

ARTÍCULOS CENTRALES

Quebrar el conflicto

Roger Mac Ginty

Director del Durham Global Security Institute

En el mundo abundan las operaciones de consolidación de la paz de gran alcance.

Sin embargo, en muchos contextos gravemente dañados por la violencia, estas operaciones brillan por su ausencia (tanto en la práctica como en su vertiente de lenguaje específico). En particular, varios países (en especial, de América Latina y el Caribe) sufren tasas de violencia muy elevadas, pero no suelen considerarse merecedores de las iniciativas de construcción de paz. Todo ello, a pesar que los niveles elevados de violencia tienen un impacto muy perjudicial para la sociedad y para el gobierno y que la violencia a menudo alcanza un carácter y una escala bélicos. En ausencia de iniciativas de construcción de paz y ante la habitual falta de capacidad o atención del gobierno nacional, a menudo se deja en manos de las personas y las comunidades la tarea de tomar medidas para protegerse. A veces, los individuos y las comunidades han podido plantarse para tratar de quebrar el conflicto. Precisamente, este breve artículo reflexiona sobre las oportunidades de quebrar un conflicto, de desestabilizarlo.

El auge de la construcción de paz

Durante los últimos cincuenta años (y especialmente en los últimos treinta), se ha implantado una amplia infraestructura internacional y transnacional de construcción de paz. Comprende un sistema de instituciones (nacionales, multilaterales y transnacionales), a menudo entrelazadas, dedicado a prevenir el conflicto, reducir su impacto, facilitar su “resolución” y rehabilitar las sociedades y las instituciones una vez el conflicto se ha apaciguado. Esta infraestructura se complementa con su correspondiente *software*, es decir, un sistema de protocolos y procedimientos

operativos cada vez más profesionalizado. Se han interiorizado décadas de las denominadas “mejores prácticas” y se ha establecido un consenso generalizado sobre los mecanismos y enfoques más adecuados para afrontar el abanico de problemas que aquejan a las sociedades en conflicto. Además, se ha desarrollado una jerga, un lenguaje de especialidad con los términos de la construcción de paz, que permite una comparación más fácil entre casos.

Además del desarrollo de una infraestructura de construcción de paz y la estandarización de los procedimientos operativos, hemos sido testigos del desarrollo de una clase profesional de personas expertas en la construcción de paz. Esta cohorte transnacional —que suma ya decenas de miles de integrantes, a menudo con formación y títulos especializados— trabaja para las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, gobiernos nacionales y organizaciones no gubernamentales (internacionales). Además, se le añade un sector considerable de consultores privados y organizaciones con ánimo de lucro.

“En muchos contextos gravemente dañados por la violencia, las operaciones de consolidación de la paz brillan por su ausencia”

El panorama resultante es el de un sector próspero que opera en muchos contextos de conflicto. En cierto sentido, se ha desarrollado una especie de caravana dedicada a la construcción de paz, de modo que la atención y los recursos internacionales transitan de un contexto a otro a medida que un conflicto se agrava y otro se apacigua: de Camboya, a Bosnia, Sierra Leona, la República Democrática del Congo y Colombia, con muchas paradas intermedias. A lo largo del camino se aprende más y se perfeccionan las mejores prácticas.

Una construcción de paz selectiva

A pesar de la amplia infraestructura y de los recursos que se le asignan en múltiples contextos, la construcción de paz, como práctica y lenguaje, se aplica de forma

