de prevenir atrocidades masivas sólo a administradorxs públicxs involucradxs en relaciones internacionales, acción militar o esfuerzos de ayuda humanitaria. Una verdadera *prevención* río arriba de atrocidades involucra a administradorxs públicxs en todos los niveles y posiciones. Implica adoptar una mirada de prevención de atrocidades a una labor que de otra manera parecería desconectada de las atrocidades masivas, como lo es la respuesta a una pandemia.

Adoptando una perspectiva de regímenes de políticas (*policy regime perspective*) Carter y May (2020) describen la respuesta del gobierno de Estados Unidos a la pandemia del COVID-19 como un “aluvión de problemas interrelacionados y endógenos que cruzan fronteras geográficas, operativas y temporales... [dando por resultado] incertidumbre y complejidad [causando] atrasos, conflictos y acusaciones” (2020: 265). Los autores atribuyen estos problemas a la falta de compromiso político, objetivos poco claros y planes institucionales fragmentados. Una mirada de prevención de atrocidades se basa en las preocupaciones expresadas por Carter y May cuando dan cuenta de que los efectos de largo alcance de una respuesta incoherente a la pandemia no sólo tienen que ver con infección, contagio y tasas de mortalidad, sino también con una creciente pérdida de legitimidad de las instituciones gubernamentales. Esto a su vez aumenta el riesgo de atrocidades masivas, lo que no sólo es preocupante dentro de los Estados Unidos o para Estados Unidos, sino que resulta un asunto de importancia global.

Una mirada de prevención de atrocidades puede ser una valiosa contribución a la teoría de la administración pública en cualquier circunstancia, pero resulta aún más relevante como un componente de la respuesta a la pandemia. Esta mirada puede ayudar a lxs legisladores a: anticipar, reducir riesgos de, y responder a pandemias futuras; tomar decisiones sobre programas de políticas de largo alcance directamente relacionadas a uno o más factores de riesgo; y reconocer cómo decisiones de políticas públicas y administrativas en arenas aparentemente inconexas (educación, transporte, energía, medioambiente, planificación municipal, etc.) también pueden ser evaluadas de acuerdo a su posibilidad para prevenir atrocidades como parte de un enfoque holístico para la prevención río arriba. En otro trabajo planteamos conexiones entre la prevención de atrocidades y teorías fundamentales de la representación burocrática, el criterio administrativo y la colaboración entre organismos del Estado (Appe et al. 2020). Aquí nos enfocamos en la adopción de este modelo al contexto de una respuesta a la pandemia.

Adoptar una mirada de prevención de atrocidades en la pandemia del COVID-19 ofrece una oportunidad para honrar el legado de dos figuras emblemáticas en nuestro campo, acatando el llamado de Dwight Waldo (1948) a que lxs servidores públicxs estén activamente comprometidxs y bien informadxs, y sean agentes del cambio social políticamente entendidxs; y el permanente compromiso de George Frederickson con

promover equidad social. Si bien ninguno abordó la prevención de atrocidades o las pandemias globales, sus obras confirman el valor de una administración pública que examina la intersección de ambas.

El objetivo de este artículo de “Diálogo” ha sido fomentar la conversación sobre el valor de una mirada de prevención de atrocidades en la teoría de la administración pública, y promover su adopción en la práctica. La pandemia por la COVID-19 ha aumentado los múltiples factores de riesgo de atrocidades masivas en un conjunto de países desarrollados y en vías de desarrollo en todo el mundo. Ha puesto al descubierto de forma dramática a quienes son más vulnerables y ofrece una oportunidad —un punto decisivo— de actuar positiva o negativamente. Lxs intelectuales han planteado que la crisis actual o detonante [*trigger*] de la COVID-19 también puede producir unidad; sugiriendo que en tiempos de crisis los “grupos de aceptación” pueden “incluir grupos de rechazo, creando una identidad más amplia que luego dé lugar a sentimientos más positivos hacia gente que anteriormente era vista como adversaria o ajena” (Quaroo & Kleinfeld 2020, p.2). Esto tiene la posibilidad de prevenir violencia identitaria y producir un cambio político y social duradero. En efecto, la COVID-19 presenta una oportunidad de pensar en interseccionalidad y problemas sistémicos/estructurales, así como también en las necesidades más inmediatas. Si una mirada de prevención de atrocidades es empleada ampliamente por lxs administradorxs públicxs puede mejorar los resultados tanto en lo que refiere a combatir los peligros de las respuestas actuales a la COVID-19 como a la prevención de atrocidades en general.

