



Opera
ISSN: 1657-8651
ISSN: 2346-2159
Universidad Externado de Colombia

PUEBLOS INDÍGENAS COMO VÍCTIMAS DE LOS GENOCIDIOS PASADOS Y ACTUALES: UN TEMA ESENCIAL PARA EL CURRÍCULO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

Rubaii, Nadia M.; Líppez-De Castro, Sebastián; Appe, Susan

PUEBLOS INDÍGENAS COMO VÍCTIMAS DE LOS GENOCIDIOS PASADOS Y ACTUALES: UN TEMA ESENCIAL PARA EL CURRÍCULO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

Opera, núm. 25, 2019

Universidad Externado de Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67560760003>

DOI: 10.18601/16578651.n25.03

PUEBLOS INDÍGENAS COMO VÍCTIMAS DE LOS GENOCIDIOS PASADOS Y ACTUALES: UN TEMA ESENCIAL PARA EL CURRÍCULO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

INDIGENOUS PEOPLES AS VICTIMS OF PAST AND
PRESENT GENOCIDES: AN ESSENTIAL TOPIC FOR
PUBLIC ADMINISTRATION CURRICULA IN LATIN
AMERICA

Nadia M. Rubaii * nadia.rubaii@binghamton.edu
Binghamton University, EE.UU

Sebastián Líppez-De Castro ** slippe@javeriana.edu.co
Pontificia Universidad Javeriana, Colombia

Susan Appe *** sappe@albany.edu
University at Albany, EE.UU

Opera, núm. 25, 2019

Universidad Externado de Colombia

Recepción: 24 Diciembre 2018

Recibido del documento revisado: 02
Abril 2019

Aprobación: 08 Abril 2019

DOI: 10.18601/16578651.n25.03

CC BY-NC-SA

Resumen: Los pueblos indígenas latinoamericanos han sido y continúan siendo víctimas de atrocidades masivas y genocidios. Los ejemplos históricos y contemporáneos muestran que algunas atrocidades masivas son cometidas por servidores públicos o con su complicidad, pero también que los oficiales del Gobierno juegan un papel crítico en la prevención de estos delitos. A pesar del rol esencial de los servidores públicos, mostramos que este tema está ausente en los programas de administración y políticas públicas. Por ello, en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, argumentamos que los programas en estas áreas tienen la responsabilidad de ajustar sus currículos para asegurar que sus estudiantes y egresados estén preparados para ser agentes de prevención. Basándonos en las competencias universales incluidas en los estándares de acreditación de la Red de Escuelas de Administración, Políticas y Asuntos Públicos, y en los temas esenciales del *Atlas de Gestión Pública*, ofrecemos sugerencias y estrategias para incorporar este tema en clases y programas de Administración y Políticas Públicas.

Palabras clave: América Latina, competencias, derechos humanos, enseñanza de administración y políticas públicas, genocidio y atrocidades masivas, pueblos indígenas.

Abstract: Indigenous peoples in Latin America have been and continue to be victims of mass violence and genocide. Historical and present day examples demonstrate that some atrocities are committed at the hands of or with complicity from public administrators, while in other instances government officials are essential actors in prevention. Despite the critical role which public servants can play, we document that this topic is largely absent from the disciplines of public administration and public policy. Within the framework of the UN Sustainable Development Goals, we argue that public administration and policy programs have a responsibility to adjust their curricula to ensure that students and graduates are prepared to be agents of prevention. We offer suggestions and strategies for incorporating this subject into classes and programs. We link our recommendations to the universal competencies in The Network of Schools of

Public Policy, Affairs, and Administration international accreditation standards, and to the essential content areas identified by the Atlas of Public Management.

Key words: Competencies, genocide and mass atrocity, human rights, indigenous peoples, Latin America, teaching public administration and public policy.

INTRODUCCIÓN

¿Por qué uno de los problemas sociales contemporáneos más apremiantes no es parte de los currículos en los programas de administración pública alrededor del mundo? Si no enseñamos a los estudiantes de asuntos públicos sobre los genocidios y crímenes atroces tanto históricos como contemporáneos -incluidos aquellos más relevantes para sus propios contextos nacionales-, ¿cómo podríamos razonablemente prevenir nuevos casos de crímenes atroces? En este artículo argumentamos que los programas sobre asuntos públicos en todos los países tienen la responsabilidad de incorporar contenidos relacionados con el genocidio y las atrocidades masivas, así como las herramientas para su prevención. En particular, proponemos que los programas académicos en América Latina tienen la obligación de poner especial énfasis en los ejemplos históricos y contemporáneos relacionados con sus pueblos indígenas.

Los programas académicos de administración pública, gestión pública y políticas públicas preparan sus estudiantes para que reconozcan y respondan a los problemas sociales más apremiantes que enfrentan sus comunidades, nuestros países y el mundo. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2015 representan esos problemas a través de 17 objetivos que pueden servir como guías para la implementación de programas. El ODS 16 explícitamente señala la importancia de "promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas" mediante la "promoción de un acceso universal a la justicia y la construcción de instituciones responsables y eficaces a todos los niveles". Sin duda, uno de los problemas sociales más antiguos, destructivos y extendidos que amenaza directamente el ODS número 16 es el del genocidio y otras atrocidades masivas. El genocidio es con frecuencia parte de la enseñanza y la investigación en los campos de la antropología, la historia, las relaciones internacionales, la ciencia política, la psicología y la sociología (Jones, 2017); pero usualmente no aparece en la enseñanza ni en las investigaciones sobre asuntos públicos. Dicha ausencia representa una victoria preocupante del énfasis administrativo en la eficiencia, en el espíritu de Herbert Simon (1946), y una desconcertante falta de atención a la llamada de Dwight Waldo (1948) a prestar atención a las preocupaciones moral-filosóficas¹. En otro artículo planteamos y justificamos la necesidad de incorporar el tema en la enseñanza de asuntos públicos en general (Rubaii, Appe y Lippez, 2019). En ese texto sostenemos que la ausencia del tema del genocidio en nuestros programas deja a los egresados sin la preparación necesaria para contribuir efectivamente a las discusiones sobre políticas relacionadas y que, lo que es aún más preocupante, los deja en una posición en la que podrían contribuir involuntariamente a la ocurrencia de nuevas

atrocidades. Usamos ese artículo como base para, ahora, enfocar este documento especialmente en América Latina, y aún más específicamente en sus pueblos indígenas originarios (PIO) y en las atrocidades masivas en su contra².

La educación sobre asuntos públicos en América Latina refleja una combinación de la emulación de modelos y prácticas de otros lugares (Estados Unidos y Europa, en particular) con una identidad latinoamericana única (Sanabria, Rubaii y Purón, 2016). Como tal, es apropiado examinar los programas latinoamericanos de educación en asuntos públicos tanto de forma independiente como en relación con sus algo más establecidas contrapartes. Igualmente, dentro del amplio tema de los genocidios y las atrocidades masivas, nos enfocamos especialmente en aquellos crímenes atroces que han tenido y continúan teniendo como blanco a los PIO. A lo largo de las Américas -desde el extremo sur de la Patagonia hasta el extremo norte de Canadá- los PIO han estado entre las víctimas más consistentes de genocidios y atrocidades masivas históricos y contemporáneos. Nuestra premisa más amplia es que los programas de administración pública en todos los lugares tienen la responsabilidad de enseñar acerca de las atrocidades masivas y de preparar a sus estudiantes para ser agentes de prevención de esos crímenes, lo cual ilustramos a través del caso de los pueblos indígenas en América Latina.

Partiendo del reconocimiento de que los programas académicos en administración pública no solo fungen como facilitadores en la apropiación de conocimientos por parte de sus estudiantes, sino que además promueven el desarrollo de habilidades e inculcan valores del servicio público, presentamos sugerencias sobre los correspondientes conocimientos, habilidades y valores que podrían asociarse con la inclusión de los genocidios y otras atrocidades masivas contra los PIO como parte de su currículo actual. Empezamos por presentar definiciones de los conceptos fundamentales y un recuento histórico del desarrollo del derecho internacional alrededor de estos crímenes, seguido de los marcos teóricos. Luego presentamos un breve resumen de ejemplos históricos y contemporáneos de los genocidios y las atrocidades masivas contra los PIO en América Latina. Seguido de ello discutimos las herramientas prácticas para la prevención de atrocidades masivas con un enfoque en los retos de los modelos para la prevención cuando se aplican a los PIO. Posteriormente, presentamos evidencia empírica que muestra la ausencia de estos importantes temas en los programas académicos en la región. Para concluir, compartimos algunas ideas para aquellos interesados en incorporar estos contenidos en sus cursos y programas, y posicionamos nuestras recomendaciones dentro de dos marcos bien establecidos: las competencias de la Red de Escuelas de Administración, Políticas y Asuntos Públicos (NASPAA, por sus siglas en inglés), y los temas de enseñanza del *Atlas de Gestión Pública*³.

