

ARTÍCULOS CENTRALES

Apuntes para una agenda de paz

Sabina Puig

Instituto Catalán Internacional para la Paz

La perspectiva de que la paz no es sólo ausencia de guerra es una idea firmemente consolidada entre los sectores especializados. Buena parte de la opinión pública seguramente comparte también la intuición de que no sólo en conflictos bélicos hay falta de paz. Las dificultades de acceso a unos mínimos vitales y al ejercicio de los derechos humanos; la inseguridad – real o percibida – en casa y en la calle; la desconfianza hacia las instituciones públicas; desigualdades, discriminaciones y exclusiones; o incluso relaciones sociales polarizadas son factores determinantes a la hora de dilucidar si se vive en paz o no. El contrario de la paz no es pues la guerra, sino la violencia, en todas sus diversas manifestaciones – directa, estructural y cultural. Se produzca ésta, o no, en el marco de un conflicto armado.

Esta mirada amplia sobre el concepto de paz es especialmente relevante en un momento histórico donde las estadísticas indican tasas de muertes violentas extraordinariamente elevadas en países supuestamente “pacíficos”, superando en algunas ocasiones las de países en guerra. Hay que ser cauteloso a la hora de comparar estadísticas, ya que las maneras de medir pueden diferir entre uno y otro lugar. Sin embargo, la información regularmente sistematizada por el [Global Study on Homicide](#) de l'UNODC, el [Conflict Data Program](#) de la Universitat de Uppsala o el [Homicide Monitor](#) del Instituto Igarapé, entre otros, nos alerta sobre graves situaciones de violencia homicida en países donde no hay en curso ningún conflicto armado reconocido como tal. Los datos relativos a países latinoamericanos y del Caribe son especialmente alarmantes en este sentido.

Sin duda, la construcción de paz tiene que poner el foco en estas situaciones, unas situaciones que son diferentes de los ámbitos en los que se ha desarrollado históricamente la construcción de paz y que llevan en buena medida a un replanteamiento de sus marcos analíticos y metodológicos a la vez que suscitan nuevos e importantes interrogantes.

Queremos fijarnos en las violencias fuera de contextos bélicos, ¿pero de qué violencias estamos hablando? ¿Cómo las adjetivamos? ¿Cómo las calificamos? ¿Cómo las definimos? Sólo limitándonos a la violencia directa, ya nos encontramos ante un fenómeno tan enorme en su impacto como heterogéneo en sus manifestaciones y complejo en sus dinámicas. Matanzas y desapariciones forzadas cometidas por el crimen organizado en México (a menudo en colusión con las autoridades); extorsiones y asesinatos perpetrados por las “maras” en Centroamérica; ejecuciones extrajudiciales de jóvenes negros en las favelas de Brasil; uso excesivo de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad en la represión de protestas sociales; feminicidios por todas partes, incesantes e impunes; tráfico de personas a gran escala; crisis humanitarias y abusos en las rutas migratorias... ¿Cuál es el denominador común en todas estas situaciones? ¿Cómo las podemos enfocar desde una perspectiva de paz?

“El contrario de la paz no es la guerra, sino la violencia, en todas sus diversas manifestaciones – directa, estructural y cultural -, se produzca o no en el marco de un conflicto armado”

Estamos hablando de unos niveles extraordinariamente altos de violencia directa que hacen que los territorios que la sufren ocupen las primeras plazas en los rankings mundiales de homicidios y otras agresiones graves a la integridad física y psíquica de las personas. Esta violencia directa tiene lugar en contextos profundamente marcados por violencias estructurales, con gravísimos indicadores de desigualdad y exclusión social, pobreza y falta de acceso a derechos humanos básicos como el derecho a la salud, educación o vivienda digna, todos ellos alimentados por discriminaciones

centenarias que condicionan la vida de millones de niñas, niños, mujeres y hombres. Violencias directas y estructurales se ven a su vez retroalimentadas por discursos cargados de valores sexistas, racistas, individualistas o militaristas que durante años han ido impregnando a las sociedades.