selectiva. En algunos casos, los actores en conflicto hacen hincapié en los enfoques de seguridad y apenas valoran la construcción de paz. El caso de Israel y Palestina es un buen ejemplo de ello, en el que Israel, como actor más poderoso, prioriza un enfoque centrado en la seguridad [\[1 \]](#) . A menudo, las intervenciones internacionales que podrían calificarse de “construcción de paz”, lejos de serlo, constituyen enfoques securitarios. En algún conflicto en el Norte global, es posible que los estados no quieran admitir la necesidad de la construcción de paz. En cierto modo, esta puede verse como necesaria solamente “lejos”, en las zonas distantes afectadas por el conflicto. Así, por ejemplo, Estados Unidos sufre unos niveles significativos de violencia (en buena parte con una dimensión racial) y una tensión continua, cuando no creciente, entre las comunidades afroamericanas y las fuerzas policiales [\[2 \]](#) . Sin embargo, para Estados Unidos, admitir que necesita una iniciativa de construcción de paz o alguna forma de resolución de conflictos de ámbito nacional sería una humillación y entrañaría reconocer la profundidad del problema. Más aún si tenemos en cuenta que se trata de un estado poderoso, con capacidad de rechazar cualquier iniciativa internacional de intervención en términos de construcción de paz.

También hay casos con niveles elevados de violencia, a menudo de carácter militar y, sin embargo, la violencia se considera más criminal que política, de modo que los gobiernos nacionales y los actores internacionales no contemplan entre sus opciones la construcción de paz. Varios estados de América Latina y el Caribe sufren unos niveles de violencia extremadamente altos. En 2020, El Salvador tuvo que lamentar 1.322 homicidios, por debajo de los más de 6.000 de 2015, pero todavía a un nivel elevado [\[3 \]](#) . Brasil sufrió 50.033 homicidios en 2020 (de entre los cuales 6.416 fueron a manos de la policía) [\[4 \]](#) ; en México, la cifra de homicidios en 2020 alcanzó los 34.515 [\[5 \]](#) . En todos estos casos, el número superó (en algunos casos, con creces) el umbral de la definición técnica y ampliamente aceptada de guerra. Según el respetado programa Uppsala Conflict Data Programme, la guerra es “un conflicto o confrontación que implica un Estado y que alcanza al menos 1.000 muertes en batalla en un año natural concreto” [\[6 \]](#) . Además es muy posible que las cifras oficiales subestimen el número de casos, dada la cifra de secuestros que desembocan en asesinato en algunos de estos contextos.

“La construcción de paz, como práctica y lenguaje, se aplica de forma selectiva a pesar de la amplia infraestructura y de los recursos asignados”

De hecho, si ignoramos el número total de homicidios y nos concentramos en la tasa de homicidios por 100.000 habitantes, las situaciones en Honduras, Guatemala y Jamaica son especialmente destacables. Las cifras anuales agregadas de homicidios no superan la marca de los 1.000, dado las reducidas cifras de población, pero las respectivas tasas de homicidios (de 44, 37 y 32 homicidios por cada 100.000 habitantes) ponen de manifiesto la disrupción sufrida por estas sociedades. En todo caso, cabe matizar estas estadísticas. Las tasas de homicidios no son uniformes entre países y tienen un impacto diferenciado en diferentes grupos de edad y género.

En muchos de estos contextos, la violencia suele considerarse «delictiva». Hasta cierto punto, es difícil no estar de acuerdo con esta designación. Buena parte de la violencia está motivada por el afán de lucro y, a menudo, está relacionada con los estupefacientes. Sin embargo, si profundizamos en esta explicación superficial, se hace evidente que la violencia se produce sobre todo en el seno de economías políticas complejas. Así pues, además de explicaciones simplistas vinculadas al beneficio económico y el tráfico de drogas, también debemos pensar en la incompleta legitimidad de los estados, la corrupción y la falta de capacidad de las fuerzas de seguridad y los legados coloniales que todavía estructuran sus economías.

Lo fundamental es que todas estas sociedades sufren de violencia *política*. Incluso en un caso como el de Honduras, que no permite aludir al legado de una reciente guerra civil, es difícil no poner en un contexto político el nivel actual de homicidios.^[7] Los factores raciales, el sistema de propiedad de la tierra y décadas de respaldo de Estados Unidos a los distintos gobiernos del país confluyen para producir la compleja economía política actual.