MARCO TEÓRICO: EL GENOCIDIO Y OTRAS ATROCIDADES MASIVAS

Tanto los académicos como los profesionales del derecho internacional atribuyen el término "genocidio" y su reconocimiento final por parte de la ONU y la comunidad mundial, al abogado polaco-judío Rafael Lemkin. Según los términos de la Convención de la ONU para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, adoptada en 1948 y puesta en marcha en 1951, el genocidio es un delito internacional que todos los firmantes de la Convención tienen la responsabilidad de prevenir y sancionar tanto en tiempos de paz como de guerra (art. 1). El genocidio ocurre cuando:

... cualquiera de los actos mencionados a continuación, [son] perpetrados *con la intención* de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal:

- a) Matanza de miembros del grupo;
- b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;
- c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;
- d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo;
- e) Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo (art. II).

Con frecuencia consideramos el genocidio en relación con otros delitos atroces reconocidos por el derecho internacional; las distinciones entre estos crímenes en ocasiones no son claras y algunas atrocidades masivas con frecuencia se ajustan a los criterios de múltiples delitos. La tabla 1 ilustra las similitudes y diferencias entre el genocidio, los crímenes de guerra y los delitos de lesa humanidad. Un cuarto concepto, el de limpieza étnica, no está definido por el derecho internacional, pero es ampliamente referenciado junto con el resto de los mencionados crímenes atroces. También es apropiado distinguir el concepto de genocidio de la noción más amplia de derechos humanos; una manera útil de apreciar la diferencia es que los derechos humanos se orientan a los derechos de los individuos y grupos para "tener" el bienestar o las condiciones sociales (vivienda, empleo, salud, trato justo, etc.) que permitan una vida acorde con la dignidad humana, mientras que el genocidio se refiere al derecho de un grupo a "ser" o a "existir".

TABLA 1
EL GENOCIDIO EN RELACIÓN CON OTROS CRÍMENES INTERNACIONALES

Concepto jurídico	Origen	Contexto	Intención de destruir grupo	Grupos protegidos
Crímenes de Guerra	Desde hace muchos siglos (Siglo VI a. C.)	Solamente en conflicto armado	No	Población civil o prisioneros de guerra
Crímenes de Lesa Humanidad	Preámbulo de la Convención de La Haya de 1907	En tiempos de paz o de guerra	No (extendido o sistemático)	Cualquier población civil
Genocidio	La Convención de la ONU sobre el Genocidio de 1948 y ratificación 1951	En tiempos de paz o de guerra	Sí	Grupos nacionales, étnicos, raciales o religiosos

La definición vigente de genocidio difiere de la conceptualización original de Lemkin. Resulta especialmente interesante que en la versión final de la Convención de la ONU sobre el Genocidio ya mencionada, este se limite a la protección de "grupos nacionales, raciales, étnicos o religiosos", y se excluya la referencia a "grupos políticos", "grupos lingüísticos", o, lo que hubiera sido aún más incluyente, a "otros grupos", lo que en todo caso fue considerado por la ONU en versiones previas de dicha Convención. De manera similar, la definición legal omite cualquier referencia a la manera en que acciones sociales, culturales, medioambientales o económicas pueden tener efectos genocidas. A la luz del propósito de educar futuros administradores públicos para ser agentes capaces de contribuir a la prevención de estos crímenes, es útil comprender tanto la letra y el espíritu de la ley como sus limitaciones.

Con relación a otras partes del mundo, las atrocidades masivas en América Latina han sido generalmente menos visibles a nivel internacional y con frecuencia no han sido descritas como genocidios. Atribuimos esta situación a tres factores. Primero, en los casos en que sistemáticamente han ocurrido asesinatos, desapariciones, detenciones masivas y tortura en países latinoamericanos, los grupos que han sido objeto de estos crímenes con frecuencia han sido perseguidos por razones de diferencias ideológicas o políticas, o estos se han justificado ante el mundo exterior como hechos en contra de elementos subversivos. Estos hechos no han sido descritos por una motivación basada en la raza, religión, nacionalidad o etnicidad, lo que ha hecho que, con mayor facilidad, la comunidad internacional señale esas atrocidades como asuntos políticos domésticos. Segundo, aquellos que defienden, están involucrados o permiten la extracción de recursos naturales, la agricultura de gran escala y los proyectos de infraestructura que destruyen el ecosistema y la forma de vida de PIO remotos, sostienen que están buscando el desarrollo económico para beneficio de todos y niegan la intención de infligir algún daño. Finalmente, cuando hay alguna atención académica a estos problemas, esta tiende a ser escrita en español y no se traduce para audiencias anglosajonas más amplias. Por todo esto, mientras que la revista oficial de la Asociación Internacional de Investigadores del Genocidio (IAGS, por sus siglas en inglés) tiene una cobertura mínima de atrocidades ocurridas en América Latina, el sitio web de esta organización recoge una extensa lista de bibliografía publicada en español⁴. En todo caso, la cobertura que se hace en esa bibliografía se concentra casi exclusivamente en atrocidades ocurridas en Argentina y no refleja preocupación por casos de otros países ni por su prevención.

LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA COMO VÍCTIMAS DE GENOCIDIOS Y ATROCIDADES MASIVAS

El sometimiento y la disminución de los PIO, por medio de masacres genocidas, esclavitud, conversión religiosa forzada, desplazamiento de

sus territorios, y otros, fue parte integral del proceso de conquista y colonización llevado a cabo por naciones europeas que usaron su poder militar, la religión, la cultura y el lenguaje para dominar a los grupos indígenas con el fin de extraer los ricos recursos naturales del continente. De hecho, el mismo concepto de "pueblos indígenas" es inseparable de aquellos de "imperialismo" o "colonización" (Coates, 2004). El derecho internacional define los pueblos y las naciones indígenas como aquellos que:

... teniendo una continuidad histórica con sociedades que se desarrollaron en sus territorios desde antes de la invasión y colonización [y conformando] sectores no dominantes de la sociedad, [...] determinaron preservar, desarrollar y transmitir sus territorios ancestrales a las generaciones futuras [...] de acuerdo con sus propias tradiciones culturales, instituciones sociales, y sistemas legales (traducción propia) (Martínez, 1987).

Masacres, guerras, desplazamiento, nuevas enfermedades y sistemas de trabajos forzados mataron más de 50 millones de indígenas en la región y, en muchos casos, borraron pueblos enteros. La mezcla racial entre conquistadores españoles y mujeres indígenas también contribuyó a la desaparición de grupos indígenas (Noticias de América Latina y El Caribe, 2017). Por ello, aunque para 2018 se estima una población de 45 millones de indígenas que viven en América Latina, algo más del 8 % de la población de la región⁵, mapas que comparan la población previa a la conquista con la posterior ilustran la medida en que los PIO fueron eliminados de largos territorios de América Latina⁶. De hecho, la exterminación violenta y el impacto de las nuevas enfermedades traídas por los invasores españoles y portugueses a centro y Suramérica fueron tan dramáticos que algunos estiman que cerca de 130 años después de los primeros contactos, el 90 % de la población indígena ya había sido asesinada (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014). Así, aunque en un momento de la historia las comunidades indígenas florecieron a lo largo de la región; ahora el 80 % de la población indígena se concentra en apenas cuatro países: México, Bolivia, Guatemala y Perú (Banco Mundial, 2015).

Las manifestaciones contemporáneas del genocidio indígena tienen muchas formas similares a las históricas, además de algunas nuevas. En el caso de Guatemala, por ejemplo, hubo ejecuciones masivas como parte del llamado "genocidio silencioso" ocurrido entre 1982 y 1983. Durante este periodo, fuerzas militares bajo la dirección del presidente y general Ríos Montt adelantaron una campaña para arrasarse con la tierra, la cual terminó en la sistemática exterminación de 440 comunidades maya (Center for Justice and Accountability, 2016). En la región, los pueblos indígenas continúan siendo víctimas de violencia, asesinatos, uso extremo de la fuerza y desplazamiento forzado por parte del Estado y de otros actores armados militares y privados, y muchos están en riesgo de exterminación. Entre muchos ejemplos se cuentan los de los chuschagasta y los mapuche en Argentina y Chile, los guaraní kaiowá en Brasil, los awa en Colombia, los kichwa en Ecuador, y los pueblos guaraní y yakye axa en Paraguay.

En algunos casos, la violencia es motivada por modelos de desarrollo basados en intereses económicos y el deseo de grupos no indígenas de explotar los recursos naturales de las tierras nativas, y no necesariamente por la intención de eliminar a los grupos indígenas. En otros casos, sin embargo, la intención genocida es más explícita (Clavero, 2010; 2011; Cauthin, 2007; Cu'e, s. f.; Colombia Nunca Más, 2008; International Criminal Court, 1998; IACHR, 2000; 2005; La Tercera, 2017). Los PIO dependen enormemente de sus ecosistemas y son muy sensibles a los cambios en sus condiciones medioambientales. Las intromisiones en sus territorios quebrantan sus tradiciones culturales y sociales, amenazan su salud, contaminan el agua, destruyen las tierras y diezman los ecosistemas animales de los que dependen (CEPAL, 2014). Las industrias mineras y extractivas, la agricultura extensiva y los proyectos de infraestructura, con frecuencia financiados con capital extranjero y con el propósito de estimular el desarrollo económico, amenazan las comunidades indígenas en América Latina (IACHR, 2015). Con frecuencia, las fuerzas militares y policiales acompañan estos proyectos, lo que resulta en conflictos violentos entre las fuerzas armadas y los PIO.