La pluralidad de los actores y la complejidad de sus interacciones, extremadamente fluidas y dinámicas, es otro rasgo característico de estas situaciones. Las tensiones no suelen darse, como en el caso de los conflictos armados clásicos, entre un número reducido de actores con homogeneidad interna, una agenda política y un poder claro sobre el territorio. A menudo nos encontramos ante un calidoscopio de grupos armados con alianzas y escisiones difíciles de seguir. La línea divisoria entre actores “legales” e “ilegales” se desvanece, tanto por la colusión de las instituciones con la delincuencia como porque muchos de estos grupos han diversificado tanto sus actividades que pueden estar operando a la vez en redes criminales y en mercados legales. Por otra parte, los intereses políticos de estos actores se limitan básicamente al control sobre rutas y mercados.

El investigador John Paul Lederach lo analizaba recientemente con estas palabras: “El propósito de la violencia puede ser el control sobre ciertos espacios territoriales, locales, pero de manera más importante lo es el control de las redes donde fluyen personas - personas muy vulnerables - armas, drogas, economías ilícitas... Se trata de redes transnacionales y *abiertamente escondidas*, en el sentido de que tienen una presencia fuerte, pero trabajan desde una perspectiva ilícita [...]. A menudo la violencia es performativa, simbólica, horrorosa, exagerada en su forma de transmitir miedo. Son retos locales y a la vez transnacionales, pero no son luchas por un poder político de ámbito nacional. Buscan controlar sus cadenas económicas y sociales” [1]. Dicho esto, se ha podido observar también cómo grupos criminales han ido ganando legitimidad entre sectores de la población a quien los Estados no garantizan las necesidades básicas y no ofrecen perspectivas de futuro. Eso se hizo particularmente evidente durante los momentos a más críticos de la pandemia de la Covid-19 [2]. Tener presente el entrecruzado de las tres dimensiones de violencias - directas, estructurales y culturales - así como su carácter crónico [3] es imprescindible a la hora de proponer una hoja de ruta hacia la paz. También lo es entender las complejas dinámicas con las que se expresa esta violencia y el mapa de actores que la protagonizan.

Tener presente las diferentes dimensiones de las violencias y su carácter crónico es imprescindible a la hora de proponer una hoja de ruta hacia la paz

Una propuesta de agenda de construcción de paz

Entendiendo la paz como un concepto plural, relacional, contextual y dinámico[4], no hay receta fija ni única para hacer frente a violencias tan complejas. Siempre serán necesarias acciones en distintos niveles, dimensiones y tempos, y adaptadas a las peculiaridades del lugar donde se producen los conflictos y las violencias. Sin embargo algunas reflexiones compartidas podrían contribuir a delinear elementos básicos para una agenda de construcción de paz. El ICIP organizó durante 2021 un ciclo de conversaciones para identificar estos elementos: América Latina. Hacer frente a las violencias desde la construcción de paz [5]. Las reflexiones que siguen se articulan en torno a algunas de las ideas más destacables que se pusieron sobre la mesa y que el ICIP hace suyas.

- **Tener una mirada integral y a largo plazo**

Construir paz es un proceso lento que requiere una perspectiva a largo plazo, una mirada hacia el pasado y acciones concretas en el presente. Hay que asumir la complejidad y la dificultad de esta tarea. Sería ilusorio pensar que se pueden solucionar problemas enquistados desde hace décadas o siglos en un solo ciclo electoral, por ejemplo.

Ciertamente, hacen falta medidas inmediatas para reducir las violencias y garantizar la seguridad física de las personas, pero serán poco efectivas si no van acompañadas de un esfuerzo genuino por garantizar el acceso a todos los derechos humanos: económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, sin ningún tipo de discriminación y tanto en su dimensión individual como colectiva.

Ante unas violencias de carácter crónico y multidimensional, una agenda de paz tiene que contemplar las desigualdades históricas (también en clave de género) que han propiciado la conflictividad y no descartar transformaciones sistémicas, incluso en las estructuras de poder. Muy previsiblemente esto puede chocar con la resistencia de los mismos grupos armados y élites políticas, sociales y económicas que sacan provecho

del conflicto y que durante décadas han sido responsables de la reproducción de la violencia [6]. Reconfigurar el papel de algunos actores perteneciente a estas élites y poner su capacidad de influencia y de transformación a favor de la paz también tendría que formar parte de la agenda.

