

# Conversatorio Latinoamericano y Caribeño

Cultura de Paz, Derechos Humanos y  
Prácticas en Tiempos de Covid-19. Análisis  
Sociojurídico

**ARTICULO DE OPINION N.1**

*Miércoles 20 de mayo de 2020*

**Mgr. Yesenia Torres Curiel**

**Dr. Norberto Emmerich**



CEEYPP  
CENTRO DE ESTUDIOS EN  
ESTRATEGIA Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS

## Mgr. Yesenia Torres Curiel

Directora de Innovación y Planeamiento Estratégico del CEEYPP

Las nuevas Políticas Públicas posteriores al COVID, la falta de ellas o de algunas de ellas, han hecho que ahora se tenga que construir una rápida adaptación ad hoc.

1. El papel primordial de los gobiernos es proteger a sus ciudadanos. Para ello deben preparar a sus países en tiempos de normalidad para que sean capaces de actuar frente a las crisis que puedan producirse. En los países de Occidente dicha misión se ha perdido de vista. Ahora se exige que el Estado sea lo menos caro posible y que el personal político lo administre como si fuera una empresa.

La concepción de las políticas públicas en los países asiáticos (como Rusia o China) es diferente. Tienen una visión estratégica de la función que ocupan, una visión que aquí se considera obsoleta. Entendemos como visión estratégica un ejercicio del poder político más allá de la coyuntura, que se apoya en objetivos y resultados más que en procedimientos.

Los dirigentes se ven ahora ante un acontecimiento inesperado porque nunca se prepararon para esto, sino que fueron electos por su habilidad para prometer, ya que representan a electores no a ciudadanos.

### **2. Los gobiernos nacionales han desplegado un amplio conjunto de medidas en respuesta al COVID-19.**

- **Programas de garantías y avales para préstamos a las empresas y trabajadores independientes de cualquier tamaño.**

El volumen inicial de estos programas representa una cantidad sin precedentes en las economías avanzadas, que va desde casi el 10% del PIB en España hasta el 25% en Alemania para garantías e ilimitado para préstamos a pymes. En el caso de Francia, Reino Unido e Italia representan ya el 13, 15 y 42% de sus respectivos PIB.

- **El segundo tipo de medidas son las ayudas a los hogares,** desde el pago de una parte de los salarios de los trabajadores, la reducción de jornada de trabajo o prestaciones extraordinarias por cese temporal de actividad.

También la relajación temporal de prestaciones de desempleo para llegar a trabajadores que no tengan derecho a ella y otros programas de ayudas de renta a las familias, como ayudas al pago de alquileres y otros gastos. En Estados Unidos se han puesto en marcha cuantiosos programas temporales de transferencias directas de emergencia a hogares.

- **En tercer lugar,** están todos los aplazamientos y moratorias temporales de impuestos o contribuciones sociales para empresas, independientes y otros contribuyentes.
- **El cuarto** tipo de políticas son las dotaciones de gasto para la gestión de la crisis sanitaria, medidas de confinamiento, refuerzo del sistema sanitario o realización de pruebas para la detección de los contagios.
- Por último, hay que considerar las medidas de los gobiernos nacionales para reforzar las infraestructuras, la digitalización, la seguridad o el funcionamiento de las administraciones públicas y empresas a distancia y el teletrabajo.

### **3. Estos esfuerzos mencionados constituyen políticas públicas aisladas, país por país, sin coordinación, sin apoyo internacional y con notables diferencias entre Europa-USA y América Latina, donde los estímulos fiscales y monetarios son más reducidos.**

Cada país decidió las políticas públicas frente a la pandemia en parte mirando lo que hacían los demás y en parte de acuerdo a sus requisitos políticos interiores.

En nuestra región México, Nicaragua, Brasil, Cuba y República Dominicana no aplicaron políticas de cuarentena obligatoria (Chile y Uruguay lo hicieron más tarde), mientras que Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú, Colombia y Puerto Rico sí lo hicieron. Ecuador, Perú y Chile implantaron toque de queda. En Chile y Brasil hay fuertes disensos entre el gobierno central y los gobiernos locales sobre la política sanitaria.

Por eso las políticas públicas en cada país frente a un mismo problema, son distintas. Al contrario de lo que se venía haciendo, de aplicar la misma política pública a problemas distintos, como indicaba el FMI, el Banco Mundial y Naciones Unidas, en esta primera pandemia global los comportamientos fueron locales y separados.