Expulsados por la fuerza de sus territorios ancestrales y empujados hacia áreas urbanas, los hogares indígenas enfrentan una mayor inseguridad económica, ambientes insalubres y un acceso más limitado a servicios básicos (World Bank, 2015). Cuando sus visiones sobre el desarrollo contrastan con aquellas de la mayoría, con frecuencia las comunidades indígenas son privadas de sus tierras, cosmovisiones, costumbres y cultura; todo para facilitar el desarrollo de otros grupos locales no indígenas (Reinoso, 2005; La Gaceta, 2005; World Bank, 2016). La región también ha sido testigo del asesinato y la desaparición de líderes y activistas indígenas tales como Berta Cáceres, Tomás García y Allan García Domínguez en Honduras; Adolfo Ich en Guatemala; Clodiodi Aquileu Rodrigues de Souza en Brasil, y Santiago Maldonado en Argentina (IACHR, 2016; Human Rights Watch, 2016; Politi y Londoño, 2017). Solo en Colombia, incluso después de la firma del acuerdo entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC, específicamente entre noviembre de 2016 y el mismo mes de 2017, se reporta que 38 líderes indígenas han sido asesinados (Semana, 2017). Además, en toda la región hay una especial preocupación en relación con los pueblos indígenas que aún viven voluntariamente de manera aislada (IACHR, 2009; 2013). Por ejemplo, los tagaeri y los taromenani en Ecuador, los nukak en Colombia, y los mashco piro, yora y amahuaca de Perú son amenazados por la violencia y las enfermedades producto de los contactos indeseados con el mundo exterior, y por los proyectos de infraestructura que atraviesan y destruyen sus territorios.

Aunque el abuso a los PIO ya no ocurre en la forma de un genocidio flagrante o de esclavitud, los derechos de estos pueblos aún se ven amenazados de diversas maneras. Las prácticas de desarrollo y la extracción de minerales destruyen el medio ambiente y desplazan a las personas de sus tierras natales. Las políticas y prácticas educativas amenazan el lenguaje y las tradiciones culturales. La pobreza y la

desigualdad generalizadas amenazan la salud y el bienestar de los PIO. En síntesis, aunque existen leyes internacionales y políticas nacionales para la protección de los derechos de estos pueblos, las atrocidades masivas en su contra continúan (Benvenuto, 2015; García-Alex y Hitchcock, 2009).

LA SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA EN EL CONTEXTO DEL DERECHO INTERNACIONAL

Aunque no hay mucha controversia acerca del impacto devastador de los hechos de la colonización sobre los pueblos indígenas, los debates sobre si es apropiado usar el rótulo de genocidio para describir esos actos continúan. Aquellos que se oponen al uso del término, más allá de simplemente señalar que el genocidio no existía como delito en el tiempo en que se cometieron esas ofensas, se concentran en el elemento de la intención. Por ello, sostienen que la violencia ejercida contra los PIO durante el periodo colonial no puede ser considerada como genocidio porque no tenía el propósito de destruir sistemáticamente los grupos indígenas (Del Popolo, Jaspers y CEPAL, 2014; United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, 2017). Por el contrario, el objetivo era el de extraer las riquezas del continente y contribuir a "civilizar" a los "salvajes". La invasión y colonización británica de los Estados Unidos, Canadá y Australia, y las acciones de España en América Latina recurrieron a justificaciones similares para la destrucción de los pueblos indígenas en el nombre de la conquista, la pacificación, la civilización y el orden (Jones, 2017).

Por el contrario, los activistas por la defensa de los derechos de los PIO con frecuencia insisten en que cualquier denominación inferior a la de genocidio es limitada en capturar la severidad y el impacto sobre los pueblos originarios. Ellos, junto a algunos académicos de los derechos indígenas, defienden una definición del genocidio más liberal, amplia y cercana a la definición original propuesta por Rafael Lemkin, no la versión estrecha que finalmente fue adoptada en el derecho internacional. Por ejemplo, en su recuento sobre los desafíos retóricos que coinciden en los campos del genocidio y los derechos indígenas, Benvenuto (2015) afirma que existe la necesidad de cuestionar la definición legal estrecha del genocidio para que pueda, más ampliamente, abarcar también el cultural y étnico.

Nuestro trabajo parte del supuesto de que los estudiantes de administración pública deben entender la definición legal, pero también deben mantener los valores reflejados en una concepción más amplia del genocidio. Por ello, políticas públicas que deliberadamente descarten el impacto sobre pueblos indígenas, incluso en situaciones que no incluyan asesinatos directos o una intención explícita de destruirlos, generan preocupación. Con este marco conceptual, queda entonces claro que los genocidios contra los PIO en América Latina no se limitan al periodo colonial, sino que han continuado en la era moderna, aunque en los

tiempos actuales toman diferentes formas que a veces no parecieran ajustarse a la definición legal, aunque sí a su concepción más amplia.

MECANISMOS PARA LA PREVENCIÓN DEL GENOCIDIO Y LAS ATROCIDADES MASIVAS

La comunidad internacional -en particular la ONU a escala global, y la Organización de los Estados Americanos (OEA) a nivel regional- tiene un sistema de convenciones, declaraciones y protocolos diseñados para articular principios comunes y motivar su cumplimiento⁷. Esos documentos incluyen derechos humanos en general, crímenes atroces en particular, y los derechos especiales de los PIO. Como parte del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 de la ONU, la comunidad internacional también adoptó oficialmente el principio conocido como la Responsabilidad de Proteger (R2P). La R2P desarrolla el principio de la responsabilidad internacional de proteger a las víctimas y potenciales víctimas de todo tipo de atrocidades masivas, incluidos el genocidio, los crímenes de guerra y de lesa humanidad, y la limpieza étnica. Esa efectiva protección de las víctimas requiere una comprensión de las condiciones o los factores de riesgo que facilitan la ocurrencia de atrocidades masivas, y de los mecanismos disponibles para mitigar aquellos factores de riesgo y reducir la probabilidad de que esos crímenes ocurran. La forma ideal de prevención impediría que los genocidios y otras atrocidades masivas ocurrieran en primer lugar, pero una mirada más realista a la prevención reconoce que, cuando el ideal no es posible de alcanzar, debemos tomar otras medidas para reducir el daño que sufren las víctimas durante y después de que un delito atroz ha tenido lugar.

Una de las claves para la comprensión de la prevención de las atrocidades masivas es la identificación de sus factores de riesgo generales.

Estos incluyen, 1) situaciones de conflicto armado, crisis u otras formas de inestabilidad; 2) historia de serias violaciones de derechos humanos e impunidad; 3) debilidad en las estructuras del Estado; 4) motivos e incentivos; 5) capacidad de comisión de crímenes atroces; 6) acción facilitadora o preparatoria; 7) ausencia de factores de mitigación del riesgo; 8) factores desencadenantes (UN Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect, 2014)⁸. Otra manera de considerar la responsabilidad y oportunidad de prevenir es a través de las etapas de violencia genocida por las que frecuentemente atraviesan las sociedades. De acuerdo con Stanton (1996), en las etapas iniciales se encuentran la de clasificación y simbolización, durante las cuales los "grupos de personas son encasillados con etiquetas o características imaginadas que promueven su discriminación activa" (traducción propia) (Pensky y Rubaii, 2017). Esas etapas iniciales reflejan una mentalidad de "nosotros contra ellos" en la que se define un grupo como "el otro". Con frecuencia, a estas etapas les sigue una de discriminación formal, que luego escala en la deshumanización del otro. Los genocidios no son casuales o fortuitos, por el contrario, son planeados e intencionalmente polarizan. En el modelo

de Stanton, la etapa final consiste en la negación del genocidio por parte de sus perpetradores y de las generaciones futuras.

Este no es un proceso lineal ni tampoco es necesariamente rápido. De hecho, algunas de las etapas iniciales pueden presentarse décadas antes de que ocurran las atrocidades como tal. Es interesante señalar que en el modelo de Stanton también se argumenta que cada una de estas etapas ofrece oportunidades para la prevención.

Las medidas más efectivas de prevención podrían presentarse con objetivos más generales, y no ser explícita o públicamente definidas como medidas que busquen la prevención de crímenes atroces. Esto también sugiere que los servidores públicos, en un amplio rango de tipos de organizaciones y niveles de responsabilidad, pueden contribuir a la prevención. Una manera en la que lo pueden hacer es por medio de los denominados mecanismos nacionales para la prevención. De acuerdo con Samantha Capicotto, directora de Política y Planeación del Instituto Auschwitz para la Paz y la Reconciliación, los mecanismos nacionales son organismos oficialmente constituidos con la responsabilidad de adelantar estrategias para la prevención de atrocidades masivas. En estos organismos participan representantes de diferentes áreas del gobierno, así como miembros de la sociedad civil, de organizaciones religiosas, académicas y del sector privado, todos con el objetivo explícito de prevenir estos crímenes. Estos mecanismos nacionales, entonces, contribuyen a fin de que los países tengan un conjunto de políticas y prácticas para la prevención que estén coordinadas (Capicotto, 2017).