A pesar de los altos niveles de violencia (política), el lenguaje y las prácticas de la construcción de paz no suelen aplicarse a estos contextos. En gran medida, los marcos y el lenguaje de la construcción de paz están dominados por el mundo anglófono y no se trasladan automáticamente a los contextos latinoamericanos. Asombra la ausencia de muchas de las grandes organizaciones internacionales de fomento de la paz. Además, la teoría y práctica de la paz se centran en buena medida en la violencia con una motivación política explícita e invierten mucha energía en tratar las cuestiones de identidad. Como resultado, muchas actividades corrientes de construcción de paz pueden ser inadecuadas para hacer frente a la violencia de alta intensidad de algunas regiones de Brasil o México.

“Los marcos y el lenguaje de la construcción de paz están dominados por el mundo anglófono y no se trasladan a los contextos latinoamericanos

”

Además, es indiscutible la envergadura de la disrupción provocada por esta violencia y su carácter a menudo estructural y sistémico. La violencia está integrada en el funcionamiento de las sociedades y en las microacciones de las personas, familias y comunidades. Su alcance afecta a los procesos cotidianos de pensamiento, porque las personas anticipan la violencia y toman medidas para evitarla en lo posible; o sobrevivir a ella. Existen muchas razones para descartar que la construcción de paz sea una respuesta aceptable en estos contextos. Por ejemplo, para su éxito, algunas prácticas pueden requerir que se reconozca la legitimidad de determinados grupos y causas, lo que es difícil de imaginar si el grupo ha sido señalado como organización criminal. Además, es frecuente que los programas y proyectos formales de construcción de paz sean (aunque no siempre) iniciados y patrocinados por actores externos. El principal (Naciones Unidas) tiene como mandato fundamental intervenir en caso de conflictos internacionales y requiere la aprobación explícita de los estados anfitriones antes de operar.

La principal respuesta formal ante los elevados niveles de violencia se ha centrado en la seguridad, con diferentes niveles de éxito; sobre todo, porque la militarización de la labor policial ha desembocado en respuestas también militarizadas por parte de las bandas criminales. Cada bando parece atrapado en un dilema de seguridad, en el que cada paso adelante es una escalada para el rearme. Asimismo, los civiles a menudo se ven atrapados en medio de dos facciones violentas. También ha habido negociaciones acerca de la reducción de la violencia entre gobiernos y bandas, con los consiguientes acuerdos informales entre ambos[8], aunque con frecuencia los actores implicados desmienten su existencia. Sin embargo, a pesar de las respuestas securitarias y las ocasionales conversaciones para la atenuación de la violencia, las elevadas tasas de violencia y las complejas economías políticas que las sustentan no desaparecen. Por tanto, la gente “corriente” permanece en una posición precaria, en la cual depende de su propio ingenio y recursos para salir adelante.

Respuestas de la ciudadanía

En algunos contextos, la violencia es tan frecuente que afecta a múltiples aspectos de la vida. La cotidianidad está condicionada por la necesidad de evitar en lo posible la violencia y mantener a flote algo asimilable a la vida familiar. Tanto si se trata del trayecto de los niños y niñas a la escuela como de la confianza de los ciudadanos en la policía a la hora de denunciar un delito, la vida consiste en una sucesión de cálculos sobre qué es seguro o peligroso. A menudo, estas decisiones dependen de cada persona o familia. En muchos casos, el Estado no sólo carece de capacidad o de interés, sino que también es el origen mismo de mucha de la violencia. Ya se trate de ataques violentos de la policía en las favelas de Río de Janeiro o de la brutalidad policial en Kenia, la ciudadanía concibe estrategias para evitar a las bandas y la policía[9].