#### 4. En el caso de México:

- El presupuesto 2020 de la Ciudad de México no previó ningún fondo para emergencias epidemiológicas, una erogación que sí existió en el presupuesto del año 2019.
- En el Presupuesto 2020 de la Federación Mexicana, el Programa de Vigilancia Epidemiológica de la Secretaría de Salud recibió 533 millones de pesos, el monto más bajo desde la crisis por H1N1 del año 2009.
- Las erogaciones municipales del gobierno federal se redujeron en un 9.5% en medio de la pandemia.

#### 5. Aunque cada país lleva adelante políticas públicas empíricas y hace lo que puede ante la amenaza común a todos, se comienzan a pensar qué enfoques de política pública deberían tener los gobiernos en el escenario de corto plazo de retorno a la "normalidad".

Creemos que debe haber dos objetivos importantes:

1. Priorizar la salud y el apoyo económico, a nivel doméstico y a nivel laboral. Es importante que los gobiernos fomentan el empleo, los ingresos, la economía y la demanda de mano de obra. De este modo se pueden paliar los efectos de las pérdidas de empleo e ingreso de las empresas y los trabajadores a corto plazo.
2. Fomentar la confianza por medio del diálogo para que las políticas públicas resulten eficaces. En una coyuntura de mayor tensión social y de falta de confianza en las instituciones es importante fortalecer los mecanismos de diálogo social y asentar bases sólidas para una estrecha colaboración entre empleadores, trabajadores y gobierno.

#### 6. El fomento de la confianza, en un contexto de políticas públicas urgentes, es el contenido principal que debe insertarse en el diseño de políticas públicas.

- La confianza estimula a los trabajadores a volver a sus puestos de trabajo en la forma más segura y sana posible.
- La confianza permite a los empresarios planear el desarrollo de sus emprendimientos con perspectivas sustentables de buen término.
- La confianza obliga a los gobiernos a buscar acuerdos y consensos para políticas públicas eficientes, eficaces y efectivas.
- La confianza da sentido al trabajo de investigadores y científicos, en un contexto donde sus conocimientos son requeridos y valorados.
- La confianza orienta las creencias de las comunidades religiosas de todo tipo, en su capacidad de trasladar certidumbre a poblaciones asediadas.
- La confianza crea templanza para todos, entendida como la cualidad de mantenerse firmes y serenos ante las adversidades

El papel de la cultura de paz en la construcción de la confianza será esencial en el diseño de políticas públicas posteriores al COVID 19. Entendiendo que la paz es la capacidad para transformar la sociedad y las instituciones a través de un proceso dinámico y armónico, en el cual la confianza se convierte en un elemento que posibilita la interacción de la sociedad.

Esto significa que las acciones de cada miembro de la comunidad, desarrolladas en un contexto de cultura de paz, podrán coincidir con las expectativas de los otros miembros y permitirán reforzar las interacciones en distintos niveles de la sociedad, independientemente del respaldo institucional legal. La ley y las disposiciones legales de gobierno vendrán después, cuando la cultura de paz ya sea una realidad localmente asentada.

La cultura de paz debe convertirse en el eje transversal de las diferentes políticas públicas a desarrollar, principalmente a nivel local, ya que en los entornos cercanos son los más propicios para el nacimiento de la confianza, para después extenderse a un ámbito más amplio.

Potenciar los espacios de encuentro para consolidar la confianza será esencial.

## Dr. Norberto Emmerich

Presidente del CEEYPP

### Los cambios de seguridad en el contexto de pandemia

En términos de seguridad analizaremos los cambios en tres escenarios de seguridad: Ciberseguridad, Crimen Organizado, Violencia de Género.

#### Ciberseguridad

En el campo de la seguridad interna mientras se desarrolla la crisis actual de pandemia y cuarentena (3 mil millones de personas están en cuarentena en el mundo), los gobiernos intensifican el control informático sobre el movimiento de las personas. La ministra de seguridad de la República Argentina, Sabina Frederic, afirmó ante la Comisión de Seguridad Interior de la Cámara de Diputados el pasado 7 de abril que "tanto las fuerzas de seguridad pública civiles como la Gendarmería Nacional –organismo de naturaleza militar con funciones mixtas– realizaban "ciberpatrullaje" en las redes sociales para evaluar el humor social de las personas y determinar si había "incitación al odio" en ellas, pero que no se trataba de una medida de inteligencia.