De acuerdo con el principio de la R2P, los países tienen una responsabilidad afirmativa de *prevenir, reaccionar y reconstruir*. Para ilustrar las diferentes formas que pueden tomar las estrategias de prevención, en la tabla 2 presentamos dos modelos comparables, uno que usa la analogía de un río (Waller, 2016) y otro que usa la analogía de la progresión de tratamientos para una enfermedad.

TABLA 2
PREVENCIÓN EN TRES ETAPAS

Etapa R2P	Modelo		Mecanismos para la prevención
	Waller	Salud pública	
Etapa 1: prevenir	<i>Upstream</i> o río arriba, es decir, antes de la ocurrencia de actos de violencia genocida	La prevención temprana toma la forma de un modo de vida saludable, con una dieta balanceada y ejercicio regular, descanso suficiente y monitorización periódica con un médico	Reconocimiento de los factores del riesgo para aliviar las causas de fondo o condiciones estructurales que podrían facilitar la ocurrencia de crímenes atroces. Políticas orientadas a promover la inclusión, incrementar la equidad social y económica, mejorar el acceso a servicios, y asegurar que no hay grupos excluidos o degradados.
Etapa 2: reaccionar	<i>Midstream</i> o en el medio, es decir, durante la ocurrencia de actos de violencia genocida	Cuando alguien comienza a tener síntomas de una enfermedad debe consultar con un especialista, realizarse exámenes adicionales, y recibir tratamiento. La efectividad del tratamiento probablemente depende de qué tan pronto se inicia, y de qué tan efectivamente se diseña para atender la enfermedad específica	Amenazas de enjuiciamiento, intervenciones militares, sanciones económicas, asistencia humanitaria, y otras acciones internacionales orientadas a persuadir a los perpetradores para que se detengan y a otorgar protección a las víctimas
Etapa 3: reconstruir	<i>Downstream</i> o río abajo, es decir, después de la ocurrencia de actos de violencia genocida	Una vez se ha controlado la enfermedad, los tratamientos terciarios son apropiados para reducir las consecuencias negativas de largo plazo y para prevenir recaídas	Justicia transicional, enjuiciamientos criminales, procesos de verdad y reconciliación, reparaciones para las víctimas, monumentos y conmemoraciones, y procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR). Medidas orientadas a garantizar la no repetición de la violencia

En general, las analogías presentadas en la tabla 2 tienden a distinguir los ámbitos y las estrategias de prevención de acuerdo con el momento en que se presenta o se puede presentar un hecho de genocidio u otra atrocidad. Cuando el genocidio ya ha tenido lugar -lo que Waller llama *downstream* o río abajo o, para usar otra analogía, cuando ha habido un quebranto de salud-, las estrategias de prevención generalmente tienen que ver con aquellas que permitan conocer la verdad sobre los hechos, así como otorgar justicia, reparación y garantías de no repetición; lo que en general incluye todas aquellas estrategias relacionadas con procesos de justicia transicional como las comisiones de la verdad, las cortes o los sistemas de justicia transicional, reformas al sector seguridad, reformas constitucionales y de otras normas que faciliten prácticas discriminatorias, diferentes tipos de prácticas de memoria, entre otros. Cuando el genocidio o las atrocidades masivas están teniendo lugar -en la mitad del río, o cuando el quebranto de salud está ocurriendo-, las acciones de prevención se concentran en proveer incentivos que disuadan a quienes están cometiendo los crímenes de detenerlos, así como facilitar que las comunidades bajo ataque sean protegidas o se movilicen a una zona segura. Finalmente, antes de un hecho genocida -río arriba, o cuando aún no hay un quebranto de salud demasiado grave- es posible identificar factores de riesgo que permitan tomar decisiones de política que reduzcan ese riesgo, tal como los hábitos de vida saludable pueden contribuir a evitar un quebranto de salud grave. Estas analogías o modelos son presentados simplemente para entender la amplia gama de acciones y estrategias de prevención, y para ilustrar su utilidad en relación con el momento en que se puede presentar un hecho genocida; pero reconocemos que ambos modelos son problemáticos en relación con los PIO. Así como un río

es algo entero y no puede dividirse en tres partes separadas, la situación de los PIO en América Latina muchas veces está simultáneamente en las tres etapas, es decir, los crímenes contra los PIO no son solo cosa del pasado ni se limitan a los ocurridos en el periodo de conquista, sino que continúan incluso en el siglo XXI. Por su parte, la analogía de la salud pública podría caer en la promoción de estándares de "calidad de vida" propios de unos usos, tradiciones y costumbres de la sociedad occidental y no necesariamente ajustarse a aquellos de los pueblos indígenas. Caer en este error puede llevar a la implementación desajustada de políticas que en nada representen la mirada de los pueblos indígenas y que, por el contrario, puedan terminar siendo una imposición que modifique sus costumbres, por lo que la discusión sobre lo que significa una "vida saludable", en este caso una vida social que prevenga los actos genocidas y otras atrocidades masivas, debe siempre considerar la cosmovisión y cultura de los PIO. También, por la historia de muertes de los PIO por la introducción de nuevas enfermedades, el modelo de salud pública representa una trágica ironía.

LA BRECHA ENTRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ESCRITAS Y AQUELLAS IMPLEMENTADAS

Como hemos señalado hay muchos acuerdos internacionales que obligan a los gobiernos signatarios a proteger los derechos de los PIO. En ese contexto, si alguien quisiera entender por qué continúan ocurriendo casos de violencia masiva contra los PIO, una razón hipotética podría asociarse a que en lugares donde estos son víctimas de genocidios u otras atrocidades esto ocurre porque los países no han ratificado ni firmado dichas leyes. Sin embargo, una vez examinamos los 23 acuerdos de la ONU más relevantes, junto a cuatro instrumentos de las OEA⁹, encontramos que de los 27 documentos incluidos en este análisis, tres explícitamente abordan el tema de las atrocidades masivas, cuatro resaltan los derechos de los PIO, y cinco tienen un énfasis regional en América Latina y el Caribe, o las Américas en general. Más importante aún, como se sintetiza en la tabla 3, esta revisión da cuenta de que la mayoría de los países en la región han ratificado la mayoría de los acuerdos en esta materia. Tres países -Bolivia, Costa Rica y México- han aceptado todos los acuerdos. Cinco países -Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay y Perú- solo han dejado de ratificar uno de los acuerdos; mientras que los diez países restantes han dejado de ratificar dos o más de los acuerdos internacionales; los casos de República Dominicana y El Salvador son dos de los más notables, ya que cada uno de ellos ha dejado de ratificar siete de esos acuerdos.

Los cuatro documentos incluidos en el análisis que están relacionados con los derechos indígenas -el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989), el Acuerdo para establecer un Fondo para el Desarrollo de Poblaciones Indígenas de América Latina y el Caribe (1992), la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) de la ONU y la Declaración Americana sobre los Derechos de

los Pueblos Indígenas (2016) de la OEA- abordan un amplio rango de asuntos, entre los que se incluyen su autodeterminación, cultura, religión, lengua, educación, participación, desarrollo, territorio y recursos. Las convenciones y declaraciones internacionales sobre pueblos indígenas garantizan un amplio rango de derechos humanos colectivos e individuales que van desde los políticos, económicos y culturales, hasta los derechos sociales. Un resumen de los derechos de los pueblos indígenas consignados en estos documentos incluye su derecho colectivo a una vida pacífica y segura, a estar protegidos de la asimilación forzada y a no ser removidos forzosamente de sus territorios. A los pueblos indígenas se les reconocen los siguientes derechos: a participar en la toma de decisiones en asuntos que afecten sus derechos; a ser consultados y cooperar de buena fe para obtener su aprobación libre y previa para adoptar medidas que puedan afectarlos; a ejercer propiedad, uso, desarrollo y control de las tierras, los territorios y los recursos que les han pertenecido, y han ocupado y utilizado tradicionalmente. Bajo esas normativas internacionales, los pueblos indígenas pueden practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones y costumbres culturales, espirituales y religiosas. Tienen el derecho a revitalizar, usar, desarrollar y transmitir a las futuras generaciones sus historias, lenguas, tradiciones orales y filosofías; a designar y conservar sus comunidades, lugares y personas con sus propios nombres; y a establecer y controlar sus propios sistemas educativos. Cuando sus territorios hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o afectados sin su libre, informado y previo consentimiento tienen también derecho a la correspondiente compensación, incluida la restitución, o cuando esto no sea posible, a una indemnización justa y equitativa. Con relación a esto, tienen también derecho a definir sus propias prioridades de desarrollo. Especialmente, en relación con aquellas tribus que no han sido contactadas, ellas tienen derecho a mantenerse en voluntario aislamiento y sin contacto. Al enfatizar aún más en los cuatro documentos internacionales que tratan sobre los derechos de los pueblos indígenas (tres de la ONU y uno de la OEA), los países con los peores registros en cuanto a adopción de estos acuerdos son Argentina, República Dominicana, El Salvador, Panamá y Uruguay (tabla 3).