Estas transformaciones tienen que pasar igualmente por un fortalecimiento de las instituciones democráticas de manera que tengan legitimidad y capacidad para gestionar de forma no violenta la conflictividad social [7]. “La buena gobernanza, caracterizada como Estados que son participativos, responsables, eficaces y basados en el Estado de derecho, establece las bases sobre las cuales desarrollar y fortalecer marcos institucionales y no estatales para mejorar a la sociedad y contrarrestar el crimen organizado” [8].

“Construir paz es un proceso lento que requiere una perspectiva a largo plazo, una mirada hacia el pasado y acciones concretas en el presente. Hay que asumir la complejidad y la dificultad de esta tarea”

- **Adoptar otro modelo de seguridad**

Volviendo a las medidas necesarias para garantizar el derecho a la vida e integridad física de las personas, es obvio que ante las violencias descritas, las políticas de seguridad son una prioridad en la construcción de paz. ¿Pero qué políticas y qué seguridad?

El concepto de seguridad ha sido secuestrado por una visión muy limitada y exclusiva que no tiene en cuenta la pluralidad de vulnerabilidades, amenazas y necesidades y que antepone el control y el orden por encima de las condiciones necesarias para el pleno ejercicio de los derechos humanos. La mayoría de gobiernos han optado por aplicar su poder coercitivo con más control social, securitización del espacio público, implicación de fuerzas militares en operaciones de seguridad interior, creación de cuerpos armados

especiales y endurecimiento de las penas de prisión para luchar contra la delincuencia.

Décadas después de políticas de “mano dura”, no se observa ninguna reducción significativa en las estadísticas sobre violencia. Es más, todo apunta a que las políticas represivas han contribuido a su reproducción.

¿Cómo revertir el fracaso de las políticas de seguridad hasta ahora predominantes? Una visión integral de la seguridad que responda también a los múltiples problemas sociales; voluntad política de alto nivel y sostenida en el tiempo; diagnósticos claros; mayor transparencia; descentralización; más capacitación y cambios culturales en las fuerzas de seguridad así como control civil sobre las fuerzas de seguridad son algunas de las propuestas que se plantean en clave de cambio [\[9 \]](#).

En otras palabras, la construcción de paz requiere reorientar los esfuerzos en materia de seguridad hacia un modelo de seguridad humana centrado en crear condiciones para que las personas puedan tener un proyecto de vida digno y desarrollar todas sus capacidades en libertad y pleno respeto de sus derechos humanos. Cabe añadir aquí que desde el marco teórico y práctico del feminismo se están haciendo aportaciones muy valiosas que enriquecen todavía más este concepto de seguridad, proponiendo modelos “menos antagonistas, más cooperativos e intercomunitarios, donde las redes de apoyo y de acompañamiento y las relaciones de cuidado mutuo hagan de la interdependencia una virtud” [\[10\]](#).

“El concepto de seguridad ha sido secuestrado por una visión muy limitada y exclusiva que no tiene en cuenta las vulnerabilidades, amenazas y necesidades, y que antepone el control y el orden por encima de los derechos humanos”

- Descifrar los nexos entre criminalidad organizada, violencia y paz

Las diferentes expresiones de violencia ejercida por el crimen organizado así como el impacto negativo en el desarrollo económico y democrático de los países donde tiene presencia son un evidente reto para la paz y la seguridad global. Sin embargo, desde el ámbito de la construcción de paz justo se está empezando ahora a poner el foco sobre este problema y a aportar algunas propuestas [\[11\]](#).

Es imprescindible entender cómo funcionan los grupos criminales – en toda su heterogeneidad – para poderles hacer frente. A causa de su opacidad y complejidad, la radiografía que tenemos es todavía muy parcial y borrosa. Hay mucho recorrido por hacer en este sentido, especialmente por parte de los estudios de paz.