6. Referencias

Adams, G. B., & Balfour, D. L. (2015). *Unmasking administrative evil* (4th ed.), New York, NY: M.E. Sharpe.

Anti-Defamation League (2020). “Coronavirus: Antisemitism”. URL=<https://www.adl.org/blog/corona-virus-antisemitism>.

Appel, S., Rubaii, N., & Whigham, K. (2020). “Expanding the reach of representativeness, discretion and collaboration: The unrealized potential of public administration research in atrocity prevention”, En *Public Administration Review, Online First*. Vol. 81, No. 1, pp. 81-90.

Arendt, H. (1963). *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil*, NY: Viking Press.

Bellamy, A. J. (2016a). “Operationalizing the ‘atrocity prevention lens’: Making prevention a living reality”, en S. P. Rosenberg, T. Galis, & A. Zucker (eds.). *Reconstructing atrocity prevention*. Cambridge, Cambridge University Press, págs. 61 a 80.

Bellamy, A. J. (2016b). “Reducing risk, strengthening resilience: Toward the structural prevention of atrocity crimes”. *Policy Analysis Brief*. Muscatine, IA: Stanley Foundation.

Benesch, S. (2020). "Countering dangerous speech: New ideas for genocide prevention", en: *United States Holocaust Memorial Museum*. URL= <https://www.ushmm.org/m/pdfs/20140212-benesch-countering-dangerous-speech.pdf>.

Benesch, S., Buerger, C., Glavinic, T., & Manion, S. (2020). "Dangerous speech: A practical guide", en: *Dangerous Speech*. URL= <https://dangerousspeech.org/guide/> (2 de enero de 2020).

Benesch, S., Ruths, D., Dillon, K. P., Saleem, H. M., & Wright, L. (2016). "Counterspeech on Twitter: A field study", en: *Dangerous Speech Project*, URL= <https://dangerousspeech.org/counterspeech-on-twitter-a-field-study/>

Boyd, N. M., & Martin, E. C. (2020). "Sense of community responsibility at the forefront of crisis management", en: *Administrative Theory & Praxis*. URL= <https://doi.org/10.1080/10841806.2020.1765288>

Brown, R. (2016). *Defusing hate*: "A strategic communication guide to counteract dangerous speech", en: *United States Holocaust Memorial Museum*. URL= <https://www.ushmm.org/m/pdfs/20160229-Defusing-Hate-Guide.pdf>.

Browning, C. (1992). *The Path to Genocide*, Cambridge, MA, Cambridge University.

Press. Caiden, G. E. (1991). "What really is public maladministration?", en: *Public Administration Review*. Vol. 51, No. 6, pp. 486–493.

Carothers, T., & O'Donohue, A. (2020). "Polarization and the pandemic", en: *Carnegie Endowment for International Peace*. URL= <https://carnegieendowment.org/2020/04/28/polarization-and-pandemic-pub-81638>.

Carter, D. P., & May, P. J. (2020). "Making sense of the U.S. COVID-19 pandemic response: A policy regime perspective", en: *Administrative Theory & Praxis*. Vol. 42, No. 2, pp. 265–277.

Edelman (2020). "Spring Update: Trust and the COVID-19 Pandemic", en: *Edelman Trust Barometer 2020*. URL= <https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2020-05/2020%20Edelman%20Trust%20Barometer%20Spring%20Update.pdf>.

Equal Rights Trust and others (2020). "Call to Action: Addressing discrimination and inequality in the global response to COVID-19". URL= <https://www.equalrightstrust.org/sites/default/files/images/COVIDResponse.pdf> (7 de mayo de 2020).

Frederickson, H. G. (2010). *Social equity and public administration: Origins, developments and applications*, Armonk, NY: M.C. Sharpe.

Fukuyama, F. (2020). "The pandemic and political order: It takes a state", en: *Foreign Policy*. Vol. 99, No. 4, pp. 26–32.

Garrett, T. M. (2020). "COVID-19, wall building, and the effects on Migrant Protection Protocols by the Trump administration: The spectacle of the worsening human rights disaster on the Mexico-U.S. border", en: *Administrative Theory & Praxis*. Vol. 42, No. 2, pp. 240–248.