TABLA 3

RATIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS HUMANOS, EL GENOCIDIO Y LOS DERECHOS INDÍGENAS, POR PARTE DE LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA RED LATINOAMERICANA PARA LA PREVENCIÓN DEL GENOCIDIO Y ATROCIDADES MASIVAS

Organización de Naciones Unidas (onu)	AR	BO	BR	CH	CO	CR	DR	EC	ES	GU	HO	MX	NI	PM	PA	PE	UR	VZ
Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Pacto Internacional Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1966)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad (1968)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Protocolo opcional al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1984)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Convención sobre los Derechos del Niño (1989)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Segundo Protocolo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1989)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Convenio sobre Pueblos indígenas y tribales, ILO 169 (1989)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (1992)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Acuerdo para establecer el Fondo para el Desarrollo de Poblaciones indígenas en América Latina y el Caribe (1992)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Convenio sobre la diversidad biológica (1992)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Declaración y programa de Acción de Viena (1992)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Informe de la Conferencia Internacional sobre poblaciones en desarrollo (1994)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Protocolo opcional a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1999)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Declaración y el Programa de Acción de Durban (2001)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Protocolo opcional a la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (2002)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (2006)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Organización de Estados Americanos (oEA)																		
Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

¿Cómo podemos entender entonces que los acuerdos de la ONU y la OEA incluyan tantos y tan detallados derechos, y más aún, que hayan sido tan ampliamente adoptados por los países latinoamericanos, pero que al mismo tiempo se sigan presentando atrocidades masivas en contra de los PÍO? Una posible respuesta es que la ratificación de estos instrumentos internacionales sea simplemente simbólica y no necesariamente esté correlacionada con el compromiso efectivo para implementar o hacer cumplir lo acordado¹⁰. En el nivel más básico, los resultados de esta revisión demuestran que, aunque importante, la ratificación de las convenciones internacionales no es suficiente.

La insuficiencia de las leyes internacionales para prevenir atrocidades contra los PÍO hace más urgente y fuerte nuestra propuesta acerca de la necesidad de preparar servidores públicos para ser agentes proactivos de la prevención.

LA AUSENCIA DE ESTOS TEMAS EN PROGRAMAS ACADÉMICOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA REGIÓN

¿Hasta qué punto están preparando los programas académicos de administración pública en América Latina a sus estudiantes en estos temas? Para evaluarlo hemos examinado las clases obligatorias y electivas en programas de administración pública, gestión pública y políticas públicas en las universidades con membresía en la Red Interamericana para la Educación en Administración Pública (ÍNP AE, por sus siglas en inglés). ÍNP AE tiene 37 miembros institucionales, y en nuestro análisis incluimos 31 programas de 10 países¹¹.

De todos estos programas, solo uno ofrece una clase obligatoria en Construcción de Paz Territorial que tiene el potencial de incluir temas sobre el genocidio, la prevención y los pueblos indígenas, y apenas dos programas tienen clases electivas con la posibilidad de abordar estos temas. Algunas universidades ofrecen especializaciones e incluso maestrías en temas relacionados pero estos programas son totalmente independientes de los de administración o políticas públicas.

RECOMENDACIONES PARA LA ENSEÑANZA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La mayoría de los estudiantes en programas de administración pública llegan con conocimiento básico sobre los genocidios de mayor resonancia histórica, notoriamente el holocausto de la Segunda Guerra Mundial o el genocidio de Ruanda de los años noventa. Probablemente, también han visto reportes de prensa de algunas atrocidades actuales como las relacionadas con las crisis de refugiados del pueblo rohyingha desplazado de Myanmar (Burma) o la de los sirios. Además, en América Latina es difícil imaginar estudiantes que no hayan seguido las noticias provenientes desde Guatemala en torno a los avances y retrocesos en los esfuerzos por adelantar un juicio contra al general y expresidente Ríos Montt por la campaña genocida que dirigió contra el pueblo maya. Pero esta comprensión general no es suficiente. Adquirir el conocimiento a través de la educación básica o de medios de comunicación relega el tema a eventos históricos o lugares lejanos y, por tanto deja de lado cualquier sentido de urgencia o de responsabilidad profesional.

La inclusión de los temas del genocidio y otras atrocidades masivas, y el de su prevención, en la enseñanza de la administración pública, se justifica tanto en argumentos morales como prácticos. La primera consideración tiene que ver con las nociones sobre los valores del servicio público que son centrales en la educación sobre asuntos públicos. Desde esta perspectiva, sería irresponsable ignorar temas de tanta relevancia social. Si un programa indica que promueve los valores de transparencia, justicia, equidad o derechos humanos, por ejemplo, no incluir los asuntos del genocidio contra los PÍO representa una omisión problemática. La

segunda razón se deriva del lenguaje de la propia Convención sobre la Prevención del Genocidio. El artículo III extiende los actos y las personas castigables más allá de los perpetradores directos del genocidio, para incluir también "la asociación para cometer genocidio, la instigación directa y pública a cometer genocidio, la tentativa de genocidio, y la complicidad en el genocidio". La historia nos enseña que esta última frase, "complicidad en el genocidio", es particularmente relevante en nuestro contexto de administración pública

Aunque muchas veces hay un jefe o una figura visible en los casos de genocidios tradicionales, en realidad estos crímenes no ocurren solo por la acción aislada de un líder maligno (Waller, 2016). Ni Adolf Hitler en la Alemania nazi, ni Pol Pot en Camboya, ni el general Ríos Montt en Guatemala pudieran haber tenido un impacto tan devastador sin la experticia y eficiencia de los burócratas, administradores públicos que implementaban las órdenes y facilitaban la operación genocida del Estado. Por ello, los genocidios deben entenderse también como acciones coordinadas y sistemáticas que dependen de los servidores públicos. Algunos de ellos participan conscientemente en la comisión de estos delitos, pero muchos son cómplices involuntarios que ponen más valor en cumplir normas y seguir órdenes acríticamente que en otros valores del servicio público. En situaciones de atrocidades masivas hay muchas oportunidades para que ocurra lo que Adams y Balfour (2014) llaman "maldad administrativa" (*administrative evil*), que hace referencia a situaciones en las que los administradores públicos toman decisiones y realizan acciones sin la intención de hacer daño pero que, en todo caso, tienen consecuencias perversas.

Por el contrario, los servidores públicos de cualquier nivel, que ha sido educados para reconocer las señales de alarma de genocidio y otras atrocidades masivas, así como las oportunidades correspondientes para romper una cadena de eventos determinada, con frecuencia a través de pequeñas acciones, están en una posición adecuada para liderar la prevención. Por ello debemos motivar a los servidores públicos de primera línea, aquellos que tienen contacto directo con los ciudadanos (Lipsky, 1980) a fin de que, en el interés de prevenir atrocidades masivas, usen su discrecionalidad para aplicar un disentimiento efectivo (O'Leary, 2013) frente a órdenes de sus superiores. Nuestros programas también deben preparar a los directivos para reconocer y apoyar formas creativas y constructivas de disenso para la prevención (O'Leary, 2013).

La educación es una herramienta crucial para la prevención, particularmente en aquellas etapas anteriores a la ocurrencia de la violencia (río arriba) y en aquellas situaciones de posconflicto (río abajo). Aunque escritas pensando en la educación para niños, Ramírez Barat (2017) ofrece recomendaciones sólidas para aquellos que consideran incorporar la prevención de las atrocidades masivas en sus clases. Entre sus sugerencias está que la educación sea relevante para el contexto histórico, social y cultural, y que las pedagogías hagan énfasis en el desarrollo político, social y moral. ¿Dónde y cómo podemos incorporar esto en lo que enseñamos en nuestros programas de administración y

políticas públicas? Nos aproximamos a esta cuestión desde tres ángulos o preguntas: 1) ¿qué conocimiento, habilidades y destrezas (competencias) esperamos inculcar?; 2) ¿en qué clases podemos desarrollar estas competencias?; 3) ¿qué estrategias pedagógicas serían efectivas en esos cursos? Una manera de aproximarse a esas tres preguntas es examinando los marcos de las asociaciones internacionales.

Para determinar qué competencias son relevantes, por ejemplo, podemos empezar por acudir a la noción de competencias universales de NASPAA, que otorga acreditación de alta calidad a los programas en este campo. NASPAA ha identificado cinco áreas generales de competencias que se espera que todos los programas en asuntos públicos inculquen en sus estudiantes. De acuerdo con estas áreas, los egresados de los programas acreditados deben estar preparados para:

1. Liderar y dirigir en la gobernanza pública.
2. Participar en y contribuir al proceso de políticas públicas.
3. Analizar, sintetizar, pensar críticamente, resolver problemas y tomar decisiones.
4. Articular y aplicar una perspectiva del servicio público.
5. Comunicarse e interactuar productivamente con una fuerza laboral y una ciudadanía diversa y cambiante¹².

A los programas que buscan la acreditación de NASPAA, entonces, se les exige definir esas cinco áreas de competencias en el contexto de la misión del programa. Dependiendo de la misión particular de cada programa, es posible argumentar que la enseñanza acerca de la prevención del genocidio y otras atrocidades masivas contra los PÍO cabe perfectamente dentro de cualquiera de las mencionadas áreas de competencias. La tabla 4 presenta una muestra de competencias de conocimientos, destrezas y habilidades que podrían ser incorporadas en un programa según cada una de las áreas de competencias universales de NASPAA.