¿Cuál es exactamente la relación entre crimen organizado y violencia? La presencia de grupos criminales no significa necesariamente un aumento de episodios violentos. Al contrario, en algunas ocasiones el ejercicio de su poder – directamente proporcional a la fragilidad de las instituciones estatales – les permite regular la incidencia de homicidios y, cuando les resulta conveniente, reducirla [\[12\]](#). A costa, eso sí, de otros graves abusos y de una renuncia al Estado de derecho. El uso que hace el crimen organizado de la violencia es muy táctico. El tipo y el nivel de violencia puede depender de los mensajes que quiere enviar a las autoridades, grupos rivales o a la población. En ocasiones interesa que sea una violencia brutal y visible, en otras sus propios negocios necesitan un entorno “pacificado”, donde la violencia se evite o se esconda [\[13\]](#). Para poder hacerle frente debemos entender estas dinámicas en profundidad. Éstas variarán en función de cada lugar y grupo. Una respuesta equivocada puede exacerbar todavía más la violencia ejercida por los grupos criminales. En consonancia con lo que se ha expuesto en otros apartados, hay que pensar en estrategias informadas, innovadoras y creativas para ir más allá de las respuestas represivas y compartimentadas aplicadas hasta ahora.

Una de las asignaturas pendientes del ámbito de la construcción de paz es explorar con más profundidad en qué condiciones es posible y deseable el diálogo y la negociación con actores vinculados al crimen organizado [\[14\]](#). ¿Qué legitimidad tienen estos grupos? ¿Qué es lo que se puede negociar? ¿Qué puede motivar a negociar a grupos que precisamente se benefician del conflicto y de la violencia? [\[15\]](#).

Otro bloque de cuestiones que se plantean tienen que ver con el desarme, la desmovilización y la reintegración de los miembros de estos grupos. Los aprendizajes sobre este tipo de procesos que hemos ido acumulando en contextos de conflicto armado tendrían que poder guiar las actuaciones de desmovilización de personas vinculadas al crimen organizado violento.

- **Restaurar a las víctimas**

Los niveles extraordinariamente elevados de violencia coinciden con unos niveles extraordinariamente elevados de impunidad que agravan todavía más el dolor de las víctimas y retroalimentan los ciclos de violencia. En estos contextos, fortalecer el binomio justicia y paz se torna fundamental.

Son diversos los factores que explican la impunidad que sufre cada país en relación a violaciones de los derechos humanos y crímenes violentos: connivencia de las autoridades con actores criminales, falta de capacitación, instituciones débiles, etc. Abordar cada uno de estos factores necesitará reformas específicas en estructuras de gobierno, en la judicatura y los cuerpos de seguridad. Cuando los mecanismos de justicia ordinarios no son suficientes para dar respuesta a la elevadísima cantidad de crímenes graves, puede ser necesario plantear mecanismos extraordinarios que puedan aportar verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición a las víctimas y al conjunto de la sociedad.

Las diferentes experiencias de justicia transicional que conocemos en este sentido aportan muchas luces sobre cómo afrontar episodios de violencia masiva. Hasta ahora estas experiencias se han dado en regímenes “en transición” de un conflicto a un postconflicto, o de una dictadura a una democracia. ¿Tiene sentido trasladar los aprendizajes y las herramientas de la justicia transicional a situaciones que no están (aparentemente) “transitando” hacia un cambio de régimen?

Ninguna fórmula es aplicable *per se* en otros contextos. Aun así, el elevadísimo número de víctimas y la gravedad de las violaciones de los derechos humanos en juego, la saturación de los mecanismos de justicia ordinarios, la urgencia de garantizar medidas de no repetición y la necesidad, como se apuntaba más arriba, de ir a las raíces de los

conflictos, sin duda justifican la idoneidad de inspirarse en las aportaciones de la justicia transicional para hacer frente a este tipo de violencias. Estas aportaciones no se limitan únicamente a las vías penales, contemplan también toda una serie de prácticas restauradoras que contribuyen enormemente a la transformación y a satisfacer las necesidades de justicia de las víctimas[16].

“Los niveles extraordinariamente elevados de violencia coinciden con unos niveles extraordinariamente elevados de impunidad que agravan todavía más el dolor de las víctimas”

- **Tejer una sociedad civil cohesionada**

Si bien el Estado es una pieza clave, la construcción de paz no pasa únicamente por las instituciones, y aún menos, por las élites que ostentan el poder. Es primordial contar con un tejido social activo y cohesionado que cuestione la legitimidad de la violencia y haga propuestas de transformación positiva de los conflictos. Son cada vez más las voces, que, alejándose de los postulados de la “paz liberal”[17], afirman que la paz se tiene que construir desde el ámbito local, con la participación de las personas y comunidades, especialmente aquellas afectadas por los conflictos.