Harff, B. (2018). "Countries at risk of genocide and politicide after 2016- and why", en: B. Harff & T. R. Gurr (eds.) *Preventing mass atrocity: Policies and practices*. New York, NY: Routledge, págs. 27 a 39.

Harff, B. (2003). "No lessons learned from the Holocaust? Assessing risks of genocide and political mass murder since 1955", en: *American Political Science Review*. Vol. 97, No. 01, pp. 57–73.

Harff, B. (2013). "Detection: The history and politics of early warning", en: *Responding to genocide: The politics of international action*. Boulder, CO: Lynne Rienner, pp. 85 a 110.

Human Rights Watch (2020). "Covid-19 fueling anti-asian racism and xenophobia world- wide: National action plans needed to counter intolerance". URL= <https://www.hrw.org/news/2020/05/12/covid-19-fueling-anti-asian-racism-and-xenophobia-worldwide> (12 de mayo de 2020).

Johnson, A. F., Pollock, W., & Rauhaus, B. (2020). "Mass casualty event scenarios and political shifts: 2020 election outcomes and the U.S. COVID-19 pandemic", en: *Administrative Theory & Praxis*. Vol. 42, No. 2, pp. 249–264.

Kendi, I. X. (2019). *How to be an antiracist*. New York, NY: Penguin Random House.

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed). New York, NY: Longman.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy, dilemmas of the individual in public services* (30th Anniversary Expanded Edition.). New York, Russell Sage Foundation.

Nabatchi, T., Goerdel, H. T., & Pfeffer, S. (2011). "Public administration in dark times: Some questions for the future of the field", en: *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 21, No. Suppl 1, pp. i29–i43.

Norman-Major, K. (2011). "Balancing the four Es; or can we achieve equity for social equity in public administration?", en: *Journal of Public Affairs Education*. Vol. 17, No. 2, pp. 233–252.

Quaroo, A., & Kleinfeld, R. (2020). "Can the Coronavirus Heal Polarization?", en: *Carnegie Endowment for International Peace*. URL= <https://carnegieendowment.org/2020/05/01/can-coronavirus-heal-polar-ization-pub-81704>

Rose, R. (1989). "How exceptional is the American political economy?", en: *Political Science Quarterly*. Vol. 104, No. 1, pp. 91–115.

Rubaii, N., Appe, S., & Lippez-De Castro, S. (2019). "Administering prevention or administering atrocities?", en: *Teaching Public Administration*. Vol. 37, No. 2, pp.175–198.

Straus, S. (2015). "Triggers of mass atrocities", en: *Politics and Governance*. Vol. 3, No. 3, pp. 5–15.

Straus, S. (2016). *Fundamentals of genocide and mass atrocity prevention*. Washington, DC: United States Holocaust Memorial Museum.

Svara, J. H., & Brunet, J. R. (2004). "Filling the skeletal pillar: Addressing social equity in introductory courses in public administration". en: *Journal of Public Affairs Education*. Vol. 10, No. 2, pp. 99–109.

United Nations (2014). "Framework of analysis for atrocity crimes: A tool for prevention". URL= https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/about-us/Doc.3_Framework%20of%20Analysis%20for%20Atrocity%20Crimes_EN.pdf

Verdeja, E. (2016). "Predicting genocide and mass atrocity", en: *Genocide Studies and Prevention*. Vol. 9, No. 3, pp. 13–32.

Waller, J. (2016). *Confronting evil: Engaging our responsibility to prevent Genocide*, Oxford, Oxford University Press.

Waller, J. (2020). "Policy challenge brief: Implications of COVID-19 for atrocity prevention", en: *The Auschwitz Institute for the Prevention of Genocide and Mass Atrocities*. URL= <http://www.auschwitzinstitute.org/wp-content/uploads/2016/01/AIPG-Pandemic-Policy-Challenge-Brief.pdf>.

Wooldridge, B., & Gooden, S. (2009). "The epic of social equity", en: *Administrative Theory & Praxis*. Vol. 31, No. 2, pp. 222–234.

Zavattaro, S. M., & McCandless, S. A. (2020). "Editor's introduction: Our public service manifesto during pandemic", en: *Administrative Theory & Praxis*. Vol. 42, No. 2, pp. 233–239.