TABLA 4

COMPETENCIAS PARA LA PREVENCIÓN DEL GENOCIDIO Y LAS ATROCIDADES MASIVAS (PGAM) EN RELACIÓN CON LAS COMPETENCIAS UNIVERSALES DE NASPAA

Área de Competencia	Ejemplos de competencias relacionadas con los pueblos indígenas originarios (PIO)
Dirigir y gestionar en la gobernanza pública	<ul style="list-style-type: none"> Identificar la manera en que las prácticas o los procedimientos organizacionales pueden excluir la voz y las perspectivas indígenas, o puedan causarles daño, a través de auditorías u otros mecanismos de revisión Reconocer, nombrar apropiadamente y liderar diálogos sobre atrocidades históricas y actuales contra los PIO en su propio país y en la región
Participar y contribuir al proceso de las políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> Preparar <i>policy briefs</i> que incluyan las perspectivas de los PIO y valoren sus preocupaciones en el proceso de selección de alternativas Evaluar críticamente alternativas de política pública en el contexto de los factores de riesgo del genocidio y las atrocidades masivas contra los PIO
Analizar, sintetizar, pensar críticamente, resolver problemas y tomar decisiones	<ul style="list-style-type: none"> Analizar discursos para identificar palabras y frases sobre los PIO como parte de un sistema de alerta temprana Incorporar en los análisis beneficio-costos las consecuencias para las tierras y la cultura de los PIO Evaluar tendencias en los factores de riesgo en una comunidad indígena Seleccionar herramientas analíticas y reglas para la toma de decisiones que incluyan las prioridades indígenas
Articular y aplicar una perspectiva del servicio público	<ul style="list-style-type: none"> Explicar a un grupo de ciudadanos la importancia de proteger los pueblos indígenas que permanecen en aislamiento voluntario Defender y justificar decisiones con atención a las consecuencias para PIO en el marco teórico de factores de riesgo del genocidio y otras atrocidades Defender ante los tomadores de decisiones el valor de proteger los grupos indígenas en aislamiento voluntario Identificar y priorizar oportunidades para la prevención de GAM contra los PIO dentro del ámbito de sus propios intereses
Comunicarse e interactuar productivamente con una fuerza de trabajo y una ciudadanía diversa y cambiante	<ul style="list-style-type: none"> Participar en procesos de toma de decisiones inclusivas con representantes de los PIO. Demostrar la comprensión y valoración de las prácticas y culturas tradicionales de los PIO Promover la inclusión de los PIO en organizaciones públicas como trabajadores, clientes y <i>stakeholders</i>

Como se observa en la tabla 4, los programas de administración y políticas públicas pueden apuntar al desarrollo de las competencias universales amplias propuestas por NASPAA a través de competencias relacionadas con la prevención del genocidio y la situación de los PÍOS en la región. Las competencias relacionadas con el análisis de problemas públicos y la articulación de una perspectiva de servicio público deben permitir a los egresados de los programas identificar situaciones de riesgo para los PÍO y relacionar esas situaciones con acciones, intervenciones y políticas públicas tendientes a reducir el riesgo detectado. La evaluación de alternativas de política pública con enfoque de prevención, así como el diseño de diferentes herramientas como los sistemas de alerta temprana que utilicen indicadores pertinentes, puede ser un ejemplo de las habilidades específicas que se deben trabajar. Igualmente, las habilidades de dirección en la gobernanza, el liderazgo y la participación en el proceso de políticas públicas deben permitir que los egresados faciliten la participación de los PÍO en la gestión de sus asuntos, así como adelantar acciones para garantizar que sus perspectivas sean consideradas e incorporadas en los procesos de toma de decisión sobre asuntos que los afectan y que pueden representar un riesgo para su existencia como grupo. En fin, la perspectiva de la prevención del genocidio u otras atrocidades

masivas en nada riñe con las competencias universales planteadas por NASPPA y, por el contrario, pueden articularse de manera coherente para que los egresados de los programas enfoquen las competencias desarrolladas en sus programas en una perspectiva de prevención.

Un asunto aparte, aunque relacionado, es la incógnita de profesores y directores de programas sobre *dónde*, en el currículo, se puede enseñar sobre la prevención del genocidio y otras atrocidades masivas. Para ello, el marco presentado por el *Atlas de Gestión Pública* (antes conocido como el *Atlas de Gestión y Políticas Públicas*) es particularmente útil. Con base en los estándares de NASPAA, y en aquellos desarrollados por la alianza entre el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración (UNDESA/IASIA), así como de la revisión de 119 programas de maestría en Administración Pública o Políticas Públicas a lo largo de 17 países, el *Atlas* agrupa temas de estudio en cuatro grandes áreas: 1) Análisis y habilidades; 2) Instituciones y contexto; 3) Funciones de gestión; y 4) Sectores de política pública. Cada área está compuesta por una serie de temas que, con frecuencia, corresponden a cursos específicos en cada una de las cuatro áreas. La tabla 5 sugiere algunas maneras en las que se podría incorporar este contenido dentro de los cursos específicos de cada una de las cuatro áreas mencionadas. A manera de ejemplo, en esta tabla seleccionamos solo un pequeño grupo de temas de cada una de las cuatro áreas, pero con seguridad hay más espacios para incorporar este material en muchos otros cursos, adicionales a los identificados acá. En general, hay muchas oportunidades para hablar de las experiencias históricas y actuales de los PÍO y para promover habilidades en la prevención de atrocidades, esto corrobora que las restricciones curriculares que cohiben a profesores y directivos de incorporar nuevos temas es perfectamente subsanable a través de la incorporación transversal de los asuntos de la prevención y los PÍO en los currículos existentes.

TABLA 5
DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS ORIGINARIOS (PIO) Y LA PREVENCIÓN DE GENOCIDIO Y ATROCIDADES MASIVAS (GAM), EN RELACIÓN CON LAS ÁREAS Y TEMAS DEL *ATLAS DE GESTIÓN PÚBLICA*

Áreas del Atlas	Temas y cursos selectos	Contenido sobre el caso de los PIO en América Latina
Análisis y habilidades	Análisis y procesos de políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> Indicadores de la protección o la violación de derechos de los PIO Factores de riesgo del GAM contra los PIO como criterio para evaluar alternativas de política pública
	Ejecución de políticas y provisión de servicios	<ul style="list-style-type: none"> Ejemplos de la representación indígena en organismos consultivos o decisorios Diseño, implementación y evaluación participativa de políticas públicas con representantes de los PIO
	Análisis económico	<ul style="list-style-type: none"> Implicaciones económicas de la migración indígena forzada del campo a las ciudades Costo económico de largo plazo por la destrucción de tierras indígenas
Instituciones y contexto	Gobernanza e instituciones	<ul style="list-style-type: none"> Roles y responsabilidades de los gobiernos, la ONU, el sistema interamericano de derechos humanos, y otras ONG en proteger los PIO Relación entre los OOS y los derechos de los PIO Concepto de soberanía y autodeterminación de los PIO Estructuras de gobernanza, procesos y valores indígenas
	Ética, derechos, y rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> Concepto de "maldad administrativa" y potencial complicidad de los servidores públicos en actos de GAM contra los PIO Derechos indígenas en el derecho internacional. Acuerdos de la ONU y la OEA
	Contexto socioeconómico y político	<ul style="list-style-type: none"> Estadísticas sobre pobreza y representación política de los PIO Factores sociales y políticos de riesgo de atrocidades masivas para los PIO
	Contexto global	<ul style="list-style-type: none"> Derechos indígenas en el derecho internacional. Acuerdos de la ONU y la OEA La globalización como una fuerza positiva y negativa para los PIO
Funciones de gestión	Gestión de recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> Prejuicios explícitos e implícitos hacia personas o grupos indígenas en las políticas y procesos de recursos humanos
	Gestión de las ONG y la defensa de intereses	<ul style="list-style-type: none"> El rol de la ONU, la Corte Penal Internacional (CPI), la OEA y demás organismos del sistema interamericano de derechos humanos para los PIO Las ONG que representan y defienden los derechos de los PIO
	Desarrollo internacional	<ul style="list-style-type: none"> Cómo proyectos de desarrollo internacional pueden amenazar las culturas y los territorios indígenas Considerar los costos humanos para los PIO más que los beneficios económicos para la población general en los cálculos del desarrollo y de la ayuda para el desarrollo
	Salud	<ul style="list-style-type: none"> Las enfermedades como herramienta de GAM contra PIO en el pasado y actualmente contra los grupos en aislamiento voluntario
	Educación	<ul style="list-style-type: none"> Curriculo para enseñar sobre atrocidades históricas contra PIO
Sectores de política pública	Trabajo e inmigración	<ul style="list-style-type: none"> Tendencias de desplazamiento forzado indígena Crímenes atroces y destrucción de sus tierras como un factor de impulso de la migración de los PIO
	Medio ambiente y sostenibilidad	<ul style="list-style-type: none"> Degradación del medio ambiente y territorial como una forma del genocidio cultural para los PIO y sus cosmovisiones
	Energía, transporte e infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> Consecuencias genocidas para los PIO como resultados de proyectos de infraestructura, sistemas de hidrocarburos y extracción de minerales
	Policía y administración de justicia	<ul style="list-style-type: none"> Ejemplos de malas prácticas de la policía y fuerzas militares al proteger proyectos internacionales en territorios indígenas La tendencia a criminalizar actos de los PIO y ejemplos de asesinatos de los líderes de PIO
	Artes y cultura	<ul style="list-style-type: none"> Trabajar con individuos o comunidades indígenas para diseñar y promover eventos culturales, monumentos y espacios conmemorativos

Una vez que los profesores y directores de los programas han identificado los objetivos de aprendizaje y los cursos apropiados, la tercera consideración tiene que ver con la manera de enseñar sobre este tema. El material presentado en este documento y las fuentes referenciadas son un punto de partida. Además, hay oportunidades para el desarrollo de microcurrículos a través de la integración de actividades de clase, la facilitación de discusiones, y el uso de estudios de caso que

reportan estrategias de prevención promisorias. También motivamos a los profesores para que en sus clases tengan como conferencistas invitados a funcionarios del Gobierno y de organizaciones de la sociedad civil que estén involucrados en la prevención de atrocidades masivas. En este caso, la Red Latinoamericana para la Prevención del Genocidio y las Atrocidades Masivas puede ser un punto de contacto ideal para identificar a las personas apropiadas en cada país miembro.