La acción de la sociedad civil se traduce en una maravillosa gama de acciones que pueden pasar por ejercicios de resistencia civil no violenta, de promoción del diálogo, de protesta, de proyectos de prevención de las violencias, de cuidados, de formación, o de gestos más sencillos, individuales, y a menudo desapercibidos, de no reproducción de la violencia.

Ahora bien, el terror que genera la violencia puede separar y tensar todavía más las relaciones entre personas, grupos o comunidades. Es por lo tanto especialmente importante generar condiciones que mantengan vivos el diálogo y la cohesión social. No sólo para promover la convivencia, también para abordar de manera colectiva las problemáticas más arraigadas y construir visiones de futuro compartidas.

En situaciones de violencia extrema, las personas y colectivos que buscan transformaciones se exponen a un gran riesgo. La lista de autoridades locales, dirigentes comunitarios, periodistas o defensores y defensoras de los derechos humanos y del medio ambiente que son asesinados va creciendo de año en año hasta unos niveles que recuerdan los tiempos más oscuros de las peores dictaduras.

“Para la construcción de paz es primordial contar con un tejido social activo y cohesionado que cuestione la legitimidad de la violencia y haga propuestas de transformación positiva de los conflictos”

Es tarea de los actores internacionales de construcción de paz acompañar estas personas y colectivos para contribuir a reafirmar la legitimidad que se les quiere sustraer, amplificar su voz en el ámbito global y ofrecerles protección. Es también tarea de estos actores poner en valor los esfuerzos de la sociedad civil organizada y preocuparse de que tengan participación en los procesos de paz que trascienden el ámbito estrictamente local.

- **Entender la relación entre violencias locales y fenómenos globales**

La mayoría de las expresiones más brutales de las violencias fuera de contextos bélicos analizadas hasta ahora suelen tener lugar en las periferias, lejos de los centros de poder y de decisión, fuera del foco internacional. Sin embargo, a muchas se les podría encontrar una relación más o menos estrecha con fenómenos de alcance transnacional.

La conexión entre las violencias locales y asuntos globales se hace especialmente evidente a partir del siguiente dato: 75% de las muertes violentas de América Latina son provocadas por armas importadas (por vías legales e ilegales) de otros continentes [18]. Al comercio de armas, se suman el tráfico de personas y otras economías ilícitas, prácticas extractivistas para satisfacer demandas de otras poblaciones o políticas migratorias restrictivas que agravan todavía más la situación. La

liberalización a ultranza de la economía global no es tampoco ajena a la expansión de los mercados ilegales y al fortalecimiento de los actores criminales que los dominan.

Estos fenómenos tienen en común el hecho de que producen beneficios en las esferas internacionales a la hora que generan explotación, empobrecimiento y violencia contra grupos poblacionales y prácticas depredadoras contra el medio ambiente [\[19\]](#).

Si bien uno de los grandes aprendizajes de la construcción de paz es que los procesos tienen que estar enfocados en los conflictos locales y protagonizados por los actores locales, en toda su diversidad, esta dimensión transnacional de las violencias hace que los procesos de ámbito local se tengan que poder combinar con acciones de incidencia a nivel global. Saber cómo intervenir de la manera más eficiente y coordinada en los distintos niveles – locales, nacionales, regionales y globales – es otro de los grandes retos de la construcción de paz. Y es un reto que nos interpela directamente.

En definitiva, son muchos los desafíos que plantean las violencias que nos preocupan, pero tenemos pistas, tenemos saber acumulado y tenemos metodologías para abordarlas con una mirada de paz. Y, sobre todo, tenemos una constelación de personas, organizaciones, comunidades y representantes institucionales con capacidad y voluntad para transformar situaciones violentas en situaciones más pacíficas, justas, inclusivas y sostenibles. Identificarlas, conectarlas y ampliar el impacto también es construir paz. Es urgente y necesario dar a estas situaciones la prioridad que requieren.

[\[1\]](#) John Paul Lederach en la [sesión inaugural](#) del ciclo “América Latina. Hacer frente a las violencias desde la construcción de paz” organizado por el ICIP de marzo a junio de 2021.