En algunos casos, los ciudadanos han intentado frenar la violencia que les atenazaba. A menudo, estas acciones adoptan formas muy sutiles. Pueden tener lugar en el ámbito privado, en el hogar, cuando una hermana intenta disuadir a su hermano pequeño de ingresar en una banda. Aunque parezca poco, esta labor de consejo reposado puede ser transgresora frente a la lógica imperante en la comunidad, cuando el ingreso en una banda constituye un itinerario vital aceptado (y posiblemente esperado) de los

hombres jóvenes. Al no unirse a una banda, el joven rompe una narrativa social y demuestra que existen vías alternativas posibles; además, muy posiblemente tiene una vida más segura y menos dañina para la sociedad. Las intervenciones microsociológicas como la de la hermana mayor son poco estudiadas y poco valoradas. No obstante, son valiosas para ilustrar que las bandas, los actores paramilitares, los estados autoritarios o los líderes políticos que se arrogan la representación de todo un grupo con una identidad determinada no son actores monolíticos ni hegemónicos. Por el contrario, estos actos menores de quebranto del conflicto interrumpen la lógica, la postura y la narrativa de los actores del conflicto que quieren dominar un espacio social.

“Las acciones de personas y comunidades para hacer frente a la violencia requieren valentía, pero también capacidad para interpretar el clima social. En algunos casos, las iniciativas en favor de la paz son desaconsejables, sin más”

Es comprensible que muchos de estos actos resulten invisibles. Tomar posición contra la lógica o la narrativa imperante en una comunidad o rechazar abiertamente la “protección” de una banda o un cuerpo policial puede atraer su ira. Sin embargo, en algunos casos, las personas, las familias y las comunidades se han implicado en actividades que se oponían abiertamente a las lógicas ampliamente aceptadas y asociadas al conflicto. Al igual que el quebranto del mercado por la llegada de un nuevo producto o empresa, un “mercado de la violencia” puede verse alterado por nuevos actores, iniciativas, narrativas y posturas. Estas acciones requieren valentía, pero también capacidad para interpretar el clima social y emitir un juicio sobre qué es posible y qué no. En algunos momentos, las iniciativas en favor de la sociedad o la paz son desaconsejables, sin más.

A pesar de los riesgos, abundan los ejemplos de personas y comunidades involucradas en la disrupción del conflicto. En muchos contextos, antiguos miembros de bandas han participado en actividades de desvinculación o disuasión [10]. En algunas ciudades de Estados Unidos, los líderes de la comunidad han establecido “zonas libres de disparos”. Con ello, reprochaban a las autoridades su ineficacia y, al mismo tiempo, planteaban un reto a las bandas para que respetaran los derechos de los ciudadanos [11]. En otros casos, las comunidades han designado “zonas de paz”, a modo de declaración de su voluntad de superar el conflicto y establecer vías alternativas y más pacíficas de salir adelante [12]. Estas actividades transgresoras, enfrentadas con la norma social imperante, no están exentas de riesgos. La terrible cifra de muertes entre líderes y activistas de la comunidad en la Colombia posAcuerdo de Paz demuestra, entre otras cosas, la intolerancia de muchos actores de zonas de conflicto hacia los líderes, narrativas, posturas y acciones alternativas.

“Gran parte de la alteración del conflicto depende de individuos con iniciativa, que deciden promover la tolerancia y confían en su juicio personal más que en las exigencias de una banda, un grupo militante o un gobierno”

En el mejor de los casos, el quebranto del conflicto puede sumar apoyos o extenderse a otros contextos. Las acciones localizadas pueden inspirar a otros a hacer lo mismo y el imaginario según el cual los líderes políticos violentos tienen el apoyo total de la comunidad podría verse alterado por las iniciativas de algunas personas audaces. En algunos casos, ha quedado claro que las comunidades han “superado la situación”, pero no siempre acompañados de los líderes políticos o los militantes, de manera que pueden surgir tensiones entre ellos y la comunidad y aumentar el número de los que cuestionan su legitimidad o estrategia. En un escenario óptimo, los líderes políticos y militantes responderían al sentimiento de la comunidad y adaptarían su comportamiento en consecuencia.