Los profesores pueden también solicitar permisos especiales para que, a manera de trabajo de campo incluido en su calendario de actividades de clase, sus alumnos puedan asistir a sesiones abiertas de los mecanismos nacionales, si estos existen; para que visiten y dialoguen con comunidades indígenas afectadas por hechos de violencia; o para que acudan a museos, exposiciones, lugares y otras muestras que recojan la memoria sobre hechos de violencia y reconciliación; o para que presencien discusiones sobre proyectos de ley o políticas relacionadas con hechos de atrocidades masivas o su prevención y que tengan lugar en cuerpos legislativos de diversos niveles de gobierno, entre otros. Los profesores también pueden motivar y asesorar a sus estudiantes para que desarrollen trabajos de grado que revisen el funcionamiento de esos mecanismos, evalúen alternativas de política pública orientadas a la prevención, incorporen el tema de la prevención de las atrocidades masivas desde la perspectiva del servicio público, o, en general, demuestren las competencias asociadas expuestas en la tabla 4.

Adicionalmente, para aquellos programas interesados en abordar el tema de las atrocidades cometidas contra pueblos y comunidades indígenas es imperativo invitar a sus clases a representantes de estas comunidades. A medida que nuestra investigación avance, esperamos contar con estudios de caso diseñados explícitamente con la intención de que puedan ser utilizados en estos procesos de enseñanza-aprendizaje. Por lo pronto, los profesores pueden apoyarse en ejemplos de noticias locales, nacionales, regionales o mundiales, y guiar las discusiones para resaltar la responsabilidad de prevenir y proteger.

CONCLUSIONES

Una de las herramientas más poderosas para la prevención del genocidio y otros crímenes atroces es la educación diseñada "para promover la tolerancia y la comprensión del valor de la diversidad. Cambiar los comportamientos, las actitudes y percepciones de los jóvenes puede contribuir a una sociedad resistente ante las atrocidades masivas" (traducción propia) (United Nations General Assembly Security Council, 2013). Al hacer referencia al poder formativo y transformativo de la educación, Ramírez-Barat (2017) señala tres maneras en las que esta puede contribuir a la prevención de los delitos atroces. En primer lugar, está la habilidad de la educación para contribuir al desarrollo a través de la reducción de la pobreza y el impulso al crecimiento económico. En segundo lugar, su habilidad para "influir positivamente los valores sociales" y contribuir a una "cultura

de convivencia pacífica y democrática". Y, finalmente, ella describe la educación como una herramienta para construir "sociedades más equitativas e incluyentes" y para promover la "confianza ciudadana" (p. 3). En general, la literatura sobre la educación como una herramienta de prevención, o como educación para la paz, se enfoca ampliamente en niños y jóvenes, pero estas ideas son igualmente aplicables al caso de la educación de los estudiantes universitarios de administración pública.

La falta de atención a los programas de asuntos públicos en la enseñanza sobre el genocidio y otras atrocidades masivas puede reflejar una mera omisión desprevénida, y no tanto una decisión deliberada de excluir el tema. O tal vez esto simplemente sea el resultado de un esfuerzo por mantener una actitud neutral o apolítica, siguiendo el espíritu de la clásica dicotomía política-administración. Cualquiera que sea la razón, si no incluimos estos materiales en nuestros cursos fracasaremos en preparar adecuadamente a nuestros estudiantes para que sean capaces de implementar prácticas de prevención desde sus posiciones en el Gobierno, para identificar las señales de alarma, para romper las prácticas que facilitan la comisión de atrocidades, o para participar efectivamente en los esfuerzos que se hacen en escenarios de posconflicto para garantizar la no repetición. Los ejemplos más difíciles de incorporar son también los más importantes. Estos son los casos más cercanos al lugar en que se habita y son aquellos con mayor potencial para dividir políticamente. En el caso de los países de América Latina, una mayor atención a la prevención de crímenes atroces como parte de los programas de administración y políticas públicas podría beneficiar ampliamente a los pueblos indígenas y a la sociedad del país en general.

Como hemos mostrado, es imperativo que la academia latinoamericana de administración pública incorpore en sus programas la enseñanza sobre el genocidio contra los PÍO, la responsabilidad para aplicar un enfoque de prevención y las herramientas disponibles para avanzar en dicha prevención. También hemos ofrecido ejemplos concretos sobre algunas maneras en que estos contenidos, competencias y habilidades pueden desarrollarse en los programas, lo que prueba que esta incorporación no es una tarea imposible, más aún si se considera que no estamos proponiendo la creación nuevas asignaturas específicamente enfocadas en el genocidio o en los derechos de los PÍO, sino que se preste atención a estos temas en clases que ya son parte del currículo en todos los programas de asuntos públicos a lo largo de América Latina.

REFERENCIAS

- Adams, G. B. y Balfour, D. L. (2014). *Unmasking Administrative Evil* (4 ed.). New York: Routledge.
- Auschwitz Institute for Peace and Reconciliation (2016). *National Mechanisms for the Prevention of Genocides and other Atrocity Crimes: Durable Solutions to Challenges in Effective Prevention*. Recuperado de <http://www.auschwitzinstitute.org/wp-content/uploads/2016/01/2016-National-Mechanisms-Booklet-Electronic-Version.pdf>.

- Banco Mundial (2015). Latinoamérica indígena en el siglo XXI primera década. Recuperado de <http://documents.worldbank.org/curated/en/541651467999959129/pdf/98544wp-P148348-Box394854B-PUBLIC-Latinoamerica-indigena-SPANiSH.pdf>.
- Banco Mundial (2016). Indígenas de América Latina: más reconocidos, igual de marginados. Recuperado de <http://www.bancomundial.org/es/events/2016/02/04/indigenas-de-america-latina-mas-reconocidos-igual-de-marginados>.
- Benvenuto, J. (2015). What does genocide produce? The semantic field of genocide, cultural genocide, and ethnocide in indigenous rights discourse. *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*, 9(2), 26-40.
- Capicotto, S. (2017). National Mechanisms for Atrocity Crimes Prevention. Presented at the 2017 Annual Conference of the International Association of Genocide Scholars, University of Queensland, Brisbane, Australia, 9-13 July 2017.
- Cauthin, M. (2007). Esclavitud de los indígenas guaraníes en el Chaco boliviano. *Upside down world*. Recuperado de <http://upsidedownworld.org/noticias-en-espa/noticias-en-espa-noticias-en-espa/esclavitud-de-los-indnas-guaran-en-el-chaco-boliviano/>.
- Center for Justice and Accountability (2016). El caso de genocidio en Guatemala. CJA. Recuperado de <http://cja.org/espanol-9/casos-3/el-caso-de-genocidio-en-guatemala/el-caso-de-genocidio-en-guatemala-2/>.
- Clavero, B. (2010). *Internacional: pueblos indígenas y formas contemporáneas de esclavitud*. Servicios de Comunicación Intercultural SERVINDI. Recuperado de www.servindi.org/.
- Clavero, B. (2011). ¿Hay genocidios cotidianos? Y otras perplejidades sobre América indígena. IWGIA. Recuperado de <http://www.bartolomeclavero.net/wp-content/uploads/2014/08/genocidio-cotidiano.pdf>.
- Coates, K. S. (2004). *A Global History of Indigenous Peoples: Struggle and Survival*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Colombia Nunca Más (2008). *¿Qué entendemos por crímenes de lesa humanidad?* Recuperado de http://www.movimientodevictimas.org/~nuncamas/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=312.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014). *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Síntesis*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37050/S1420783_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CI-DH) (2000). *La situación de los derechos humanos de los indígenas en las Américas*. Recuperado de <http://www.cidh.oas.org/indigenas/indice.htm>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2005). Caso comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2013). *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*. OAS. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/Informe-Pueblos-Indigenas-Aislamiento-Voluntario.pdf>.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2015). *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OAS. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/IndustriasExtractivas2016.pdf>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2016). *Panorama de la situación de derechos humanos derivado de la labor de monitoreo de las relatorías temáticas*. OAS. Recuperado de <http://oas.org/es/cidh/docs/annual/2016/docs/InformeAnual2016cap4.A-es.pdf>.
- Cu'e, C. (s. f.). Benetton y los mapuches, batalla sin fin en la Patagonia Argentina. *El País*, México. Recuperado de <https://elpais.com/especiales/2017/repression-mapuches-argentina/>.
- García-Alix, L. y Hitchcock, R. K. (2009). A report from the field: The Declaration on the Rights of Indigenous Peoples - Implementation and implications. *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*, 4(1), 99-109.
- Harmon, M. (1989). The Simon/Waldo Debate: A review and update. *Public Administration Quarterly*, Winter, 437-451.
- Human Rights Watch (2016). *World report*. HRW. Recuperado de https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2016_web.pdf.
- International Criminal Court (1998). *Rome Statute of the International Criminal Court*. Recuperado de [http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf).
- Inter-American Commission on Human Rights (2009). Indigenous and tribal peoples' rights over their ancestral lands and natural resources. OAS. Recuperado de <http://cidh.org/countryrep/Indigenous-Lands09/Ancestral-Lands.ENG.pdf>.
- Jaspers-Faijer, D. (dir.). (2014). Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. CEPAL: Santiago de Chile. Recuperado de <http://cimi.org.br/pub/lospueblosindigenasenamericalatinacepal.pdf>.
- Jones, A. (2017). *Genocide: A Comprehensive Introduction*. New York: Routledge.
- La Gaceta (2005). Mario O'Donnell consideró que es "cuestionable" hablar de genocidio. Recuperado de <http://www.lagaceta.com.ar/nota/131540/informacion-general/mario-odonnell-considero-cuestionable-hablar-genocidio.html>.
- La Tercera (2017). Conflicto Mapuche. Recuperado de <http://www.latercera.com/etiqueta/conflicto-mapuche/>.
- Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation.
- Martínez Cobo, J. R. (1987). *Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations*. New York: United Nations. Sub-commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities.
- Noticias de América Latina y El Caribe (2017). El genocidio de los indígenas del Uruguay. *NODAL*. Recuperado de <http://www.nodal.am/2017/07/genocidio-los-indigenas-del-uruguay/>.