Al día siguiente un muchacho de 21 años fue detenido por twitear: "che, que onda los que no cobramos el bono de 10 mil pesos, sigue en pie lo del saqueo no?". Aunque saquear es delito, pero puede ser no ser considerado delito en situaciones de necesidad, Twitear no es delito en ninguna circunstancia. ¿O sí?

En la medida en que la nueva configuración de los Estados y las sociedades en un probable escenario post pandemia lleve al predominio de las regiones por sobre la globalización y a la disputa por recursos cercanos para poblaciones determinadas (heartland) el control sobre la información personal (gustos, expresiones verbales, reacciones emocionales, estado de salud, geoposicionamiento físico, consumo) será cada vez más eficiente e intenso.

Aunque la información que sostenía que Naciones Unidas implementaría un chip biométrico universal para el año 2030 es falsa, la aplicación de controles biométricos no necesita de un chip corporal. En China es ley la obligación de las empresas de telecomunicaciones a registrar los parámetros biométricos faciales del usuario de cualquier teléfono móvil nuevo.

Esta normativa se suma a la que obliga a conservar las fotografías tomadas cuando se cambie de teléfono móvil o se firme un nuevo contrato con las empresas de telecomunicaciones, lo que hace más difícil el uso de pseudónimos en Internet sin que las autoridades conozcan la verdadera identidad de los usuarios.

En 2018 el Instituto de Secundaria N° 11 de la ciudad de Hangzhou instaló en sus aulas cámaras con tecnología de reconocimiento facial. Colocadas sobre la pizarra las cámaras escanean cada 30 segundos los rostros de los jóvenes y mandan la información a una computadora que clasifica sus expresiones en siete emociones (feliz, triste, decepcionado, molesto, asustado, sorprendido y neutro), aplicando algoritmos para medir su nivel de concentración. Con esos datos, cada estudiante recibe una puntuación, que se muestra en una pantalla instalada en la pared del aula. El nivel de atención general de cada clase también se proyecta en un monitor del pasillo para que toda la escuela pueda comparar el rendimiento de esa aula con el resto del colegio.

Tales disposiciones implican un entredicho sobre el espacio de ejercicio de la soberanía personal privadísima, lo que llamamos intimidad.

#### Crimen organizado

Sobre las "ayudas" de los grupos de narcotráfico: en Tamaulipas, el Cartel del Golfo ha sido mencionado en ocasiones anteriores por el reparto de colchones y medicinas en ocasión de inundaciones y otras catástrofes. Comportamientos similares están teniendo ahora los grupos narcos en las favelas de Brasil. En las villas de la ciudad de Buenos Aires las pandillas narcos se hacen cargos de gastos sociales, gastos médicos, traslados de urgencia, etc.

En el caso mexicano, en el contexto de la pandemia de Covid-19 la ausencia del Estado en la asistencia territorial es notoria. El gobierno tiene políticas de entrega de beneficios directos en dinero, pero carece de políticas de presencia territorial y de incentivos al sostenimiento de la actividad económica (rebaja de impuestos, créditos blandos, prórroga de pagos, etc.).

El crimen organizado suple las necesidades cotidianas de la población de sus territorios. ¿Por qué lo hace? En primerísimo lugar porque le conviene para sus negocios. Una mayor legitimidad ayuda a fortalecer los mecanismos de apoyo social y encubrimiento local de sus actividades.

Pero en medio de una presión de descontento contra el gobierno de López Obrador, las "ayudas" del narcotráfico también pueden ser parte de las políticas locales, que mediante la denuncia de la falta de políticas públicas federales de sostenimiento de las economías interiores del país, buscan reposicionarse en el liderazgo de la oposición.

Independientemente de la utilización o no del narcotráfico como instrumento de los poderes locales en México, lo cierto es que los carteles crecen en el control de sus territorios.

Algunas "ayudas" son políticas. Las Maras en El Salvador se encargan de hacer cumplir la cuarentena decretada por el gobierno. Aunque esta cuarentena afecta la actividad de extorsión de las pandillas, ellas se encargan del control de los barrios para que se cumpla. Amplían así su legitimidad y el control territorial. En general crean redes informales de apoyo a las comunidades que caen en la ruina económica y están alejadas del apoyo estatal.

En Brasil el gobierno federal admitió estar en diálogo con las milicias narcotraficantes de las favelas para obtener su cooperación en la lucha contra el coronavirus. Ese apoyo de las bandas que controlan las favelas se ha conseguido y la cuarentena se cumple eficazmente.