Conclusiones

Llegados a este punto, vale la pena preguntarse qué pueden hacer los actores externos para apoyar las iniciativas destinadas a quebrar el conflicto. Es comprensible que los actores de la construcción de paz quieran brindar su respaldo a las acciones locales que parecen funcionar o dar algún tipo de esperanza. Sin embargo, muchas de estas acciones son muy localizadas y se producen a puerta cerrada. Toman la forma de iniciativas microsociológicas en el lugar de trabajo, en las proximidades inmediatas del hogar o en el barrio. Por si fuera poco, muchos de los protagonistas quieren mantener sus acciones a salvo del escrutinio público, para no atraer a las críticas (o algo peor) de su grupo. Se trata de acciones discretas y calmadas y, en cierta manera, no encajan en los proyectos de las organizaciones internacionales que promueven la paz. Un enfoque de apoyo más factible consistiría en invertir en educación, una vía que permita a las personas y comunidades encontrar alternativas a la violencia y a su militancia.

Algunas actividades de alteración del conflicto sí se prestan al apoyo internacional. En este sentido, hemos visto muchos ejemplos de ONG internacionales que apoyan medidas locales de reducción de la violencia. Sin embargo, merece la pena señalar que gran parte de la alteración del conflicto depende de individuos que tienen iniciativa, deciden promover la tolerancia y confían en su juicio personal más que en las exigencias de una banda, un grupo militante o un gobierno. A menudo, se trata de individuos carismáticos, emprendedores sociales con el empuje necesario para tomar la iniciativa y suficiente fuerza para sobreponerse a las críticas y contratiempos. Por ejemplo, podrían crear un club deportivo abierto a todos los miembros de la comunidad, con independencia de su pertenencia a un determinado grupo; u optar por no mostrar lealtad a un cacique local. En otro contexto, podrían limitarse seguir adelante con su vida, lo mejor posible, e ignorar el revuelo y la naturaleza divisoria de una campaña electoral determinada. Es difícil que los actores internacionales que promueven la paz apoyen a estas personas transformadoras. Es más, para los observadores externos, a menudo es difícil incluso darse cuenta de estas acciones muy localizadas, a pesar de la gran infraestructura de construcción de paz que existe.

[Artículo traducido del original en inglés]

[1] Turner, M. “Peacebuilding as counterinsurgency in the occupied Palestinian territory”, *Review of International Studies*, 41 (1), 2015, 73-98.

[2] Véase, por ejemplo, *The Sentencing Project*.

[3] Brigida, Anna-Catherine. “El Salvador’s homicide rate en historic low in 2020”, *Foreign Policy*, 3 de marzo, 2021.

[4] Reuters. “Murders, killings by police in Brazil rose last year, report shows”, Reuters, 15 de julio, 2021.

[5] Associated Press. “Mexico’s homicide stayed high in 2020 despite pandemic”, AP, 20 enero, 2021.

[6] Véase este enlace.

[7] Quisiera expresar mi agradecimiento a Amanda Blewitt por este argumento.

[8] Brigada, *op. cit.*

[9] Véase, por ejemplo, Raphael Tsavkko Garcia. “Is there no end to Rio de Janeiro’s cycle of violence?”, Al Jazeera, 27 de mayo, 2021. Véase también Human Rights Watch, “Kenya: Police brutality during curfew”, Human Rights Watch, 22 de abril, 2020.

[10] Véase, por ejemplo, Raphael Tsavkko Garcia. “Former gang members offer advice on how to combat MS-13”, *New Yorker*, 30 de enero, 2018.

[11] Dean Adams. “How a rapper set up no shoot zones to stop Baltimore’s bloodshed”, Al Jazeera, 11 de octubre, 2018.

[12] Landon Hancock y Christopher Mitchell, eds. *Zones of Peace*, Boulder: Lynne Rienner, 2007.

Sobre el autor

Roger Mac Ginty

Director del Durham Global Security Institute (DGSi), trabaja en cuestiones de paz y conflicto, concretamente en la intersección entre diferentes enfoques a las estrategias de pacificación. Codirige el proyecto “Everyday Peace Indicators” y edita la publicación *Peacebuilding* (Taylor and Francis).

Fotografía

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