- O'Leary, R. (2013). *The Ethics of Dissent: Managing Guerilla Government* (2 ed.). Washington, DC: CQ Press.
- Pensky, M. y Rubaii, N. (2017) Warning signs of mass violence - In the US? *The Conversation*. Recuperado de <http://theconversation.com/warning-signs-of-mass-violence-in-the-us-82546>.
- Politi, D. y Londoño, E. (2017). Police and protesters clash over disappearance of argentine activist" *New York Times*, Sept. 2. Recuperado de <https://www.nytimes.com/2017/09/02/world/americas/argentina-protests-santiago-maldonado.html>.
- Ramírez-Barat, C. (2017). How can education help prevent mass atrocities? Presented at the 2017 Annual Conference of the International Association of Genocide Scholars, University of Queensland, Brisbane, Australia, 9-13, July 2017.
- Reinoso, S. (2005). Télam considera la conquista de América el mayor genocidio. *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/746796-telam-considera-la-conquista-de-america-el-mayor-genocidio>.
- Rubaii, N., Appe, S. y Lippez-De Castro, S. (2019). Administering prevention or administering atrocities? Public affairs education in dark times. *Teaching Public Administration*. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/0144739418824623>.
- Sanabria, P., Rubaii, N. y Purón, G. (2016) Public affairs graduate education in Latin America: Emulation or identity? *Policy & Society*, 35(4), 315-331. (Special issue on The Pedagogy of Governance: MPP and MPA Programs as Foundations for Practice). Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1016/j.polsoc.2016.11.004>.
- Semana (2017, diciembre 3). Los 38 indígenas asesinados en el posconflicto: ¿qué está pasando? *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/38-indigenas-asesinados-en-entre-2016-y-2017-en-colombia/549457>.
- Simon, H. A. (1946). The Proverbs of Administration. *Public Administration Review*. 6, 53-67.
- Stanton, G. (1996). The eight stages of genocide. Briefing paper presented to the United States Department of State. Recuperado de <http://www.genocide-watch.org/images/8StagesBriefingpaper.pdf>.
- UNICEF (n. d.). *Los pueblos indígenas en América Latina*. Recuperado de http://www.unicef.org/lac/pueblos_indigenas.pdf.
- United Nations (2013). *Rights of Indigenous Peoples: Rights of Indigenous Peoples*. Recuperado de <http://unsr.jamesanaya.org/docs/annual/2013-ga-annual-report-en.pdf>.
- United Nations General Assembly Security Council (2013) Responsibility to protect: State responsibility and prevention. Report of the Secretary-General. A/67/929. Recuperado de <http://www.undocs.org/A/67/929>.
- United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (2017). *Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples*. OHCHR. Recuperado de <https://www.ohchr.org/en/Issues/ipeoples/srindigenousPeoples/Pages/sripeopleIndex.aspx>.
- United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect. (2014). *Framework of Analysis for Atrocity Crimes: A Tool for Prevention*. Recuperado

de http://www.un.org/en/prevent-genocide/adviser/pdf/framework%20of%20analysis%20for%20atrocities%20crimes_en.pdf.

Waldo, D. (1948). *The Administrative State*. New York: Holmes and Meier.

Waller, J. (2016). *Confronting Evil: Engaging Our Responsibility to Prevent Genocide*. Oxford: Oxford University Press.

Notas

1 Para una revisión del debate seminal entre Simon y Waldo del año 1952, ver Harmon 1989.

2 Usamos el concepto de pueblos indígenas originarios y la sigla PIO adaptadas por los puntos focales de la Red Latinoamericana para la Prevención de Genocidio y Atrocidades Masivas. El concepto fue aceptado por la Red para incluir a aquellas poblaciones que tienen como punto de partida de sus reclamos el reconocimiento del derecho sobre sus tierras. También representa que la palabra indígena tiene connotaciones colonizadoras.

3 El *Atlas de Gestión Pública* se encuentra en <http://www.atlas101.ca/pm/>

4 Ver <http://www.genocidescholars.org/bibliography-spanish-0>

5 Ver <https://www.cepal.org/en/infografias/los-pueblos-indigenas-en-america-latina>

6 Ver, por ejemplo, <http://adockrill.blogspot.com/2012/05/latin-america-indigenous-culture-maps.html>

7 Los convenios, pactos o tratados son obligaciones legales para los países que los ratifican, y ellos incluyen el mandato de cambiar las políticas domésticas para cumplir con lo acordado. Por el contrario, las declaraciones son solo una exposición de estándares internacionales generales y no representan ningún tipo de obligación ni proceso para la ejecución.

8 Otros factores de riesgo específicamente relacionados con el genocidio incluyen las tensiones intergrupales o el historial de discriminación contra grupos nacionales, étnicos, raciales o religiosos; o evidencia de la intención de destruir, total o parcialmente, uno de estos grupos. En cuanto a los crímenes de guerra, se consideran como riesgos las amenazas para aquellos protegidos bajo el derecho internacional humanitario, como las misiones humanitarias o de mantenimiento de la paz. Algunos de los riesgos de delitos de lesa humanidad incluyen: signos de ataque extendido o sistemático contra la población civil, o evidencia de un plan o de una política para atacar a la población civil.

9 Esta investigación es parte de un proyecto más amplio concebido a partir de una colaboración con la Red Latinoamericana para la Prevención del Genocidio y las Atrocidades Masivas, organización afiliada al Instituto Auschwitz para la Paz y la Reconciliación (AIPR por sus siglas en inglés). El exsecretario general de la ONU, Ban Ki-moon, ha llamado a esta Red Latinoamericana como una efectiva "alianza para la prevención". En su fundación, la Red identificó tres prioridades para adelantar acciones e investigación en prevención. Una de estas tres prioridades son los actos para proteger los derechos de los PIO como herramienta de la prevención. Las otras prioridades son justicia transicional y antidiscriminación, más ampliamente. En cada una de esas áreas hay un énfasis en la construcción de capacidades, el desarrollo de políticas y la educación a través de la cooperación regional.

10 En forma similar, los países que no son parte de algún acuerdo no necesariamente son aquellos con las peores ofensas contra los pueblos indígenas. Los países objetan y deciden no ratificar estos acuerdos por múltiples razones, frecuentemente basados en su desacuerdo con una sola norma dentro un amplio conjunto de regulaciones.

11 Los programas incluidos en el análisis incluyen siete de Argentina, uno de Brasil, tres de Chile, seis de Colombia, uno de Costa Rica, uno de Ecuador, seis de México, dos de Perú, tres de Puerto Rico y uno de Venezuela. Excluimos los tres miembros de los Estados Unidos continental, uno de México que no tiene una página web actualizada, y dos más (uno de Argentina y otro de Chile) que son más de tipo *think tanks* que universidades. Para la lista completa de miembros ver <http://redinpae.org/?section=directorio>

12 Los estándares enteros están disponibles en la página web de NASPAA, en <https://naspaaccreditation.files.wordpress.com/2015/02/naspaa-accreditation-standards.pdf>

Para citar este artículo: Rubaii, N. M., Líppez-De Castro, S. y Appe, S. (2019). Pueblos indígenas como víctimas de los genocidios pasados y actuales: un tema esencial para el currículo de administración pública en América Latina. *opera*, 25, 29-54. DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n25.03>