En las prisiones algunos grupos como el Primer Comando de la Capital (PCC) y el Comando Rojo (Comando Vermelho) han tratado de imponer medidas para contener el virus, pero eventualmente podrían usar esto como forma de presión con el gobierno para asegurarse mayor control dentro de los centros penitenciarios.

Saber cómo está afectado el coronavirus a la economía ilegal en México y en todos los países es todavía difícil. Pero sí puede decirse que mientras el tráfico de drogas puede tener dificultades por el cierre de las fronteras, están creciendo los homicidios, el consumo de drogas y sobre todo las guerras por el control del territorio. En algunos casos (como en el Estado de Puebla) es el propio gobierno el que foguea la guerra en virtud del cambio de alineamientos (alianzas) con los grupos del narcotráfico. En Chihuahua hubo un enfrentamiento con 19 muertos en la localidad de Madera, entre el cartel de Sinaloa y La Línea (Cartel de Juárez) por el control de territorios.

Aunque se puede afirmar que hay mayor "libertad" para los carteles en esta situación, lo cierto es que la agenda de seguridad desapareció por completo del foco de atención del gobierno. Y en segundo lugar, la política del gobierno, que desechó la guerra contra el narcotráfico por su ineficacia evidente, abrazó una política de apaciguamiento sin contenidos sustantivos ni intenciones claras, mientras entrega la seguridad pública a las Fuerzas Armadas, algo que estaba contemplado en el decreto de creación de la Guardia Nacional en 2019 pero que es insólito en las circunstancias actuales.

Por último, la crisis con que el mundo entró en esta pandemia y la crisis que esta pandemia está multiplicando, dejarán mejor parados a la economía ilegal que al resto de los sectores. Eso en México se verá aún con mejor claridad y contundencia que en otros países.

En cuanto a las políticas públicas de seguridad en líneas generales, el Estado mexicano no tiene intención de dismantelar los carteles de la droga, sino de controlar las líneas de fricción entre los distintos grupos para arribar a un cierto status de balance estandarizado.

En un escenario de debilitamiento de los márgenes de ganancia del narcotráfico mexicano, lo que se da en un contexto de debilitamiento de los márgenes de ganancia de toda la economía en su conjunto, el Estado no tiene márgenes ni económicos ni políticos para políticas de dismantelamiento y buscará alternativas de apaciguamiento, más en línea con la política del presidente López Obrador, la que se verá profundizada.

Por el contrario, la crisis generalizada del modelo de desarrollo económico hará resurgir una economía hambrienta de dinero líquido, el que será provisto en parte por el narcotráfico mundial, algo que ya se está previendo en Italia.

## **Violencia de género**

Aunque el presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador haya dicho que el 90% de las denuncias de violencia de género son falsas, lo cierto es que la violencia de género está aumentando dramáticamente durante la pandemia. Las llamadas al 911 por incidentes de violencia familiar se dispararon un 23% en todo el país en marzo de 2020 respecto a febrero, cuando empezó el confinamiento para controlar la pandemia de COVID-19.

La actualización de cifras dada a conocer este sábado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) revela que en total se recibieron 64.858 llamadas, es decir, 2.092 al día, 87 llamadas cada hora para pedir ayuda o información de qué hacer por un episodio de violencia familiar.

El país no cuenta con protocolos policiales de prevención de la violencia de género doméstica. Aunque el Modelo Homologado de Justicia Cívica, Buen Gobierno y Cultura de la Legalidad para los Municipios de México es de implementación obligatoria en el año 2020 en todo el país, muy pocos municipios lo han implementado.

El Modelo Homologado no incluye cultura de paz, aunque sus principios se suponen implícitos dentro del Modelo, al incluir mecanismos alternativos de solución de conflictos y la implantación de un modelo de policía de proximidad para el abordaje de conflictos comunitarios e interpersonales.

En los tres casos, la cultura de paz con sus principios de autocontrol, tolerancia, convivencia y resolución pacífica de conflictos permite la construcción de comunidades que aprendan a manejar sus conflictos y evitar los escalamientos. Y por otro lado, el acercamiento de las políticas públicas de seguridad hacia prácticas de proximidad y gestión de conflictos comunitarios e interpersonales irá construyendo una cultura de paz inserta en las prácticas y decisiones de gobierno.