[\[2\]](#) Ver la tertulia [“Las despensas del crimen organizado”](#), organizada por el Colegio de México el 13 de mayo de 2020.

[\[3\]](#) Entendemos por violencia crónica “una violencia que se reproduce por todos los espacios de socialización y entre generaciones, que toma múltiples formas y que muta a lo largo del tiempo. Son violencias letales y no letales, como desapariciones,

desplazamientos forzados, violencia intrafamiliar y abusos policiales, entre otros. La violencia crónica afecta profundamente a la forma en que las personas se relacionan entre sí ante las instituciones del Estado, los espacios que habitan y sus expectativas sobre el futuro”. Pearce, Jenny et al., Hacia una agenda de Seguridad nacional humana en México: Por una seguridad que no reproduzca las violencias, London School of Economics and Political Science. Traducción propia.

[4] Pearce, J.; Dietrich, W. «Many violences, many peaces: Wolfgang Dietrich and Jenny Pearce in conversation», Peacebuilding, 7:3, 2019, p. 268-282.

[5] Resúmenes y vídeos de las sesiones del ciclo.

[6] Ver la sesión con Jenny Pearce y Mariano Aguirre “Conceptualizar una agenda de paz en medio de violencias crónicas” dentro del ciclo “América Latina. Hacer frente a las violencias desde la construcción de paz”, organizado por el ICIP de marzo a junio de 2021.

[7] Ver la sesión con Esperanza Hernández, Sabine Kurtenbach y Verónica Zubillaga “Democracia participativa, movimientos sociales y resistencias no violentas” dentro del ciclo mencionado.

[8] Global Organized Crime Index 2021. Global Initiative Against Organized Transnational Crime, p. 131.

[9] Ver la sesión con Lucía Dammert, Miguel Garza y Geoff Thale “Políticas de seguridad para la construcción de paz” dentro del ciclo mencionado. Ver también Maydeu-Olivares, Sergio, Para una nueva estrategia de reducción de las violencias fuera de contextos bélicos, ICIP Policy Paper 19, ICIP, abril 2021.

[10] “Reorientando la seguridad desde el feminismo”, revista *Por la Paz*, ICIP, febrero 2021.

[11] Banfield, J. Crime and Conflict, the new challenge for peacebuilding. International Alert, 2014.

[12] Garzón-Vergara, J.C. What is the relationship between organized crime and homicide in Latin America, en Homicide Dispatch 3, Igarapé Institute, 2016.

[13] Durán-Martínez, A. “Las múltiples dimensiones de la violencia relacionada con las drogas”, en la revista *Por la Paz*, ICIP, noviembre 2018.

[14] Ver la sesión con Angélica Durán, Falko Ernst y Achim Wennmann “Diálogo, negociación y mediación con actores violentos” dentro del ciclo mencionado.

[15] El IFIT ha hecho una tarea considerable al aportar reflexión sobre todas estas cuestiones: Freeman M.; Felbal-Brown V. Negotiating with Violent Criminal Groups. Lessons and guidelines from global practice. IFIT., 2021.

[16] Ver la sesión con Guillermo Trejo y María Camila “Mecanismos extraordinarios para violencias extraordinarias” dentro del ciclo mencionado. Ver también la sesión con Glaucia Foley, Marisol Ramírez y Raul Calvo Soler en la sesión “Justicia y transformación de los conflictos violentos” dentro del mismo ciclo.

[17] Pérez de Armiño, K.; Zirion Landaluze, I. (coord.). *Pax crítica, aportes teóricos a las perspectivas de paz posliberal.* Tecnos, Hegoa, 2019.

[18] Sin subestimar la importante producción de armamento brasileño.

[19] Ver la sesión con Robert Muggah y Luis Jorge Garay “Retos globales en construcción de paz en el ámbito local” dentro del ciclo mencionado.

Sobre la autora

Sabina Puig

Politóloga y máster en Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Essex University). Trabaja desde el 2010 en el ICIP, donde coordina la línea de trabajo “Violencias fuera de contextos bélicos” y se hace cargo de varios proyectos de divulgación y trabajo en red.

Fotografía

Imagen de Ruido Photo para la exposición «Cara a cara con las violencias. Relatos de resiliencia en Centroamérica», producida por el ICIP.